



**FLACSO**  
ARGENTINA

FACULTAD LATINOAMERICANA  
DE CIENCIAS SOCIALES

Sede Académica Argentina

---

**PROGRAMA DE DOCTORADO  
EN CIENCIAS SOCIALES**

**EDUCACIÓN E INTERSECTORIALIDAD  
EN EL ESPACIO LOCAL  
ANÁLISIS DE DOS CASOS EN PERÚ Y CHILE**

**NERIO NEIROTTI**

**DIRECTOR DE TESIS: JUAN CARLOS TEDESCO**

**AGOSTO DE 2011**

## RESUMEN

Este trabajo versa sobre las condiciones de las prácticas intersectoriales del sistema educativo a nivel local en relación con las políticas de salud y de desarrollo social. Dado que los procesos educativos y las instituciones escolares requieren la concurrencia de políticas sociales que den respuesta a las condiciones adversas de tipo socioeconómico que viven los alumnos y sus familias, y que sus problemáticas son integrales así como las soluciones que se necesitan, la intersectorialidad es una de las propuestas de transformación institucional que ha sido planteada en los últimos tiempos.

Se hace un análisis en dos localidades (Villa El Salvador, situada en el sur del área metropolitana de Lima –Perú– y Cerro Navia, ubicada en el noroeste del Gran Santiago –Chile–), a fin de conocer qué posibilidades ofrece el encuentro directo entre los actores y el contacto de los educadores y otros agentes de políticas sociales con la integralidad de los problemas y, por ende, con qué márgenes se cuenta para la construcción social de soluciones comprensivas. Se describen las características de diversas experiencias de articulación intersectorial y se explica la práctica de los actores involucrados (agentes de los distintos niveles de gobierno y de organizaciones de la sociedad civil).

Sobre la base de la teoría de la práctica de Bourdieu y de la teoría del juego social de Matus, además de los aportes de otros autores, se analiza a los sectores de educación, salud y desarrollo social como campos con formas de regulación vertical que confluyen en el espacio local. A su vez, éste es concebido como un campo de desarrollo con la presencia de lógicas de regulación horizontal y con capacidad de atracción de los diversos actores que juegan en el territorio. En este marco (entrelazamiento de las lógicas verticales con las horizontales) se indagan espacios de intersectorialidad desde los programas organizados a nivel local, a partir de las relaciones de proximidad y cotidianidad que se entablan.

Se identifican las posiciones y motivaciones de los actores, los factores (de tipo institucional, político y cultural) que facilitan u obstaculizan la intersectorialidad, los distintos tipos de articulación, los límites del sistema educativo en función de su escasa flexibilidad y los alcances posibles. Por último, se incluye un conjunto de reflexiones desde la perspectiva de las políticas públicas que dan pie a las recomendaciones que se presentan al final del trabajo.

## ABSTRACT

This work deals with the conditions of the educational practices that interact with health and social development policies at a local level. Since the educational processes and schools demand the intersection with social policies to assist the adverse socio-economic conditions undergone by students and their families, and given that comprehensive problems need comprehensive solutions, the intersectoral government is one of the proposals of institutional transformation intended in the last times.

An analysis is carried out in two different places (Villa El Salvador, located in the South of Lima –Peru– and Cerro Navia, located in the Northeast of Gran Santiago –Chile–), searching for the possibilities offered by the direct encounter among local people and the contact of the educators and other agents of social policies with the comprehensiveness of the problems. Besides, the research looks for the margins for the social construction of all-inclusive solutions. The characteristics of different experiences of articulation are described and the practice of those involved is explained (agents of the different levels of government and the organizations of the civil society).

According to Bourdieu's theory of practice and Matus' theory of social game, besides the contributions of other writers, the social development, health and education sectors are analyzed as fields with patterns of vertical regulation which converge in the local space. At the same time, the local place is conceived as a field of development with the presence of horizontal regulation patterns and with the capacity to attract the different actors that intervene in the territory. Within this framework, (entwining of the vertical and horizontal regulation patterns) spaces of intersection given by the relations of proximity and routine are sought into the programs organized at local level.

The positions and motivations of the actors are identified together with the institutional, political and cultural factors that facilitate or complicate the articulation, the different types of articulation, the limits of the educational system given its little flexibility, and possible scopes. Lastly, a cluster of reflections is included from the public policies perspective which stands for the recommendations which appear at the end of the work.

# INDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>11</b>
1. Problemas de la política educativa y de las instituciones escolares en relación con la intersectorialidad.....	11
2. Acerca de la investigación.....	19
3. Selección de los casos: “localidades pobres pero con vuelo propio” y sistemas educativos con niveles distintos de descentralización.....	21
4. La organización de este trabajo.....	28
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>COMPARTIMENTACIÓN, INTERSECTORIALIDAD Y NUEVAS FORMAS DE RELACIÓN SOCIAL.....</b>	<b>34</b>
1. La intersectorialidad como propuesta y la compartimentación de las áreas sociales.....	35
2. Los sistemas educativos, la gramática y la cultura escolar.....	48
3. Sectores e intersectorialidad en América Latina.....	53
4. El Estado mira hacia la sociedad civil.....	58
5. Las redes: nuevo paradigma de organización de políticas públicas.....	65
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA EL ANÁLISIS DE LA INTERSECTORIALIDAD EN EL ESPACIO LOCAL.....</b>	<b>72</b>
1. Del análisis de interfaz a la teoría del juego social.....	72
2. El espacio local: racionalidad vertical y horizontal.....	82
3. El campo de desarrollo local como ámbito de la intersectorialidad.....	89
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>VILLA EL SALVADOR: MOVILIZACIÓN COMUNITARIA E INTERSECTORIALIDAD.....</b>	<b>103</b>
<b>A) CONDICIONES Y ANTECEDENTES.....</b>	<b>103</b>
1. El sistema educativo peruano.....	103
2. Configuración del campo de desarrollo local: ascenso, apogeo y debilitamiento de la organización social.....	111
3. Características del sector educativo y problemática social en Villa El Salvador.....	116
<b>B) ANÁLISIS DEL CAMPO DE DESARROLLO LOCAL.....</b>	<b>121</b>
1. El Plan de Desarrollo Integral y la educación.....	121

2. Las estructuras municipales y su relación con organizaciones del Estado central y de la sociedad civil.....	128
3. Relaciones en el campo de desarrollo local: redes y alianzas.....	142
<b>C) EXPERIENCIAS INTERSECTORIALES: ANÁLISIS PUNTUAL.....</b>	<b>150</b>
1. El Programa de la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente.....	151
2. El Programa de Educación para la Salud.....	162
3. La mirada desde la escuela.....	166
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>CERRO NAVIA: CONTEXTO INSTITUCIONAL E INTERSECTORIALIDAD.....</b>	<b>171</b>
<b>A) CONDICIONES Y ANTECEDENTES.....</b>	<b>172</b>
1. El sistema educativo chileno.....	172
2. Configuración del campo de desarrollo local: Ascenso, apogeo y crisis de la organización social.....	180
3. Características del sector educativo en Cerro Navia.....	184
<b>B) ANÁLISIS DEL CAMPO DE DESARROLLO LOCAL.....</b>	<b>188</b>
1. El Plan de Desarrollo Comunal y la educación.....	188
2. Las estructuras municipales y su relación con organizaciones del Estado central y de la sociedad civil.....	193
3. Relaciones en el campo de desarrollo local: redes y alianzas.....	208
<b>C) EXPERIENCIAS INTERSECTORIALES: ANÁLISIS PUNTUAL.....</b>	<b>218</b>
1. El Programa de Salud Escolar.....	218
2. El Programa “Previene”.....	225
3. La mirada desde la escuela.....	231
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>ANÁLISIS COMPARADO DE LA INTERSECTORIALIDAD EN AMBOS CASOS.....</b>	<b>236</b>
1. Ascenso, apogeo y debilitamiento de la organización comunitaria: ¿cuáles fueron las implicancias?.....	237
2. La dinámica de los actores en el campo de desarrollo local y la articulación intersectorial.....	240
3. Incidencia de los factores políticos, institucionales y culturales en la generación de intersectorialidad.....	249
4. De lo espacial a lo temático.....	262

5. La incidencia del tipo de institucionalidad de los sectores en el desarrollo de la intersectorialidad.....	265
6. Tres tipos de intersectorialidad en el espacio local en relación con el campo educativo.....	268
7. La escuela: entre la necesidad de abrirse y la gramática que la cierra.....	273
8. Las motivaciones de los directivos y docentes para entablar relaciones intersectoriales.....	279
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>283</b>
1. Es posible derribar la compartimentación sectorial.....	285
2. El juego y el campo de juego.....	293
3. Reglas del juego, animación y amalgama.....	297
4. La sociedad civil como fundamento de la intersectorialidad.....	303
5. Desde abajo pero también desde arriba: generar política de intersectorialidad.....	308
6. Una escuela abierta a la intersectorialidad.....	311
7. Recomendaciones (a modo de síntesis).....	317
<b>ANEXO 1</b>	
El dispositivo de la investigación: metodología y proceso.....	324
<b>ANEXO 2</b>	
Fuentes de información.....	331
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>339</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1.</b> Comparación de los casos: aspectos comunes y diferentes de Villa El Salvador y Cerro Navia.....	27
<b>Cuadro 2.</b> Dificultades estructurales para generar articulación intersectorial.....	44
<b>Cuadro 3.</b> Notas características de los patrones de regulación.....	89
<b>Cuadro 4.</b> Organizaciones no gubernamentales en Villa El Salvador.....	140
<b>Cuadro 5.</b> Cantidad de organizaciones comunitarias por tipo en Cerro Navia.....	205
<b>Cuadro 6.</b> Formas de regulación en relación con el momento de desarrollo del campo y la relación entre poder comunitario y poder político.....	240
<b>Cuadro 7.</b> Características de las relaciones de los actores que se desempeñan en el campo de desarrollo local.....	248
<b>Cuadro 8.</b> Factores facilitadores y obstaculizadores de la intersectorialidad según las dimensiones política, institucional y cultural.....	261
<b>Cuadro 9.</b> Tipos de intersectorialidad en relación con el campo educativo.....	272
<b>Cuadro 10.</b> Características de los actores del sector educativo en los casos.....	279
<b>Cuadro 11.</b> Características de los programas intersectoriales analizados puntualmente en cada localidad.....	292

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

SIGLA / ACRÓNIMO	SIGNIFICADO	LUGAR
APAFA	Asociación de Padres de Familia	Perú
APEMIVES	Asociación del Pequeños y Medianos Industriales	Perú
CAPIS	Centro de Atención y Promoción Integral de la Salud	Perú
CASEN	Caracterización Socioeconómica Nacional (Encuesta de)	Chile
CECOPRODE	Centro de Comunicación y Promoción para el Desarrollo	Perú
CEDRO	Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas	Perú
CEI	Centros de Educación Inicial	Perú
CENCRECO	Centro de Crecimiento Comunitario	Chile
CEPROMUP	Centro de Promoción de la Mujer del Pueblo	Perú
CERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica	Chile
CESCO	Consejo Económico y Social Comunal	Chile
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo	Internacional
CID	Colectivo Integral de Desarrollo	Perú
CIES	Centro de Información y Educación Social	Perú
CIJ	Centro Comunitario Infantojuvenil	Chile
CIL	Centro de Información Laboral	
CN	Cerro Navia	Chile
COMUNED	Consejo Comunal de Educación	
CONACE	Consejo Nacional de Control de Estupefacientes	Chile
CONEI	Consejo Educativo Institucional	Perú
CORMUCENA	Corporación Municipal de Desarrollo Social de Cerro Navia	Chile
COSAM	Centro Comunitario de Salud Mental	Chile
CTAR	Comités Transitorios de Administración Regional	Perú
CUAVES	Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador	Perú
DAEM	Departamentos de Administración Educativa Municipal	Chile
DEMUNA	Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente	Perú
DEPROV	Departamento Provincial de Educación	Chile

DESCO	Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo	Perú
DESNA	Defensoría del Niño y del Adolescente	Perú
DIDECO	Dirección de Desarrollo Comunitario	Chile
DISA	Dirección de Salud	Perú
FEPOMUVES	Federación Popular de Mujeres de Villa El Salvador	Perú
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional	Chile
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social	Perú
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social	Chile
FOVIDA	Fomento a la Vida	Perú
IPE UNESCO Buenos Aires	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación –UNESCO– Sede Regional Buenos Aires	Internacional
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social	Internacional
IPEC	Instituto de Publicaciones, Educación y Comunicación	Perú
IVE	Índice de Vulnerabilidad Escolar	Chile
JAVESDEI	Junta de Animadoras de Villa El Salvador de Educación Inicial	Perú
JUNAEB	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas	Chile
MECE	Programa de Mejoramiento de la Equidad y la Calidad de la Educación	Chile
MECEP	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana	Perú
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Cooperación	Chile
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Perú
MINEDUC	Ministerio de Educación de Perú	Perú
MINSA	Ministerio de Salud	Perú
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	Internacional
ONG	Organización no gubernamental	
OPD	Oficina de Protección de los Derechos del Niño y el Adolescente	Chile
PADEM	Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal	Chile
PAE	Programa de Alimentación Escolar	Chile
PDI	Plan de Desarrollo Integral	Perú
PEI	Proyecto Educativo Institucional	Chile y Perú
PIIE	Programa Interdisciplinario de Investigación Educativa	Chile

PJC	Proyecto de Jornada Escolar Completa	Chile
PLADECO	Plan de Desarrollo Comunal	Chile
PLANCAD	Plan Nacional de Capacitación Docente	Perú
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	Internacional
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria	Perú
PRONOEI	Programa No Escolarizado de Educación Inicial	Perú
SAPU	Servicios de Atención Primaria de Urgencia de Baja Complejidad	Chile
SECPLAC	Secretaría de Planificación Comunal	Chile
SECREDOC	Secretaría Regional del Ministerio de Educación	Chile
SENAME	Servicio Nacional de Menores	Chile
SIMCE	Sistema de Medición de la Calidad de la Educación	Chile
SINAE	Sistema Nacional de Asignación de Equidad	Chile
SUTEP	Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú	Perú
TAVEC	Proyecto de Tecnología Avanzada en Educación Científica	Chile
TIPACOM	Talleres Infantiles Proyectados a la Comunidad	Perú
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local	Perú
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	Internacional
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	Internacional
USE	Unidad de Servicios Educativos	Perú
VES	Villa El Salvador	Perú

# INTRODUCCIÓN

## **1. Problemas de la política educativa y de las instituciones escolares en relación con la intersectorialidad**

En las últimas décadas, los sistemas educativos latinoamericanos han sufrido marcadas limitaciones para poder llevar a cabo su cometido de socialización y de formación a la vez que sufren una crisis de gobernabilidad. Por su parte, la escuela, como institución instalada en el territorio vive una situación de desborde que es producto del deterioro de las condiciones socioeconómicas de los alumnos y sus familias y de la falta de respuesta del mismo sistema educativo.

El perfil de alumno de clase media –en función del cual se configuraron los sistemas escolares que se instalaron hacia finales del siglo XIX– está lejos de representar las características diversas de los estudiantes que hoy pueblan los centros educativos. El acceso a la educación, la permanencia de los alumnos en las escuelas, el aprovechamiento del proceso educativo y los resultados están fuertemente condicionados por la pobreza, la exclusión de amplios sectores de la sociedad y la desintegración de los lazos sociales. Además, durante las últimas décadas ha habido una emergencia de legítimas demandas no satisfechas en relación con la diversidad no sólo racial sino también de género, cultural y geográfica.

Las situaciones socioeconómicas y culturales de los alumnos condicionan notoriamente sus posibilidades de acceso a los beneficios del aprendizaje. Al hablar de desigualdad en la educación no cabe referirse sólo al tipo de enseñanza que están recibiendo los alumnos ni a las condiciones de infraestructura y equipamiento de los establecimientos escolares sino también a los factores externos al sistema educativo que condicionan marcadamente los resultados en el aprendizaje.

La educación es condición para generar mayores márgenes de equidad y se trata de una tarea que la escuela puede realmente emprender. Pero por otro lado, es igualmente significativa la incidencia de los factores socioeconómicos y culturales en la generación de equidad para el acceso al conocimiento y el aprovechamiento de sus frutos. Entre los procesos de

enseñanza y aprendizaje y las condiciones de desarrollo socioeconómico de una población hay una mutua implicación que invita a reflexionar sobre las posibilidades de desarrollar estrategias más articuladas de intervención.

No caben dudas, como lo han demostrado varias experiencias y estudios, de que la escuela “puede” llevar a cabo procesos generadores de equidad, no sólo relacionados con el acceso al sistema escolar, sino también con la permanencia y el aprovechamiento de los procesos y, finalmente, con los resultados. En esta línea se ubica el Movimiento de las Escuelas Eficaces con su propuesta de combinar una acción integrada de los equipos, liderazgo e innovación pedagógica. Asimismo, en varios trabajos se sostiene que es posible generar condiciones de igualdad en la educación, que la adquisición equitativa de conocimientos y destrezas inciden en la distribución de bienes materiales, y que un docente, un aula o un establecimiento diferente puede generar resultados diferentes aún con las mismas condiciones sociales adversas (Openhayn y Ottone, 2000; Reimers, 2000; Casassus, 2003).

No obstante ello, se ha destacado que tan importante como actuar desde dentro de la escuela lo es abordar las condiciones socioeconómicas adversas, los problemas de pobreza, exclusión y desintegración social, como así también tener en cuenta las diferencias culturales de los alumnos. A tal fin es menester actuar de modo concertado e integrado, tanto a nivel central de las políticas como a nivel local (Tedesco, 2002 y 2005; López, 2005; Tenti, 2007).

Existen aspectos externos al sistema educativo y previos a la entrada de los niños al sistema escolar que tienen una alta incidencia en el proceso de enseñanza y aprendizaje, tales como la estimulación afectiva, una buena alimentación y la existencia de condiciones sanitarias adecuadas, todos ellos indispensables para el desarrollo cognitivo básico que se produce en los primeros años de vida. A ello se suma la socialización primaria mediante la cual los niños adquieren los elementos éticos y actitudinales que les permiten incorporarse a una institución especializada distinta a la familia, como es la escuela. Pero además cabe mencionar los problemas sociales que forman parte del contexto de los centros educativos durante el período en

que los niños ya están en la escuela. Se ubican allí los relacionados con la salud, la alimentación, las condiciones de convivencia familiar, la valoración de los padres de la educación de sus hijos y su predisposición a “invertir” en educación, la violencia, el maltrato y la droga, entre otros. Y como trasfondo de toda esta problemática social se ubican las condiciones de trabajo e ingreso del núcleo familiar, de vivienda y hábitat y de la pobreza en general.

En este marco, la escuela es una institución que se encuentra desbordada por la problemática social de las familias y la comunidad. De manera creciente, los docentes han tenido que hacerse cargo de problemas de salud, alimentación y psicológicos de sus alumnos en desmedro del tiempo que deben dedicarle a la tarea de enseñar. La violencia, la drogadicción y otros problemas asociados a la pobreza y a la exclusión no sólo están presente en el territorio circundante sino que también configuran la vida cotidiana de la escuela. A esto se suma la crisis de autoridad que no es exclusiva del ámbito escolar, sino que forma parte de un fenómeno extendido por toda la sociedad, pero que en los centros educativos se hace sentir en dos direcciones: la pérdida de autoridad de los docentes frente a sus alumnos y la disminución del respeto que existía anteriormente, de parte de los padres hacia la escuela o los docentes mismos. En consecuencia, la escuela tiene el desafío de mirar y prestar atención también a los factores que podrían llamarse “externos” al sistema educativo pero que en realidad no lo son tanto porque están “incorporados” en los alumnos que transitan a diario por ella. Más que prestar atención debe atenderlos, y en este menester, la escuela “sola no puede” (Tenti, 2007).

Además, la crisis de gobernabilidad de los sistemas educativos (complejidad creciente, proliferación de modalidades, limitaciones de la burocracia, desactualización de planes, rezagos en la capacitación docente, etc.) también se hace sentir en las escuelas a través de la carencia de directivas y referentes claros, de la escasez de recursos (pedagógicos, de capacitación, de materiales de enseñanza, de infraestructura, etc.) e incluso de la ausencia del sentido que las oriente en medio de los cambios que se están generando. Diversos actores con sus lógicas específicas (burocracia,

funcionarios políticos, sindicatos, iglesias, organizaciones no gubernamentales) se presentan en el territorio local y en el espacio escolar con sus puntos de vistas, valores e intereses diversos. Como producto de la herencia de un sistema que tuvo una estructuración muy desarrollada, la escuela tiene las características propias de una institución burocrática que no cuenta con la suficiente flexibilidad ni capacidad de responder a las múltiples y abrumadoras demandas sociales que recibe de fuera ni a las necesidades de dentro, en lo que se refiere a la actualización pedagógica y a la manera de gestionarse a sí misma.

En suma, la escuela se encuentra frente al desafío de gestionar varios frentes simultáneamente, pero tampoco puede hacerlo de modo aislado: por un lado los aspectos pedagógicos, que son los que le dan contenido y razón de ser; por otro, los institucionales, dado que enfrenta desafíos de mayor creatividad, trabajo en equipo y dirección estratégica; por último, la gestión del contexto, conformado por las familias, la comunidad, los gobiernos locales y las otras áreas de políticas sociales que coadyuvan a resolver los problemas de los niños y sus familias, con intervención tanto del Estado como de las organizaciones sociales de distinto tipo.

Tres grandes líneas de acción caracterizan al esfuerzo realizado desde el sector educativo para llevar a cabo mejoras en la escuela: a) diversificación de la oferta (modalidades variadas, secuencias y métodos pedagógicos, entre otras medidas), b) fortalecimiento de las iniciativas de las instituciones para adaptarse a las particularidades (proyectos institucionales, mayor autonomía pedagógica), c) despliegue de políticas “compensatorias”, aquellas destinadas a equilibrar la balanza a favor de los alumnos y escuelas más pobres, brindándoles más recursos educativos y sociales (Tenti, 2007). También ha sido profusa la lista de programas que se han llevado a cabo desde las áreas de salud y de desarrollo social para paliar o revertir las condiciones adversas de la población desposeída.

A las ya tradicionales prestaciones alimentarias y de salud, y al otorgamiento de becas y otras contribuciones económicas (vestimenta, útiles escolares) se han agregado, en los últimos tiempos, apoyos económicos para las familias a través de los fondos de inversión social, programas de

promoción del empleo y de la microempresa, estrategias varias de promoción juvenil y de la mujer, acciones de apoyo a la comunidad para la prevención y promoción de la salud, entre otras, todas las cuales han tenido, en mayor o menor medida, relación con la escuela. En esta relación la escuela suele ser, a la vez que receptora de cierta parte de los beneficios, ámbito de encuentro, debate y elaboración de estrategias locales.

Sin embargo, en la búsqueda de soluciones, los diseños de política han estado fuertemente condicionados por las barreras institucionales y políticas que existen entre las distintas dependencias gubernamentales desde las cuales se gestionan los sectores sociales (educación, salud, desarrollo social, trabajo, etc.). En efecto, estos muros constituyen un obstáculo para resolver los problemas que, si bien para el sector educación son “condicionantes” para un buen desempeño, conforman un complejo cuadro en torno al alumno que tiene características integrales. El alumno que se educa es el mismo que requiere una buena alimentación, un adecuado cuidado de su salud, contención y estímulo por parte de su familia, la cual a su vez, necesita condiciones socioeconómicas y niveles de ingreso adecuados para satisfacer sus necesidades. Sin embargo, las respuestas a todas estas necesidades, cuando aparecen, no dan cuenta de la integralidad de los problemas sino que se presentan de modo compartimentado, sin un orden adecuado, con acciones aisladas o yuxtapuestas y sin coordinación en el tiempo. Tal descoordinación es, en muchos casos, un fenómeno que incluso se da dentro de un mismo sector social (educación, salud, etc.).

Resulta difícil imaginar soluciones a problemas complejos con base en decisiones sólo tomadas en la cúspide del gobierno nacional, sin un correlato de participación y creatividad en las instancias intermedias e inferiores de la estructura del sistema educativo. La falta de certezas en relación con las medidas a tomar, sumado a los procesos de descentralización en marcha, hicieron pensar en el espacio local como ámbito potencial de integración, en función del contacto directo que allí existe entre los beneficiarios y agentes de las políticas sociales.

Las dificultades que ha tenido la implementación de diversos intentos de reforma a nivel central radican —entre otros factores— en el hecho de

que quienes diseñan y deciden están lejos del espacio en el que existen los problemas que se pretende solucionar. La imprevisibilidad propia de una época de crisis, la falta de estrategias claras, la incertidumbre respecto del futuro y el desconocimiento sobre las herramientas a utilizar insinúan la conveniencia de explorar el nivel local. El mismo ofrece posibilidades para generar “campos integrados” de política social. Estos parecen estar facilitados en la medida en que existan mayores márgenes de autonomía por parte de los agentes de las distintas áreas de política social, organizaciones comunitarias o redes en las que se ejercite la participación, liderazgos de distinto tipo (político, religioso, social, cultural) y/o políticas activas de parte de las autoridades locales que contribuyan a generar nuevas formas institucionales.

Se puede afirmar con Martínez Nogueira (1994), que a medida que más lejos se está del beneficiario concreto —lo que ocurre en las instancias nacionales y provinciales/estadales— con “perfiles supuestos” de beneficiarios, las “categorías” se alejan de los sujetos y —se podría agregar— más se sectorializan los problemas. Por el contrario, en el espacio local es donde adquieren mayor operatividad las políticas públicas, de modo que es el ámbito propicio para explorar experiencias en marcha que provean métodos novedosos de resolución de problemas, de conformación de alianzas y de adquisición de capacidades de articulación para la toma de decisiones y optimización de oportunidades. La cercanía de los interesados y las relaciones interpersonales directas son destacadas por Touraine (1998) como condiciones que favorecen las prácticas innovadoras en el plano local, a la vez que Borja y Castells (1997) subrayan que el ámbito local es propicio a la concertación ciudadana no sólo por la cercanía territorial sino también porque integra culturalmente.

En síntesis: el contacto “cara a cara”, la cotidianeidad propia del espacio local, la integración cultural que se genera en el lugar en que se vive son condiciones propicias para emprender acciones articuladas, organizadas según una lógica de proyectos y a partir de la definición común de problemas. Consecuentemente, los estudios sobre la intersectorialidad en el espacio local —entre ellos, el que dio lugar a esta tesis— se proponen aportar

elementos para clarificar los caminos de generación de nuevos espacios institucionales para la toma de decisiones.

Sin desconocer la necesidad de que las políticas se articulen a nivel central o en la cúspide, como así también en todos los niveles intermedios de toma de decisión de las políticas públicas, en este trabajo se eligió el nivel local por ser el de mayor proximidad, por tratarse del ámbito donde se encuentran los protagonistas que sufren los problemas, los cuales son integrales y requieren soluciones también integrales. A su vez se orientó la atención hacia las instituciones escolares, las cuales son urgidas a tomar mayor contacto con el medio y a adaptar la educación a las problemáticas de su contexto, a la cultura de su gente y a las nuevas demandas que surgen como consecuencia de una mayor pobreza y exclusión. Además de un contacto más fluido con su comunidad, sus organizaciones y las autoridades locales, emerge como necesidad la articulación de la tarea educativa con los servicios provistos desde otros sectores sociales. Por su parte, de modo creciente las autoridades de los gobiernos locales y las organizaciones de la comunidad se involucran en los temas educativos, brindando opinión, propuestas de solución y recursos.

Algunos estudios anteriores en los que hemos tenido oportunidad de participar refieren a experiencias desarrolladas a nivel local, que han buscado incidir en aspectos escolares y del medio para generar condiciones de mayor equidad en el acceso al conocimiento. En algunos casos, poniendo más énfasis en los factores externos al sistema (rescate de la cultura popular, trabajo sobre aspectos sociales, productivos y políticos locales), y en otros, con una intervención más acentuada en los aspectos internos (metodologías, contenidos, capacitación docente, creación de dispositivos institucionales innovadores, etc.). En todos ellos, las intervenciones han buscado compensar las carencias de integración de políticas en el nivel máximo de toma de decisiones de la política educativa, o bien han intentado ponerse en línea con los esfuerzos de articulación. Como en muchos otros casos en los que se llevan a cabo experiencias innovadoras a nivel local, se pudo identificar posibilidades y limitaciones para actuar intersectorialmente

(Neirotti y Poggi, 2004; Neirotti, 2008), las cuales dieron lugar a una serie de nuevas preguntas que fueron utilizadas en esta investigación.

Cabe aclarar que no fue el propósito de esta investigación indagar sobre el impacto que la intersectorialidad tiene sobre la efectividad de las políticas sociales y por ende, sobre la calidad de vida de la gente. Se entiende que el espacio local provee condiciones para integrar lo que está desintegrado en el abordaje de problemas complejos y multifacéticos de la comunidad, más específicamente, en las respuestas o soluciones provistas por la política educativa y otras políticas sociales, y se indaga sobre las condiciones que facilitan u obstaculizan estos esfuerzos. Se parte de la base de que la intersectorialidad es necesaria pero no se pretende afirmar que todo intento de articulación intersectorial es bueno ni menos que la integración siempre resulta posible.

Este trabajo se inserta en la línea de aquéllos que, desde el campo del análisis de las políticas públicas, están buscando arrojar luz sobre caminos de mejora institucional, política y cultural para brindar mejores servicios en una época en que el sistema educativo se encuentra interpelado con demandas que van más allá de sus posibilidades de dar respuesta, lo cual invita a pensar cómo trabajar en conjunción con las demás políticas sociales. Se ha aprovechado lo que ha sido ya elaborado en torno a la temática de la intersectorialidad a la vez que somos conscientes de que quedan muchos interrogantes en el camino que darán lugar a nuevos estudios. Seguramente se podrá encontrar en otras investigaciones muchos casos donde no resulte posible o sea muy difícil trabajar intersectorialmente, e incluso llegar a la conclusión de que resulta mejor mantener en pie los patrones sectoriales. Y no faltarán ejemplos en los que los intentos de intersectorialidad hayan causado más problemas que soluciones. Al respecto cabría preguntarse, sobre la base de análisis empíricos, cuáles experiencias intersectoriales han resultado buenas y cuáles no, y compararlas a la vez con prácticas sectoriales, también fructíferas o no. Estos y otros interrogantes no abordados en esta tesis dejan abierta la puerta para continuar indagando sobre una temática que ha suscitado un buen caudal de propuestas y estudios pero que todavía cuenta con conclusiones escasas.

## 2. Acerca de la investigación

Este trabajo estuvo guiado por el propósito de hacer un aporte al conocimiento sobre las condiciones de las prácticas intersectoriales y sus probabilidades de desarrollo. Se eligió el espacio local a fin de conocer qué posibilidades ofrece el encuentro directo entre los actores y el contacto con la integralidad de los problemas y, por ende, con qué márgenes se cuenta para la construcción social de soluciones comprensivas.

Se indagaron dos casos de experiencias de articulación entre políticas educativas y otras políticas sociales en el marco de los planes de desarrollo integral que se aplicaron en dos municipios: el de Villa El Salvador (situado en el sur del área metropolitana de Lima, Perú) y el de Cerro Navia (ubicado en el noroeste del Gran Santiago, Chile).

En primer lugar, fueron seleccionadas diversas experiencias de articulación intersectorial y se describieron sus características; en segundo lugar, se analizó el desarrollo de la práctica de los actores, incluyendo sus hábitos e intencionalidades. Finalmente se identificaron los factores que facilitaron u obstaculizaron la intersectorialidad.

Se analizó la tensión existente entre las formas de regulación verticales y horizontales en las sociedades locales elegidas. Las primeras son producto de la racionalidad instrumental, con su correspondiente división del trabajo que, en el ámbito estatal se conforma en “sectores” separados en los que se desarrolla el accionar público. Se ubican allí la educación, la salud, el desarrollo social, la previsión y seguridad social, entre otros. A su vez, las formas de regulación horizontal se asientan generalmente en relaciones propias de las redes solidarias de la sociedad civil y de las articulaciones que naturalmente se generan entre agentes gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil en función del contacto directo que tienen con la población y su problemática<sup>1</sup>.

En el territorio se dan cita actores que pertenecen a varios sectores, ya sea que dependen del gobierno nacional, de un nivel de gobierno intermedio

---

<sup>1</sup> No se descarta la posibilidad de existencia de relaciones competitivas propias del mercado, aunque no son de ese tipo las que se tomaron como objeto de la investigación.

o del gobierno local, o incluso de “contrapartes” también sectorizadas de la sociedad civil. Establecen una relación horizontal sobre la base de pertenecer al mismo territorio, de contar con cercanía física y de desenvolverse en un medio cultural que le da identidad. Los actores se mueven a través de redes de relaciones y espacios de encuentro conformando campos de acción que, tal como ocurre con los campos magnéticos, generan atracción. En este aspecto se toma el aporte de Bourdieu con su teoría de la práctica: los actores que pertenecen a distintos sectores o que están relacionados con ellos actúan conforme a reglas del juego específicas pero a su vez responden a reglas propias del campo de desarrollo local y ocupan diferentes posiciones en este espacio que ayudan a explicar su comportamiento. En esa línea se analizaron los factores políticos, institucionales y culturales que facilitan u obstaculizan la intersectorialidad.

Cada sector (educación, salud, desarrollo social, etc.) puede ser tomado como un campo, y en este sentido, en este trabajo se hizo un análisis más profundo sobre el sector educación, para ver en qué medida sus actores tienden a modificar sus conductas adaptándolas a las reglas del juego del campo local.

La contribución de esta tesis consiste en brindar, sobre la base de evidencia empírica, un análisis sobre dos espacios locales “movilizados” en los que se conformaron campos de desarrollo a partir de la necesidad de brindar respuestas de mayor integralidad a los problemas. En dichos espacios, se observa que las lógicas “verticales” de los sectores (incluido el sector educación), que existen en las estructuras públicas de orden nacional, se entrelazan con las lógicas de relación horizontal (tanto las que se dan a nivel del gobierno municipal como de la sociedad civil). El entrelazamiento de las lógicas verticales con las horizontales genera ámbitos de intersectorialidad en torno a proyectos organizados a nivel local, a partir de las relaciones de proximidad y cotidianeidad que entablan los diversos actores que confluyen en un mismo espacio.

Entre los facilitadores políticos de la intersectorialidad que se encontraron se destacan la movilización de ambas comunas en torno a sus

respectivos proyectos de desarrollo y el liderazgo de los alcaldes y de otros dirigentes locales.

Entre los institucionales, fue notoria la impronta generada por los planes integrales de desarrollo como marco de política pública local con los consiguientes incentivos para la interacción entre los sectores, en ambos municipios. A su vez, la descentralización municipal, la existencia de una burocracia municipal con desarrollo de capacidades para ejercer sus funciones y el establecimiento de reglas del juego motivadoras de la articulación en el espacio local fueron identificados en Cerro Navia.

La existencia de una cultura solidaria de bases comunitarias fue identificada como un facilitador en Villa El Salvador, en contraposición a la emergencia de una cultura de carácter individualista en Cerro Navia, con su correspondiente debilitamiento de la organización y la identidad de la comunidad.

### **3. Selección de los casos: “localidades pobres pero con vuelo propio” y sistemas educativos con niveles distintos de descentralización**

Villa El Salvador en Perú y Cerro Navia en Chile constituyen dos casos que son ricos en trayectoria de lucha, participación y organización popular. En ese sentido tienen identidad, historia y un entramado de relaciones que les permite ser tomados como “campos de desarrollo local” en el sentido de Bourdieu<sup>2</sup>. He ahí el interés teórico por la selección de los casos. Todo espacio local, en la medida en que cobra forma y se amalgama política y culturalmente va camino a constituirse en un campo de atracción. En ese sentido, ambos casos y la comparación que se hace de los mismos provee información que puede resultar útil para el análisis de otros casos locales.

Se tomó contacto con ambas localidades en función de un trabajo anterior de evaluación de la Iniciativa “Comunidades de Aprendizaje”, promovida y financiada por la Fundación W. K. Kellogg, por medio de la que se desarrollaron catorce proyectos en nueve países de América Latina,

---

<sup>2</sup> El concepto de campo y la teoría de la práctica de Bourdieu se desarrolla en el Capítulo 2.

destinados a generar mejores condiciones de equidad y calidad en la educación básica. La estrategia de mejora de la Iniciativa consistió en generar encuentros entre diversos involucrados en la temática educativa que trabajaban en espacios locales (escuelas, organismos gubernamentales de conducción de la educación, municipios, instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales y de la comunidad) a fin de desarrollar espacios de aprendizaje para la mejora educativa en torno a proyectos específicos<sup>3</sup>. Los proyectos eran todos interactorales y propugnaban el acercamiento entre organizaciones gubernamentales de distinto nivel jurisdiccional y entre el gobierno y la sociedad civil. En general, se desarrollaban en el ámbito del sector educación.

Al seleccionar los casos<sup>4</sup> se buscó que fueran localidades con poblaciones de condiciones socioeconómicas pobres, porque es en estas condiciones donde más en evidencia se pone el desborde de la escuela y la necesidad de articular educación con otras políticas sociales (en esta línea, la investigación sólo se ocupó de las escuelas públicas, por ser las que reciben a la mayor proporción de alumnos de los sectores pobres). Villa El Salvador y Cerro Navia son dos localidades que han adquirido vuelo propio pese a albergar una población pobre y contar con escasos recursos económicos. En ese marco aventajado resulta de interés analizar en qué medida se impulsan y sostienen criterios de articulación horizontal de políticas públicas.

Otro criterio de selección fue que se tratara de espacios urbanos marginales ubicados en zonas metropolitanas porque tienen mayor acceso a los servicios que los rurales y a su vez, son áreas de mayor “conexión” con el mundo global. Sin menospreciar la importancia de los espacios rurales, la

---

<sup>3</sup> Entre los años 2002 y 2004 me desempeñé como evaluador de la Iniciativa, en calidad de consultor principal del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación –IIPE UNESCO– Sede Regional Buenos Aires, organismo a cargo de la evaluación. Sobre la base del informe final de la misma escribí el libro *Alianzas e innovaciones en proyectos de desarrollo educativo local*, en coautoría con Margarita Poggi.

<sup>4</sup> Antes de seleccionar los casos de Villa El Salvador y Cerro Navia, se había tomado contacto con las organizaciones impulsoras de siete de los catorce proyectos de la Iniciativa Comunidades de Aprendizaje (cuyas localidades habían sido identificadas como objetos posibles de investigación) a fin de hacerles conocer los objetivos de la investigación y el correspondiente proyecto, para luego intercambiar opiniones acerca de la existencia de experiencias intersectoriales en sus correspondientes territorios de acción y las posibilidades de acceder a ellas.

urbanización es un proceso que sigue creciendo y también resulta de interés indagar el desarrollo de redes, por ser de suma importancia para el futuro de las acciones intersectoriales.

Se buscó seleccionar también condiciones propias de un espacio local “modelo”, que cumpliera con los requisitos necesarios para tener cierto margen de autogobierno en medio de un proceso de globalización creciente, con proyección y metas consensuadas, liderazgo político y visibilidad nacional e internacional. Por esta razón se eligieron dos localidades con historia de movilización, organización comunitaria y construcción de identidad local, además del liderazgo notorio de sus jefes comunales. Por otra parte, la existencia de planes estratégicos de desarrollo local fue otro criterio que se tuvo en cuenta para la selección, a fin de poder contar con una unidad técnico-conceptual facilitadora del análisis de la articulación de políticas.

Por último, era necesario que en los casos seleccionados existiera una preocupación explícita de la comunidad por la educación y un propósito claro de contar con una política local educativa. En Villa El Salvador la comunidad se movilizó para instalar las primeras instituciones escolares y para debatir sobre las necesidades de enseñanza. En Cerro Navia la Municipalidad le dio a la política educativa un lugar central en su planificación estratégica y se “apropió” del espacio educativo, superando los márgenes restringidos que le brinda el proceso de descentralización chileno.

Estos casos no son “representativos” del conjunto de localidades de sus respectivos países y menos de América Latina. La selección no obedece a un criterio de representatividad sino a su carácter de laboratorio: se buscó que reunieran condiciones necesarias de lo que podría llamarse un municipio en condiciones de “despegar” en medio de un proceso de globalización creciente, con proyección y metas consensuadas, comunidades con identidad y liderazgo político. Se supone que estas condiciones permiten afirmar que municipios con esas características podrían constituirse en laboratorios de experiencias de intersectorialidad y en consecuencia, resultó de interés estudiar los aspectos que facilitan y obstaculizan estos intentos. Son casos sobre cuya base se puede inferir las

formas que podrán ir tomando las articulaciones de políticas y las aproximaciones entre el Estado y la sociedad civil en la medida en que los ámbitos locales vayan cobrando mayor autonomía.

Amén de las características que los identifican, estos casos cuentan con diferencias propias de los contextos nacionales en los que están insertos. En primer lugar se buscó hacer la comparación entre un gobierno centralizado y otro descentralizado, partiendo de la hipótesis de que la descentralización es un factor facilitador de la intersectorialidad a nivel local. La mirada sobre la centralización/descentralización estuvo dirigida hacia la política educativa principalmente, pero también hacia las otras políticas sociales. Tanto en Perú como en Chile se han puesto en marcha procesos de descentralización de la política educativa, pero mientras en Perú se intenta aplicar un modelo de descentralización hacia las regiones que aún no se ha llegado a concretar, en Chile ya lleva décadas de aplicación una descentralización parcial hacia los municipios.

En cuanto a las capacidades de los municipios, en Perú no tienen potestad de intervención de ningún tipo sobre la educación. Esto no significa que los municipios no tengan un área desde la cual se atienden aspectos de la educación, pero en tal caso se ocupan de los asuntos periféricos o brindan colaboración de carácter complementaria. En Chile los municipios tienen potestad sobre la educación con injerencia en temas administrativos y sociales (sobre las escuelas municipales, quedando fuera las particulares), mientras que los aspectos pedagógicos están en manos de organismos desconcentrados, de nivel regional y provincial. Los municipios tienen a su cargo el pago de honorarios (el Ministerio de Educación les envía la correspondiente partida, en función de la cantidad de alumnos que tienen las escuelas municipales) y pueden designar nuevos docentes y directores en plazas que van quedando vacantes. Tienen también a su cargo los programas sociales y de salud.

Se buscó también hacer una comparación entre los casos a partir de las diferencias que existen entre la estabilidad de la política educativa chilena y el carácter errático que la misma ha venido teniendo en Perú. En Chile, se le dio a la política educativa calidad de política de Estado, con

metas definidas y sostenidas a lo largo del tiempo, la cual fue sometida a una evaluación por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Por otra parte, existió el propósito (que se mantiene) de articular la política educativa con el modelo productivo del país. En la política educativa nacional peruana, en cambio, no se observa un rumbo claro y sus decisiones son erráticas. En los '90 se impulsó un proceso descentralizador que se llevó a cabo con titubeos, en función del temor o desconfianza que se sentía por este cambio desde el centro mismo del sistema educativo, a tal punto que es muy poco lo que se ha avanzado hasta el día de hoy.

Adicionalmente se encontraron otras diferencias, las cuales, aunque no fueron buscadas como requisitos en el proceso de selección de los casos, brindan elementos suplementarios para hacer una comparación. Los Estados de ambos países tienen características distintas: El Estado peruano es más débil, de modernización incompleta y de precaria burocratización (en algunos sectores tiene características incluso preburocráticas) mientras que el chileno es decididamente un Estado que se muestra fuerte frente a su sociedad, ha vivido procesos continuos de modernización en las últimas décadas y tiene un mayor desarrollo burocrático.

Asimismo, ambos países exhiben diferencias en relación con su modelo productivo y su política social. El de Perú sigue siendo de baja inserción en el mundo y su política social tiene un rumbo errático, que no ha podido contener el problema de la pobreza. Por el contrario, Chile muestra un modelo productivo de inserción exitosa en el mundo y su política social se ha sostenido a lo largo de los años al punto de revertir sus condiciones de pobreza y contenerla.

Existe otro aspecto de diferenciación que se puede observar en relación con los organismos desconcentrados de los respectivos Ministerios de Educación que operan en el territorio en el cual se ubican ambos casos. Mientras que los dirigentes de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) del Perú tienen poca estabilidad por existir una alta rotación de sus miembros en virtud de que los nombramientos tienen carácter político, los

dirigentes de los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV) en Chile tienen mayor estabilidad.

Por último, también se identificaron diferencias en el ámbito de la sociedad civil de Villa El Salvador y Cerro Navia. Ambas barriadas tienen notorios antecedentes de movilización y lucha que las hace destacarse en cada uno de sus países. Sin embargo, las situaciones en el día de hoy son diferentes. En Villa El Salvador se puede notar una persistencia de la cultura con formas setentistas de movilización, donde los componentes comunitarios tienen fuertes ingredientes de a cultura indígena, pese a que la villa es netamente urbana. Por el contrario, en Cerro Navia se mencionan con orgullo los antecedentes de movilización y participación pero la represión dictatorial y las secuelas ideológicas que dejaron una fuerte marca en la sociedad chilena han producido un notorio debilitamiento. Esto se expresa en comportamientos individualistas y en la alta valoración de los mecanismos de mercado como modo de regular las relaciones sociales, lo cual es facilitado por la conformación del sector educativo como un cuasimercado.

En segundo lugar, en relación con las formas de articulación interorganizacional, la comunidad de Villa El Salvador mantiene una forma de movilización “libre” frente al Estado (incluido el municipal) a través de organizaciones diversas que el mismo Estado municipal ha recogido por medio de mecanismos como la organización de mesas temáticas (entre ellas, la de educación) y otros tipos de encuentro. En Cerro Navia, en cambio, prima la forma de relación que se articula desde el Estado municipal, no estando ausente la participación comunitaria pero siendo sensiblemente más débil o menos proactiva que en Villa El Salvador.

A continuación se ofrece un cuadro que contiene una síntesis de lo expuesto:

**Cuadro 1. Comparación de los casos: aspectos comunes y diferentes de Villa El Salvador y Cerro Navia**

<b>Aspectos comunes</b>		
Condiciones socioeconómicas	Comunidades pobres	
Ubicación geográfica	Localidades urbanas marginales	
Antecedentes histórico – políticos	Movilización política y organización con marcado liderazgo de los jefes comunales Visibilidad nacional e internacional	
Planificación del desarrollo	Se han impulsado planes estratégicos de desarrollo local.	
Lugar que se le da a la educación	Es un tema de preocupación central en ambas localidades. En Villa El Salvador la comunidad se movilizó para analizar los problemas y buscar soluciones educativas. En Cerro Navia, el municipio le dio a la educación un lugar central en su planificación estratégica.	
<b>Políticas nacionales (aspectos diferentes)</b>		
	<b>Perú</b>	<b>Chile</b>
Política nacional de descentralización	Política educativa centralizada Intento de descentralización hacia las regiones	Descentralización hacia los municipios
Potestad, recursos y capacidades de los municipios	Sin potestad de intervención sobre la educación Receptores de los recursos de los programas sociales	Potestad municipal sobre temas administrativos y sociales del sistema educativo. Aspectos pedagógicos en manos de los organismos desconcentrados Tienen también a su cargo los programas sociales y de salud
Política educativa nacional	Rumbo poco claro Decisiones erráticas	Política de estado Rumbo sostenido

		Propósito de articulación con el esquema productivo
Estado nacional	Débil Modernización incompleta  Burocratización precaria (presencia de formas preburocráticas)	Fuerte Proceso de modernización más desarrollado Desarrollo burocrático
Modelo nacional de producción y política social	Modelo productivo de baja inserción en el mundo  Política social errática Pobreza no contenida	Modelo productivo inserto en el mundo  Política social estable Pobreza contenida
Características de los organismos desconcentrados del Ministerio de Educación	Con poca estabilidad de los directivos (nombramiento político)	Con estabilidad
<b>Sociedad civil (aspectos diferentes)</b>		
	<b>Villa El Salvador</b>	<b>Cerro Navia</b>
Aspectos culturales	Persistencia cultural de las formas setentistas de movilización  Componentes comunitarios con antecedentes en la cultura indígena	Debilitamiento del impulso comunitario  Fuerte impacto de los mecanismos de mercado  Individualismo
Formas de articulación	Desde las iniciativas de la comunidad hacia los organismos municipales	Desde las iniciativas de los organismos del Estado local hacia la comunidad

**Fuente:** Elaboración propia

#### **4. La organización de este trabajo**

A continuación se ofrece una síntesis de los cinco capítulos que contiene este trabajo y de las conclusiones que se presentan al final. El

Capítulo 1 versa sobre el problema de la compartimentación de los sectores, las iniciativas de política para revertir las dificultades de articulación y los estudios que se han hecho al respecto. El análisis se centra en el desarrollo de los sectores en el Estado moderno y su despliegue burocrático, fenómeno que ha sido acompañado por el crecimiento compartimentado de las disciplinas y las profesiones. El Estado moderno, aún en los casos en los que no se ha desarrollado suficientemente, tiene rigideces que no permiten brindar respuestas articuladoras, ya sea a nivel intersectorial, interjurisdiccional o entre las esferas de gobierno y de la sociedad civil. De modo específico, a continuación se aborda la problemática de la rigidez del sector educativo a partir del análisis de la cultura y de lo que se ha dado en llamar “la gramática” escolar.

Posteriormente se analiza el desarrollo de los sectores sociales en América Latina (especialmente educación, salud y desarrollo social). En este marco, se puede observar la diferencia entre áreas de institucionalidad más temprana y afianzada (también denominada dura o densa, en este trabajo), como la educación y la salud, y otras donde la institucionalidad se ha conformado más recientemente y todavía es inacabada (también denominada blanda o difusa), como en el caso de desarrollo social (en este caso, motivado por el pasaje del paradigma asistencial al de promoción del desarrollo). A continuación se hace un repaso de las experiencias intersectoriales en la región y de sus límites.

Los intentos de generar espacios intersectoriales no tienen todavía una fuerza institucional tal que permita derribar las barreras y, lo que es más importante en relación con este trabajo, no encuentran su correlato en el ámbito local. Dada la necesidad de conocer las condiciones del desarrollo de la intersectorialidad en el territorio y la importancia que en este espacio tiene la participación de la sociedad civil, se ofrece un repaso sobre las distintas acepciones de sociedad civil y una exposición sobre los paradigmas de análisis de la misma.

Al final del Capítulo 1 se analiza un importante cambio propio de la sociedad posindustrial: el pasaje de las grandes estructuras jerárquicas hacia

las redes de organizaciones modulares, fenómeno que ocurre tanto en las estructuras de la producción como del Estado.

El Capítulo 2 contiene los soportes teóricos para el análisis de la articulación intersectorial entre los actores en el espacio local. Se presenta, en primer lugar el análisis de interfaz propuesto desde UNESCO por Long, entendida ésta como un ámbito de encuentro de culturas surgidas de pautas distintas de socialización y profesionalización. Desde esta perspectiva se plantea que para analizar el encuentro entre actores es menester indagar sobre los múltiples discursos que intervienen, las relaciones de poder y la construcción de conocimiento.

Posteriormente se ofrece el análisis de la intersectorialidad como “juego social” tomando elementos teóricos de Carlos Matus. Cada sector social puede ser considerado, según este autor, como un espacio de juego con sus reglas, que puede dar lugar al diseño de un nuevo juego (intersectorial), en el que se pone en marcha la redistribución de capacidades entre los actores y también modificaciones a las reglas del juego.

El capítulo sigue con una justificación de la búsqueda del espacio local como ámbito de análisis y una conceptualización del mismo como escenario de reconfiguración de las reglas que se dan a nivel de la sociedad global o nacional. Se profundiza el planteo con el aporte de Roland Warren, quien hace la diferencia entre dos racionalidades: la “vertical”, propia de las estructuras de la organización del Estado moderno y la “horizontal” que juega en los espacios locales. Con este aporte teórico se anticipa lo planteado en una de las hipótesis de la investigación: los patrones de organización de tipo vertical y jerárquico (propios de cada uno de los sectores sociales) se entrelazan con las reglas horizontales que se generan en los espacios locales en función de la proximidad de los actores.

Todo lo anterior se integra en un esquema de abordaje del espacio local como un “campo” de posiciones y relaciones, siguiendo a Pierre Bourdieu. Además del concepto de campo, se explicitan los de posición y *habitus* de los agentes, de las distintas formas de capital, de heterodoxia y de cambio. En el espacio local se encuentran agentes que pertenecen a

distintos campos (los sectores sociales como educación, salud, desarrollo social, etc.) de estructuración vertical, cuyo centro de decisiones se encuentra a nivel nacional. A su vez forman parte del campo de desarrollo local, que tiene su propia dinámica de atracción, lo cual genera prácticas de encuentro en las que se facilita la intersectorialidad.

Los Capítulos 3 y 4 contienen un análisis comprehensivo de cada uno de los casos por separado, tomando como referencia el período 2000–2005. El Capítulo 3 está dedicado a Villa El Salvador y el Capítulo 4 a Cerro Navia. Se hace una presentación sobre la base de dos niveles de análisis: a) Nivel macro, en el que se aborda la planificación municipal integradora y el comportamiento de los agentes (gubernamentales y de la sociedad civil) del campo de desarrollo local. b) Nivel micro: donde se abordan los programas intersectoriales que fueron elegidos para hacer un estudio focalizado.

A continuación se ofrece una síntesis más detallada de lo que contienen estos capítulos:

- La exposición de los casos comienza con la presentación de los aspectos contextuales: a) una presentación del sistema educativo de cada uno de los países (Perú y Chile), b) una explicación de la configuración del campo de desarrollo local en cada localidad, c) una descripción de las características del sector educativo en cada una de ellas.
- Le sigue un análisis de la intersectorialidad en distintos planos. Se toman los respectivos planes de desarrollo en tanto ejes convocantes y ordenadores de las políticas públicas y de la estructura del campo. Se examina posteriormente el juego de los actores: organizaciones del gobierno nacional y local, organizaciones de la comunidad y organizaciones no gubernamentales (ONG).
- Continúa con un estudio detallado de experiencias puntuales de articulación: el Programa de la Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente (DEMUNA) y el de Educación para la Salud, en Villa El Salvador; y el Programa de Salud Escolar y

“Previene” (orientado a la prevención del consumo de drogas), en Cerro Navia. Finalmente, se presenta una mirada desde la escuela, elaborada a partir de entrevistas que se sostuvieron con directivos y docentes.

El Capítulo 5 corresponde al análisis comparado entre los casos. Se presenta una visión sintética de las prácticas intersectoriales en el campo de desarrollo local y en el campo educativo (a nivel local) comparando los casos expuestos en los dos capítulos anteriores. En primer lugar, se cotejan los procesos de constitución y despliegue de ambos campos de desarrollo local, identificando sus implicancias para la intersectorialidad. Posteriormente se examina la dinámica de los actores que juegan en el nivel local, clasificados en distintas categorías (organizaciones de la comunidad, estructuras del Estado nacional, dependencias municipales, organizaciones no gubernamentales, fuerzas políticas) y las relaciones entabladas entre ellos. Luego se identifican los factores políticos, institucionales y culturales que inciden, de manera positiva o negativa, en las experiencias intersectoriales locales. A posteriori se toma una tipología de la institucionalidad de los sectores (dura o densa y blanda o difusa) para analizar cómo repercute ésta sobre la intersectorialidad. El análisis comparado continúa con la presentación de tres tipos de intersectorialidad en el espacio local en relación con el campo educativo: a) incorporada o por absorción, b) concertada y c) de emergencia o tangencial. El capítulo finaliza con dos apartados: uno que explica la tensión que existe en la escuela, que tiene necesidades de abrirse intersectorialmente para resolver problemas que la acucian pero que a su vez se rige por una “gramática” resistente al cambio; y el otro que trata sobre las motivaciones que tienen los directivos y los docentes para entablar relaciones intersectoriales.

Las Conclusiones comienzan con un repaso de datos puntuales sobre los programas de articulación intersectorial que se describen en los Capítulos 3 y 4 (análisis a nivel micro), los que permiten inferir que es posible derribar barreras intersectoriales. Se retoma luego el marco teórico en relación con los campos y los *habitus* (expuesto en el Capítulo 2) a fin de reflexionar sobre la necesidad de darle tiempo a las transformaciones.

Posteriormente se identifica a los factores institucionales, políticos y culturales, todos ellos necesarios como reglas del juego, dinamizadores y amalgama de la intersectorialidad, respectivamente. Se señala a la sociedad civil como fundamento de la intersectorialidad y se advierte que para que ésta fructifique a nivel local, son necesarios normas, dispositivos e incentivos provenientes del nivel nacional. A continuación se describen las características que facilitarían la apertura de una escuela a la intersectorialidad y se finaliza con una presentación de recomendaciones para llevar a cabo experiencias intersectoriales en el plano local.

Los aspectos relacionados con la metodología y el proceso de investigación, así como con las fuentes de información, se encuentran en los anexos.

# **CAPÍTULO 1**

## **COMPARTIMENTACIÓN, INTERSECTORIALIDAD Y NUEVAS FORMAS DE RELACIÓN SOCIAL**

Este capítulo comienza con un punto en el que se ofrecen reflexiones conceptuales sobre la intersectorialidad en políticas sociales y se aborda el problema de la compartimentación de los sectores (señalándose también algunas características y lecciones extraídas de experiencias orientadas a derribar esta compartimentación). Dada la centralidad de la política educativa en este trabajo, en el punto siguiente se aborda de modo específico la problemática de la compartimentación y la rigidez del sector educativo a partir del análisis de lo que se ha dado en llamar la cultura y “la gramática” escolar.

Posteriormente se analiza el desarrollo de los sectores sociales en América Latina (especialmente educación, salud y desarrollo social), señalando la diferencia entre áreas de institucionalidad más temprana y afianzada (también denominada dura o densa, en este trabajo), como la educación y la salud, y otras donde la institucionalidad se ha conformado más recientemente y todavía es inacabada (también denominada blanda o difusa), como en el caso de desarrollo social. Este punto contiene una parte complementaria en la que se hace un repaso de las experiencias intersectoriales en la región y de sus límites.

Los dos últimos puntos están dedicados al análisis de nuevas formas de relación social que tienen incidencia en el desarrollo de condiciones para la articulación intersectorial. En primer lugar se brinda un repaso sobre las distintas acepciones de sociedad civil y una exposición sobre los paradigmas de análisis de la misma, dado que su participación resulta favorable al desarrollo de la intersectorialidad. Igualmente, en el último punto del capítulo se analiza el debilitamiento de las grandes estructuras jerárquicas y la emergencia de las redes, puesto que éstas son más favorables a la articulación que aquéllas.

## **1. La intersectorialidad como propuesta y la compartimentación de las áreas sociales**

Estamos viviendo un cambio de paradigma en la forma de gobierno. El Estado moderno se configuró en torno a un gobierno de tipo burocrático o –como también ha sido denominado– “basado en la administración”. El mismo se caracterizó por contar con un notorio desarrollo de las normas y procedimientos (potestades y limitaciones en el quehacer de la administración) y por centrar el énfasis en los procesos, dando por sentado que esto solo garantizaba, por un lado, el control de cualquier tipo de abuso, y por el otro, racionalidad, direccionalidad y buenos resultados. Este tipo de Estado se caracterizó también por reclutar su propia burocracia especializada y contribuir a la formación de la misma en las instituciones de educación media y superior. En síntesis: procesos previsibles y uniformes, organizados jerárquicamente, con clara división de funciones y formación de cuadros burocráticos a fin de garantizar su eficiencia (Weber, 1969; Haywood y Rodrigues, 1994).

La crisis del Estado de bienestar, última manifestación del Estado moderno, generó la necesidad de pensar en nuevas formas de gestión en el ámbito público y la primera reacción fue buscar respuestas en el mundo de la administración empresarial, que ya había producido un cambio de paradigma a raíz de las características modulares que adquirieron las empresas en el mundo globalizado. La empresa de la sociedad industrial, que incluía a la cadena de producción y comercialización completa, dio lugar –en la etapa de la sociedad posindustrial– a la tercerización (*outsourcing*) y a la producción por módulos, con su necesaria interconexión por medio de redes. Análogamente, el Estado también se “modularizó”, delegando responsabilidades en niveles jurisdiccionales inferiores (del Estado nacional al intermedio y al municipal) o encargando la realización de tareas a organizaciones de la comunidad, instituciones académicas o al mercado. Como correlato de esto, se generó la búsqueda de mayor cercanía con la ciudadanía y de articulación de las partes a través de redes.

Emergió así el paradigma gerencial o emprendedor (*entrepreneurial*) de la administración pública, en la línea del pensamiento neoliberal. Desde esta perspectiva se ponderan los logros de la gerencia del mundo de la producción y se ignoran las enormes diferencias que separan al sector público del privado, buscando insumos de conocimiento en la experiencia del mundo de la empresa, a la que se ve más eficiente y eficaz que el Estado en su funcionamiento y sobre todo, en sus resultados (Osborne y Gaebler, 1994).

En respuesta al paradigma gerencial, surgió entre los especialistas de políticas y administración pública la inquietud por destacar las características específicas del sector público, entre ellas las necesidades de deliberación y consenso entre múltiples actores (lo cual hace más lento y complejo el proceso de toma de decisiones), el imperativo de mantener sistemas de control y contrapeso entre los órganos de gobierno fin de garantizar los derechos de los ciudadanos, y las relaciones que se entablan entre el Estado y la diversidad de organizaciones de la sociedad civil, entre las que se encuentran las que nuclean a los “consumidores” de servicios y a los sujetos de derecho hacia los que se dirigen variadas prestaciones sociales (Subirats i Humet, 2006).

Aparecieron así otras denominaciones para el nuevo tipo de gobierno, siendo el más genérico el de posburocrático, aunque se se trata de un término que sólo hace mención a la superación de una etapa (gobierno burocrático) sin especificar las nuevas notas que van caracterizando su perfil. Otros nombres insinúan sus nuevos rasgos: gobierno orientado al ciudadano (calidad de servicios pactados, cartas de compromiso con la ciudadanía, participación en la gestión y control), multinivel (articulación de espacios jurisdiccionales distintos), relacional (cooperación entre actores sociales e institucionales) o en red (participación de conocimientos, recursos compartidos, objetivos consensuados) (Bañón y Carrillo, 1997).

Es en relación con esta nueva condición de gobierno cuando aparece la inquietud por generar acercamientos y acciones intersectoriales y cuando más patente se hace, a su vez, la preocupación por la compartimentación entre ministerios, secretarías u otras dependencias. Una serie de conceptos

emparentados con la intersectorialidad puede encontrarse en la literatura de los estudiosos de las políticas públicas en el mundo anglosajón (Linden, 1994; Levin y Sanger, 1994; Bardach, 1998; Perry et al, 1999; Richards y Smith, 2002; Peach, 2004), los cuales hacen referencia al modo de gobierno o de organización de la gestión pública que se buscó con las transformaciones en marcha a partir de la década de 1990. Términos tales como *seamless government*, *joined-up government*, *holistic government*, *policy integration*, *policy coordination*, *policy collaboration*, *policy partnership*, *interoperability*, *key cross-government strategies*, *horizontal management*, entre otros, son respuesta a la búsqueda de caminos para abordar problemas multifacéticos. En el mundo de habla hispana, expresiones tales como cooperación horizontal, gestión transversal, coordinación de políticas y programas, hacen referencia a inquietudes similares (Cunill Grau, 2005; Repetto, 2004; Echabarría, 1998; Serra, 2004). En forma complementaria emerge la noción de red, como la interacción de personas, instituciones, familias, municipios y Estados, movilizados en función de una idea abrazada colectivamente, a fin de intercambiar y generar información y recursos (Prates Junqueira, 1998; Gomá y Blanco, 2002).

La intersectorialidad es una de las metas más mencionadas en la gestión pública, generadora de amplias expectativas y sin embargo, poco lograda. Además es escaso el desarrollo teórico en relación con este tema (Cunill Grau, 2005). En función de ello, sin pretender definirla, se presenta a continuación una aproximación conceptual empírica, en función de lo que se puede extraer de las experiencias llevadas a cabo y de las menciones hechas en los estudios sobre las mismas.

Por intersectorialidad en políticas sociales se entiende, en este trabajo, la acción conjunta y de carácter sinérgico entre diversos actores gubernamentales (y también de protagonistas no gubernamentales) pertenecientes a diferentes sectores (educación, salud, desarrollo social, etc), acción que constituye una respuesta a problemas cuya solución atañe a las partes involucradas, ninguna de las cuales podría resolverlos sólo por sí misma. Puede ocurrir que la acción es conjunta porque se trabaja sobre una

misma población objetivo (por ejemplo, la infancia, los adultos mayores, las mujeres), porque se enfrenta una situación crítica durante un período determinado de tiempo (por ejemplo, cuando hay crisis o emergencias), porque se aborda una problemática que abarca varias áreas (por ejemplo, violencia, pobreza o migraciones) o porque se actúa sobre un mismo espacio (zonas deprimidas socioeconómicamente, territorios locales, áreas de similitud cultural y étnica).

Los alcances de la acción intersectorial son variados. Puede ocurrir que simplemente se comparta el ámbito o espacio en el que se trabaja (sea población objetivo, situación crítica, problemática o territorio), con lo cual la intersectorialidad es mínima. Un paso más lo constituye el caso en que se intercambian recursos (cada parte tiene sus objetivos con su respectiva planificación o curso de acción, aunque se cuenta con canales de conexión donde se ofrece colaboración recíproca allí donde el otro lo necesite). De mayor articulación son los casos en que se comparten objetivos y se hace una planificación conjunta (sumando por supuesto, los modos anteriores de articulación) (Echebarría, 1998). Tal vez el caso más excelso de intersectorialidad es aquél en el que, más allá de la coordinación intersectorial se constituyen políticas o programas en sí mismo transversales (Cunill Grau, 2005). En suma, podemos imaginar el siguiente gradiente de posibilidades:

- a. sólo contactos puntuales en un espacio común
- b. coordinación continuada al menos por cierto período de tiempo, con intercambio de recursos
- c. articulación con planificación común y bolsa común de recursos
- d. integración a través de programas transversales que pasan a ser un espacio propio de acción

Sin lugar a dudas existen tantas posibilidades como casos reales de acción intersectorial, con mayor tendencia a la ambigüedad y discontinuidad o con mayor precisión en la definición de objetivos comunes y mayor continuidad. El nivel de acción conjunta entre los sectores, como el de precisión de los objetivos, el de la sinergia generada y la duración de la acción depende de la capacidad para mantener una relación estable en el

tiempo (que vaya generando nuevas reglas institucionales, es decir, nuevas normas y criterios de priorización y uso de los recursos), de modo que la fuerza de la articulación llegue a ser más fuerte que la de la compartimentación entre las áreas.

Cunill Grau (2005) señala, desde una perspectiva de máximo desarrollo, tres elementos básicos que conforman el concepto de intersectorialidad: integración, inclusividad y mancomunidad. El primero es entendido como un proceso que se da tanto en lo conceptual como en lo administrativo, a fin de ir derribando feudos o cotos cerrados. La inclusividad implica que la intersectorialidad se da en todo el ciclo de las políticas públicas, desde el diseño hasta la evaluación. La mancomunidad supone compartir recursos, responsabilidades y acciones, lo cual conlleva la idea de la existencia de acuerdos y tensiones de orden político.

Toda acción intersectorial supone un mínimo de coordinación y la existencia de cierto grado de certeza sobre los beneficios de la articulación, aceptada por los diversos involucrados. Esta certeza constituye el disparador de la acción conjunta pero no el inicio de un movimiento precisamente armónico, porque la intersectorialidad supone el desarrollo del juego del poder con sus conflictos y negociaciones. Es en este marco que se produce el intercambio de recursos, la formación de sentidos de la acción, la elaboración de discursos comunes y la constitución de reglas del juego.

La coordinación es condición de la intersectorialidad y es, según Garnier (2000), una función esencialmente política, que supone establecer prioridades por un lado y sentar responsabilidades por el otro: la priorización es un acto de elección de alternativas que implica asumir costos de oportunidad y la asignación de responsabilidades genera inevitablemente tensiones de poder. A medida que surge una nueva institucionalidad, ésta constriñe (es decir, orienta, define caminos y en consecuencia, limita) la conducta de los actores. La certeza sobre los beneficios de la articulación debe a su vez ser validada a lo largo de todo el accionar intersectorial para seguir manteniendo viva la articulación.

La solución a la compartimentación sectorial es aparentemente obvia: los problemas multifacéticos requieren soluciones multifacéticas, que

imponen la coordinación o articulación entre diferentes ministerios, secretarías o departamentos y, en muchos casos, también con los ciudadanos y las organizaciones en las que ellos se nuclean libremente. Sin embargo, es necesario derribar barreras que existen en torno a las dependencias estatales que se ocupan de distintos sectores o áreas de acción.

Siguiendo un modelo burocrático de gestión –basado en la división del trabajo y centralizado—, en la etapa del Estado de bienestar se desarrollaron las políticas sociales y se consolidaron sus sectores. El desarrollo del área educativa en los Estados latinoamericanos se produjo con la constitución del Estado moderno, en la segunda mitad del siglo XIX, con la finalidad de “construir la Nación” . Las otras áreas (salud, vivienda, seguridad y previsión social, programas de desarrollo social) tomaron forma en la medida en que se avanzó hacia la conformación del Estado de bienestar, teniendo primero como meta la protección de los trabajadores y extendiendo posteriormente los servicios de modo universal hacia toda la ciudadanía (Isuani y Tenti, 1989; Franco, 1997; Ilari, 2002; Isuani, 2008) .

A la vez que se ha producido una rica especialización y profundización de conocimientos en cada sector como resultado de la división del trabajo propia del Estado de bienestar, se han levantado vallas entre las distintas dependencias que no resulta sencillo atravesar en función de la complejidad del proceso de sectorialización y del desarrollo de una cultura burocrática que es producto de la profesionalización de la administración pública.

En este contexto quedan muy pocas chances de abordar juntos espacios de análisis multifacético de problemas y de búsqueda de soluciones conjuntas. El proceso de burocratización, aún en los casos en los que no se ha desarrollado suficientemente, ha generado rigideces que no permiten brindar respuestas articuladoras. La dificultad de articulación se manifiesta no sólo en el nivel intersectorial sino también en el interjurisdiccional, o entre las esferas de gobierno y de la sociedad civil. A continuación se presenta un análisis de las dificultades estructurales para generar articulación intersectorial, a partir de las siguientes perspectivas:

- estructuras organizativas compartimentadas
- normativas distintas
- racionalidades técnicas diferentes
- burocracias, conformaciones profesionales y regímenes laborales diferentes
- campos de conocimiento especializados
- configuraciones culturales variadas

### ***a) Estructuras organizativas compartimentadas***

Las áreas sociales están organizadas sobre la base de estructuras diferentes que se fueron distanciando cada vez más en la medida en que la tarea del Estado se complejizó y se profundizó la división del trabajo. Es muy común encontrar también situaciones de fragmentación institucional al interior de las áreas (por ejemplo, dentro del área social, las subáreas de tercera edad, niñez y adolescencia, mujer, desarrollo comunitario, etc.). Al día de hoy, existen criterios distintos para hacer la distribución de recursos o para definir jerarquías, cadenas de mando y división de funciones. Incluso, la división geográfica por zonas de intervención al interior de un país o provincia/estado no es coincidente en las distintas áreas sociales. A su vez, al interior de cada área se han generado superposiciones de funciones de distintas jurisdicciones (nivel nacional, provincial/estadual o municipal). En general, en las áreas sociales, los procesos de descentralización y desconcentración han seguido criterios distintos y se han transferido responsabilidades a los niveles jurisdiccionales inferiores (estados, provincias, departamentos, municipios) en distintos tiempos, con distinto ritmo e intensidad. En consecuencia, la asignación de responsabilidades sobre las distintas actividades es tan diferente que los procesos decisorios resultan extraños unos a otros y muy difíciles de compaginar entre sí (Linden, 1994; Matus, 2007).

### ***b) Normativas distintas***

Las normas emanadas de los poderes ejecutivo y legislativo no reconocen un patrón común de pertenencia en el marco de las políticas

sociales, sino que fueron emergiendo por separado, en distintos momentos históricos y como producto de diferentes motivaciones políticas. Asimismo, los procedimientos, amén de los aspectos similares que tienen en virtud de sus marcos administrativos comunes, tienden a diferenciarse por el hecho de tener que reglar los movimientos de estructuras disímiles, tal como se las caracterizó en el párrafo anterior. Todo esto hace que resulte difícil la tarea de organización de actividades conjuntas dado que hay que solicitar permanentes autorizaciones o excepciones a la normativa vigente para conjugar tiempos y estilos de trabajo (Matus, 2007).

### ***c) Racionalidades técnicas diferentes***

Las distintas relaciones medios-fines (racionalidades técnicas) proporcionan un cuadro complejo que resulta difícil de compaginar. Hay intervenciones sociales claramente orientadas a la provisión de servicios permanentes (tales como las de salud y educación) que hacen un seguimiento de los beneficiarios a lo largo de muchos años –más aún en el caso de la educación, que es formadora de sentidos y de ciudadanía–; mientras que otras, como la de construcción de viviendas e infraestructura social, proveen un bien de una vez y para siempre, por lo que su implementación es relativamente corta. Las políticas de transferencia de ingresos (a la infancia, jefas de hogar o desocupados) tienden a instalarse por períodos amplios mientras que las políticas llamadas compensatorias suelen ser de más corta duración y se adecuan a las necesidades de la coyuntura. Hay políticas de carácter universal (educación, salud, asignaciones por hijo) mientras que en otros casos subsiste el paradigma focalizador de los 90 (compensatorias, transferencia de ingresos para desocupados). Por su parte, hay políticas proveedoras de servicios que agotan la mayor parte del gasto en el pago de salarios y honorarios (educación), mientras que en otras el grueso de las erogaciones se destinan a la distribución de bienes o subsidios. Este mosaico de orientaciones en política social se traduce en una diversidad de racionalidades técnicas que implican la existencia de diferentes criterios de priorización de alternativas, de inversión, de organización de presupuestos y recursos en general, como

así también diferentes tiempos asignados a sus metas y diferentes expectativas en relación con los resultados.

***d) Burocracias, conformaciones profesionales y regímenes laborales diferentes***

La burocracia que trabaja en cada área –entendida ésta como el conjunto de agentes, tanto administrativos como técnicos y profesionales, que desarrollan tareas al interior del aparato proveedor de servicios– tiene modalidades de capacitación y reclutamiento diferentes que le otorgan características disímiles (con prácticas, representaciones y valores distintos), amén de las normas que regulan sus actividades (Gómez Campo y Tenti Fanfani, 1989). Un capítulo especial sobre el cual es necesario prestar atención es el de los *clusters* de profesiones –con sus respectivas culturas y procesos de formación/capacitación– que nutren a la burocracia de las diferentes áreas sociales. Profesores de educación inicial, básica, media y especialistas varios en ciencias de la educación en el área educativa; médicos, odontólogos, enfermeros, psicólogos, anestesistas, radiólogos, en el área de salud; trabajadores sociales, educadores populares, animadores culturales, en áreas de promoción social. Cada uno de estos *clusters* tienen regímenes laborales diferentes con estatutos que los rigen por separado, y no es raro encontrar distintas prescripciones aún entre profesiones que pertenecen a un mismo grupo. Por su parte, la burocracia maneja y busca incrementar su cuota de poder con el fin de perpetuarse, razón por la cual termina siendo resistente a los intentos de cambio, entre ellos, los que están orientados a la intersectorialidad (Weber, 1969; Bardach, 1977 y Subirats, 1989). Esta cuota de poder deviene más importante aún cuando se trata de la burocracia que se encuentra en la línea de contacto con los destinatarios de la política (Lipsky, 1980).

***e) Campos de conocimiento distintos***

El desarrollo de los sectores en el Estado moderno y su despliegue burocrático es parte de un proceso de racionalización y secularización que ha tenido su correlato en los campos del saber. El resultado de esto ha sido la conformación de diversos ámbitos académicos en los que se han cultivado

disciplinas también sectorialmente y desde los que se han formado profesionales y recursos humanos en general en concordancia con los diversos espacios de acción gubernamental. Cada área encuentra su correspondencia con un tipo específico de profesiones y de campos disciplinares. Por ejemplo: el área de educación, con las ciencias de la educación y la profesión docente; el área de salud, con las ciencias de la salud y profesionales tales como los médicos, los enfermeros y los psicólogos. Las disciplinas han dado lugar a la tradicional organización de las universidades por facultades, generándose de este modo una compartimentación disciplinar del saber (Matus, 2007).

### ***f) Configuraciones culturales variadas***

La formación profesional, las prácticas, las normas de cada sector, van generando ciertos esquemas de valor, de representación de la realidad, de relación y de creatividad que adquieren configuraciones distintas, modeladoras de la acción de los actores. No resulta difícil encontrar ciertos estilos en los educadores que son distintos de los agentes de salud o de quienes trabajan en políticas de erradicación de la pobreza. Las prioridades son diferentes, el lente con el que se analizan los problemas y las estrategias de intervención también. Consecuentemente, cada área tiende a interpretar que el centro de las decisiones debe estar ubicado en su propio espacio y que las demás áreas deben subordinarse. También suele ocurrir que algunos problemas son considerados “propios” y se interpreta que corresponde intervenir de modo casi exclusivo o, en el caso opuesto, “ajenos” y por lo tanto no corresponde intervenir.

**Cuadro 2. Dificultades estructurales para generar articulación intersectorial**

Estructuras organizativas	Compartimentación interinstitucional Criterios distintos para definir jerarquías, cadenas de mando, división de funciones y distribución de recursos Diferentes estructuras geográficas
---------------------------	---

	<p>Diferentes formas y niveles de descentralización y desconcentración</p> <p>Fragmentación intrainstitucional</p>
Normativas	<p>Distintos momentos históricos de emergencia</p> <p>Diferencias en los procedimientos</p>
Racionalidades técnicas	<p>Distintas relaciones entre medios y fines</p> <p>Bienes y servicios diferentes</p> <p>Distintos períodos de tiempo para la provisión de servicios</p> <p>Diferencias de sentido y de paradigma de la política pública</p>
Burocracias, conformaciones profesionales y regímenes laborales	<p>Diferente formación profesional, reclutamiento y capacitación</p> <p>Regímenes laborales distintos</p> <p>Culturas y prácticas profesionales distintas</p> <p>Son poseedores de una importante cuota de poder en la toma de decisiones</p>
Campos de conocimiento	<p>Disciplinas compartimentadas</p> <p>Organización tradicional de las universidades sobre la base de facultades</p> <p>Disciplinas (conocimiento) asociadas a sectores y ministerios o secretarías (acción)</p>
Configuraciones culturales	<p>Esquemas de valores diferentes</p> <p>Representaciones distintas</p> <p>Identidad profesional (propios y ajenos)</p>

**Fuente:** Elaboración propia

Amén de estos fenómenos que explican las razones históricas de orden estructural del distanciamiento entre las áreas sociales, hay que tener en cuenta que en el sector público está presente la racionalidad política, ya sea la relacionada con los partidos y agrupaciones o simplemente la de la dinámica del poder en general (supremacía/subordinación, conflicto, negociación, consenso). En cada ministerio, secretaría u otra estructura a nivel central, cada vez que asume el mando una nueva autoridad política, se generan reorientaciones valorativas y prácticas que le dan nuevos sentidos a la política pública, y consecuentemente, realineamientos en las relaciones, grupos y redes, dentro y fuera del organismo público.

La lógica política (lucha de poder) intersecta a la lógica técnica (relación medios–fines) y a la lógica administrativa (normas y procedimientos), generándose una situación de permanente tensión y negociación de valores acompañada de argumentos fácticos propios de los campos del saber relacionados con el sector (Cohen y Franco, 1992). A esto se agrega la presencia de la lógica comunicacional, con la producción de símbolos que apelan a los sentimientos y a la subjetividad (slogans, imágenes, términos que se ponen de moda, modelos simples que permiten explicar la realidad de modo sencillo y contundente, apelaciones al compromiso, e incluso el “silencio simbólico”, que representa aquello de lo que conviene no hablar a fin de no correr el riesgo de quedar fuera del círculo de poder).

Si contemplamos en cada sector el conjunto de actores que intervienen, se puede observar la existencia de funcionarios y burócratas que responden a distintos jefes políticos, distintas líneas de un mismo partido o distintos partidos, y en general, variados grupos de poder insertos en las estructuras públicas. Todo esto genera un sistema de lealtades en cada dependencia que es menester tener en cuenta a la hora de analizar los acuerdos con otros sectores. Es necesario advertir que cada acuerdo significa concesión, es decir, pérdida de decisión e influencia en terminos políticos, dado que se debe compartir un espacio con el resto de las partes, aunque la decisión de hacer alianzas (o apoyarlas si es que llegan como una imposición) implica contar con la expectativa de una ganancia de poder

mayor en el futuro para que resulten atractivas.

De acuerdo con el análisis precedente, ningún actor, agencia o dependencia gubernamental por sí sola tiene el conocimiento, la información, los recursos, la postestad y el poder político suficiente para resolver problemas complejos y diversificados que atraviesan diferentes sectores o áreas. En relación con esta constatación, no son pocas las experiencias intersectoriales que se han puesto en marcha y que pueden exhibir logros (aunque parciales) cuando se trabaja sobre problemáticas que intersectan diferentes áreas. Tal como lo señalan James, Thomas y Williams (2005), los intentos de abordaje de estas problemáticas (o *issues*, según su denominación) reflejan que deben existir determinadas condiciones entre las que se mencionan:

- liderazgos compartidos
- presupuestos comunes (al menos en parte)
- estructuras combinadas y equipos integrados
- marcos de gestión colaborativos
- incentivos y nuevas formas de responsabilización
- culturas colaborativas
- nuevas formas de provisión de servicios orientadas al ciudadano.

Los autores plantean además que los agentes gubernamentales involucrados en prácticas intersectoriales enfrentan el desafío de desarrollar habilidades especiales relacionadas con una comunicación efectiva, relaciones personales fluidas y colaborativas, trabajo en red, manejo de la complejidad y la ambigüedad

Por otra parte, un estudio llevado a cabo en las provincias de Canadá, en comparación con estados norteamericanos y con otras experiencias británicas (Peach, 2004) recoge un interesante bagaje de “lecciones”. Numerosas provincias de aquel país han desarrollado marcos de políticas interdepartamentales (*cross-government policy frameworks*). Más allá de las diferencias propias de escenarios particulares en los que se realizan las experiencias intersectoriales, se identificaron una serie de características

comunes en la composición de estos marcos:

- a. En todos los casos, las iniciativas de políticas horizontales fueron construidas en torno a diseños orientados a resultados, proveyendo un foco para la acción de actores no sólo gubernamentales sino también no gubernamentales.
- b. El compromiso de los gabinetes y las agencias nacionales ha sido esencial para desarrollar y para sostener burocracias comprometidas con políticas horizontales (de acuerdo intersectorial).
- c. Se han implementado cambios en los procesos que han facilitado o inducido la acción intersectorial (desembolsos presupuestarios, evaluación del desempeño de los funcionarios públicos, etc.).
- d. Se ha buscado brindar participación a involucrados o al público en general en el proceso de desarrollo de las políticas públicas, incluso buscando la composición de mesas con actores no gubernamentales.

## **2. Los sistemas educativos, la gramática y la cultura escolar**

Señala Viñao (2002) que los sistemas educativos nacionales, tal como se los conoce hoy en día, son el producto de más de cuatro siglos de evolución, aunque las principales transformaciones se llevaron a cabo durante los siglos XIX y XX. La educación pasó de ser un tema de cada lugar o ciudad, a cargo de la iglesia, el ámbito de trabajo u otra institución social para pasar a ser asunto de orden público a cargo de los Estados nacionales y los docentes pasaron a ser servidores públicos.

En ese proceso, los sistemas educativos fueron adquiriendo características similares en todos los países: a) están compuestos por una red de instituciones educativas relacionadas entre sí y diferenciadas por ciclos; b) son gestionadas o controladas por agencias públicas; c) también costeadas, –al menos en parte– por el sector público; d) es el sector público el que expide los créditos; e) los docentes son formados –o su formación es

supervisada– por el sector público.

Se desarrolló una administración de gestión, ejecución e inspección, se regularon los contenidos, disciplinas, métodos y modos de organización escolar, se profesionalizó la formación docente (organizando establecimientos específicos para su formación), y se difundió entre ellos una cultura, valores y normas. Sobre la base de criterios uniformes pero en una estructura diferenciada y jerarquizada, los establecimientos conformaron una red en función de sus planes de estudio y destinatarios. La estructura escolar se erigió sobre la base de niveles educativos, ciclos y etapas, con requisitos de entrada en cada uno de ellos y acreditaciones a la salida, por un lado; y de segmentos paralelos o trayectorias diferenciadas, por el otro. Al proceso de sistematización (articulación interna) lo acompañó el de segmentación (diferenciación horizontal y vertical).

A lo largo del tiempo se mantienen las notas esenciales de los sistemas educativos y también de la organización de las escuelas. Tyack y Cuban (1995) explican por qué persiste lo que ellos llaman “la gramática escolar”, es decir, la división de tiempos y espacios en las escuelas, la clasificación de estudiantes y su ubicación en clases, grupos, aulas o divisiones, la organización del conocimiento en materias, los créditos, todo lo cual puede ser interpretado de modo análogo a la gramática que organiza el sentido en la comunicación verbal. La razón de la persistencia es que la gramática escolar es un producto histórico y es el resultado de la movilización de recursos y poder, de modo que, mientras más poderosos y prestigiosos son los grupos que promueven, llevan a cabo y reproducen esta gramática, más difícil resulta generar cambios.

Más aún, si se toma como ejemplo la escuela elemental con su organización por grados, resulta ahora tan familiar que se ha “naturalizado” como la única forma posible, al punto que resulta muy difícil imaginar algún tiempo en que esto resultó distinto o pensar en la posibilidad de que existan otras alternativas que puedan ser aplicadas tan masivamente. De ese modo, los patrones institucionales de conducta que han devenido habituales suelen ser los caminos más idóneos para encarar obligaciones complejas, e incluso, los que en gran medida permiten ahorrar esfuerzos.

A la par de la conformación de los sistemas educativos y del despliegue de la estructura escolar, se desarrolló la profesionalización docente. Un cuerpo de docentes laicos dirigidos por el Estado sustituyó a los religiosos, que estaban bajo el poder directo o indirecto de la iglesia. Esto no significó necesariamente un cambio radical en el conjunto de normas y valores, puesto que en el sistema escolar moderno conviven la forma “pastoral” o “sacerdotal” con la forma “profesional” propia del Estado burocrático (Tenti Fanfani, 2005). No obstante ello, el Estado pasó a hacerse cargo de la formación, a través de escuelas normales u otras formas, o en su defecto, de la regulación y supervisión de la misma. Asimismo, instituyó el marco legal con los requisitos de acceso y las condiciones de trabajo de la profesión docente. Fueron convertidos en servidores públicos integrados a un sistema con sus reglas, disciplina y control. Ganaron en autonomía pero de este modo perdieron permeabilidad al medio local, a su población, a la iglesia y otras instituciones del medio.

Viñao (2002) visualiza al factor cultural en las escuelas como uno de los componentes que explican la resistencia al cambio. Señala que los profesores son los actores centrales a tener en cuenta a la hora de pensar en el cambio educativo (mencionando entre otros a los alumnos, los padres, los directivos y los administrativos), por su especial posición y el papel relevante que desempeñan en la escuela. También marca que suelen ser un problema para los especialistas, gestores y supervisores a la hora de aplicar reformas.

Una opinión tan tajante se sustenta en la idea de que los maestros tienen sus intereses, creencias e información que los lleva a defender el status quo más que abogar por cambios en la escuela. Hay viejas maneras de trabajar, reglas básicas ya solidificadas y una cultura política de las escuelas que se traduce en un determinado ordenamiento normativo. El autor ofrece la siguiente definición de “cultura escolar”:

Conjunto de teorías, ideas, principios, normas, pautas, rituales, inercias, hábitos y prácticas (formas de hacer y pensar, mentalidades y comportamientos) sedimentadas a lo largo del tiempo en forma de tradiciones, regularidades y reglas de juego no puestas en entredicho, y compartidas por sus actores, en el seno de las instituciones educativas (p. 73).

No obstante lo anterior, la opinión de Viñao está acompañada por una mirada comprensiva hacia los docentes por las condiciones en las que éstos imparten educación. La presión que resulta de tener que responder a las exigencias cotidianas, a lo inmediato y a las vicisitudes que deben enfrentar, se agrega a las responsabilidades que les vienen fijadas desde los niveles superiores de decisión del propio sistema educativo, con plazos prescriptos. Exigencias todas que provocan que el tiempo del aula pierda peso frente al tiempo destinado a tareas burocráticas o al tiempo de atención a las contingencias del medio, todo lo cual dificulta el desarrollo de relaciones personalizadas con los alumnos y las posibilidades de imprimirle sentido a la tarea cotidiana del aula.

En ese marco, los profesores suelen ser reticentes con las propuestas de cambio de los especialistas en educación. Terminan confiando más en sus pares que en los expertos porque, aún cuando éstos provienen del sistema educativo, son externos a la estructura escolar. Las opiniones que tienen origen en quienes no están, como ellos, “en el campo de juego” o “en el barro”, son percibidas como irreales e impracticables, cuando no consideradas ininteligibles.

Además de los actores, otros aspectos o elementos visibles que conforman la cultura escolar son: a) los discursos, lenguajes, conceptos y modos de comunicación utilizados en el mundo académico y escolar (se trata de una jerga que debe ser aprendida y manejada en la relación entre los actores); b) los aspectos organizativos e institucionales; c) la cultura material de la escuela (su entorno físico y objetos).

Las posibilidades de generar transformaciones (de todo tipo, aunque se intenta entrar en el análisis de generar condiciones y prácticas de intersectorialidad) radican, según Tyack y Cuban (1995) en el desarrollo de capacidades para “trabajar en los márgenes”. Los cambios han tenido lugar cuando se han llevado a cabo desde “la periferia” del sistema y en nichos especializados. En la misma línea, Viñao (2002) sostiene que cualquier transformación que implique instaurar una nueva cultura, ha de relacionarse y articularse con la cultura existente (la cual no puede ser desconocida ni puede dejar de ser analizada), apoyándose en ella o al menos en parte de

ella.

Se observa la coincidencia con Lindblom (1991), quien manifiesta que las formas efectivas de tomar decisiones (y las más usuales, si no las “reales”) son las que denomina “incrementales”. Esto significa tomar decisiones en el borde, apoyándose en gran medida (y manteniendo) decisiones anteriores que han sido construidas socialmente, que han establecido sus propias normas y que cuentan con historia. En oposición a las decisiones incrementales, se encuentran las que muchos autores sostienen como “racionales” o “racionales puras”, que suponen un estudio de alto contenido técnico sobre la factibilidad y la conveniencia de las medidas a tomar en función de los resultados estimados (Aguilar Villanueva, 1996). Sin embargo, los límites de los intentos de tomar decisiones puramente racionales radican en que éstas no contemplan el contenido un tanto difuso de la negociación política, siempre presente en espacios multiactorales (siendo esa la características de todos los espacios donde se toman decisiones públicas). La negociación política implica ceder, mantener, conservar parte a la vez que transformar.

Tedesco (1997) plantea en esta línea, que las innovaciones en educación deben –además de reconocer antecedentes en alguna tradición pedagógica– lograr establecer un anclaje institucional en la escuela y en el sistema educativo, de modo similar al planteo de Viñao (2002) de que las transformaciones deben expandirse institucionalmente para ser exitosas. Este autor resalta además la necesidad de transformar a los profesores en aliados del cambio, descartando la posibilidad de lograrlo sin su participación y la modificación de su cultura. En un trabajo anterior (Neirotti y Poggi, 2004), se ha planteado que para lograr llevar a cabo innovaciones educativas es menester visualizar a las mismas no sólo como un proceso de distribución de nuevos recursos (pedagógicos, de gestión y materiales) sino también de cambio de las representaciones (forma de ver y de explicar la realidad) de los docentes y de sus prácticas educativas, puesto que esos son los núcleos más duros del cambio.

### 3. Sectores e intersectorialidad en América Latina

Se puede observar la existencia de diferencias entre las áreas sociales en relación con el grado de institucionalidad alcanzado. Antes de pasar a analizar la intersectorialidad conviene hacer un repaso del proceso de institucionalización y su correspondiente burocratización en tres sectores que son tomados en consideración en ambos casos (Villa El Salvador y Cerro Navia) de este trabajo: educación, salud y desarrollo social.

El sector educación se desarrolló a finales del Siglo XIX, en la etapa de formación del Estado nación, con el propósito de contribuir a formar las comunidades nacionales, difundir y consolidar el español como idioma oficial, enseñar una historia oficial que garantizara identidad y por supuesto, alfabetizar la población e instalar el sistema de educación básica (Isuani y Tenti, 1989; Tedesco 1993; Franco, 1997). Fue el momento en el que el Estado moderno en formación suplantaba a la Iglesia Católica en la provisión de servicios educativos y sociales. En este marco, se puede hablar de una institucionalización temprana, en la que es posible identificar la normativa, los planes, la organización curricular, el reclutamiento y la formación de los docentes. Es decir, se conformaron sistemas educativos con su propias reglas y cultura. Según Viñao (2002), la forma que éstos adquirieron en América Latina no difiere demasiado de las que tomaron en otros lugares del mundo y, tal como se señala en el apartado siguiente, esta institucionalización temprana del sector educación y la correspondiente burocratización explica en parte la escasa propensión a la intersectorialidad<sup>5</sup>.

El sector salud tuvo en aquella época fundacional un foco de política sanitaria (cuidado de puertos, espacios públicos, mercados, etc.) y alcanzó su desarrollo como sistema de salud pública (despliegue de sistemas de

---

5 Dice Navarro Navarro (2004, p. 162): “En el sector educacional, la intersectorialidad es nueva. Quizá incluso se pueda hipotetizar que parte de la baja efectividad de algunas políticas se debe a su mirada intrasectorial y a la escasa articulación con otros sectores de intervención gubernamental. Ello parece hasta incomprensible en un sector donde se sabe que los factores que explican resultados son precisamente múltiples; esta constatación majadera de la multi-causalidad de los resultados escolares debiera haber bastado para generar propuestas intersectoriales destinadas a influir en las causas de los bajos desempeños. Pero no ha sido así. No hay aún un criterio ordenador de las políticas que precise ámbitos y límites sin confundir o eludir responsabilidades”.

protección de la salud, hospitales públicos y centros de salud) en décadas posteriores. Este sector, si bien se desarrolló luego que el educativo, también puede ser identificado como de institucionalidad temprana y en correspondencia con el paradigma del Estado burocrático. No obstante ello, presenta una clara diferencia con el sector educación a partir de la década de 1970, cuando la Organización Panamericana de la Salud, a través del Centro Panamericano de Planificación en Salud propone un cambio de paradigma. Se tuvieron entonces en cuenta las interrelaciones entre el sector salud y otros ámbitos del medio social, incorporando nuevas ciencias relacionadas con la salud, tomando en consideración varias perspectivas para ver los problemas de salud y contemplando la multicausalidad de los mismos.

A partir de la década de 1980, se desarrolló el enfoque de la planificación y la gestión estratégica en salud, en el que se contempla la participación de diversos actores –principalmente en atención primaria–, se enfatiza el accionar preventivo y se apela al protagonismo de la comunidad organizada y de los propios beneficiarios (Testa, 1995). En este marco, actualmente coexisten componentes del Estado burocrático con el de la gestión en red (articulando hospitales, centros de atención de la salud, agentes del gobierno, agentes de la comunidad, beneficiarios) propia del estilo de gobierno posburocrático (Rovere, 1998).

La política orientada al tratamiento de la pobreza mantuvo su carácter asistencial<sup>6</sup> hasta la década de 1960, cuando emergió el paradigma de la promoción comunitaria y luego adquirió su forma actual, ligada a una visión integradora del desarrollo social, a partir de la década de 1980. Bajo el nombre de política(s) de desarrollo social se tiende a reunir todas las acciones cuyo propósito es atender la problemática de la pobreza, que tienen un carácter residual en las áreas sociales “duras” (es decir, más institucionalizadas) tales como educación, salud, vivienda, etc. Los objetivos y estrategias del desarrollo social están menos definidos, sus agentes menos identificados profesionalmente y su reclutamiento menos

---

<sup>6</sup> Plantea Tenti Fanfani (1989, p. 108) en referencia a aquella época, que...*una de las características estructurales de la asistencia y la promoción es la extrema diversidad programática, su carácter generalmente difuso y relativamente indefinido, la discontinuidad en los programas, las superposiciones administrativas, la búsqueda de efectos inmediatos y su eventual utilización política, etc.*

reglamentado. Los sistemas de educación y de salud tienen una administración con grados mayores de “densidad” (Mayntz, 1985) que los de desarrollo social, es decir, tienen mayor cantidad y calidad de procesos de producción de servicios puestos en marcha, estructuras más acabadas, normas, mandatos, prohibiciones y estímulos<sup>7</sup>.

Se podría decir entonces, que la política de desarrollo social está en proceso de estructuración y aunque apunta hacia la búsqueda de esquemas de gestión en red y de interacción con la comunidad, mantiene aún varios ingredientes propios de un modelo no precisamente burocrático sino preburocrático e incluso en ocasiones adquiere características de tipo político-clientelar. Sin embargo, ésta es una de las áreas que mayor demanda de intersectorialidad presenta (a nivel nacional y local) en función de la problemática creciente de inequidad y exclusión social, que ha generado la necesidad de considerar estos fenómenos no ya como marginales sino ocupando un lugar central y de largo plazo en la agenda pública.

A partir de la década de 1980 se pusieron en marcha nuevas formas de intervención social, entre las que se destacan los fondos de inversión social, las redes de protección social y posteriormente (décadas de 1990 y 2000) variados programas de transferencia de ingresos. El nuevo paradigma tiene peculiaridades tales como su orientación integral, su enfoque multidimensional de la pobreza, la centralidad de la familia, la participación social y la corresponsabilidad, el tema de género, y la atención a todo el ciclo de vida (individual y familiar) (Franco, 2006).

Áreas que tradicionalmente estaban ligadas a enfoques institucionales y judiciales, asociados con la internación y la seguridad, tales como la de infancia y la drogadicción, han pasado a tratar sus problemas y pergeñar estrategias de solución desde enfoques integrales y multidisciplinarios, con fuerte atención al fortalecimiento de la familia. A su vez, han sido

---

<sup>7</sup> Repetto (2009 a) plantea que una mayor institucionalización (lo que sería equivalente a lo que aquí se llama institucionalidad dura o densa) no necesariamente significa institucionalidad de mayor calidad, puesto que a veces deriva en rigideces, rutinas improductivas o simples formalismos (a lo cual agregaríamos excesos de burocratización y enredos de normas).

incorporadas a espacios institucionales de desarrollo social o de desarrollo humano.

En cuanto a los intentos de acción intersectorial producidos en América Latina, éstos han sido de variados tipos, basados en modelos organizativos diferentes, tales como las estructuras de carácter matricial (elaboradas sobre la base de un criterio funcional doble), los dispositivos de enlace interministeriales, los grupos de trabajo conjunto, los grupos de proyectos o las comisiones intersectoriales. Se destacan las “cámaras” en Brasil, creadas durante el gobierno de Fernando Enrique Cardoso y que persistieron durante los mandatos posteriores, las cuales reúnen grupos de ministros por áreas temáticas, entre las que se encuentra la de políticas sociales. En la misma línea se ubican los comités interministeriales, entre ellos el social, de Chile, que funcionan desde la época del Presidente Frei y que luego, durante el mandato de Ricardo Lagos fueron suplantados por otros dedicados a temas trasnversales más específicos (igualdad de oportunidades, infancia y adolescencia, maltrato infantil, etc.). En Argentina existió el Gabinete Social (conformado en 1997 durante el gobierno de Carlos Menem), luego suplantado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (gobierno de Eduardo Duhalde) que subsiste hasta ahora. En México se formó, durante el mandato del Presidente Fox, la Comisión de Desarrollo Social y Humano y desde 2002 funciona el Gabinete de Desarrollo Social y Humano.

Estos instrumentos organizativos son considerados “soft”, por ocuparse de la gestión relacional y la articulación horizontal, frente a los instrumentos “hard”, destinados a garantizar la estabilidad de la organización y el orden jerárquico de los sectores. Por esa razón, Serra (2004) considera que tienden a la subordinación hacia los sectores y finalmente, a su debilitamiento. Su vigencia ha estado ligada a la intervención directa de los responsables políticos de peso ubicados en la cúspide del gobierno (por ejemplo, ministros o secretarios) y ha cesado cuando éstos se han visto en la necesidad de delegar responsabilidades en cuadros jerárquicos inferiores.

Sin embargo, experiencias como éstas, u otras más integradas a través de programas, tales como “Oportunidades” de México, “Bolsa Familia” de Brasil, “Chile Solidario”, la puesta en marcha de programas de “ciudades saludables” en múltiples localidades o de cuidados de primera infancia, han dejado lecciones que han sido recogidas en una investigación encargada por el Banco Interamericano de Desarrollo y que estuvo a cargo de Nuria Cunill Grau (2005). En la misma se abordaron casos de Brasil, México, Chile y Argentina y, entre otros aspectos, se sacaron conclusiones respecto de las situaciones en las que la intersectorialidad tiene mayores probabilidades de aflorar:

- Temas o problemas que traspasan la esfera de competencia de un órgano, como es el caso de la problemática nutricional y alimentaria, que requiere el concurso de los sectores de salud, educación e incluso de políticas macroeconómicas, contemplando un gran variedad de especificidades regionales y locales.
- Problemas de carácter transversal como son los de género, edad y diversidad, en los que es preciso abordar integralmente la perspectiva social, sanitaria, educativa, laboral, etc.
- Cuando es menester elaborar agendas concertadas en torno a problemáticas multifacéticas como la del desarrollo social.
- Proyectos que involucran el espacio local como un todo (generalmente en el marco de procesos de descentralización), tales como los de mejora de la calidad de vida, de desarrollo sustentable, de desarrollo social o de lucha contra la exclusión.

Entre las condiciones que facilitan la viabilidad técnica de la intersectorialidad, se señalan las prácticas presupuestarias integradas y la existencia de pautas de evaluación que incluyan los resultados e impactos ligados a la sinergia producida por la intersectorialidad. En relación con las condiciones políticas, se sugiere el diseño de dispositivos institucionales que no sólo minimicen las posibilidades de resistencia de los sectores sino que contribuyan a la creación de comunidades de sentido con espíritu de colaboración. Esto supone facilitar la construcción de visiones compartidas,

el desarrollo de capacidades integradoras y la influencia mutua en la toma de decisiones. Por último, la presencia de figuras políticas de relevancia u órganos que puedan funcionar como agentes catalíticos constituyen otro factor político fundamental.

#### **4. El Estado mira hacia la sociedad civil**

Para dar lugar a respuestas más efectivas en una sociedad compleja e interdependiente ha surgido la propuesta de “Estado relacional”, a partir del supuesto de que la sociedad civil asume parte de la responsabilidad que otrora fuera exclusiva del Estado. Se trata de un modelo posburocrático que permite gestionar la interdependencia público–privado (Mendoza, 1991 e Ysa, 2004). Para llevar a cabo procesos intersectoriales es menester alinearlos con la apertura y organización de la participación de la sociedad civil. En este sentido, es importante tomar conocimiento de la emergencia de diversas expresiones organizadas de la comunidad (sobre todo la local) y del peso relativo que pueden llegar a tener en los procesos de toma de decisión.

Bajo el genérico de “sociedad civil” se han agrupado una diversidad de formas de sociabilidad con denominaciones diversas, tales como organizaciones no gubernamentales, tercer sector, economía solidaria, economía social, economía del trabajo, movimientos sociales o sector público no estatal. Tienen en común su pertenencia al ámbito de lo asociativo, lo altruístico, lo voluntario, como así también la búsqueda de la inclusión y la identidad.

Si bien el uso del término “sociedad civil” reconoce una amplia y larga tradición en el pensamiento social en general y en el desarrollo de las ciencias sociales en particular, tal como argumenta Garretón (2000), emerge en nuestros tiempos como producto de la crisis del Estado de bienestar y de la matriz estatal-nacional-popular. Esta forma de Estado había generado un modo de participación en el que predominaba la absorción de la sociedad civil por parte del Estado. La instauración de las dictaduras en América Latina, durante la segunda mitad del siglo pasado, generó un debilitamiento

de la política como práctica y también como valor. De este modo, distintas manifestaciones participativas de la sociedad quedaron “al desnudo”, sin el ropaje político que antes las caracterizaba. En la misma línea de razonamiento, García Delgado (1998) advierte que el mundo asociativo no partidario o no político ya había existido durante la época del Estado liberal, aunque con características más filantrópicas, fomentista, parroquial e incluso débil, pero emergió luego de la crisis del Estado social configurándose como un nuevo e importante espacio público no estatal.

Garretón (2000) distingue tres grandes momentos de presencia de la sociedad civil, en el paso de los regímenes autoritarios a los democráticos en América Latina. El primero, de predominio autoritario, es de repliegue y despolitización, cuando la sociedad civil se encuentra desarticulada y ausente de espacio público. El segundo, de predominio de lo social, es propio de lo que el autor llama “transición invisible”: es de protesta y crítica contra la represión y las transformaciones económicas. Se generan, paulatinamente, formas de movilización social y movimientos de derechos humanos, culturales, urbanos, de género, ecológicos, etc. El tercero, de predominio de las soluciones políticas en torno a las cuales hay que movilizar a la sociedad civil: es un momento de doble subordinación, de los partidos políticos a la sociedad civil y de ésta a los partidos políticos.

El panorama se complejizó con los cambios culturales acaecidos en la sociedad civil en los últimos tiempos, donde muchos aspectos intersubjetivos adquirieron carácter público al traducirse en demandas de identidad, reconocimiento social y pertenencia. A los viejos movimientos y organizaciones (aquéllos aún asociados a clases –en el sentido socioeconómico del término– o corporaciones, tales como los movimientos sindicales, de campesinos y profesionales, como así también los que están ligados a la economía social y a la organización territorial) se sumaron otros –llamados “nuevos movimientos sociales”– que se relacionan con temas emergentes de la sociedad civil (movimientos de identidad, de género, ecologistas o de autonomía local), que trascienden lo privado en la medida en que las relaciones intersubjetivas que construyen adquieren “publicidad”.

A continuación se ofrece una enumeración de los distintos tipos de organizaciones que participan en la sociedad civil:

- Organizaciones no gubernamentales. Les cabe esta denominación a aquellas que cumplen las funciones que otrora realizara el Estado, ya se trate de brindar asesoramiento técnico a otras iniciativas que lleva a cabo la población o bien que ofrezcan financiamiento –el cual, a su vez, proviene de organizaciones de cooperación internacional, generalmente no gubernamentales–.
- Organizaciones solidarias, de caridad o filantrópicas, que se organizan para enfrentar problemas de pobreza, otros relacionados con carencias de orden biológico (discapacidad, tercera edad, niñez) o para ayudar en situaciones de catástrofe.
- Organizaciones de tipo cultural y deportivo.
- Organizaciones de base comunitaria, ubicadas en el territorio. Son las que están relacionadas con la actividad lúdica (recreativa, cultural y deportiva), con la organización del hábitat (sociedades de fomento, asociaciones vecinales), o con el apoyo a la provisión de servicios directos a la comunidad, realizados por instituciones estatales o religiosas (comisiones de apoyo a la escuela, la policía, el hospital, el centro de salud, la parroquia, etc.).
- Organizaciones gremiales y de profesionales.
- Organizaciones ligadas a la producción: cooperativas, mutuales, consorcios de microemprendimientos o redes de trueque, todos ellos identificados con la filosofía de la economía llamada social, solidaria o del trabajo.
- Organizaciones relacionadas con la afirmación y defensa de las identidades (de género, racial, regional).
- Organizaciones orientadas a la defensa del ambiente.
- Organizaciones destinadas al control de los servicios públicos (organizaciones de usuarios) y las que se dedican a la defensa del consumidor.

- Organizaciones de comunicación y educación popular.

La sociedad civil reúne, en parte, características del Estado, y en parte, del mercado. Es semejante al Estado por su orientación hacia el interés general (ya sea de toda la ciudadanía o de los miembros de un grupo que se reúnen en función de un propósito solidario). Y es semejante al mercado en el hecho de que toda acción que surge de la sociedad civil es voluntaria, movilizadora por la libre iniciativa de sus miembros.

El Estado tiene la característica de proveer bienes y servicios públicos, atender intereses que atañen al conjunto de la sociedad, que conforman la esfera de lo que se asocia con el bien común. A su vez, las disposiciones del Estado tienen carácter obligatorio, compulsivo, cuyo cumplimiento es garantizado por imperio de la coacción. En el otro extremo, el mercado es un espacio de producción de bienes privados y de participación libre, ámbito de transacciones donde se da lugar a la iniciativa privada. En síntesis: la sociedad civil proporciona bienes públicos a la vez que impulsa la elección individual (Gies, 1990 y García Delgado, 1998).

La sociedad civil refleja una desigual distribución de poder, conocimientos, capacidades organizativas, y los discursos en pos del fortalecimiento de la sociedad civil tienen connotaciones tanto de izquierda como de derecha. El amplio desarrollo que ha adquirido el concepto de sociedad civil en nuestros días está relacionado con el uso político se le ha dado, dando lugar a distintas orientaciones conceptuales. Entre ellas, tres se han destacado por su desarrollo e implicancias políticas: el neoconservadorismo, el neoinstitucionalismo y la teoría de la acción comunicativa.

El neoconservadorismo observa el surgimiento de la sociedad civil a la luz de lo que denomina “la crisis de gobernabilidad” de las democracias. Se basa en el informe elaborado para la Comisión Trilateral por Crozier, Huntington y Watanuki (1975), quienes sostuvieron que el liberalismo económico y la democracia política son contradictorios. Según estos expertos la democracia de masas genera niveles cada vez mayores de

demanda que no es posible satisfacer y que, por ende, hacen peligrar la gobernabilidad.

Las organizaciones de la sociedad civil cumplen, por este medio, una doble función: por un lado liberan al Estado de responsabilidades espurias, por el otro, lo debilitan restándole márgenes de poder al diseminar sus resortes de decisión entre una gran diversidad de actores. Estas funciones sólo se encuentran asociadas a lo micro y al ámbito local: la tendencia no es, entonces, la de brindarle a la sociedad nuevas posibilidades de “reapropiación” de espacios públicos sino la de traspasar la resolución de problemas a organizaciones “privadas” en un marco de desmovilización y quietud social.

El neoinstitucionalismo, por su parte, ha dado sustento a las nuevas líneas de financiamiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y otras entidades multilaterales de crédito. Sostiene que la economía está enraizada en instituciones, las cuales hoy no facilitan sino que obstruyen los procesos de producción, comercialización y distribución de bienes y servicios (North, 1990 y García Delgado, 1998). Las instituciones actuales son centralizadas, corporativas y politizadas, lo que genera falta de competitividad. Es menester entonces crear las condiciones para brindar nuevas instituciones que faciliten los costos de transacción, es decir, de información, negociación, contratación y que, por otra parte, brinden garantías contractuales.

Además del propósito principal de desligar al Estado de la función de provisión de servicios y de dotarlo de mayor capacidad regulativa, se despliegan una serie de líneas de acción relacionadas con el vínculo entre el Estado y la sociedad. Así, el propósito de descentralización, concesión, tercerización o privatización de empresas, servicios o actividades diversas del Estado impone la necesidad de contar con estructuras periféricas, empresas u organizaciones de la sociedad civil con capacidad de producir y gestionar en la provisión de bienes de carácter público.

Esta línea argumental destaca, en consecuencia, la necesidad de fortalecer las organizaciones de la sociedad civil para “mejorar” instituciones, es decir, para otorgarles una capacidad de gerenciamiento que

les permitan reemplazar al Estado en las nuevas funciones que se les delegan.

En tercer lugar cabe destacar la teoría crítica de Habermas que ha sido desarrollada por Cohen y Arato (2000), en el marco de una teoría política de la sociedad civil. Habermas (1987) considera –como lo hacen los exponentes del neoconservadurismo– que el sistema capitalista está sufriendo una crisis: la modernización de la sociedad (tanto por imperativos de la economía como de la administración pública) entra en tensión con la norma de autodeterminación política. Aunque lo que para los neoconservadores es crisis “de gobernabilidad” para Habermas lo es “de legitimación”: al poder administrativo de la burocracia estatal, que se ha desarrollado en el Estado intervencionista, y que priva sobre el derecho y los órganos representativos, hay que oponerle el poder comunicativo. Con un concepto normativo de lo público, Habermas propone aportar fundamentos –también normativos– que desvaloricen discursivamente los del poder administrativo y las justificaciones “racionalizadoras” de sus decisiones. A esto le llama “poder comunicativo”.

Las asociaciones de la sociedad civil representan, conforme a esta acepción, flujos comunicativos generados a partir del “mundo de la vida”. En éste, la coordinación de la acción se produce a través de normas reconocidas intersubjetivamente. Las asociaciones, entonces, plasman opinión pública y generan una persuasión que indirectamente influye en la voluntad pública: argumentan, interpretan valores, producen fundamentos y descalifican otros, sopesan alternativas, ofrecen soluciones. En otras palabras, forman opinión.

Se puede recurrir a la definición operativa que dan Cohen y Arato (2000) para aproximarse al concepto de sociedad civil:

Entendemos a la ‘sociedad civil’ como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social. Si bien las dimensiones autocreativas e institucionalizadas pueden existir por separado, a largo plazo se requiere tanto de la acción

independiente como de la institucionalización para la reproducción de la sociedad civil (pp. 8-9).

Cohen y Arato marcan la posibilidad de la existencia de una pluralidad de democracias, basada en un modelo tripartito de sociedad (Estado, economía, sociedad civil) con formas de democracia adecuadas a cada esfera y límites impuestos por los mecanismos de coordinación entre ellos. Cabe marcar una diferencia con la versión de Habermas: éste contrapone comunicación a administración, desde una perspectiva defensiva, mientras que los otros autores abogan –en sentido contrario y desde una perspectiva ética– una acción ofensiva sobre el Estado y la economía. De este modo plantean un desafío doble: Por un lado, la sociedad civil pujando para lograr mayores espacios de influencia e inclusión. Por el otro, la reforma institucional, abriendo o construyendo en el Estado estructuras de sensibilidad a la participación social.

En este proceso –de puja de la sociedad y de apertura del Estado– se van construyendo nuevas arenas públicas de mayor movilización, participación, representación, negociación, interlocución y definición de agendas públicas.

No obstante este optimismo, Bresser Pereira y Cunill Grau (1998) advierten que cabe cuestionar la asignación de un lugar pre-dado a la sociedad o la atribución a ella de una virtud intrínseca. La sociedad civil, reflexionan, no constituye un cuerpo homogéneo, sino que, a la vez que es fuente de solidaridad y del sentido comunitario, está cruzada por las desigualdades económicas y sociales. Es, de hecho, un concepto político ya que implica poder. Está formada por individuos y organizaciones con cuotas desiguales de poder derivado de su riqueza, de su conocimiento, o de su capacidad organizativa.

En otro orden de cosas, los autores ofrecen además el innovador concepto de “espacio público no estatal”, aquél donde la sociedad civil actúa en cercanía del Estado o incluso en asociación con él para producir valor, bienes y servicios públicos y para compartir funciones de control. Lo público no se agota en el Estado y es en la ruptura de la dicotomía Estado / sociedad civil donde puede encontrarse una de las mayores potencialidades

para el cambio social: el espacio en el que la sociedad civil delibera, asesora y controla a través de diversas instancias organizadas para participar por medio de representantes; es también un ámbito en el que se producen servicios (sociales, de salud, educativos, etc.) que tienen valor público y cuya producción el Estado delega o terceriza; y es incluso un lugar de gestión asociada con el Estado. De este modo se pluraliza la oferta de servicios sociales, se flexibiliza y se desburocratiza la gestión social, se ejerce un mayor diálogo entre los agentes estatales y la comunidad, se atiende a las demandas directas de la población y se generan instancias de monitoreo y control por parte de los ciudadanos.

## **5. Las redes: nuevo paradigma de organización de políticas públicas**

Al paradigma racional iluminista propio de la modernidad se opone, en nuestros días, el de la complejidad. Múltiples actores (organizaciones, movimientos o personas) que deben enfrentar diversos problemas que no tienen contornos precisos y que requieren soluciones combinadas y compartidas se relacionan y organizan en forma reticular. En el mundo de la producción, la globalización ha generado la posibilidad de llevar a cabo transacciones desde y hacia cualquier lugar del mundo en tiempo real, lo cual ha transformado los procesos productivos y administrativos orientándolos hacia una mayor flexibilización (producto de un mercado cada vez más cambiante) y junto con ello la estructura fordista y de organización jerárquica ha dado lugar a la producción modular organizada en red.

De modo análogo, el aparato del Estado ha experimentado su modularización a través de procesos múltiples de reestructuración. De ser una organización jerárquica y centralizada a nivel nacional está dándose lugar a un gobierno multinivel en el que confluyen instancias nacionales, intermedias y locales, con una presencia cada vez más protagónica del nivel municipal. Instancias supranacionales (organismos internacionales, banca multilateral, agencias de cooperación, etc.) están presentes también en la arena de las políticas públicas entablando relaciones y llevando a cabo transacciones no sólo con organismos de los gobiernos nacionales sino

también, de modo directo, con gobiernos intermedios y locales. Variados intentos de reforma apuntan a desburocratizar sus dependencias y a poner en marcha procedimientos más simples y expeditivos a la vez que menos compartimentados. Servicios públicos otrora conducidos desde las instancias centrales de gobierno, tales como los de educación y salud, se reordenan apuntalando a las instituciones ubicadas en el territorio (escuelas, hospitales o centros de salud) para que tomen sus propias decisiones.

Por su parte, la gestión de algunos de estos servicios es compartida con organizaciones de la sociedad civil, otros son controlados por dichas organizaciones o bien son consultadas con la comunidad las decisiones que se toman. Movimientos y organizaciones, tal como se ha explicado en el apartado anterior, presionan para ocupar un lugar con mayor poder de decisión en torno a temas públicos. A la par, ha emergido gran cantidad de iniciativas desde la misma sociedad civil que se ubican en el espacio de intersección entre el Estado y el mercado (producción de bienes, servicios públicos, servicios personales, actividades culturales, etc.). Buena parte de la actividad de la sociedad civil se nutre de sus propios recursos y otra parte proviene del Estado, pero también se cuenta con una considerable porción de fondos que son provistos por ONG y fundaciones de carácter nacional e internacional, agencias de cooperación internacional, organismos internacionales y la misma banca multilateral que, de modo no predominante aunque cada vez con más frecuencia, suele ubicar sus recursos de modo directo en organizaciones comunitarias.

Coexisten estructuras centralizadas y descentralizadas, y estilos de toma de decisión jerárquicos y horizontales. Confluyen dependencias del Estado nacional, intermedio y local; organizaciones estatales con las de la sociedad civil; entidades nacionales e internacionales. Recursos escasos, problemas complejos y multiplicidad de actores son considerados desafíos que, en el marco de la globalización, generan la búsqueda de modelos de gestión pública más flexibles, interdependientes e integrados. Se va perfilando, en medio de este panorama, una práctica de la toma de decisiones en red, que no reemplaza a la anterior modalidad jerárquica totalmente sino que comienza a coexistir con ella.

Así como se ha señalado en el apartado anterior la existencia de un tercer sector o sociedad civil, cuyas características son diferentes a las del Estado y del mercado, Lechner (1997) plantea que existe un tercer paradigma de coordinación, diferente al del Estado y del mercado. La forma de coordinación estatal es vertical, jerárquica, centralizada, pública y deliberada; mientras que la del mercado es horizontal, descentralizada, privada y no deliberada. El paradigma emergente de coordinación, producto de las estructuras multicéntricas que se van conformando, rompe con la concepción del Estado como núcleo exclusivo de representación, planificación y conducción de la acción pública; pero a su vez, el mercado no tiene ni la capacidad ni la responsabilidad de generar y sostener el orden social (como así tampoco de integrar y generar equidad). Son entonces las redes de política las que ofrecen posibilidades de articular las demandas de autonomía y participación en las decisiones públicas, de coordinar horizontalmente y descentralizadamente y de orientar a la vez la acción hacia la integración y la equidad.

Las redes de políticas reúnen a actores no sólo del mundo de la política y del Estado, sino también de la sociedad civil y del mercado. Estos procesos de decisión pública atañen al interés general y pueden ser analizados a través de un ciclo. Comienzan con movimientos deliberativos en la sociedad en torno a problemas sensibles que luego se transforman en issues (temas de debate público), siguen con la instalación de estos problemas en la agenda pública (conjunto de problemas estructurados y priorizados por la sociedad a través de sus instancias de deliberación), con la captura de algunos de ellos para ser ubicados en la agenda de gobierno (problemas que componen las promesas y decisiones que luego toman los gobernantes), con la deliberación en torno a las distintas alternativas, y finalmente con la adopción de una política y su posterior implementación. A su vez, sucesivas deliberaciones se producen en el momento de la implementación, que son disparadoras de nuevas decisiones (Dunn, 2003 y Parsons, 2007).

Las redes que se enganchan en estos procesos pueden ser de distinto tipo en función del parámetro con que se las analice (clasificación propia sobre la base de Börzel, 1997) :

- Estables o inestables, según el nivel de institucionalización.
- Abiertas o restrictas, según la modalidad de “admisión”.
- Sectoriales, intersectoriales, interjurisdiccionales o de articulación entre gobierno y sociedad civil, según la diversidad de nodos que las componen.
- Centradas en problemas y deliberación, en gestión o en producción de conocimiento, según la función principal.
- Homogéneas o heterogéneas, según la diversidad de sus componentes y el equilibrio de poder al interior de las mismas.

El desarrollo de redes facilita el paso de un estilo tradicional de gobierno u otro más flexible y dinámico. En aquél se concibe a la planificación como una actividad de tipo normativo y a la toma de decisión como un acto de racionalidad pura, basados en el presupuesto de un conocimiento exhaustivo de todas las variables que atraviesan los problemas, la disposición de recursos sin restricciones, una fuerte acumulación de poder por parte del Estado (como para prescindir de otros actores) y una implementación de políticas del tipo *top down*. En un gobierno posburocrático, la planificación se adapta a los contextos siempre cambiantes y se reconoce la multiactorialidad en la estructuración de problemas y en la búsqueda e implementación de soluciones; se asume el nivel provisorio de conocimiento dada la información siempre limitada, la escasez de recursos disponibles y el poder limitado –no obstante ser superior– del Estado; y el modo de aplicación de las políticas tiende a ser *bottom up* (Matus, 1992 y Parsons, 2007). Al decir de Martínez Nogueira (1998), la “certeza omnipotente” da lugar al “comportamiento estratégico”, modificándose los patrones de planificación y acción en apertura a la multiplicidad de actores relacionados con un problema y asumiendo que el conocimiento necesario para la toma de decisiones está condicionado por las constantes transformaciones del contexto y por las posibilidades siempre limitadas para predecir el futuro.

Manuel Castells (2000) señala que las redes no son nuevas sino que han existido a lo largo de toda la historia, pero que han sido subordinadas generalmente a organizaciones de tipo jerárquico. Hoy cobran importancia a partir del desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación y de la emergencia de múltiples estructuras multicéntricas. Los procesos rígidos dan lugar a otros más flexibles y creativos. Define a una red como “un conjunto de nodos interconectados” (Castells, 2001). Por nodos se entiende las organizaciones o personas que entablan conexiones para el intercambio en relación con el consumo, producción, conocimiento, experiencia y poder, que se expresan en términos significativos en el marco de una cultura específica.

Castells le da gran importancia a la información y el conocimiento como flujo que es transmitido entre los nodos de la red. Sea que se trate de instituciones que son depositarias de una cultura, o de individuos que son portadores de ideas y representaciones que permiten explicar por qué las cosas suceden de un modo y no otro, el aspecto comunicativo (en consonancia con Habermas) es central en la conformación de recursos de poder para generar transformaciones.

En esta línea, Gibbons y otros autores plantean que estamos viviendo un cambio de modelo en la producción de conocimiento. El modelo tradicional (vigente en la mayoría de las universidades), de carácter lineal, al que llaman “Modo I”, organizado por disciplinas, con una separación rígida entre conocimiento fundamental y aplicado, está dando lugar al “Modo II”, de carácter interactivo, organizado en torno a problemas (tomando como referencia para el análisis el contexto de los problemas y no el cuerpo teórico de una disciplina) con carácter transdisciplinario. La elaboración del conocimiento en el modelo interactivo se genera a través de grupos de investigación flexibles y articulados en redes que duran en la medida que subsista la necesidad de dilucidar los problemas. La producción de conocimiento está condicionada por negociaciones continuas entre los actores involucrados. Una vez que la problemática de investigación es resuelta o cambia los grupos se disuelven o se transforman y en el mismo ritmo cambian también las redes (Gibbons et al, 1994).

Cabe aclarar que más allá de los estudios existentes en torno a la temática de las redes, los intentos de ofrecer una definición descriptiva de las mismas dan lugar a diversas interpretaciones, de las cuales surge una serie de “paradojas” en el análisis de su naturaleza (Fleury, 2002):

1. Organizaciones/individuos: ¿Quiénes son los que se conectan en las redes, individuos insertos en organizaciones o las organizaciones que contienen a estos individuos? Según las situaciones hay preeminencia de unos u otros (aunque se debe señalar que para algunos autores se trata sólo de unos u otros).
2. Transitoriedad/permanencia: Las redes, por su naturaleza espontánea, libre y flexible, no se “imponen” a sí mismas permanecer, sino que están abiertas al cambio; pero así también, en la medida que permanecen, tienden a tener mayor capacidad de producción e incidencia.
3. Cooperación/competencia, solidaridad/conflicto: Como se ha señalado precedentemente, hay una mixtura entre los aspectos que conectan positivamente a los actores con aquéllos que los enfrentan.
4. Igualdad/diversidad: Los actores se identifican y se conectan como iguales, aunque respetando su diversidad.
5. Racionalidad instrumental/racionalidad comunicativa: La red supone la existencia de un consenso comunicativo para establecer la conectividad, pero en la medida en que las redes se orientan a resolver problemas o a producir conocimiento y servicios, se hace presente la relación “medios – fines” de la racionalidad instrumental.
6. Construcción/deconstrucción: En una red se conectan nodos y se conforman pautas de acción pero a la vez, se reconfigura la composición de los nodos y también las normas e incluso las reglas del juego en función de su naturaleza dinámica.

Finalmente, dos categorías acuñadas por Bolstanki y Chiapello (2002) acercan también una importante contribución para nuestro análisis: la de

“sociedad en red” y la de “ciudad por proyectos”. La primera se relaciona con el derrumbe de las relaciones jerárquico-burocráticas y habla del reemplazo por otras más fluidas, más flexibles y cambiantes, estructuradas sobre la base de múltiples nodos relacionados entre sí. La segunda refiere a una nueva forma de pertenencia o un nuevo espacio donde los individuos construyen el sentido de la acción: el “proyecto”. Se trata de un ámbito donde las personas encuentran una seguridad provisoria con base en una actividad que terminará junto con dicho proyecto, pero desde donde “portarán” un capital (conocimiento, capacidades) que les permitirá crecer en otros proyectos a los que se incorporarán. La importancia, la visibilidad, la atención que los demás (las personas, las organizaciones) brinden al individuo a lo largo de su vida dependerán de su capacidad para impulsar o insertarse en sucesivos proyectos significativos.

Es importante destacar la identificación de los proyectos como nuevos espacios de producción, no sólo de bienes y servicios sino también de construcción del sentido de la acción. La red, fluida, cambiante, líquida al decir de Bauman (2004), encuentra un anclaje en los proyectos, lugar donde los actores se instalan para producir y a la vez adquirir bienes que podrán llevarse consigo.

Finalmente, el análisis de las redes como formas de articulación facilitadoras de la intersectorialidad invita a pensar en el espacio donde los actores comparten el habitat y se hacen más visibles entre sí por el hecho de establecer relaciones de proximidad física: el espacio local. El análisis del mismo, junto con las herramientas teóricas para abordarlos, figuran en el próximo capítulo.

## **CAPÍTULO 2**

# **ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA EL ANÁLISIS DE LA INTERSECTORIALIDAD EN EL ESPACIO LOCAL**

En este capítulo se presentan los soportes teóricos –desde las perspectivas más sencillas a las más complejas– para el análisis de la articulación intersectorial entre actores, ya sean tanto individuales como organizados o institucionales, gubernamentales como no gubernamentales. Una primera aproximación es ofrecida a través del análisis de interfaz, de UNESCO, que destaca la interactorialidad en el acercamiento entre distintas “fases” (el Estado y sus diversos sectores, o bien el Estado y la sociedad civil). Posteriormente se presenta el esquema –de mayor desarrollo teórico– elaborado por Carlos Matus, en el que la interacción es concebida como un “juego social”. Dicho esquema se conjuga con el aporte de Roland Warren, cuya contrastación entre “patrones de regulación” verticales (de los sectores) y horizontales (del espacio local) constituye un puente para recurrir a la teoría de la práctica de Bourdieu y su concepto de “campo”. Siguiendo a este autor, que ofrece un cuerpo teórico de mayor profundidad, el espacio local es concebido en este trabajo como un campo en el que se produce y disputa un “objeto que está en juego” y en el que los actores ocupan distintas posiciones de poder. Los sectores sociales también pueden ser analizados como campos (educativo, de salud, de desarrollo social) cuyos agentes (ubicados en la periferia) al participar simultáneamente en el campo de desarrollo local, van modificando sus prácticas y de tal modo –a partir de esta intersección– se van generando condiciones facilitadoras de la intersectorialidad.

### **1. Del análisis de interfaz a la teoría del juego social**

Si bien ha sido pensada en un principio para analizar las comunidades rurales, la propuesta del análisis de interfaz (Long, 1999) acerca un aporte conceptual importante para analizar tanto relaciones entre los sectores o niveles gubernamentales como entre el Estado y la sociedad civil. La perspectiva analítica se centra en el actor y provee un marco conceptual y

metodológico para interpretar situaciones sociales en las cuales la interacción está orientada por la búsqueda de soluciones a problemas comunes, tendido de puentes y acomodaciones. Con este marco se busca explicar los modos en que los actores se encuentran, abordan sus limitaciones e identifican los facilitadores para llevar a cabo sus propósitos a través del manejo de las prácticas organizativas y discursivas, en un esfuerzo por involucrar a los otros tras sus propósitos.

Para ello se busca encontrar las fuentes de ligazón entre actores y entre organizaciones (o de no ligazón o separación) y de explicar las razones organizacionales, políticas y culturales que permiten explicar su reproducción o transformación. Como señalan Acuña, Jelin y Kessler (2006, p. 12), se llama *interfaz* a “la conformación de espacios de creación de identidades organizacionales, negociación, cooperación y conflicto entre actores individuales y colectivos, provenientes de diversos niveles del Estado y de las multifacéticas expresiones de lo que se ha dado en llamar sociedad civil”. Cabe aclarar que, según los autores, la interfaz “no articula piezas forjadas independientemente, no es una bisagra sino un conjunto de relaciones de mutua determinación e influencia” (p. 16).

Profundizando en la definición, los elementos clave de la perspectiva del análisis de interfaz según Long (1999) son los siguientes:

- a. Se entiende la interfaz como una entidad organizada de relaciones e intencionalidades entrelazadas. La interacción continua promueve el desarrollo de expectativas compartidas y a la vez fija límites que moldean la acción de los participantes, de modo que la interfaz pasa a ser en sí misma una entidad organizada. Las relaciones se extienden en el tiempo en virtud del desarrollo de reglas, sanciones, procedimientos y prácticas probadas para manejar intereses y percepciones conflictivas.
- b. La interfaz es un ámbito que no está exento de incompatibilidades y conflictos pero es a la vez un campo de negociación. Existe cierto nivel de interés común en el marco de intereses y objetivos diversos y de poder desigual. Las negociaciones son llevadas a cabo por individuos que

representan diferentes organizaciones, grupos o “bases” (*constituency*), y que tienen que responder, por un lado, a quienes representan y por el otro, a las expectativas de aquéllos con quienes deben negociar. Quienes tienen a su cargo la negociación suelen sacar ventaja de esta situación, utilizándola para su propio provecho y también actúan, en muchos casos, como mediadores.

- c. La interfaz es un espacio de encuentro de culturas, donde frecuentemente los individuos o grupos están impelidos a presentar sus posiciones culturales e ideológicas frente a otros que sostienen puntos de vistas diferentes o contrarios. Estas diferencias no refieren a idiosincrasias personales sino que generalmente son el resultado de pautas distintas de socialización y profesionalización, las cuales suelen acarrear notorias carencias de comunicación y producir choques de racionalidades.
- d. En los ámbitos de interfaz los procesos de desarrollo de conocimiento son centrales. El conocimiento es una construcción social moldeada por múltiples experiencias, encuentros y discontinuidades que surgen de la intersección de los mundos de vida de diferentes actores. La incorporación de nueva información y nuevos marcos culturales y discursivos pueden tener lugar sólo sobre la base de otros anteriores. Estos, a su vez, son remodelados en el marco de la interacción, reflexión y disputas de significado.
- e. El poder es, en los sitios de interfaz, el resultado de luchas por los sentidos y las relaciones estratégicas. El poder implica controlar el acceso a los recursos y demarcar posiciones y oportunidades sociales a través de las jerarquías de posiciones hegemónicas. A su vez, es el resultado de complejas luchas y negociaciones sobre recursos, autoridad, estatus y reputación, dado que los actores involucrados deben desarrollar un margen de maniobra que implica lograr consenso, cierto grado de negociación y su propia cuota de poder (como posibilidad de

ejercer control y autoridad). Inevitablemente, el poder genera resistencia, acomodación y acuerdo.

- f. La interfaz está compuesta por discursos múltiples pero uno de ellos domina sobre los demás. Los discursos dominantes están cargados de reificaciones o naturalizaciones que asumen que ciertas situaciones son inevitables. De tal modo algunos actores usan su discurso para mantener situaciones existentes mientras que otros intentan “develarlos” a fin de impulsar el cambio.
- g. Todo proceso planificado, en un ámbito de interfaz, es más un conjunto de prácticas de interacción que la aplicación de un “modelo”. Se trata de un proceso de transformación permanentemente remodelado por su propia organización interna y su dinámica política y cultural en función de condiciones específicas de encuentro.

El análisis de interfaz refiere a la articulación e influencia recíproca entre actores, ya se trate de instituciones o de personalidades. En ese sentido, marca los límites y las posibilidades de una acción intersectorial, en la cual entran en juego aspectos de conocimiento, de hábitos y cultura sectorial, recursos a compartir y finalmente (pero no lo menos importante) los aspectos políticos.

Desde esta perspectiva, la intersectorialidad puede considerarse una variante más de articulación, y puede ser visualizado como espacio de negociación pero también espacio específico de acción, cuyas reglas y límites se van configurando a medida que se van desarrollando los intentos de acción intersectorial. Es destacado el conflicto, la negociación relacionada con el poder (lo que implica relegar beneficios, posiciones, ventajas, etc.) y el papel que juega el discurso como herramienta de comunicación y de producción de sentido. No hay “modelos” de interfaz para aplicar, sino que se trata de procesos de práctica permanente que van reconfigurando los espacios comunes.

En lo que se podría interpretar como una perspectiva más desarrollada, la teoría del juego social (Matus, 2007) propone la

interpretación del encuentro como un espacio de juego. Cada sector puede ser considerado un espacio de juego con sus reglas o genoestructura, que puede dar lugar al diseño de un nuevo juego (intersectorial), en el que se pone en marcha la redistribución de capacidades entre los actores y también modificaciones a las reglas del juego anterior.

El espacio de interfaz se convierte en una partida de camaradas que son a la vez contendientes. Hablar de juego sugiere la idea de acuerdos pero también de competencia y forcejeos para obtener beneficios. Todo juego supone la voluntad de participar por parte de todos, lo cual, en el caso especial de la intersectorialidad, requiere una cuota considerable de voluntad política, motivada por las expectativas respecto de los beneficios mutuos del juego en cuestión. Sin embargo, a medida que se constituye el juego y a veces desde el comienzo mismo, cada parte intenta hegemonizarlo, es decir, bregar por la institución de reglas que sean más favorables a sí misma o que la ubique como espacio central, eje de la organización o marco de referencia.

Interesa destacar en este trabajo dos preocupaciones que, entre otras, movilizaron el pensamiento del autor. En primer lugar, la necesidad de fortalecer el componente político en el análisis de las políticas públicas, trascendiendo el análisis meramente técnico y en segundo lugar, la compartimentación de las ciencias y de los sectores sociales (Matus, 1992 y 2007).

En relación con la primera, recuerda que la planificación tradicional, de tipo normativo y tecnocrático, ignora el conflicto entre los decisores y la existencia de múltiples cadenas de decisión que van más allá del momento de la elección de alternativas y planificación a nivel central (es decir, que se siguen tomando decisiones durante todo el proceso de implementación de políticas).

La perspectiva de la planificación tradicional supone la existencia de un solo actor predominante (el Estado, que en el momento de la planificación es representado por el tecnócrata), recursos abundantes, casi ilimitados, e información suficiente sobre todo lo que acontece y acontecerá en el futuro. Pero en realidad –argumenta Matus– las decisiones son

tomadas constantemente por múltiples actores que se relacionan como si estuvieran en un juego (utiliza a tal fin la figura del juego deportivo), los recursos son siempre escasos (aunque durante la época del Estado de bienestar, Estado productor y poseedor de bienes de producción, se viviera la ilusión de lo ilimitado) y el conocimiento que podemos tener de la realidad es también provisorio y sujeto a una permanente actualización, máxime cuando se trata de estimar el futuro.

Es posible fijar objetivos con precisión pero no resulta igualmente factible conocer de antemano los efectos con exactitud racional sino apenas estimarlos probabilísticamente, en función de las diferentes jugadas de los actores (Subirats, 1989; Subirats et al, 2008). Ignorar la multiplicidad de actores con sus valores, motivaciones, intereses y recursos distintos supone ignorar el aspecto político de la toma de decisiones. De allí que Matus sostiene que para llevar a cabo acciones de gobierno, tan importantes como los aspectos técnicos son los políticos<sup>8</sup>. Con esta afirmación pretende recalcar que se conjugan las razones fundadas en las relaciones medios – fines, a menudo consideradas las principales si no las únicas, con las motivaciones de los actores y sus relaciones de poder (muchas veces olvidadas en los análisis científicos aunque son las que terminan primando en el movimiento de los propios actores).

La segunda preocupación de Matus es que las ciencias están tan compartimentadas como los sectores de acción gubernamental. Cada departamento de las ciencias es, en su visión, una especialidad vertical que no ayuda a explicar fenómenos complejos ni a iluminar la práctica gubernamental. Para contar con el conocimiento necesario, no alcanza con realizar una práctica profesional intradepartamental, ni siquiera interdisciplinaria o interdepartamental, porque cualquier problema social tiene un contenido transdepartamental. Existe en consecuencia un desfase entre el desarrollo de la ciencia y el retraso de conocimientos que se necesitan para el gobierno y la política, es decir, hay una crisis de capacidad

---

<sup>8</sup> Coincide en este aspecto con Giandomenico Majone (1997), quien plantea que las evidencias de orden fáctico o técnicas deben ser acompañadas por argumentaciones de orden político, es decir, que tengan en cuenta los puntos de vista y las posibilidades de diálogo –en definitiva, la comunicación– entre los actores.

de gobierno. En este sentido, la práctica social desborda la formación profesional porque cruza horizontalmente todas las especialidades y requiere, en consecuencia, una mirada integradora, a la que él llama teoría del juego social.

La práctica horizontal de las políticas públicas, es decir, el juego social entre actores que pertenecen a distintos sectores, niveles y ámbitos (gubernamental o de la sociedad civil) enfrenta desafíos relacionados con procesos y problemas comunes (“frentes de contacto del hombre con la acción”) que se enuncian a continuación:

- Comprender la realidad global desde dentro, como actor participante en un juego a la vez conflictivo y cooperativo. Los “jugadores” tienen visiones y subjetividades distintas que entran a tallar en el momento de analizar problemas y buscar alternativas de solución. De allí que el concepto de “diagnóstico” haga pensar en una falsa objetividad y sea entonces preferible hablar de “análisis situacional”.
- Interpretar el papel del lenguaje en la acción práctica. El lenguaje es, además de una herramienta para acumular conocimientos, un medio de dominación. Por lo tanto, para ejercer el juego social se requiere competencia lingüística (producción de frases gramaticalmente bien formuladas), competencia comunicativa (producir actos de habla exitosos) y poder comunicativo (control de los procesos de amplificación o amortiguación de la acción comunicativa).
- Identificar y analizar problemas cuasiestructurados. Los problemas en la realidad se presentan difusos en cierta medida, como estados de malestar o insatisfacción que van creciendo en el marco de la interacción. En este sentido son cuasiestructurados, marcados por variables que combinan lo preciso con lo difuso y relacionadas entre ellas de modo poco claro, más bien insinuado en cada actor según su perspectiva.
- Reconocer posibilidades de acción y planificar estratégicamente, esto es, tomando en consideración el juego de los actores, el contexto cambiante y el futuro incierto. El futuro no está dado sino

que debe ser construido, de modo que se trata de un juego creativo y de despliegue de la imaginación. Las diversas posibilidades de acción están apenas en proceso de gestación en la cabeza de los actores intervinientes y es menester que salgan a la luz para construir la viabilidad del horizonte buscado. A su vez, resulta necesario planificar interactoralmente, en un juego libre de final abierto.

- Evaluar posibilidades técnicas y viabilidad de la acción. Los recursos de distinto tipo, incluido el conocimiento y el poder político, son siempre escasos (al menos, pueden resultar útiles para ser utilizados en otra alternativa de acción) y a los efectos de priorizar, suele haber tantos criterios de eficiencia y eficacia como actores o bloques de actores existen. A su vez, que una línea de acción sea técnicamente factible no implica que sea viable en términos políticos o de consenso (articulación de voluntades).
- Estimar la conveniencia o aceptabilidad de la acción elegida en el plano de los valores. Es menester distinguir entre lo que es técnicamente posible, lo que es políticamente viable y lo que resulta deseable desde la perspectiva valórica.
- Lidiar con la incerteza y las sorpresas. Dada la complejidad de la interacción, y puesto que cada actor se mueve según los movimientos realizados o imaginados del otro, es muy difícil prever los resultados de la propia acción. De tal modo, la incertidumbre pasa a ser lo general y la certeza un fenómeno particular.
- Reflexionar sobre la propia acción, experimentando, simulando, ensayando y monitoreando los pasos que se van dando.
- Organizarse para la acción. Se trata de acción colectiva que no se prepara de una vez para siempre sino que requiere sucesivas adaptaciones.

La producción social –sostiene Matus– es un juego predominantemente político y en gran medida indeterminado, a partir del momento en que el movimiento de cada actor está condicionado por el de los otros. Los actores (expresados en organizaciones y personalidades)

guiados por sus valores y motivaciones, luchan por alcanzar objetivos que pueden ser conflictivos o cooperativos. El juego no sucede en el marco de una armonía como la que podría estar garantizada por una estructura de tipo jerárquico, porque no hay relación de jerarquía entre los competidores, pero está sometido a reglas –acumulativas a lo largo del tiempo– que no sólo impiden o amortiguan el caos sino que –en el marco de relaciones desiguales– también regulan las ventajas de unos en desmedro de otros.

Los recursos con los que cuentan los distintos jugadores cambian (disminuyen o aumentan) en cada jugada, generando una modificación en las capacidades de juego de cada actor. Hay juegos que tienen reglas más formalizadas y otros que las tienen más libres o que contienen un mínimo de reglas. Las reglas de cada juego se diferencian de las de los otros, otorgándole identidad. Se trata de reglas fundantes que definen quiénes pueden jugar y quiénes no, como así también los movimientos o jugadas posibles. A su vez, cada actor cuenta con una posibilidad de producción o acumulación, (recursos que se transmiten y acumulan, ubicados en el plano de la “fenoestructura”), moviéndose en el juego de acuerdo con su personalidad, sus valores, sus capacidades (tales como conocimientos, poder político y otros recursos) y sus motivaciones, mientras que las reglas fundantes constituyen la “genoestructura” del juego.

Un actor puede ejercer influencia pero no el control sobre los demás y cada actor es dueño de sus decisiones pero no de los efectos de la acción, porque en éstos están involucrados (de modo impredecible) los demás. Ahora bien, es posible que haya jugadas excepcionales de los actores, muy exigentes en recursos, que sean capaces de alterar las reglas del juego. Los actores pueden participar en el juego sólo por reposicionarse o bien para cambiar sus reglas o suplantarlos por otro juego. De tal modo, el juego social puede modificarse a sí mismo, no sin pagar el costo de ciertos trastornos, y tiene un final abierto.

En cualquier juego está presente el cálculo interactivo, es decir, hay una relación entre yo y el otro que nos hace mutuamente dependientes. Dado que en el juego social existen las desigualdades, las posibilidades de la orientación de los actores pueden ser de distinto tipo:

1. Adaptación, caso en el que el jugador busca la mejores resultados sin alterar ni las capacidades de los jugadores ni las reglas del juego.
2. Redistribución de las capacidades, cuando el jugador, sin intentar cambiar las reglas, se propone aprovecharlas del mejor modo posible a fin de modificar las relaciones de fuerza entre los jugadores.
3. Redistribución de ventajas, jugada que busca modificar las reglas del juego, ya sea para reformarlas o revolucionarlas. En este caso se busca la variación partiendo de las reglas del juego previamente establecidas.
4. Confrontación abierta, cuando el jugador juega fuera de las reglas. En este caso no se comparten las reglas del juego, es decir, se rechaza la genoestructura y se busca transformarla.

El desarrollo teórico de Matus es superador del análisis de interfaz, al incorporar la perspectiva del actor y el concepto de reglas del juego, diferenciando aquéllas que son genoestructurales de las fenoeestructurales. Si bien sus aportes son tomados en cuenta, se entiende que la perspectiva de Bourdieu (que figura en el último apartado de este capítulo), ofrece un marco más completo para el análisis a nivel local, dado que permite interpretar la práctica de los actores en función de sus posiciones (tanto en el campo de desarrollo local como en los campos sectoriales), relacionando a su vez los aspectos subjetivos con dichas posiciones objetivas.

Pero antes de pasar a Bourdieu se presenta el enfoque teórico desde el cual se concibe el espacio local en este trabajo y se recurre además al esquema teórico de Warren, que agrega la perspectiva diferenciadora entre las formas de regulación vertical, estructurantes de los distintos sectores (salud, educación, desarrollo social, etc.) y las formas de regulación horizontal, propias de los espacios de proximidad que se dan en el ámbito local (Apartado 2).

## 2. El espacio local: racionalidad vertical y horizontal

El nivel local se ha convertido, en los últimos tiempos, en un espacio de oportunidades para articular las políticas. Se ha dado impulso a variadas experiencias de integración a nivel local, ya sea en el marco de los procesos de descentralización o a partir de iniciativas tomadas por los mismos actores locales. El espacio local reúne tres planos que permiten comprenderlo y que facilitan a su vez la intervención en políticas públicas: a) el territorio como hábitat, dando lugar a procesos de cualificación, valorización y diferenciación del mismo a través del desarrollo de la infraestructura y el transporte, del espacio público, de la vivienda, del suelo urbano y de los equipamientos colectivos; b) el territorio político – jurisdiccional, en el cual se cumplen funciones administrativas, electorales e identificatorias; c) el territorio de la cotidianidad, de las relaciones, de la reproducción de la población y de las condiciones materiales y sociales para la satisfacción de sus demandas (Catenazzi y Da Representação, 2009, pp. 122-124).

Por otra parte, como plantean Gomà y Blanco (2002, p. 2), “los espacios locales tienden a la politización, es decir, a la superación de los clásicos roles operativos del gobierno municipal, tanto en sus viejas versiones burocráticas como en sus versiones gerenciales recientes”. Agregan los autores:

El desbordamiento de las funciones tradicionales se proyecta en dos dimensiones: hacia la ampliación de las agendas locales y hacia el desarrollo en ellas de nuevos roles estratégicos y cualitativos. (...) Hoy los gobiernos locales ya no son aquellas administraciones volcadas casi en exclusiva a un reducido núcleo de funciones básicas (asfaltado, alumbrado, limpieza, disciplina viaria y poco más). Tampoco son ya aquellas instituciones simplemente ejecutoras de decisiones siempre tomadas en niveles superiores de gobierno. Desde la década de los ochenta ha ido conformándose una agenda local, una oferta de políticas públicas, orientada a construir un cierto modelo de municipio de bienestar, o dicho de otra forma, una dimensión local en el proceso de construcción de los regímenes autonómicos y estatales de bienestar.

En la misma línea, Repetto (2009b, pp. 174–175) plantea que, hasta que no cobraron fuerza los procesos descentralizadores latinoamericanos, “el territorio (en particular el local) era visualizado más bien como un simple dato administrativo en el cual, quienes allí habitaban, recibían de

modo pasivo los servicios y programas fiscales decididos y gestionados desde el nivel central del Estado”. Agrega además lo siguiente:

La descentralización llamó entonces la atención sobre este potencial divorcio entre “problemas” y “soluciones”, pero también, aunque más tardíamente respecto de los orígenes de los procesos descentralizadores, comenzó a mostrar la importancia de atender a las relaciones intergubernamentales.

Es entonces cuando se advierte la importancia que en el espacio local tiene el contacto que se toma con los destinatarios de los programas y otras intervenciones de políticas, constituyendo un ámbito propicio para explorar experiencias que provean métodos novedosos de procesamiento, priorización y resolución de problemas, de conformación de alianzas y de adquisición de capacidades de articulación para la toma de decisiones y optimización de oportunidades. La cercanía de los interesados y las relaciones interpersonales directas son destacadas por Touraine (1998) como condiciones que favorecen las prácticas innovadoras en el plano local, a la vez que Borja y Castells (1997) subrayan que el ámbito local es propicio a la concertación ciudadana no sólo por la cercanía territorial sino también porque integra culturalmente.

En una línea coincidente, Catenazzi y Da Prepresentação (2009) hablan de gestión de proximidad, diferenciando proximidad espacial o territorial de proximidad organizacional<sup>9</sup> (la primera como facilitadora de la segunda), y señalan que “la idea de proximidad organizacional remite a la necesaria confluencia de representaciones y reglas de acción que orientan los comportamientos institucionales e interinstitucionales alrededor de un proceso de toma de decisiones” (p. 135). En síntesis: el contacto “cara a cara”, la cotidianeidad propia del espacio local, la integración cultural que se genera en el lugar en que se vive, son condiciones propicias para emprender acciones articuladas a partir de la definición común de problemas<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> La diferenciación es tomada de Carré y Deroubaix (2006).

<sup>10</sup> Tocqueville (1978) ya había visualizado al espacio local como el mejor medio para poner en práctica la democracia a través de la participación de los ciudadanos, enfatizando el hecho de que las instituciones son más respetadas en la medida en que surgen de los mismos individuos que deben respetarlas.

Por otra parte, Brito (2002) señala, desde una perspectiva neoinstitucionalista, que el espacio local es óptimo para desplegar procesos de eficiencia adaptativa y aprendizaje colectivo. La eficiencia adaptativa es la capacidad de las sociedades para adaptarse continuamente a entornos cambiantes cuando resuelven sus problemas, ensayando e innovando en la medida en que resulte necesario. Esta puede desarrollarse en tanto y en cuanto existan procesos de aprendizaje colectivo, por medio de los cuales se aproveche la experiencia y se eche mano a soluciones que han surgido de otras sociedades o de generaciones anteriores. Es de este modo como se van conformando los valores y reglas de convivencia que facilitan la interacción entre los actores y los intercambios<sup>11</sup>.

En el espacio local se dan cita actores que pertenecen a distintos ámbitos y niveles: El Estado, incluyendo los diversos niveles jurisdiccionales (nacional, provincial/estadual y municipal); las organizaciones de la sociedad civil, ya se trate de organizaciones de base territorial, asociaciones conformadas en torno a intereses y temas comunes, instituciones que brindan apoyo sin pertenecer al gobierno (conocidas como ONG) u organizaciones de cooperación internacional; y finalmente, las familias. Pero esta multiactorialidad y las grandes diferencias que existen en las normas, las divisiones territoriales, las cadenas de mando, los niveles de autonomía, los estilos de acción y los hábitos, correspondientes a los distintos sectores sociales, implican una heterogeneidad y yuxtaposición de políticas que es salvable en la medida en que existan factores institucionales, culturales y políticos que facilitan la integración.

Estos tienden a la promoción de procesos de tipo sinérgico, donde la solución de un aspecto, correspondiente a un sector, coadyuva a la solución de aspectos problemáticos de otros sectores y todo ello contribuye a desarrollar procesos de aprendizaje y empoderamiento con márgenes crecientes de confianza y reglas del juego más estables. Los procesos de

---

<sup>11</sup> North (1993) considera a las instituciones reglas de juego –formales e informales– que son estructuradoras de las relaciones entre individuos, grupos y gobiernos y que le dan marco al intercambio (en tal sentido, son facilitadoras u obstaculizadoras). Sostiene que, en la medida en que existen reglas de convivencia y climas de confianza se reducen los costos de transacción y por ende, funciona más eficientemente el intercambio económico y político.

empoderamiento fortalecen institucionalmente tanto a las organizaciones de la comunidad como al gobierno local, conformando de este modo formas locales de poder político y desarrollo de nuevos liderazgos. La dinámica política local adquiere así mayor autonomía frente a las dinámicas provinciales/estadales o nacionales, las cuales comúnmente tienden a “partir” el ámbito local con sus propias lógicas (de sectores de gobierno, de partidos políticos o de caudillos enrolados en fracciones distintas).

Tal como se plantea en un trabajo anterior (Neirotti y Poggi, 2004), existen dos posiciones teóricas contrapuestas para concebir el espacio local: Una, que supone que se está produciendo una nueva forma de modernidad, cuya racionalidad se encuentra en la afirmación de lo global sobre los restos de los viejos Estados-nación y las viejas identidades que intentan resistir de manera caótica. La otra, que enfatiza la disociación creciente en la sociedad contemporánea, entre una forma de racionalidad instrumental que caracterizó a la sociedad industrial (la tecnología desarrollada en procesos autónomos y homogéneos) y las identidades étnicas, generacionales, regionales, de género, etc. Desde la primera visión, lo local termina subsumido en lo global, es decir, es simple reproducción de los determinantes globales; desde la segunda, lo local es espacio propicio para resistir el proceso de globalización y desarrollar comunidades autárquicas.

En este trabajo se toma distancia de ambas concepciones. El espacio local es considerado un ámbito de producción social que tiene su especificidad pero siempre inscribiéndose en el espacio de relaciones nacionales y globales. Ruiz Ballesteros (2001) señala que en la localidad confluyen tendencias culturales y económicas de un sistema ya casi compartido en todo el planeta, encontrando allí ciertas soluciones o respuestas particulares que pueden llegar incluso a generar un efecto hacia fuera. A su vez, Arocena (1987) advierte que el análisis de los procesos de desarrollo local genera el difícil desafío de mantener al mismo tiempo una apertura total a lo particular y una capacidad de observación de las maneras como se inscribe lo universal en lo particular<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Arocena señala que el interés por abordar conjuntamente la dimensión local y global ha llevado a distintos teóricos a hablar de “articulación”, “coexistencia de contrarios” o

Resulta de interés analizar la tensión entre las formas de regulación verticales y horizontales en la sociedad local. La sociedad industrial se caracterizó por formas de racionalidad instrumental que se reflejaron tanto en el plano de la tecnología (desarrollándose procesos autónomos y complejos de producción) como en el de la acción estatal (conformándose sectores del accionar público separados e incluso competitivos, tales como economía, salud, educación, seguridad, etc.). A su vez, la lógica de la regulación horizontal (territorial, local) propia de la fase pre-industrial del capitalismo nunca desapareció y coexiste con la primera, aunque cobrando mayor fuerza debido la crisis de las instituciones centrales que fueron eficaces en la fase expansiva del ciclo (Arocena, 2001; Boisier, 2001).

Roland Warren (1972) desarrolló en la década de 1960 un modelo teórico para analizar las comunidades estadounidenses, en el que también diferenció los patrones de relaciones verticales y horizontales. Los desempeños de las organizaciones que actúan a nivel local (escuelas, iglesias, hospitales, comisarías, clubes, bancos, etc.) tienden a vincularse verticalmente (es decir, subordinados jerárquicamente) con los sistemas no locales a los que pertenecen por medio de relaciones que son construidas con criterios funcionales y estructurales. Por el contrario, las relaciones horizontales, de características más informales, con intercambios más bien de tipo competitivo (el autor hace una comparación con los intercambios de mercado), cumplen las funciones de integración entre las entidades de una misma comunidad.

Según Warren, no es que existan algunas organizaciones de tipo horizontal y otras de tipo vertical. Lo que se diferencian son los patrones de relación y todas las organizaciones se rigen por ambos patrones. Al hablar de patrón vertical se hace referencia al hecho de que el centro de operaciones del sistema de relaciones se encuentra a nivel internacional, nacional, regional o provincial / estadual (es decir, se trata de un sistema extracomunitario de autoridad y poder), incluyendo niveles intermedios de jerarquía. Aquí se pueden ubicar distintas formas de distribución del poder,

---

“comprensión compleja”. En esta línea, Naisbitt (1995) plantea que existe una “paradoja global” en la existencia de tendencias simultáneas de concentración y difusión del poder.

desde el caso extremo donde puede haber dependencias del gobierno central en el territorio local pero sin autonomía para decidir (o directamente no existir ninguna representación en el lugar) hasta figuras de desconcentración o descentralización con formas más o menos articuladas de toma de decisiones en varios niveles (gobierno multinivel). Mientras que un patrón horizontal refiere a las relaciones que se entablan entre unidades de una misma comunidad que han alcanzado una importancia equivalente y que tienden a estar en un mismo nivel jerárquico. En este caso, el gobierno local promueve o se apropia de las formas horizontales a partir de una relación estrecha con las organizaciones de la comunidad (gobierno relacional).

En el primer caso las unidades sociales y los subsistemas insertos en la comunidad se conectan con diferentes sistemas extracomunitarios a los que pertenecen. En el segundo caso las unidades sociales y los subsistemas se conectan entre sí en un mismo nivel.

Las formas verticales de regulación fueron eficaces en la fase expansiva del ciclo capitalista, en la gestión de los mercados de trabajo, en la difusión y adaptación de la tecnología, en el desarrollo del Estado moderno, en su fase inicial de carácter liberal y más aún posteriormente, cuando devino Estado de bienestar<sup>13</sup>; pero ante la crisis de sus instituciones emergieron formas horizontales de regulación que se encontraban soterradas. Según Müller (1990) y Boisier (2001) varios autores adscriben, en nuestros días, a la idea de que las formas horizontales de relación, de tipo regulatorio territorial o local, propias de la fase preindustrial del capitalismo coexisten (sin haber nunca desaparecido del todo) con la regulación vertical que se generó con la industrialización y la modernización. En el mismo sentido opina Castel (2001), al sostener que los procesos de desafiliación, consecuencia de la crisis de la sociedad salarial, son menos traumáticos, son neutralizados o contenidos en aquellas sociedades donde subsisten regulaciones de la sociabilidad primaria (se refiere a sistemas de reglas que

---

<sup>13</sup> Warren llegó a la conclusión de que se había producido una creciente orientación de las unidades locales hacia los sistemas extracomunitarios, en detrimento de la cohesión y autonomía de la comunidad. Cabe aclarar que sus estudios fueron realizados en pleno apogeo del Estado de bienestar, en un momento del despliegue de los programas centralizados de la guerra contra la pobreza.

vinculan directamente a los miembros de un grupo sobre la base de la pertenencia familiar, de vecindario o de trabajo sin la mediación de instituciones específicas).

En la sociedad posindustrial, las formas horizontales de regulación se recrean y se potencian con las tecnologías de la información y la comunicación y, en este sentido cobran importancia las redes. Estas no conforman una novedad en sí, puesto que siempre han existido, sino que lo nuevo está constituido por la velocidad y la simultaneidad de los intercambios (Castells, 2000; Boltanski y Chiapello, 2002).

En este análisis sobre la emergencia de las formas horizontales de regulación cabe una reflexión acerca de las relaciones de tipo comunitario en el espacio local. El espacio local es un ámbito de cotidianeidad donde se conjugan el hábitat, las relaciones de vecinos, la familia, el esparcimiento y el descanso, todo ello cargado de sentimientos y compromisos de relación cercana. Esto implica que está cargado de sentimientos y emociones: es un espacio de acogida. Esta conformación de intereses comunes por proximidad, atravesados de afectos y sentido de pertenencia (por parentesco, por vecindad, por amistad, por ser parte de una cultura común, por provenir de un grupo migratorio determinado, por pertenecer a un club deportivo o a una iglesia) sugiere la idea de comunidad. Pero lejos estamos de pensar en formas presociales de comunidad, propias de sociedades rurales y de tipo tradicional, sino que entendemos que conviven formas sociales, más distantes y por lo tanto más frías, y formas comunitarias de relación. Las primeras, de tipo más bien contractual y de contactos más anónimos entre las partes; las segundas, de consensos tácitos surgidos de la proximidad, de la afinidad o del sentimiento.

Tal como lo señala Subirats (2002), en nuestros días no se podría decir que un individuo pertenece a una sola comunidad (que implique una diferenciación excluyente entre “nosotros” y “los otros”) sino que forma parte de varias. A su vez, la pertenencia de las personas a la comunidad está signada por su involucramiento activo que les hace sentirse parte comprometida, dado que en los acuerdos de comunidad establecen un consenso vivo, internalizado, que va más allá de la simple agregación. En

este sentido, la pertenencia a una comunidad no tiene necesariamente carácter adscriptivo sino que hay también un necesario componente electivo. Al decir de Bauman (2003), la comunidad es el “espacio cálido” que se reservan las personas en el marco de la frialdad de las relaciones de tipo societal o del espanto que produce la desintegración de dichas relaciones, espacio que les brinda seguridad en un mundo hostil.

**Cuadro 3. Notas características de los patrones de regulación**

<b>Patrones verticales</b>	<b>Patrones horizontales</b>
<p>Propios del Estado moderno, especialmente en su forma de Estado de bienestar</p> <p>Conexión con sistemas extracomunitarios</p> <p>Relación jerárquica</p> <p>Organizaciones del gobierno central o intermedio en el territorio local (con desconcentración / descentralización o sin ellas)</p> <p>Gobierno multinivel o interjurisdiccional</p>	<p>Cobran importancia en la sociedad posindustrial</p> <p>Reminiscencia de relaciones presociales</p> <p>Conexión en un mismo nivel local</p> <p>Regulación más blanda, relaciones horizontales más espontáneas y flexibles</p> <p>Involucramiento activo de la comunidad</p> <p>La comunidad como espacio cálido</p> <p>Gobierno relacional</p>

**Fuente:** Elaboración propia.

### **3. El campo de desarrollo local como ámbito de la intersectorialidad**

Siguiendo a Bourdieu (1999, p. 120), se podría plantear que “el espacio social se retraduce en el espacio físico, pero siempre de manera más o menos turbia”. En este sentido, espacios locales como los abordados en este trabajo son espacios periféricos (tanto desde el punto de vista físico como social), en el que diversos agentes se encuentran lejos del centro de las áreas de interés y gobierno, aunque no por ello desconectados de los

mismos. El espacio periférico concita la atención del centro en la medida que logra visibilidad e interés. A su vez, al interior del espacio local pueden ser visualizadas distintas posiciones sociales entre los diversos agentes que están en juego, que también tienen su correlato físico.

En el nivel local, varios actores (personales e institucionales) son interpelados por la compleja problemática social. De tal modo, surgen encuentros, redes, alianzas, proyectos comunes donde participan los agentes educativos, los agentes de otras áreas sociales (del gobierno municipal, del nacional y de instancias intermedias), las organizaciones comunitarias y las organizaciones no gubernamentales (todos con algún tipo de presencia, de espacio, oficina o establecimiento proveedor de servicios en el territorio local). Estos actores, en su búsqueda de condiciones de mejora de la calidad de vida de la población, son partícipes del “juego social” en un ámbito de relaciones locales que puede ser concebido como un campo de desarrollo local.

Antes de avanzar con el concepto de campo en Bourdieu, es necesario recordar que, superando las antinomias “objetivismo/subjetivismo” o “estructura/agente”, el autor concibe a la realidad social conformada por relaciones, que son la materia de la acción y de la estructura como así también de la intersección entre ambas. El concepto de campo está estrechamente ligado con el de *habitus*, ambos centrales en su teoría de la praxis. Tanto uno como el otro aluden a conjuntos de relaciones:

Un campo está integrado por un conjunto de relaciones históricas objetivas entre posiciones ancladas en ciertas formas de poder (o de capital) mientras que el *habitus* refiere a un conjunto de relaciones históricas ‘depositadas’ en los cuerpos individuales bajo la forma de esquemas mentales y corporales de percepción, apreciación y acción (Bourdieu y Wacquant, 1995, p. 23).

El concepto de campo puede ilustrarse por medio del análisis que el autor hace del campo intelectual, al que asimila a un campo magnético:

...constituye un sistema de líneas de fuerzas... los agentes o sistemas de agentes que forman parte de él pueden describirse como fuerzas que al surgir se oponen y se agregan, confiriéndole su estructura en un momento dado del tiempo (Bourdieu, 1992, p. 9).

Un campo puede entonces definirse como una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones: un espacio estructurado de posiciones.

¿Qué son las posiciones? Lugares ocupados por agentes o instituciones conforme a la distribución de las diferentes especies de poder o capital: la situación actual y potencial de dichos agentes o instituciones en la estructura distributiva indica el acceso a las ganancias específicas que están en juego dentro del campo. Por eso, definir qué es el campo implica determinar qué tipos de capital específicos operan en él. Qué es “lo que está en juego”. Cuál es el tipo de “mercancía” u “objeto” de transacción que permite caracterizar el campo de manera distintiva.

Para Bourdieu existen cuatro especies de capital. El capital económico, que está compuesto por activos físicos y financieros. El cultural (al que en realidad habría que llamar –en opinión del autor– capital informacional), que puede darse en tres formas: incorporado en las personas; objetivado como materiales de información, educación y cultura; e institucionalizado, como activo de las organizaciones. A diferencia de lo que ocurre con los bienes materiales, los culturales sólo pueden ser consumidos aprehendiendo su significado, razón por la cual la acumulación de dicho capital es un proceso que supone una gran inversión de tiempo. El capital social es “la suma de recursos, actuales o potenciales, correspondientes a un individuo o grupo, en virtud de que éstos poseen una red duradera de relaciones, conocimientos mutuos más o menos institucionalizados, esto es, la suma de capitales y poderes que semejante red permite movilizar”. A partir de estas relaciones los individuos pueden ser visualizados, reconocidos, tomados en cuenta, y de este modo tener condiciones de mantener o mejorar su posición social. El capital simbólico es “la modalidad adoptada por una u otra de dichas especies cuando es captada a través de las categorías de percepción que reconocen su lógica específica”. Podría decirse que se traduce en representaciones que los demás tienen sobre una persona o grupo, que movilizan actitudes de consideración, respeto, admiración o rechazo (Bourdieu y Wacquant, 1995, p. 82).

Definir los agentes o instituciones del campo supone identificar aquéllos que producen y sufren efectos en el mismo. En un campo existen intereses genéricos (los que le dan sentido a la participación en el campo y que son portados por todos los actores) y los específicos, que dependen de la

posición que cada actor (o grupo de actores) ocupa. En los campos se desarrollan luchas por ocupar posiciones o por mantenerse en ellas y en esta línea se producen tensiones, oposiciones y alianzas. Cabe recordar que el campo (y por ende, los *habitus*) deben ser estudiados, según Bourdieu, desde una perspectiva histórica.

Esta configuración de relaciones objetivas entre posiciones de los agentes (campo), que está relacionada con la posesión de capital(es) y con los intereses, conforman una estructura cuya relación con la práctica de los agentes puede ser explicada por medio del concepto de *habitus*. Los *habitus* son sistemas de disposiciones estables –que operan en una dirección determinada– que los agentes adquirieron mediante la interiorización de un determinado tipo de condiciones sociales y económicas. Dichas condiciones no pesan sobre los agentes de manera directa, sino a través de la mediación específica constituida por las formas y las fuerzas del campo (los actores interiorizan valores, normas y principios sociales y de este modo, afianzan la acomodación entre los sujetos y la sociedad) .

Se puede decir que se transmiten formas de acción donde se expresan formas específicas de percepción, visión y principios de categorización. Cuando se actúa no se lo hace siempre de modo conciente ni explicándose por qué se actúa de esa manera y no de otra. Para mayor precisión se reproduce la definición de *habitus* elaborada por Bourdieu:

Los condicionamientos asociados a una clase particular de condiciones de existencia producen *habitus*, sistemas de *disposiciones* duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predisuestas a funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y representaciones que pueden estar objetivamente adaptadas a su fin sin suponer la conciencia de fines y el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos, objetivamente “reguladas” y “regulares” sin ser el producto de la obediencia a reglas, y, a la vez que todo esto, colectivamente orquestadas sin ser producto de la acción organizadora de un director de orquesta (Bourdieu, 1991, p. 92).

El *habitus* de cada agente está en correspondencia con la posición objetiva que éste ocupa en el campo. El *habitus* es tanto individual como social, correspondiendo a un grupo o a una clase (la homogeneidad relativa entre los *habitus* subjetivos se produce en virtud de la internalización que

los individuos hacen de las representaciones objetivas conforme a las posiciones sociales que ocupan). En otro texto, Bourdieu aclara el concepto:

Los “sujetos” son en realidad agentes actuantes y conscientes dotados de un *sentido práctico* (...), sistema adquirido de preferencias, de principios de visión y de división (lo que se suele llamar un gusto), de estructuras cognitivas duraderas (que esencialmente son fruto de la incorporación de estructuras objetivas) y de esquemas de acción que orientan la percepción de la situación y la respuesta adaptada. El *habitus* es esa especie de sentido práctico de lo que hay que hacer en una situación determinada –lo que, en deporte, se llama el sentido del juego, arte de *anticipar* el desarrollo futuro del juego que está inscrito en punteado en el estado presente del juego– (Bourdieu, 1997, p. 40).

El *habitus* induce a los agentes a actuar de un modo determinado, pero para completar el esquema de Bourdieu, queda por señalar el espacio de las “tomas de posición”, que es el sistema estructurado de prácticas y expresiones de los agentes. El accionar de los agentes no sólo se explica entonces por su “posición” (ubicación en el campo en función del capital que se posee, lo cual se inscribe en la estructura de dicho campo), ni tampoco por su “disposición” naturalizada a actuar de un determinado modo (que tiene características homogéneas en cada grupo o clase social), sino también por su “toma de posición” en cada coyuntura dada (la práctica del agente, con su correspondiente margen de libertad) (Bourdieu, 1997).

Nótese la referencia predominante al término “agente” en la literatura de Bourdieu, a diferencia del término “actor” que utiliza Matus (el primero aparece como más condicionado por las estructuras mientras que éste resultaría tener más autonomía y espacio para la toma de decisiones). Más allá de las diferencias terminológicas, cabe recordar que ambos autores se refieren a agentes–actores que juegan según reglas preestablecidas. Bourdieu escasamente habla de actor, lo cual se explica por el antecedente estructuralista que contiene su cuerpo teórico, pero esto para nada le impide ser claro al referirse al doble rol, receptivo–reproductor y activo–creador (innovador, autónomo) que tienen los agentes. Más explícitamente, Bourdieu habla de un “agente actuante” (a diferencia del “agente–paciente” de Durkheim) (Fernández, 2003).

¿Cómo se produce el cambio según el planteo de Bourdieu? Los sistemas de disposiciones estables (*habitus*) conforman y orientan la acción

y, en este sentido, no son sólo estructurados sino también estructurantes. Los agentes ubicados en el grupo dominante procuran desarrollar procedimientos y mecanismos para conservar el capital que han acumulado, mientras que los otros muestran su desacuerdo generando descrédito o subversión de los valores dominantes. En otras palabras: aquéllos que monopolizan (de manera más o menos completa) el capital específico del campo se inclinarán hacia estrategias de conservación; son éstos los representantes de las posiciones ortodoxas. A su vez, los que se encuentran en posiciones menos relevantes, se inclinarán a utilizar estrategias de subversión (las de la herejía). La herejía, la heterodoxia, es ruptura crítica, que está a menudo ligada a la crisis (Bourdieu, 2002, p. 121).

Bourdieu señala que para analizar la dinámica de un campo, es menester detenerse a analizar la vinculación entre el espacio de las relaciones de las posiciones objetivas de los agentes y el de la toma de posición de los mismos (sistema estructurado de prácticas y expresiones). En una situación de equilibrio el espacio de las posiciones tiende a regir el de las disposiciones, pero cuando se produce un encuentro entre la intención “subversiva” de una fracción de productores de un campo y las expectativas de una fracción importante del público o sector consumidor, se genera una revolución en el campo, como producto de la transformación de relaciones de poder (Bourdieu y Wacquant, 1995).

Dado que el propósito de la investigación fue conocer cuáles son los factores que facilitan u obstaculizan la interacción entre el sector educativo y otros sectores sociales en el campo de desarrollo local, sobre esta base teórica se hizo un análisis del comportamiento que los agentes educativos y de las demás áreas sociales tienen en el campo de desarrollo local, tomando a sus respectivos sectores también como campos. Los agentes educativos tienen, además de los intereses genéricos relacionados con su pertenencia al campo educativo, otra gran variedad de intereses específicos, dado que son personas que están insertas en diversos ámbitos, redes o espacios que están relacionados con el territorio local en el que están insertos, con inquietudes culturales, políticas, religiosas, de esparcimiento, etc. Interesa aquí destacar los intereses que tienen conexión con el hecho de ser “locales”, de enfrentar

los problemas cotidianos y darles respuesta, de experimentar el trato de cada día con los alumnos, sus familias y otras personas u organizaciones de la comunidad local.

Algo similar ocurre en otras áreas sociales (salud, desarrollo social, vivienda) cuyos agentes desempeñan sus actividades en el espacio local: pertenecen a la línea de contacto, de encuentro y de confrontación, están lejos de los centros de toma de decisiones de sus respectivos sectores y en cierto modo pueden considerarse “periféricos” (aunque no por eso dejan de tener margen para tomar sus propias decisiones, sean éstas delegadas o se trate simplemente de la cuota de acción que no está contemplado como restricción en la norma). No hay que pensar que por ser “periféricos” son meros ejecutores. Bourdieu observa, en su estudio sobre la política de vivienda en Francia, que los agentes de áreas centrales del Estado que trabajan en espacios locales cuentan con su propio margen de poder para la toma de decisiones (empezando por la discrecionalidad que tienen para cumplir o no cumplir con la norma) (Bourdieu, 2000).

Los *habitus* de los agentes educativos (y de otras áreas sociales) que juegan en la periferia pueden tender a transformarse. Se producen situaciones nuevas, producto de la crisis del Estado y de las transformaciones sociales, de los procesos de descentralización de la educación, la salud, la política de desarrollo social, etc. (que en muchos casos adquieren la forma de transferencia de problemas sin brindar los recursos y las potestades necesarias para solucionarlos), del agravamiento de las condiciones de pobreza y exclusión, de la tensión entre las demandas y sus posibilidades de responder a ellas, aunque también de las oportunidades que el propio espacio local y su comunidad ofrecen. Estas situaciones pueden generar modificaciones en los *habitus* generados tras años de procesos y prácticas propias de aparatos burocratizados.

El hecho de ocupar posiciones periféricas y de confrontar directamente con una problemática cuya adversidad es más palpable va generando nuevas prácticas que ahora se “incorporan” en calidad de principios generadores y organizadores de representaciones (*habitus*). Podría suponerse que entonces nuevos intereses específicos y nuevas

prácticas generan (en los márgenes, por cierto) nuevas formas institucionales de producción, distribución, consumo e inversión de recursos orientados al impulso de procesos educativos y sociales a la medida de la escala, de la identidad y de los capitales que existen en el nivel local.

A partir del esquema de Bourdieu se intenta analizar cómo los agentes educativos (y de las otras áreas sociales) que interactúan van tomando posiciones innovadoras en cada uno de sus sectores (considerados como campos) a fin de dar respuesta a problemas complejos que los interpelan desde la proximidad. Sintiendo más concernidos o comprometidos con la problemática local de los habitantes, tienen intereses específicos en función de su posición periférica y de su inserción en el espacio local. Esta cercanía va generando relaciones horizontales entre agentes de diversas áreas pero también de diversos niveles jurisdiccionales (representantes de los niveles nacional e intermedio que están anclados en el espacio local) y variadas organizaciones de la sociedad civil (tanto locales como nacionales o internacionales que tienen presencia en el territorio).

El espacio de encuentro o configuración de estas relaciones es el campo de desarrollo local, relativamente nuevo en relación con los campos-sectores sociales de estructuración nacional (con patrones de regulación predominantemente vertical), en constante conformación e incluso en estado de emergencia. En este campo se pueden ubicar también posiciones, *hábitus* y prácticas que intersectan al campo educativo con los de las otras políticas sociales, generando las condiciones transformadoras en los bordes de los mismos. No se quiere decir que las condiciones de transformación sean muchas, ya que se ha señalado y se reitera, que no se espera encontrar más que modificaciones de tipo incremental, sino simplemente que en virtud de este mecanismo resulta útil analizar el cambio de las condiciones que se produce en los márgenes.

En estos procesos de aproximación intersectorial conviene conocer cuáles son los factores facilitadores u obstaculizadores, los cuales en este trabajo son clasificados en tres tipos: políticos, institucionales y culturales. Al hablar de factores políticos se está haciendo referencia al fenómeno del poder como actividad que gira no sólo alrededor de los partidos políticos,

sino también en su concepción más amplia (incluyendo aquí el comportamiento de los grupos sociales y sus líderes), en tanto capacidad para dirigir u orientar las conductas de las personas y de generar consensos. Por factores institucionales se entiende el conjunto de normas y otras reglas del juego (explícitas o implícitas), la composición de las estructuras orgánicas, la distribución de roles y responsabilidades en las mismas, como así también su reflejo a través de la alocaión de recursos. Por factores culturales se entiende el conjunto de valores y creencias arraigados en los distintos actores intervinientes en los procesos educativos y sociales, que se manifiestan en gran medida en aspectos no reflexivos de la conducta y que están en conexión con el modo de relacionarse de las personas y de los grupos.

Queda por abordar un aspecto que Bourdieu considera central en el estudio de los campos: el autor plantea que un campo se define por aquello que “está en juego” (asuntos por los que se compite o colabora, objetos –no sólo materiales– que se producen, intercambian y disputan). Cada campo tiene su propio objeto en juego (*l'enjeu*) y sus intereses específicos. En consecuencia, si bien existen propiedades generales de los campos, cada campo tiene sus propiedades específicas en relación con su objeto de juego. A su vez, al estudiar nuevos campos en particular se obtienen aportes para el entendimiento del funcionamiento de los campos en general.

En el caso del campo de desarrollo local (de poblaciones en condiciones desfavorables), los objetos que se disputan están conformados por lo que distintos agentes –productores y distribuidores– ofrecen a la población para mejorar su calidad de vida: bienes y servicios materiales y culturales, conocimientos, recursos organizativos y de poder que contribuyen para revertir las condiciones de vida adversas. Se trata de un abanico de bienes y servicios cuya provisión ha sido tradicionalmente atribuida a sectores estatales llamados sociales (promoción y asistencia social, educación, salud, vivienda popular, infraestructura social básica y desarrollo del hábitat en general) además de las prestaciones orientadas al desarrollo productivo local y a la generación de ingreso por medio del crédito, la inversión en infraestructura y la capacitación para el trabajo.

Completan este conjunto las actividades destinadas al tiempo libre, al esparcimiento, la cultura, la espiritualidad y el deporte. Pero además de servicios y prestaciones, se buscan, se generan y se disputan mejores ingresos y condiciones laborales, ambientes de trabajo placenteros, estimulantes y creativos; condiciones que den mayor sentido al trabajo y que generen gratificación; conocimiento e información; respeto, consideración y admiración de los otros; relaciones que generen visibilidad y la posibilidad de influir y ampliar el marco de alternativas en la producción y el consumo de bienes; poder y capacidad de representación<sup>14</sup>.

En suma, “está en juego” un conjunto de bienes materiales, culturales, simbólicos y políticos con características específicas que le dan a este conjunto un perfil especial como para delimitar el campo de desarrollo local:

- Los “consumidores” (los habitantes del lugar) se ven cara a cara con distintos “proveedores” que acercan soluciones parciales a sus problemas y que tienen desconocimiento tanto de los otros componentes de sus necesidades como de la forma de satisfacerlas. En el campo local se va estructurando una demanda de bienes y servicios de características diferentes, que responden a problemas integrales de las personas y los grupos sociales, de modo que se genera una tensión en busca de “satisfactores” sinérgicos que confluyan conjuntamente en la resolución de necesidades que trascienden la compartimentación sectorial.
- Gran parte de su provisión está a cargo del Estado –aunque también pueden ser adquiridos en parte a proveedores privados o producidos comunitariamente– y tienen carácter público. La fuerte presencia del Estado como regulador o proveedor –en distintos grados– de estos servicios hace que la lógica de funcionamiento del campo de

---

<sup>14</sup> Cabe recordar que Warren señala que las formas horizontales de regulación son más similares a los mecanismos de mercado que las verticales. A partir de esta asociación surge la siguiente reflexión: Al analizar como campos los sectores que adquirieron amplio desarrollo en el Estado de bienestar, tales como el de la educación o la salud (cuyas formas de regulación son predominantemente verticales en la lectura de Warren), se puede observar que sus formas de transacción son mucho más estables (burocráticas, regulares, predecibles), es decir, menos “negociables”, que las que se dan en el campo de desarrollo local, en el cual el espontaneísmo (podríamos decir, de libre juego) se hace más visible.

desarrollo local esté fuertemente imbricada con las de distintas jurisdicciones de la acción estatal (nacionales e intermedias) y con la actividad política.

- Los bienes y servicios en juego tienen un alto contenido social por la misma característica comunitaria de producción y distribución. Suelen ser bienes o servicios que suponen algún tipo de interacción con el destinatario (aún en los casos en que su rol es más pasivo) y que muchas veces implican su involucramiento en la producción, en la distribución o en su control (la presencia de las comunidades de padres en educación o de los mismos alumnos, el rol de la población en la prevención de la salud, la participación organizada en proyectos de desarrollo social, etc.). Este proceso tiene, en consecuencia, una marcada conexión con las relaciones sociales que los individuos y organizaciones entablan entre sí, a la vez que es generador de nuevas relaciones.
- Los bienes y servicios que están en juego son deseables no sólo por la satisfacción directa e inmediata que proporcionan sino también con la posición social que se aspira a ocupar en la vida (ya se trate de la salud y la alimentación, que contribuyen a garantizar un umbral de crecimiento apto, de la educación que permite definir “cuán lejos puede llegar una persona”, o de la vivienda, cuya ubicación, tamaño y calidad contribuyen a imponer respeto hacia la familia que la habita). En este sentido, son bienes y servicios con un alto contenido simbólico.
- Además, participar en su demanda, producción o distribución genera por sí mismo un ejercicio de conocimiento, desarrollo de relaciones y adquisición de notoriedad que conlleva un posicionamiento político ventajoso para quienes se involucran en esos procesos. De allí que, muchas de las pujas de distribución no se podrían entender si no se prestara atención a las implicancias políticas de tales procesos.

- Los espacios de micropoder que se generan en estas condiciones suelen adquirir una marcada movilidad en función de las coyunturas políticas y los cambios en la gestión de gobierno, tanto nacional como local.

Antes de finalizar este capítulo teórico, cabe retomar la comparación del marco de Bourdieu con el de Matus. Ambos se refieren a las relaciones, en estado de movimiento y con contenidos históricos, que tienen los actores. A su vez, hacen mención a distintas posiciones que ocupan estos actores, más favorables o más desfavorables para ellos mismos. Desde las posiciones que ocupan, existe un juego (en el que se compite por un bien, algo “que está en juego”) respetando las reglas del juego. Genoestructura para Matus, respeto que se basa en el interés específico del campo que deviene interés general de todos los actores, para Bourdieu.

Hay situaciones en las que, al haber acumulado mayor poder, los que ocupan situaciones desfavorables en el juego o en el campo, se movilizan para generar reglas del juego distintas. Es el momento de la heterodoxia según Bourdieu; es el momento en que no se compite dentro del juego, sino para cambiar el juego, según Matus.

Este parentesco entre ambos autores (nunca citados entre sí) permite recurrir a ambos según resulte más conveniente. Aunque, es necesario aclararlo, el desarrollo teórico de Bourdieu es más extenso y profundo a la vez que, su teoría de la práctica (y para este trabajo especialmente los conceptos de campo y habitus) conforman un cuerpo explicativo de mayor consistencia<sup>15</sup>. Tratar los sectores sociales como campos, y analizar a su vez el espacio local como un campo más, de intersección e integración de soluciones, permite contar con una visión más coherente y mejor explicada del juego social.

Resulta necesario hacer una mención a Giddens, cercano a Bourdieu en su planteo articulador entre las posiciones objetivistas y subjetivistas (aunque tampoco se hayan citado mutuamente). Su aporte brinda elementos

---

<sup>15</sup> Cabe recordar que toda la producción de Matus (siendo la Teoría del Juego Social su última obra) proviene de un hombre de acción que decidió reflexionar sobre su propia práctica con un espíritu crítico respecto de las orientaciones (de cuño tecnocrático) de la planificación normativa.

esclarecedores que no podrían dejar de ser recordados en esta tesis. En consonancia con lo afirmado por Bourdieu, Giddens afirma lo siguiente:

La constitución de agentes y la de estructuras no son dos conjuntos de fenómenos dados independientemente (...) Con arreglo a la noción de la dualidad de estructura, las propiedades estructurales de sistemas sociales son tanto un medio como un resultado de las prácticas que ellas organizan de manera recursiva. Estructura no es “externa” a los individuos: en tanto huellas mnémicas, y en tanto ejemplificada en prácticas sociales, es en cierto aspecto más “interna” que exterior, en un sentido durkheimiano, a las actividades de ellos (Giddens, 1998, p. 61).

Las estructuras institucionales en las que están insertos los agentes no son sólo constrictivas sino también habilitantes –sostiene Giddens–. Los agentes tienen “capacidad cognitiva en la práctica que produce y reproduce la sociedad y en este sentido son ‘agentes intencionales’ cuyas actividades obedecen a razones”. Los agentes tienen conciencia discursiva (lo que expresan) y conciencia práctica (relacionada con la forma de proceder), ambas íntimamente ligadas. “Entre conciencia discursiva y práctica no hay separación; existen sólo las diferencias entre lo que se puede decir y lo que en general simplemente se hace” (Giddens, 1998, p. 44).

Antes de pasar al análisis de los campos de desarrollo social en Villa El Salvador y Cerro Navia, una breve recapitulación: Se ha hecho un recorrido por el acervo teórico que se considera de utilidad para entender el funcionamiento de las relaciones intersectoriales. Tres enfoques relacionales fueron tomados en cuenta: el del análisis de interfaz, el de Matus y el de Bourdieu.

El primer enfoque es de amplio uso en los estudios de relaciones e intencionalidades entre actores y considera a la interfaz como un ámbito de negociación en torno a intereses comunes, en la cual se pueden encontrar las razones organizacionales, políticas y culturales que facilitan la generación de nuevas identidades. Sin embargo, no provee herramientas para el análisis de la transformación de reglas de juego, lo que sí provee el aporte teórico de Matus, autor de marcada incidencia en el mundo de la planificación estratégica (o del análisis de las políticas públicas, aunque él no haya pertenecido a esta corriente de producción académica).

No obstante ello, es Bourdieu quien provee los elementos necesarios para poder hacer un análisis de las relaciones intersectoriales en función de las posiciones de las organizaciones y los agentes (factor estructural), sus disposiciones o *habitus* (factor subjetivo) y su toma de posición en un proceso de contienda y negociación (práctica). A su vez, Bourdieu facilita, con su concepto de campo, el análisis de los espacios locales en este trabajo, permitiendo su visualización como campos de desarrollo, en los que las lógicas horizontales de relación cobran presencia frente a las lógicas verticales propias de los sectores sociales (incorporando de este modo el aporte de Warren) .

## **CAPÍTULO 3**

### **VILLA EL SALVADOR: MOVILIZACIÓN COMUNITARIA E INTERSECTORIALIDAD**

En este capítulo se hace una presentación del caso de Villa El Salvador en dos secciones. La primera está dedicada a los aspectos contextuales del sector educativo peruano, necesarios para el análisis en el nivel local, y a la constitución del campo de desarrollo local. En el primer apartado se hace un repaso de algunos aspectos del sistema educativo peruano, tales como la descentralización educativa, la gestión del sistema y el análisis de actores clave (docentes, directivos y padres de familia). En el segundo apartado se hace un relato sobre la configuración del campo de desarrollo local de Villa El Salvador, a fin de contar con un panorama histórico introductorio. Se cierra la sección con un apartado en el que se ofrece un panorama de las condiciones del sector educativo en el distrito.

En la segunda sección se abordan los espacios de intersectorialidad en la villa. A tal efecto se analiza el Plan de Desarrollo Integral, las estructuras institucionales de la Municipalidad y sus relaciones con las dependencias del gobierno central y con la sociedad civil. A la par de las estructuras se hace un análisis de la conducta de todos sus agentes. Dos preguntas centrales lo guían: 1) ¿qué nivel de importancia se le asigna a la educación en la gestión local?, 2) ¿qué formas de interacción se han establecido entre la educación y otros sectores? La sección se cierra con un análisis pormenorizado sobre dos experiencias puntuales de articulación (el Programa de Educación para la Salud y el Programa de la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente) y reflexiones elaboradas a partir de una mirada desde las escuelas mismas.

#### **A) CONDICIONES Y ANTECEDENTES**

##### **1. El sistema educativo peruano**

Afirma Du Bois (2004, p. 96) que “pocos países en el rango de Perú han logrado alcanzar niveles comparables en términos de acceso a la

educación”. Pero a su vez advierte que “los grandes incrementos en los niveles de cobertura de la educación pública de las últimas décadas han estado contrarrestados por serias deficiencias en los niveles de calidad, de equidad y de eficiencia en el sistema educativo”. Parafraseando a Manuel Bello (2002, p. 69), “el verdadero problema de la educación en el Perú no es la matrícula, es la desigualdad en la calidad y en los resultados”.

Cabe hacer un repaso de los intentos que hubo por mejorar la calidad (tomando sólo aquellas líneas de acción referidas a la gestión, por ser las que importan a partir del abordaje que en este trabajo se hace de la intersectorialidad en el ámbito local), señalando previamente que la política educativa peruana a partir de los años ‘90 estuvo signada por movimientos contradictorios: por un lado, se buscó potenciar los centros educativos, mejorar sus competencias a partir de proyectos institucionales y curriculares propios, construidos de manera participativa con la comunidad educativa; y por el otro, el accionar del Estado tendió a debilitar el tejido social y político del país y los procesos participativos y democráticos (DESCO, 2002, Introducción).

### ***a. La descentralización educativa***

Fritz Du Bois (2004), Díaz (2000) y Ortiz de Ceballos (1999) hacen un análisis de las reformas, impulsadas en los '90, sobre las áreas de educación, salud y desarrollo social. Si bien en las dos primeras áreas se pudo avanzar parcialmente, en educación los intentos fueron de dudoso resultado. En este marco, los propósitos de descentralización fueron abortados por las posiciones dubitativas del gobierno para otorgarle a los municipios y a los centros educativos mayor injerencia y autonomía en la gestión educativa, a lo que se sumó la resistencia docente a lo que se consideró un intento de avanzar hacia la privatización de la educación. A continuación se ofrece una enumeración de los pasos que se dieron:

- En 1991 se promulgó el Decreto Legislativo (DL) 699 que establecía la cesión de centros educativos a organizaciones de la comunidad, las cuales los recibían en calidad de entidades promotoras. Fue dejada sin efecto cuando se disolvió el Congreso.

- En 1992, el gobierno promulgó el DL 26011 de “participación comunal en la gestión y administración educativas”, que establecía la creación de los Consejos Comunales de Educación (COMUNED), como entidades de derecho privado que tenían facultades o bien para administrar centros educativos o bien para ceder la administración a profesores, instituciones religiosas, colegios profesionales, cooperativas u otras entidades organizadas. En este marco se anunció la municipalización de 10.200 centros de educación de distintos niveles. Este y otros decretos de la reforma educativa fueron eliminados en 1994, luego de la renuncia del Ministro de Economía en 1993, quien había sustentado un proceso externo al sistema educativo, carente de participación y sin consenso.
- Como respuesta al crítico diagnóstico de la UNESCO y otros organismos<sup>16</sup> se creó en 1994 el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP), mediante un convenio con el Banco Mundial, con resultados bastante positivos en relación con los programas orientados a la universalización de la educación primaria, pero con magros o nulos alcances en relación con las reformas de gestión.
- En 1996 se emitió la Resolución Ministerial 016 “Normas para la gestión y desarrollo de las actividades en los centros y programas educativos”, por la cual se otorgaba a éstos amplias atribuciones (programación curricular, obtención de recursos propios, designación de personal, sistema de evaluación y calendario anual, formulación del presupuesto), pero fue muy poco lo que se avanzó en el marco de dicha resolución, dada la resistencia a perder poder por parte de la administración central e intermedia.

---

<sup>16</sup> El diagnóstico fue elaborado por el Ministerio de Educación del Perú conjuntamente con UNESCO – OREALC, PNUD, GTZ y el Banco Mundial. En el mismo se señalaba la ausencia de un programa nacional de educación y la falta de liderazgo del MINEDUC, con un ámbito de influencia reducido a la zona de Lima y Callao. En relación con nuestro tema, cabe resaltar que se destacaba la existencia de una burocracia rígida y un exceso y superposición de normas y procedimientos reflejados en el predominio de la gestión administrativa y financiera sobre aspectos pedagógicos (Ministerio de Educación del Perú, 1993).

- En 1999 se anunció, en el marco del discurso presidencial, la idea de transferir la salud y la educación básicas hacia los municipios, pero quedó en los papeles, ante el difícil contexto sociopolítico y la finalización del régimen.

Nuevos cambios se produjeron en la gestión educativa a partir de la creación de los Gobiernos Regionales y de la promulgación de la Ley General de Educación N° 28044 en 2003. Si bien la ley tiene ciertas imprecisiones, sentó las bases de cambios más profundos a partir de los consensos surgidos del Acuerdo Nacional<sup>17</sup>.

### ***b. La gestión del sistema educativo público***

Las normas de organización y funcionamiento de los centros educativos estatales emanan del Ministerio de Educación de Perú (MINEDUC), que establece el currículum y los criterios de evaluación. También establece los niveles y modalidades, la organización y el manejo del personal, los turnos de funcionamiento, y los alcances de la participación de los padres de familia.

La Ley Orgánica de Municipalidades establecía la descentralización educativa hacia los municipios y la Ley de Bases de Descentralización instituía que la educación es una función compartida entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, incluyendo una administración compartida de recursos. Pero la nueva ley general de educación de 2003 contempla sólo una descentralización a nivel de Regiones e incorpora un nuevo elemento que es la autonomía escolar.

La descentralización hacia las Regiones reconoce como antecedente el proceso de desconcentración anterior sobre la base de los Comités

---

<sup>17</sup> Una secuencia de consensos se sucedieron desde 2001: La Consulta Nacional por la Educación (2001), los Lineamientos de Política Educativa 2001 – 2006, el Acuerdo Nacional (2002), la mencionada Ley General de Educación de 2003, la propuesta del Consejo Nacional de Educación (2003), el Plan Nacional de Educación para Todos (2003), el Plan Nacional de la Infancia (2003), el Pacto de Compromisos Recíprocos por la Educación (2004) y los Lineamientos de Política Educativa 2004 – 2006 (Du Bois, 2004, p. 94).

Transitorios de Administración Regional (CTAR)<sup>18</sup> que funcionaron durante los `90. Con la creación de los Gobiernos Regionales la educación pasó a depender presupuestariamente de éstos, que reciben recursos del gobierno central a partir de la Presidencia del Consejo de Ministros. El presupuesto asignado para el pago de planillas y beneficios sociales, la compra de bienes y servicios y el gasto de capital se ejecutan descentralizadamente en el nivel regional, excepto en el caso de Lima y Callao, donde los presupuestos de los centros educativos es manejado por el Ministerio.

Las Direcciones Regionales y Subregionales tienen a su cargo la promoción, coordinación y evaluación del desarrollo educativo, y en el siguiente nivel se encuentran las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), con funciones de soporte pedagógico, institucional y administrativo de los centros educativos y programas. Los centros educativos reciben los recursos que les asignan y transfieren las UGEL, concebidas como unidades ejecutoras. Dependen de éstas tanto en el aspecto técnico pedagógico como administrativo.

Si bien existe un currículo nacional de educación inicial y primaria que determina las competencias mínimas que los estudiantes deben lograr, está formulado como marco y no establece procedimientos con instrucciones precisas, de modo que los centros educativos tienen que hacer su propia adaptación o diversificación curricular. Los centros educativos pueden contar con un 30% de horas anuales para desarrollar contenidos y actividades propios<sup>19</sup>.

En 2003 se dispuso la creación de consejos en los diferentes niveles. A nivel nacional, el Consejo Nacional de Educación, como órgano especializado, consultivo y autónomo del Ministerio, creado con la finalidad de participar en el Proyecto Educativo Nacional y en las políticas y planes educativos de mediano y largo plazo; los Consejos Regionales de

---

<sup>18</sup> Con el propósito de incrementar la cobertura escolar y reducir la deserción, se desconcentraron recursos en varias instituciones para aumentar el ritmo de inversión, sobre todo en infraestructura. Además de los CTAR, se creó el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (INFES), El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y la Oficina de Infraestructura Educativa (OINFE).

<sup>19</sup> La diversificación curricular se realiza en dos niveles: el regional y el institucional (correspondiente a los centros educativos), éste último en el marco del Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI) de cada centro.

Educación con funciones de elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional; los Consejos Participativos Locales de Educación, con las mismas funciones, pero referidas al ámbito local; y los Consejos Educativos Institucionales, a nivel de los centros educativos.

***c. Actores clave del sistema educativo:  
docentes, directivos y padres de familia***

A continuación se hace un análisis del papel que juegan, de modo general en Perú, los docentes, en tanto artífices de la tarea pedagógica; los directivos de los centros educativos, dada la importancia de su rol en relación con las posibilidades de abrir las escuelas a la intervención de otros sectores; y los padres de familia, que son los movilizados natos desde fuera de la escuela. No se desconoce que los estudiantes son actores clave de la educación, pero dado que se ha trabajado centralmente con escuelas de educación básica, su participación en la toma de decisiones sobre la gestión escolar así como en la formulación e implementación de políticas públicas no es relevante<sup>20</sup>. A su vez, un importante actor externo, el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP), desempeña actividades mayormente reivindicativas, su intervención tiene alcance nacional –sin que se perciban acciones específicas a nivel local– y no se lo visualiza involucrándose en aspectos propositivos relacionados con la reformulación del modelo de centros educativos, ni tampoco se observa una participación relevante en los movimientos en pro de la educación que diversos actores llevaron a cabo en Villa El Salvador<sup>21</sup>.

En relación con los docentes peruanos, Fritz Du Bois destaca tres problemas: 1) la formación docente y los desequilibrios de oferta y demanda; 2) el bajo nivel remunerativo y la ausencia de incentivos; 3) un marco normativo obsoleto.

En función del tema de esta tesis, interesa detenerse en el segundo y tercer problema. Pero no está de más mencionar la dudosa formación que

---

<sup>20</sup> Este comentario es válido también para el caso de Cerro Navia.

<sup>21</sup> De hecho, fue arduo poder ubicar a dirigentes gremiales del lugar que brindaran aportes sobre los aspectos que se tratan en esta tesis, y los que fueron entrevistados contaban con pocas opiniones para agregar.

tienen los docentes en Perú y el efecto que este hecho tiene sobre la enseñanza<sup>22</sup>. La desacreditación de la carrera docente ha hecho que sean los estudiantes provenientes de familias con más bajos ingresos los que optan por la carrera docente, motivados en parte por la posibilidad de obtener un trabajo estable por el resto de su vida. A esto hay que agregar que un 35% de los maestros peruanos no tiene título pedagógico y gran parte de los docentes egresan de Institutos Superiores Pedagógicos privados que tienen una oferta de dudosa calidad.

El bajo nivel remunerativo de los docentes constituye un serio problema en relación con la calidad de la educación, y los bajos incentivos menoscaban las posibilidades de desarrollar proyectos creativos de tipo intersectorial. A su vez, tanto maestros como administrativos son regidos por un marco normativo que no premia ni penaliza la labor según niveles de eficacia. A esto hay que agregar que la escala remunerativa es plana, es decir, muy poco variable conforme avanzan los años de labor, según funciones, desempeño o capacitación (la única diferencia significativa es la existe entre quienes tienen título pedagógico y los que no lo tienen)<sup>23</sup>. En general no se estimula el perfeccionamiento, la creatividad ni la innovación pedagógica.

En cuanto al marco normativo, la Ley de Magisterio, promulgada en 1984, durante el último año de gobierno de Fernando Belaúnde, fue ignorada por Alberto Fujimori durante once años, y recién en 2004, el Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación del Perú arrancó, tras una huelga, la promesa de que sería cumplida<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> En Perú existen dos modalidades: 1) La modalidad regular, que ofrecen los Institutos Superiores Pedagógicos públicos y privados, junto con las universidades, aunque los aspirantes prefieren los primeros, que también se caracterizan por recibir aquellos alumnos que no pudieron ingresar a las universidades. Tiene una duración aproximada de seis semestres académicos. 2) La modalidad de profesionalización docente, destinada a los maestros en servicio, y que combina fases presenciales con educación a distancia en un período de seis años.

<sup>23</sup> La diferencia de sueldo entre un director y un docente es muy exigua, e igualmente poco significativos son los extras que un docente recibe por enseñar en zonas rurales, de frontera o en sectores vulnerables.

<sup>24</sup> Sin embargo, señala Du Bois (2004) que el cumplimiento de estaley no es factible ni desde el punto de vista económico ni técnico.

En relación con los directores de los centros educativos, cabe señalar que es muy escaso el margen de decisión que tienen. Las principales atribuciones en el manejo financiero, de personal y pedagógico las tienen las UGEL (la autorización de plazas permanentes las otorga el Ministerio, aunque las contrataciones temporarias de personal pueden ser realizadas por las UGEL). Ni hablar de las posibilidades de gerenciar sus recursos humanos, lo cual está lejos de contemplarse como posibilidad, ni de planificar en el mediano plazo. Además, cuentan con escasos incentivos económicos, los cuales se reducen a una bonificación no mayor al diez por ciento del sueldo promedio de los docentes.

La movilización de los padres en Perú en torno a la educación es notoria. Rivero señala que la crisis de la educación en el Perú se expresa en la contradicción existente entre los esfuerzos que hace la casi totalidad de familias peruanas por permitir a sus hijos el acceso a una educación adecuada y la no correspondencia de esos esfuerzos, ante la mala calidad de la enseñanza en la mayoría de los centros (Rivero, 2003).

La participación de los padres se canaliza de modo orgánico en todo Perú a través de las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA), entidades formadas en cada centro y reconocidas por el Estado, que administran las contribuciones que provienen de los hogares, realizan actividades sociales para recoger fondos (utilizados en reparación y mantenimiento de los centros educativos, en la adquisición de bienes de consumo y capital, y en algunos casos, en contratación de docentes adicionales). También participan en el establecimiento de las prioridades para los centros educativos, suelen involucrarse en la administración de los recursos de los centros educativos e incluso –en casos de mayor movilización– han llegado a ejercer roles de monitoreo y supervisión de docentes y directores como así también a presionar a los funcionarios de las UGEL para remover o sancionar para sancionar o remover a éstos.

Hasta el 2005 el Ministerio de Educación regulaba el funcionamiento de las APAFA mediante disposiciones administrativas. Al iniciarse el período escolar de 2006 ya se contaba con una ley (28628) que reglamenta la actividad de las APAFA en Perú dándoles mayores garantías de

autonomía. En la misma se establece la presencia de un representante en el Consejo Educativo Institucional (CONEI), órgano de participación en la gestión educativa desde el cual sus miembros controlan (en calidad de veedores) la adquisición y el uso de los recursos y forman parte de los comités de evaluación para el ingreso y ascenso del personal docente y administrativo.

## **2. Configuración del campo de desarrollo local: Ascenso, apogeo y debilitamiento de la organización social**

Tres aspectos dan identidad a Villa El Salvador, una localidad de alrededor de 330.000 habitantes, ubicada a 20 km al sur de Lima: 1) es una de las pocas ciudades jóvenes construida en forma planificada; 2) tiene prestigio nacional e internacional como comunidad organizada y luchadora; 3) pese a haber emergido en la época de la urbanización sin industrialización, cuenta con una élite empresarial que impulsó la creación de un parque industrial (DESCO, 2002)<sup>25</sup>.

El proceso de configuración del espacio local de Villa El Salvador puede ser leído a través del desarrollo de la movilización social y política que culminó en la creación de la Municipalidad. En ese sentido se pueden distinguir tres períodos: el inicial, de ascenso de la organización social; el de constitución de la autoridad municipal, que denominamos de consolidación; y un tercero, de declinación, que preanuncia el advenimiento de nuevas formas de relación social y política.

La comunidad de Villa El Salvador se construyó a partir de 1971 con base en comunidades andinas de migrantes que luego de un enfrentamiento inicial con el Gobierno del Gral. Velasco Alvarado contaron con su apoyo decidido<sup>26</sup>. De este modo, Villa El Salvador pasó a ser un modelo del tipo de organización social que se deseaba impulsar desde el gobierno.

En una primera etapa, toda la organización social constituyó la estructura que dio sustento y gobernabilidad a la Villa, puesto que la

---

<sup>25</sup> El concepto de “urbanización sin industrialización” fue desarrollado por la teoría de la dependencia y hace referencia al problema social por el cual grandes cantidades de individuos no lograron incorporarse a la dinámica de los sectores productivos modernos.

<sup>26</sup> La Iglesia Católica, a través del Obispo Bambarén, tuvo una entusiasta actitud de apoyo a los pobladores de la Villa.

Municipalidad fue creada varios años después, en 1981. En 1975 se creó la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES), organización máxima de la comunidad local, ubicada en la cúspide de la organización social.

Villa El Salvador está dividida geográficamente en diez sectores territoriales, dentro de los cuales existen cantidades diferentes de “grupos residenciales”. Cada dieciséis manzanas (compuestas cada una por veinticuatro lotes) se conformó un grupo residencial que tiene un espacio común llamado “parque central”. En este espacio hay un playón deportivo, una sala de primeros auxilios y otra para el cuidado de los niños y educación pre-escolar. La propiedad de este espacio es común, ligándose de este modo al otro tipo de propiedad familiar, que se tiene sobre la vivienda. Cada grupo residencial elige una Junta Directiva y tiene un Secretario General que lo representa ante la Asamblea de la CUAVES. Ciento treinta grupos nombran sendos secretarios generales que eligen en asamblea al Consejo Ejecutivo Comunal, órgano que representa a todos los grupos residenciales. A su vez, la CUAVES tiene áreas de trabajo, tales como salud, educación, producción servicios y comercialización.

Al período inicial lo podemos llamar la época de ascenso del proceso político – social de Villa El Salvador. Fue un proceso de alta movilización, impulsado por una utopía, cargado de valores de solidaridad y participación, inscripto en un movimiento de orden nacional. No fue, por cierto, un proceso lineal, puesto que las relaciones con el gobierno militar se pusieron tensas en la época en que fue presidente el Gral. Morales Bermúdez y además la CUAVES también entró en crisis.

En relación con la educación, ésta fue identificada como el factor clave de progreso para la comunidad, a tal punto que uno de los primeros temas de la agenda de la CUAVES fue la construcción de centros educativos públicos y a inicios de los 90, veintiséis escuelas públicas habían sido construidas por las asociaciones de padres y sólo dos por el Estado (DESCO, 2002).

Caracterizamos al período siguiente, el de la década de 1980, como el de apogeo de la organización social y de “encuentro” con formas

institucionales. Más allá de la crisis propia de los '80, el proceso descentralizador fue un facilitador de la creación de la Municipalidad (el distrito se creó oficialmente el 1° de junio de 1983), la que fue impulsada por actores locales que ganaron rápidamente el reconocimiento de la población. En este proceso fue emblemático el liderazgo de Michel Azcueta, quien además de haber conducido gran parte del proceso y de haber sido el primer alcalde de la villa, en su calidad de maestro había sido un actor decisivo en la formación de una camada de jóvenes dirigentes sociales y políticos, entre los cuales figuran aquéllos que luego le sucedieron en el cargo<sup>27</sup>.

El campo de desarrollo local había adquirido fuerza y entidad antes de que se creara la Municipalidad, definiendo *l'enjeu* (bienes y servicios autoproducidos o ganados a las estructuras centrales con una dinámica propia de distribución), una estructura con posiciones y *habitus* generadores de prácticas movilizadoras, organizativas y solidarias que lo distinguían de otros ámbitos locales, a la vez que ejercían una capacidad de tracción sobre las prácticas de los agentes de otros sectores sociales (campos) cuya dirección se ubicaba en los niveles centrales de gobierno. En primer lugar, en torno al proceso de organización de construcción de viviendas y de urbanización, se constituyó una estructura de representatividad (manzanas – sectores residenciales – grupos territoriales) que tuvo como cúspide la CUAVES, centro del poder de la villa, con un capital adicional de apoyo otorgado por el Gobierno Nacional, que tenía la expectativa de generar un modelo de organización social, y también por una fracción progresista de la Iglesia Católica, a través del propio obispo y del movimiento Fe y Alegría.

Con la creación del Municipio, lo político y lo social se encontraron en una síntesis muy poderosa que hizo de Villa El Salvador el lugar de referencia para emprender nuevas experiencias sociales no sólo en el Perú sino también en otros países. Para entonces, también se daban cita en su territorio varias organizaciones no gubernamentales y agencias internacionales de cooperación. En esta época la villa siguió creciendo, se

---

<sup>27</sup> En 1980 se creó en Villa El Salvador el Colegio Secundario de Fe y Alegría, en el cual fue profesor Michel Azcueta y donde se formaron muchos de los jóvenes que luego fueron activos líderes políticos y sociales en la Villa.

creó la Autoridad Autónoma del Parque Industrial, surgió la Federación Popular de Mujeres de Villa El Salvador (FEPOMUVES), la comunidad fue visitada por el Papa Juan Pablo II y obtuvo además el premio “Príncipe de Asturias”.

Sin embargo, la década de 1990 fue crítica para la población de la villa, porque confluyeron varios factores que contribuyeron a debilitar lo que se había construido. Desde finales de los '80, la población se vio envuelta en el enfrentamiento entre la guerrilla de Sendero Luminoso (que actuó decididamente en el lugar) y el Ejército, sufriendo presiones y represalias por parte de ambos bandos. Derrotada la guerrilla, se afianzó la política neo-liberal del Presidente Fujimori y Villa El Salvador configuró en cierto modo un espacio de resistencia que reunía a sus autoridades políticas y a sus referentes sociales. Pero en este período la cultura de la solidaridad fue socavada y perdió terreno frente a la cultura del conflicto, se menoscabaron los valores que daban sentido al accionar de las organizaciones y las personas y se generó una fuerte disposición de desconfianza entre los pobladores de la zona (Zapata Velazco, 1996). Fue también el período en el que se empezó a horadar la confianza en la política, proceso concomitante con la degradación de la misma en otros lugares del país y del mundo.

En un documento de un proyecto conjunto entre la Municipalidad de Villa El Salvador y el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), al hacer referencia a los niños y jóvenes, se advierte que la comunidad en la que viven tiene una dinámica y una estructura que siguen reflejando el importante capital social acumulado pero que no responden al cambio generacional producido. Se señala que los jóvenes participan mínimamente en las diversas organizaciones vecinales y aún las propias organizaciones juveniles no dinamizan la demanda de participación que los mismos jóvenes expresan. Hablan de una “involución” que afecta no sólo a los jóvenes sino a todo el tejido organizativo y que encuentra sus causas en la crisis económica, en la crisis política, en la guerra interna y también en la declinación de las ideologías de izquierda. (Municipalidad de Villa El Salvador / DESCO, 1998).

En el mismo documento se reflexiona sobre la importancia que tuvo la necesidad de construir un espacio urbano a lo largo de toda la historia de Villa El Salvador, en función de la cual se sostuvo un contante proceso movilizador. Cubrir esta necesidad fue objetivo de la organización popular y a la vez resultado de la misma. A lo largo de los años anteriores el espacio había crecido y se había consolidado con la instalación de la luz, la ampliación y apertura de nuevos sectores y zonas, con conexiones de agua potable y desagüe, con la construcción del asfalto, con la construcción progresiva de escuelas y la ubicación de los servicios de salud. Al llegar a esta etapa, estando el espacio ya consolidado, se generaron dificultades para reorientar un movimiento social básicamente “constructor”.

En cuanto a la educación, el proceso de modernización de Fujimori, a través del cual el gobierno se propuso potenciar los centros educativos a partir de la puesta en marcha de proyectos institucionales y curriculares propios, estuvo en contradicción con la orientación general que se le dio a la reestructuración del Estado, que si bien propugnó la descentralización, debilitó los procesos de participación democrática y por ende, el tejido social y político del país (DESCO, 2002).

Se podría decir que la primera época histórica dejó su impronta en la estructuración actual de Villa El Salvador, pudiéndose observar que la antigua forma espacial predomina pese al crecimiento desorganizado posterior al primer diseño urbanístico, y que la organización social que se desarrolló en correspondencia con el diseño urbanístico subsiste (aunque más débilmente), pugando por encontrar un lugar en el entramado institucional de la Municipalidad. Esta, en lugar de consolidar la organización territorial comenzó a competir con la misma.

Con las elecciones del 17 de noviembre de 2002, se renovaron autoridades municipales en todo Perú, ediles a nivel provincial y distrital y se eligieron los presidentes de los nuevos Gobiernos Regionales. En las mencionadas elecciones fue elegido el nuevo Alcalde municipal Jaime Zea, quien prefirió tomar distancia de las organizaciones comunitarias alegando que tienen escasa representatividad e incluso desprestigio (obviamente, tenía parte de razón dado que las organizaciones y la militancia territorial estaban

muy desgastadas, pero en lugar de reforzarlas tendió a neutralizarlas). Del mismo modo, se desarticuló la movilizadora alianza que se conformó con DESCO y otras organizaciones no gubernamentales<sup>28</sup>.

Cabe destacar no obstante, que si bien los valores de solidaridad y participación de la primera época sufrieron una notable merma en la tercera etapa, siguen teniendo una marcada presencia si se compara la Villa con otras poblaciones de características socioeconómicas similares. La comunidad de Villa El Salvador importó las “relaciones de paisanaje” propias de las comunidades andinas, de donde proviene la mayoría de su población. Estas relaciones generaron un entretejido de formas de sociabilidad en las que se mezclan aspectos políticos, culturales y de la vida cotidiana.

### **3. Características del sector educativo y problemática social en Villa El Salvador**

Según un informe elaborado por la ONG Tarea (DESCO, 2002)<sup>29</sup>, en el año 2000 Villa El Salvador contaba con un total de 120 centros educativos estatales que responden a la Unidad de Gestión Educativa Local 01 (UGEL 01)<sup>30</sup>, reunidos en 69 establecimientos, encargados de atender en conjunto todos los niveles y modalidades, pero que se concentran en inicial, primaria y secundaria de menores<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Los dos últimos alcaldes son representativos de dos modelos distintos de relación con las ONG: El anterior (Martín Pumar, período 1999 – 2002) las incorporó y recurrió a ellas en cuanto órganos de consulta e incluso de cogestión. Cabe destacar que a partir del nuevo período emergieron leyes que, si bien tendieron a fortalecer los municipios y la participación de organizaciones populares, no tuvieron este efecto en la implementación. Entre las normas más destacadas se ubican: la Ley de Reforma Constitucional (Capítulo sobre descentralización), la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (con más autonomía para las regiones / departamentos), la Ley Marco de Educación, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Igualdad de Oportunidades

<sup>29</sup> A solicitud del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), La ONG Tarea elaboró un relevamiento sobre la educación en Villa El Salvador sobre la base del cual realizó un diagnóstico de situación del que se extraen los datos que pasamos a tratar en este apartado.

<sup>30</sup> Las unidades de gestión educativa local (UGEL), antes denominadas unidades de servicios educativos (USE) son organismos desconcentrados del Ministerio de Educación que tienen a su cargo escuelas de un conjunto de distritos.

<sup>31</sup> Cabe aclarar que a cada nivel o modalidad corresponde un centro educativo pero en un mismo local escolar pueden funcionar varios centros bajo la dirección de una misma persona. Esta proliferación de colegios privados es resultado de la política educativa de los '90, de marcado corte privatizador.

Aparte de estos 120 centros, existen otros 5 más que son públicos, aunque no responden la UGEL 01 (dependen de Fuerzas Armadas u otros organismos) y completan la oferta 242 colegios particulares. Si bien la cantidad de colegios privados duplica a la de colegios públicos, prácticamente la atención de alumnos que tienen a su cargo sólo asciende a un 8,5% (esta proliferación de colegios privados es resultado de la política educativa de los '90, de marcado corte privatizador).

Según datos brindados por la USE 01 (hoy UGEL 01) a la ONG Tarea, en el año 2000 la población escolar del Cono Sur ascendía a algo más de 305.000 matriculados, incluyendo todos los niveles, modalidades y tipos de gestión. De los 11 distritos que conforman el Cono Sur, los que tienen la mayor cantidad de población escolar son San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo y Villa El Salvador, que reúnen algo más de 270.000 estudiantes que se dividen casi por tercios en estos tres distritos<sup>32</sup>.

En el año 1999, la matrícula de Villa El Salvador sumaba 82.351 alumnos, de los cuales el 70,6 % asistía a colegios públicos de primaria o secundaria de menores.

En primaria de menores, el índice de promovidos era de 84,9 %, el de repetidores del 5,2 % y el de retirados (a 1999) de 7,3 %. En secundaria de menores, a su vez, el índice de promovidos era de 92,7 %, el de repetidores del 6,9 % y el de retirados del 5,9 %. Si bien estos guarismos son más favorables que los de la media nacional, es menester recordar que en la misma se contabilizan poblaciones rurales que sufren condiciones muy críticas.

En cuanto a los profesores, el informe menciona un total de 2477, incluyendo el total de docentes que trabajan en todos los niveles y modalidades en VES, y llegan a 69 los directores<sup>33</sup>. El magisterio local es básicamente joven: la edad promedio es de 36 años y medio, en un rango que va desde los 23 a los 68 años y sólo el 5 % es mayor de 53 años. La gran mayoría vive en el distrito o en el Cono Sur (sólo un 12 % debe

---

<sup>32</sup> Los otros distritos que componen el Cono Sur son: Turín, Pachacámac, Pucusana, Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo, Santa María del Mar, Papa León XXIII (Chilca).

<sup>33</sup> Si bien hay 120 centros educativos, los directores son menos porque en cada espacio se reúnen, bajo la autoridad de un director, más de una modalidad y/o nivel.

trasladarse a lugares distantes). Es de destacar que la Municipalidad adjudicó terrenos a docentes a mediados de los '80 y que incluso se conformó un grupo residencial magisterial para docentes en el Sector 6 de la Villa.

El 87 % de los profesores tiene título profesional pedagógico y, como ocurre en otros lugares, la docencia es mayoritariamente femenina (excepto en educación secundaria, donde las cantidades de docentes hombres y mujeres se igualan). En cuanto a la situación ocupacional de los profesores, más de la tercera parte afirma, al haber sido encuestados por Tarea, tener otros trabajos (preferentemente los docentes de secundaria de menores y los que son hombres). Los docentes contratados representaban a fines de 2000 casi la tercera parte de los profesores de Villa El Salvador (aunque en el diagnóstico consultado se afirma que posteriormente hubo nombramientos para ocupar una importante cantidad de plazas docentes, lo cual fue confirmado en las entrevistas que se hicieron a las autoridades educativas).

La carga docente promedio en primaria de menores es de 36 alumnos, en secundaria de menores de 22 y en secundaria de mayores de 37. El promedio de carga docente por niveles en VES es más alto que el del nivel nacional.

La UGEL 01 tiene a su cargo también los servicios del Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI), que es promovido por el Estado pero que se lleva a cabo con participación vecinal, y que se ocupa de la población infantil de 3 a 5 años que no tiene acceso a los Centros de Educación Inicial (CEI, de carácter escolarizado). Los centros del PRONOEI funcionan en locales provistos por la comunidad y se abren a solicitud de ésta, además de proponer el personal (animadoras) que se hará cargo de los mismos y que a tal efecto se capacitarán bajo la dirección de la UGEL. El PRONOEI de Villa El Salvador es el programa no escolarizado más extendido de la zona: 6457 niños eran atendidos en 127 locales en 2000.

Un 45 % de los niños de 3 a 5 años era atendido por distintos programas (reuniendo los privados, no escolarizados y escolarizados) en el período correspondiente al trabajo de campo, pero los 42 CEI existentes en

la villa sólo atendían al 20 % de la población. En cuanto a la población menor de 3 años, según el informe sólo un 2 % recibía algún tipo de atención por parte de programas del Estado, llamados Hogares Educativos Comunitarios Wawawasi (96 madres educadoras afiliadas a este programa brindaban atención integral en su casa a 1169 niños).

En el año 2000, el 54% de los escolares de Villa El Salvador era atendido por el Seguro Escolar y el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) había llegado a 38 centros educativos, todos correspondientes a los niveles de educación inicial y primaria, además de educación especial. Cabe recordar dos programas alimentarios que funcionan de modo descentralizado en Perú y que son analizados más adelante en la dinámica del campo de desarrollo social de Villa El Salvador:

- El Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), organismo público descentralizado dependiente del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, que incluye entre los principales al Programa de Comedores Populares (más de 700.000 beneficiarios en 2003) y al Programa de Desayunos Escolares (cerca de 1.700.000 beneficiarios en el mismo año)<sup>34</sup>.
- El Programa del Vaso de Leche, financiado a través de transferencias de recursos del Ministerio de Economía y Finanzas a las municipalidades distritales, que tienen a su cargo la gestión. Tienen como objetivo elevar el nivel nutricional de niños entre 0 a 6 años, madres gestantes y en período de lactancia, niños de 7 a 13 años, ancianos y personas afectadas por tuberculosis. Llegaba a casi 3.300.000 beneficiarios en todo el país en 2003 y representaba el 47% del gasto en programas alimentarios y nutricionales<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> En la década de los '90 los programas alimentarios fueron manejados hasta por cuatro instituciones distintas que superponían sus servicios en una misma población objetivo. Si bien hoy han sido organizados en el ámbito del PRONAA (con excepción del Programa Vaso de Leche, que ha sido descentralizado a las municipalidades) aún no han sido reestructurados con base en algún tipo de racionalidad, como podría ser el criterio de los grupos etáreos de beneficiarios. Vale destacar las dificultades que puede haber para emprender acciones intersectoriales en la medida en que existan fragmentaciones y superposiciones que complican las posibilidades de acuerdos y organización.

<sup>35</sup> Vaso de Leche es, no obstante, el programa que brinda el menor aporte de requerimientos energéticos y proteicos entre los programas alimentarios y nutricionales, por lo que su

No obstante la existencia de éstos y otros programas alimentarios y sociales, en un documento de la Municipalidad de Villa El Salvador y DESCO (1998, p. 2) se plantea que “un indicador resumen de la situación de pobreza es que el 28 % de los niños que cursan el primer grado de educación en VES sufre de desnutrición crónica”.

Villa El Salvador es una localidad de migrantes, y en este sentido acarrea todos los problemas asociados a los movimientos poblacionales. Según M. Bello (2002, p. 23), el principal fenómeno social del Perú de las últimas décadas es la migración hacia las ciudades, especialmente Lima, con una población nueva que se ha ubicado en los distritos periféricos de los conos norte, este y sur de la ciudad, “dando lugar a una situación urbana caótica, en la que prima el desempleo, diversas formas de subempleo, condiciones de vida insalubres y problemas severos de salud, siendo la pobreza el común denominador”<sup>36</sup>.

Cabe mencionar también el problema de violencia, tanto a nivel social como familiar, que afecta a la sociedad peruana, en función de una de las experiencias de intersectorialidad que será analizada en este capítulo, que está relacionada con dicha problemática. La violencia y los problemas de convivencia han sido insistentemente mencionadas en las entrevistas que se llevaron a cabo a directores, docentes, informantes clave de la comunidad, agentes municipales y referentes de las organizaciones no gubernamentales.

Destaca Manuel Bello (pp. 28 y 30) que “la creciente pobreza y desigualdad de las últimas décadas han sido consideradas como la raíz principal de los fenómenos de violencia política y social que han afectado y todavía afectan al país”. El autor señala que “las secuelas del conflicto armado protagonizado en el Perú por Sendero Luminoso, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru y las fuerzas del orden entre 1980 y 1992 afectaron a más del 50% de la población”. A las secuelas del enfrentamiento

---

impacto en el estado nutricional de la población objetivo es exiguo. Tiene, por el contrario, un gran potencial movilizador, como se verá más adelante.

<sup>36</sup> Señala el mismo autor, sobre la base de información proporcionada por el BID (1999) que Perú está ubicado entre los siete países de la región en los que la desigualdad empeoró entre 1990 y 1997. A su vez, Du Bois (2004) informa que la pobreza alcanza un 52% de la población de Perú en 2003, manteniéndose en los niveles de los dos años anteriores, aproximadamente, sin que se hayan registrado un reflejo del crecimiento de la producción esos años.

armado se suma la violencia social y la tradicional violencia familiar, que en Perú tiene raíces culturales, según explica Bello (p. 45): “Culturalmente se dice que el hombre tiene que controlar a su esposa, pero si él no la golpea es probable que los propios hermanos y la madre lo hagan por él”. En general el hombre golpea a la mujer y también a los niños, especialmente por razones socioeconómicas.

El autor indica que entre los programas sociales con mayor impacto en el desarrollo infantil y en la mejora de las condiciones de aprendizaje, se pueden mencionar el Programa Nacional de Wawa Wasi, orientado al cuidado diurno de niños menores de tres años, el programa Nacional de Desayunos Escolares y el Seguro Escolar Gratuito.

## **B) ANÁLISIS DEL CAMPO DE DESARROLLO LOCAL**

### **1. El Plan de Desarrollo Integral y la educación**

En este apartado nos centramos en el análisis del Plan Integral de Desarrollo (Municipalidad de Villa El Salvador, 1999) que fuera elaborado en 1999 y proyectado hasta el 2010. El plan ha sido tomado como objeto de análisis porque constituye un eje convocante y ordenador no sólo de las políticas públicas que luego se desarrollaron sino también para la conformación de la estructura del campo, en función de las posiciones ocupadas por los distintos actores y de sus prácticas.

En relación con este plan se conformaron las mesas temáticas de discusión, entre las cuales se destaca la Mesa de Educación, y en el marco del mismo se llevó a cabo el Congreso Distrital de Educación. En un mismo análisis se abordan el plan, la mesa y el congreso distrital, además del rol desempeñado por el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), una ONG de apoyo activo a este proceso, a través del Programa “Redes de Desarrollo”.

Analizamos el primer formato de plan, que tuvo vigencia durante el gobierno del Alcalde Martín Pumar y en el momento de la realización del Congreso Distrital de Educación. Posteriormente, cuando asumió Jaime

Zea como Alcalde en 2003, se hizo una actualización del plan con una proyección hasta el 2021.

Hubo dos planes previos: El primero se hizo luego de la creación de la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES), en 1975; y el segundo, cuando ya se había establecido oficialmente el distrito y se había creado la Autoridad Autónoma del Parque Industrial, en 1989. A partir de este segundo plan se siguió en firme el propósito de transformar la “ciudad dormitorio” en “distrito productivo”, y posteriormente se agregaron las metas de lograr una “ciudad saludable” y una “comunidad solidaria”.

La dinámica de elaboración de la propuesta siguió varios pasos a lo largo del año 1999. En primer lugar, se organizó un foro público en el que participaron dirigentes, profesionales, autoridades y vecinos en general. Posteriormente se llevaron a cabo talleres territoriales, seguidos por consultas que se hicieron en las calles a los vecinos. Los pasos siguientes fueron la puesta en marcha de los talleres “temáticos” de juventud, educación, seguridad ciudadana, pequeñas y medianas empresas y comercio, y salud y medio ambiente; la organización de un encuentro de la Federación Popular de Mujeres de Villa El Salvador (FEPOMUVES) y posteriormente, la realización de un cónclave distrital. Finalmente, en el mes de noviembre de ese año se hizo una consulta ciudadana por la que se aprobó el plan que fue adoptado por la Municipalidad.

El plan es de factura muy sencilla y de bajo desarrollo operativo. La visión al 2010 resume un conjunto de aspiraciones de carácter estratégico, tales como transformar a la villa en un distrito de productores, con organización, participación democrática e igualdad de oportunidades. Sus objetivos (acompañados por las acciones para lograrlos) apuntan a reafirmar la identidad de líder de su comunidad, generar riqueza ofreciendo bienes y servicios de calidad, hacer de Villa El Salvador una ciudad saludable con un medio ambiente seguro, desarrollar una comunidad democrática y brindar servicios educativos de calidad con igualdad de oportunidades en el acceso al conocimiento.

En este proceso, la educación estuvo desde el comienzo presente como preocupación en la comunidad, al punto que la construcción de

escuelas antecedió a la creación de la Municipalidad y aún cuando ésta no tiene incumbencia real en el sector educativo se “avanzó” sobre el mismo con diversas acciones de movilización y articulación. En el documento del programa de la Red de Educación y Desarrollo se recuerda:

Desde los primeros años de creación, todos los centros educativos fueron construidos con aportes directos y trabajo comunal voluntario de los pobladores (mientras el Estado pagaba los profesores). La acción educativa de la comunidad no se limitó únicamente a las escuelas de nivel primario y secundario sino que gestionó un programa masivo de educación inicial (para niños de 2 a 5 años) y programas de alfabetización de adultos. Como consecuencia, VES es uno de los distritos con más alto índice de escolaridad y más bajo nivel de analfabetismo en la ciudad de Lima (Municipalidad de Villa El Salvador / DESCO, 1998, p. 3).

Se puede observar que en el Plan de Desarrollo Integral aparece (como no había ocurrido en sus antecedentes) la educación como uno de los objetivos estratégicos. En la consulta ciudadana, el objetivo de educación (“Hacer de VES una comunidad educativa”) fue el segundo más votado luego de “Hacer de VES una ciudad saludable, limpia y verde”. En relación con las actividades del Plan relacionadas con la educación, se plantea el involucramiento por igual de hombres y mujeres en el aprendizaje para toda la vida y para lograr una convivencia social armónica, la transformación de los contenidos de la educación formal para incorporar en el currículo la cultura empresarial y valores de ciudadanía responsable, y el fomento de una educación de calidad acorde con las necesidades del distrito.

En este marco, se avanzó desde los talleres temáticos a la constitución de las Mesas de Concertación que quedaron establecidas y reconocidas legalmente por la Municipalidad<sup>37</sup>.

De ese modo nació la Mesa de Educación, que tuvo un rol protagónico en la movilización de la comunidad para la organización del Congreso de Educación Distrital. Constituyó un importante espacio de concertación con

---

<sup>37</sup> Esta y otras mesas de trabajo sectorial que son mencionadas en otras partes de este capítulo emergieron a partir de una iniciativa que lanzó el presidente Paniagua tras la salida de Fujimori, en torno a la problemática de la pobreza, con el propósito de impulsar un proceso de democratización con énfasis en lo local. La mesa contó con el apoyo activo de la Regidora encargada de Educación, Carmen Cárdenas (entre 2001 y 2002), del Director de Desarrollo Humano (Johny Rodríguez, quien luego sería reemplazado por el Director de Educación, Juventud y Cultura, Genaro Soto) y de quien fuera la Directora de la USE en el año 2001, Zuly Elizabeth Pérez Pinedo, que como agente activa participaba en todos los eventos. También contó con el apoyo sostenido de DESCO.

la participación de la entonces Unidad de Servicios Educativos (USE, hoy UGEL), la Municipalidad y distintas expresiones organizadas de la comunidad. Tiene dos objetivos fundamentales:

- Elevar la calidad educativa
- Articular la escuela con la comunidad.

En la mesa se desarrollaron cuatro equipos de trabajo para alcanzar esos objetivos: a) Gestión pedagógica, b) Gestión institucional e imagen, c) Participación comunitaria, y d) Comunicación.

La mesa ha desarrollado instancias de capacitación (muy valoradas y apetecidas por los docentes locales) con miras a mejorar la calidad educativa, en el marco de un proceso nacional que avanza hacia la regionalización y localización del currículo.

Una de las actividades principales que tuvo a la mesa como un activo protagonista fue el Congreso Educativo Distrital de Villa El Salvador, que además de haber constituido un hito movilizador de los distintos sectores de la villa en torno a la educación, tuvo como fruto principal un acabado diagnóstico de la situación educativa de la localidad<sup>38</sup>. En su organización participaron el Gobierno Local de Villa El Salvador y la Mesa de Educación, El Centro de Comunicación y Promoción para el Desarrollo (CECOPRODE), el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO) y la ONG Tarea. Los objetivos fueron:

- Convocar a los profesionales que participan de los distintos programas y modalidades ligados al quehacer educativo, para que contribuyan al conocimiento de la realidad educativa del distrito.
- Rescatar y revalorar la identidad del distrito en materia educativa, para la formulación de un diagnóstico educativo propio.
- Elaborar un conjunto de propuestas dirigidas a mejorar la calidad de la educación y articular la escuela con la comunidad (Municipalidad de Villa El Salvador / DESCO, 2001, p. 12).

En el congreso, de tres días de duración, participaron docentes de educación básica y directores (aunque no fue oficializado por la Unidad de

---

<sup>38</sup> La fecha de inauguración del congreso tiene un alto contenido simbólico: Fue el 23 de noviembre de 2001, un día después de que el Presidente Valentín Paniagua juramentara poniendo fin a los diez años del régimen de Fujimori.

Servicios Educativos del Ministerio de Educación), programas no escolarizados de educación inicial, alcaldes escolares, asociaciones de padres de familia, organizaciones juveniles, dirigentes barriales y organizaciones de base.

Las modalidades de expresión del congreso fueron las conferencias, las mesas redondas y los talleres. Las conferencias, dictadas el primer día, versaron sobre la educación en el Perú, las reformas educativas y la democracia en América Latina, y el modelo de desarrollo neoliberal y la educación. En las mesas redondas se abordó la temática de la educación pública y la educación privada, el proyecto de universidad y la reforma de los institutos de educación superior pedagógicos de Villa El Salvador. Los talleres que funcionaron por las tardes se ocuparon de temas diversos en torno a tres ejes: educación básica, formación docente y educación comunitaria. Concluyeron los grupos expresando la necesidad de elaborar diagnósticos distritales, de formar redes de trabajo y de continuar con el trabajo concertado y articulado.

En todo este proceso estuvo presente el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO)<sup>39</sup>, que impulsó un programa amplio destinado a hacer de Villa El Salvador una comunidad educativa y establecer para ello una red interinstitucional y comunitaria. Este centro ya se había insertado en la villa a través de su Programa Urbano y, en conjunto con la Municipalidad de Villa El Salvador, llevó a cabo el proyecto “Red de Educación y Desarrollo”<sup>40</sup>.

El objetivo general planteado en el proyecto es:

- Hacer de VES una comunidad educativa y de aprendizaje, que actúe a favor de su desarrollo.

---

<sup>39</sup> DESCO es una organización no gubernamental peruana de alcance nacional que desarrolla actividades de investigación, asistencia técnica, capacitación y comunicación en el marco de la promoción del desarrollo.

<sup>40</sup> Ambas entidades se presentaron a un concurso organizado por la Fundación W. K. Kellogg, en el marco de una iniciativa llamada “Comunidades de Aprendizaje”, que tenía como objeto generar vínculos entre actores locales para generar condiciones de mejora de la educación básica, incrementar la relación entre las escuelas y la comunidad y contribuir al desarrollo local desde el sector educativo. Se presentó una propuesta llamada “Programa Red de Educación y Desarrollo” y luego de haber ganado el concurso se emprendieron variadas acciones entre 1999 y 2002 en el marco de dicho programa, muchas de las cuales dejaron secuelas significativas o aún siguen llevándose a cabo.

Los objetivos específicos se enuncian a continuación:

- Fortalecer el desarrollo local de VES a través de la dinamización y participación activa de la comunidad en propuestas de educación y aprendizaje comunitario, y de la conformación de redes sociales pertinentes.
- Favorecer el mejoramiento de la práctica pedagógica, para satisfacer adecuadamente las demandas educativas del distrito, y asumir metodologías diferenciadas de acuerdo con las capacidades, necesidades e intereses de los estudios.
- Fomentar y ejercitar competencias referidas a la participación comunitaria, la construcción de espacios y prácticas democráticas y la educación ciudadana, en los espacios formales de enseñanza y los de interacción social (Municipalidad de Villa El Salvador / DESCO, 1998, p. 5).

Estuvo compuesto por seis espacios de intervención, cuatro líneas de acción y once componentes, que se exponen a continuación:

- Espacios de intervención: familia, escuela, comunidad, medios de comunicación, gestión municipal, cultura y arte.
- Líneas de acción y sus correspondientes componentes (entre paréntesis):
  - Organización (mesa de educación, mesa de juventud, bolsa de iniciativas y proyectos)
  - Formación (equipos de interaprendizaje, capacitación, formación docente)
  - Investigación (estudios, proyectos de integración entre la escuela y la comunidad)
  - Comunicación (difusión, elaboración de materiales educativos, expresiones culturales).

En la autoevaluación de este proyecto se destaca que constituye el “primer esfuerzo por articular al municipio de VES con la comunidad educativa” y que “el principal cambio observado al respecto es el desarrollo de la capacidad edil para planificar y concertar en el campo educacional, lo que los ha llevado a representar y negociar propuestas sobre el tema, más allá de su rol tradicional” (Rottondo Dall’Orso, 2002, p. 4).

El proyecto tuvo un amplio despliegue de actividades, algunas de las cuales luego son tomadas por separado. Pero importa indicar todo el abanico con el propósito de reflejar el espectro amplio en pro de la

educación local y de la conformación de redes para realizar abordajes integrales desde distintos sectores. Promovió la generación y el fortalecimiento de los siguientes espacios de concertación local, conforme a las prioridades expresadas en el Plan de Desarrollo Integral: Las Mesas de Educación y de Juventud, las Bolsas de Iniciativas y Proyectos (fondo concursable de microproyectos de desarrollo), y las redes de capacitación en relación con las actividades de la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente (DEMUNA), que incluyeron a docentes, la Federación Popular de Mujeres de Villa El Salvador (FEPOMUVES), padres de familia, ONG y dirigencias. Del mismo modo, facilitó la relación de redes y alianzas locales con instituciones públicas y privadas fuera de Villa El Salvador, tales como el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación, el Congreso de la República, universidades e institutos superiores.

Tal como se puede observar al analizar el proceso de implantación del Plan Integral de Desarrollo, la constitución de la Mesa de Educación, la realización del Congreso Distrital de Educación y las actividades del Programa Red dieron lugar a un importante proceso de “apropiación” comunitaria y municipal sobre la temática educativa. Sin embargo, cabe mencionar las siguientes limitaciones:

- La emergencia de la temática educativa en la agenda local no tuvo su correlato en el desarrollo de una estructura institucional municipal significativa para el sector, como se verá en el apartado siguiente.
- Tampoco se afianzaron las relaciones intersectoriales, tal como se explica en un apartado posterior de este capítulo.
- La Mesa de Educación, como todas las mesas temáticas de concertación, no ha obtenido recursos presupuestarios para su funcionamiento ni ha formado parte del proceso de discusión del presupuesto participativo (Rottondo Dall’Orso, 2002, p. 34 – 36).

Los objetivos del Plan de Desarrollo Integral no se articularon plenamente con el presupuesto participativo, mediante el cual la población de Villa El Salvador asigna prioridades de gasto. Si bien el comienzo de esta práctica (2000) fue prometedor, posteriormente hubo inconvenientes porque parte de las demandas no fueron satisfechas en virtud de que habían

sobrepasado las posibilidades relacionados con los recursos disponibles y por problemas con la adquisición de materiales y ejecución de obras). Luego de un *impasse*, el presupuesto participativo se retomó progresivamente como práctica, constituyéndose de modo cada vez más claro en el eje ordenador de la planificación y de la participación comunitaria. Sin embargo, cabe registrar la opinión de Ramiro García, miembro del Programa Urbano de DESCO y agente del Proyecto Red: “No hay coordinación entre presupuesto participativo comunal y lo sectorial (donde ubicamos la educación). Este presupuesto sólo es discutido con los dirigentes territoriales, quienes le dan prioridad a las obras” (Entrevista 2004).

La Mesa de Educación vuelve a ser tomada como objeto de nuestro análisis más adelante, en relación con el proceso de constitución de alianzas y en la búsqueda de formas de articulación intersectorial. Hasta ahora se ha mostrado cuánta importancia adquirió la educación con la emergencia de esta organización que podríamos llamar de carácter público no estatal pero más adelante se podrán conocer las dificultades acaecidas en torno a la articulación intersectorial y el declive que fue teniendo como organización.

## **2. Las estructuras municipales y su relación con organizaciones del Estado central y de la sociedad civil**

Antes de hacer un análisis de las relaciones en el campo de desarrollo social de Villa El Salvador, se describen en este punto las organizaciones y actores que confluyen en el territorio, ya sea que se trate de organizaciones gubernamentales como no gubernamentales, y en el primer caso, diferenciando las que pertenecen al gobierno local de las del central. En función del propósito de este trabajo, la descripción se centra en organizaciones orientadas a la educación y a las políticas sociales. Junto con la descripción de las mismas y de las posiciones que ocupan en el campo de desarrollo social, se agrega un análisis de las razones (predisposiciones) que movilizan a los actores a entablar relaciones. A partir de esto se puede analizar luego cuáles son sus prácticas y cómo se configuran dichas relaciones. El orden de exposición es el siguiente:

- Dependencias y actores municipales
- Organizaciones del gobierno central (incluyendo los centros educativos)
- Organizaciones sociales o comunitarias
- Organizaciones no gubernamentales.

### ***a. Dependencias y actores municipales***

El organigrama de la Municipalidad hasta el cambio de alcalde en el año 2003 era de tipo clásico jerárquico-funcional, estructurado en secretarías, direcciones y otras dependencias subordinadas. En función de un intento de cambio hacia un modelo de organización posburocrático, las secretarías pasaron a ser denominadas gerencias y fueron reestructuradas. Además de las Gerencias de Administración Tributaria y de Administración y Finanzas, se identificaron las siguientes:

- Desarrollo urbano
- Desarrollo económico
- Servicios a la ciudad
- Servicios ambientales
- Promoción y Bienestar Social
- Educación, Cultura y Deporte.

El presupuesto municipal está compuesto por tres grandes vías de ingreso: 1) Fondos que provienen de impuestos y tasas (limpieza e impuesto predial), 2) Transferencia (del gobierno nacional) del Fondo de Compensación Municipal, 3) Transferencia del Programa Vaso de Leche (también del gobierno nacional). Los valores ascendían a 9 millones aproximadamente para cada uno de los rubros en el período correspondiente al trabajo de campo.

El área educativa formaba parte de la Secretaría de Desarrollo Humano en el período 1999 – 2003 y luego del cambio de autoridades pasó a depender de la Secretaría de Juventud. En el 2004 se conformó la Gerencia de Educación, Cultura y Deporte. Cada una de estas áreas se organizó a su vez como subgerencias.

De la lectura de este organigrama se infiere que hubo un desarrollo de la temática educativa, hasta llegar a encabezar una subgerencia, aunque este hecho no se tradujo en una política de envergadura, como podrá observarse más adelante, cuando se describa la declinación que hubo en torno al debate educativo y las acciones que se desarrollaron en las escuelas.

El Programa Vaso de Leche (que no depende de la Secretaría de Juventud sino de la Secretaría de Desarrollo Humano) se basa en el siguiente sistema de distribución: cada cuatro manzanas hay un comité (empadronado) que recibe los víveres de la Municipalidad<sup>41</sup>. Este programa se apoya sobre una red vecinal que no tiene contacto formalizado con las escuelas, aunque sí contactos puntuales por los que los directores recurren a los comités para enviar mensajes en virtud de la estrecha relación que éstos tienen con las madres. Existe un Comité de Administración del Vaso de Leche compuesto por representantes de las madres, representantes de las oficinas locales del Ministerio de Salud, del Ministerio de Agricultura, el Alcalde y otro funcionario de la Municipalidad. La única instancia de coordinación se da entre este comité y el Consejo de Directores, ámbito que nuclea a los directores de centros educativos de Villa El Salvador.

Por el momento cabe hacer una reflexión sobre el comportamiento de los agentes del Estado municipal en su relación con los actores del espacio local. Por un lado, todo el equipo político de la Municipalidad, comenzando por los alcaldes que cumplían funciones durante el trabajo de campo de esta investigación, guarda con celo una concentrada atención sobre los ciudadanos intentando mantener la hegemonía. En la administración de Martín Pumar la estrategia fue generar una activa participación de las organizaciones de la comunidad, abriendo el juego a los distintos sectores – aún a riesgo de generar cierta sensación de anarquía–, configurando un esquema que fue tildado de “populista” por sus adversarios. Por el contrario, la administración de Jaime Zea jugó a garantizar la eficiencia “poniendo a raya” a las organizaciones, confiando en que con eso ganaba la

---

<sup>41</sup> El programa provee un vaso de leche diario más un alimento complementario, como hojuelas de quinoa o avena enriquecida. Sin embargo, el alcalde informa que no se alcanzan a cubrir las raciones para todos los días con lo que es provisto desde el Gobierno Nacional ni tampoco se cubren la cantidad diaria de kilocalorías establecidas por el Ministerio de Salud (Entrevista a Jaime Zea, 2004).

simpatía de la ciudadanía en función del desprestigio que –según su criterio—tenía la dirigencia social.

Por otro lado se encuentran, debajo de los funcionarios con perfil más político, los que se ubican en la segunda línea, que tienen una carrera de tipo más profesional o burocrática y son “los que saben cómo hacer para trascender los distintos gobiernos de turno” (entrevista a Gloria Durand, Responsable de la DEMUNA, 2004). En este nivel se ubica el equipo de Defensoría Municipal del Menor y del Adolescente (DEMUNA), que llevó a cabo una experiencia de articulación intersectorial con las escuelas de Villa El Salvador, analizada más adelante. También se ubican en este grupo otras estructuras como las de desarrollo social –comedores, copa de leche, etc.– que al haber sido descentralizadas por el Gobierno Nacional dependen directamente de la Municipalidad.

Los funcionarios de segunda línea, para emprender transformaciones buscan sus aliados en la misma comunidad, en otras estructuras dependientes del gobierno central o en organizaciones no gubernamentales (en este caso, amén de la vocación de servicio que los impulsa, saben que las innovaciones generan procesos que convierten en imprescindible a la dependencia junto con su personal y especialmente su jefe) (entrevista a Gloria Durand, 2004).

### ***b. Organizaciones del gobierno central***

Las estructuras del gobierno central siguen siendo portadoras de una fuerte autoridad en virtud del magro alcance de la descentralización en Perú. Sin embargo, la “llegada” de esta autoridad al territorio está mediada por una cascada de espacios decisorios que van desde el gobierno central hasta el espacio distrital. Entre las distintas áreas del gobierno central que se dan cita en el espacio local de Villa El Salvador, abordaremos la educativa y la de salud, a los efectos de hacer luego un análisis detenido de experiencias intersectoriales.

La llegada de la estructura educativa al espacio local se da del siguiente modo: Las escuelas dependen de las Unidades Educativas de

Gestión Local (UGEL), antes denominadas Unidades de Servicios Educativos (USE), que tienen a su cargo escuelas de varios distritos. La UGEL N° 1 cubre las escuelas de Villa El Salvador y otros distritos aledaños. Las direcciones de las UGEL se caracterizan por tener una alta rotación, lo cual hace que existan pocas posibilidades de encarar proyectos de mediano y largo plazo y esta inestabilidad incide también en las posibilidades que las escuelas tienen de emprender acciones –conjuntamente o por separado entre ellas– que perduren en el tiempo con posibilidades de institucionalizarse. En entrevistas a integrantes del Programa Urbano de Villa El Salvador de DESCO, resaltaron que en el año 2003 llegaron a cambiar tres veces los directores de la UGEL y que esto generó grandes alteraciones en el desarrollo de las actividades planificadas tanto por DESCO como por la Municipalidad de Villa El Salvador y las escuelas mismas (entrevistas a José Barreda, Ramiro García y Vilma Arce, 2004).

Zully Elizabeth Pérez Pinedo fue Directora de la USE 01 en el año 2001 durante el gobierno transitorio del Presidente Paniagua y fue quien se destacó por tener una activa relación con la Municipalidad de Villa El Salvador y con la Mesa de Educación<sup>42</sup>. Se ideó una estrategia de división del trabajo, que asignaba a la USE la responsabilidad de sensibilizar a los docentes y a la Municipalidad el trabajo con los padres y la organización de los alumnos. Según planteó la ex Directora, el tema que más se trató en conjunto fue el de la violencia familiar y la falta de relaciones en el interior de la familia. La USE no les daba a los directores y docentes el mandato de ir a la mesa, sino que dejaba que fueran por su propia voluntad. Señaló además que el interés de los docentes por participar obedecía a las siguientes motivaciones (en el orden que se indica): 1) su grado de sensibilidad social; 2) el interés por la capacitación que se les brindaba en ese espacio, aún cuando no se les pagara (“es más, los docentes estaban y están dispuestos a pagar”); 3) el interés por “calificar” (la importancia que se le da a la posibilidad de obtener premios, felicitaciones o simplemente

---

<sup>42</sup> Ese fue el período de mayor confluencia entre el Ministerio de Educación y la Municipalidad, que contó también con una activa participación de la Regidora encargada de educación, Carmen Cárdenas y coincidió con la gestión de José Rodríguez en la Secretaría de Desarrollo Humano.

prestigio); 4) el interés pecuniario, pero centrado en el pago del pasaje para movilizarse y el refrigerio que se sirve en el evento (entrevista a Zully E. Pérez Pinedo, ex Directora de la USE 01, 2004).

Genaro Soto, Director de Juventud de la Municipalidad de Villa El Salvador, de quien pasó a depender posteriormente (gestión de Jaime Zea) el sector educación, manifestó que a su entender, el problema para lograr una mayor intersectorialidad del sector educación en la villa obedecía, en gran parte a dos razones: “1) La educación no está organizada a nivel distrital sino que la autoridad de la UGEL abarca una población de dos millones de habitantes que incluye varios distritos con gobiernos municipales distintos; 2) Tampoco coincide la estructura organizativa de los sindicatos, que también cubre un área que excede a Villa El Salvador”. A propósito, agregó que la agenda sindical, de tipo reivindicativa, se centraba en el cambio de las condiciones laborales y salariales en desmedro de los aspectos propositivos (entrevista, 2004).

En cuanto a la estructura del Ministerio de Salud (MINSa), en el país existen treinta y cuatro Direcciones de Salud (DISA) que tienen sus presupuestos bajo el ámbito y la responsabilidad de las Gerencias Sociales de los Gobiernos Regionales, aunque mantienen su dependencia del Ministerio de Salud. Las direcciones tienen como funciones la autoridad y el control sanitario, además de la dirección de la ejecución de las acciones realizadas por los hospitales y establecimientos de salud (Du Bois, 2004).

A partir de 1998 se comenzaron a implementar en Perú las Redes de Establecimientos y Servicios de Salud, con el propósito de organizar los servicios en los diferentes niveles de complejidad. Existen cuatro niveles de atención en el país: 1) el primer nivel, con actividades de promoción y prevención, diagnóstico precoz y tratamiento de las necesidades más frecuentes (se realizan en los centros y puestos de salud); 2) hospitales locales, con atenciones de complejidad intermedia (en Villa El Salvador existen cuatro hospitales locales); 3) hospitales generales, con recursos más especializados en materia de laboratorio, diagnóstico y cirugía; 4) institutos y hospitales especializados, donde se atienden casos de extrema complejidad.

Se observa claramente una relación de tipo vertical que tanto las instituciones de salud como las educativas (y en este caso aún más fuertemente) tienen en relación con la cúspide de sus respectivas pirámides. Sin embargo, las instituciones de salud cuentan con una cultura de apertura a la articulación horizontal y formación de redes que las distinguen de las de educación. Además, esta intersectorialidad es promovida desde “arriba” por las estructuras centrales del sector salud.

### ***c. Organizaciones sociales o comunitarias***

Para analizar las organizaciones comunitarias que juegan en el campo local hemos partido del momento en que se impulsó el primer Plan Integral de Desarrollo (1999), cuando fue Alcalde Martín Pumar, debido al impulso que éste dio a la participación de las organizaciones comunitarias. Luego se pasó a la aplicación de una dinámica distinta en el período siguiente, en el que se hizo cargo el Alcalde Jaime Zea, que se caracterizó por una política de retracción frente a las organizaciones y un cambio de giro en los ejes de gobierno.

El proceso de discusión del plan durante la gestión de Pumar dio lugar a la conformación de varias mesas que funcionaron como espacio de concertación entre los actores sociales y políticos: Educación, Juventud, Pequeña y Mediana Empresa y la de Comercio. Anteriormente, se había conformado en 1996 la Mesa de Salud y Medio Ambiente (luego denominada Comunidad Saludable). Estas mesas tuvieron el rol de organizar el debate, difundir ideas, reunir a la población con actores clave de la política a nivel provincial o nacional, recoger propuestas y conformar la agenda pública local en torno a sus temas específicos.

El funcionamiento de las mesas dio lugar a un tipo de estructuración “temática” en la villa, junto con la cual subsisten vestigios de la antigua estructura de organización espacial. Según el reglamento de la CUAVES, en cada manzana debía existir un secretario de salud (que tiene la máxima autoridad), y otros secretarios de educación, comercial, de vigilancia y de actas, además de un tesorero. En cada grupo residencial (dieciséis

manzanas) se repetía el esquema anterior, agregando un secretario general, una secretaria general de la mujer y un secretario general de juventud. Los secretarios generales de salud coordinaban con los centros de salud para participar en campañas varias (prevención del cáncer, tuberculosis, infecciones respiratorias agudas, infecciones diarreicas agudas, medición de peso y talla, desparasitación, entre otras). Con el proceso de municipalización comenzó a decaer la CUAVES pero se mantuvieron –y aún se fortalecieron– los sectores y se mantienen las formas organizativas residenciales, aunque los servicios sociales a cargo de los mismos no gozan de la plenitud de la época anterior.

En cada grupo residencial se encuentran los espacios físicos comunales para la provisión de los servicios de salud, educativos (preescolar) y de alimentación, además de un playón deportivo (todas estas instalaciones no son propiedad de la Municipalidad sino del grupo residencial). Las relaciones intersectoriales se entablan de modo más bien informal, cobrando preeminencia las estructuras sectoriales a las que se adscriben estos servicios. A su vez, es también informal y débil la relación que entablan con las escuelas, siendo la de mayor vigor, como se verá, la de los comités de copa de leche.

A continuación se hace un repaso de cada uno de los servicios residenciales. En relación con la salud, por cada grupo residencial debía haber un “tópico”, nombre que se le dio a un centro referencial para participar en las campañas de salud, llevar a cabo reuniones de coordinación y organizar un botiquín. Algunos tópicos subsisten aún, pero ya no están amarrados necesariamente a la estructura residencial. En general sus servicios fueron absorbidos por los centros de salud.

A su vez, en 1980 UNICEF brindó apoyo a la construcción de módulos comunales de educación inicial, ubicados en los grupos residenciales, con base en los cuales se pusieron en marcha los servicios del Programa no Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI). Este programa añadió los servicios de educación preescolar al ya existente pero insuficiente de los Centros de Educación Inicial (CEI), unidades

escolarizadas que dependen directamente de la UGEL<sup>43</sup>. Los PRONOEI funcionan con personal voluntario que es monitoreado por un docente coordinador por cada seis o siete centros<sup>44</sup>, el cual también depende de la UGEL. La Junta de Animadoras de Villa El Salvador de Educación Inicial (JAVESDEI) se creó con el propósito de darle impulso a esta experiencia y promovió la creación del Instituto Superior Pedagógico Manuel González Prada, para la formación profesional de las animadoras de los PRONOEI.

En relación con la alimentación, en los locales comunales puede funcionar el Programa Vaso de Leche, que antes coordinaba la Federación Popular de Mujeres de Villa El Salvador (FEPOMUVES) y hoy lo hacen los Comités de Vaso de Leche. También funcionan allí los comedores de los Clubes de Madres, que reciben subsidio del PRONAA y víveres<sup>45</sup>.

En el sector de las organizaciones comunitarias habría que agregar FEPOMUVES y la Organización Distrital de los Comités de Vaso de Leche, que ganó terreno ante aquélla, anquilosada entre otras razones, por la falta de renovación de autoridades. Efectivamente, FEPOMUVES estaba encargada de recibir los víveres desde la Municipalidad de Lima, pero a partir de 2003, los fondos son transferidos a la Municipalidad de Villa El Salvador, quien hace las compras por licitación (leche y hojuelas de quínoa) y distribuye los víveres a los Comités de Vaso de Leche.

Esta nueva organización es un caso de estructura con firme raíz espacial. Existen 570 comités, que reúnen “socias” organizadas de cuatro

---

<sup>43</sup> Habitualmente se llama a cada centro proveedor de servicios de ambos programas, respectivamente “PRONOEI” y “CEI”. Existe una clara estratificación en la educación inicial de Villa El Salvador: “Quienes se encuentran en condiciones de pagar prefieren mandar sus hijos a centros privados de educación inicial, que tienen mayor calidad; en segundo lugar se encuentran los CEIs y el resto de las familias envían a sus hijos a los PRONOEIs” (entrevista a Vilma Arce, miembro del Programa Urbano, 2004).

<sup>44</sup> Inicialmente, cada centro tenía tres aulas, a razón de una por edad, pero actualmente hay un aula por centro, puesto que se determinó que cada aula debe atender veinticinco niños. Según Vilma Arce, esta merma en la demanda obedece a tres razones: 1) Las escuelas primarias abrieron aulas de educación inicial; 2) creció la cantidad de aulas de los CEIs; 3) Hay más centros particulares a los que las familias de VES pueden mandar sus hijos (entrevista 2004).

<sup>45</sup> Además de los comedores de los clubes de madres, existen los parroquiales, que reciben aportes de Cáritas y de Care Perú, aparte de víveres que también les provee el PRONAA. Por otra parte, funcionan los comedores autogestionarios, pequeñas ollas comunes de vecinos, que nacieron en la época en que María Elena Moyano fue presidente de FEPOMUVES, antes de ser asesinada por Sendero Luminoso (entrevista a Ramiro García, miembro del Programa Urbano, 2004).

manzanas cada uno<sup>46</sup>. A su vez, los comités se nuclean en centrales, que suman un número de 14. Los víveres son provistos los siete días de la semana a niños de 0 a 6 años, madres gestantes y madres en período de lactancia, en primer lugar; y cuatro días por semana, a niños de 7 a 13 años, ancianos, discapacitados y enfermos de tuberculosis, en segundo lugar. Según informa la presidenta de la organización, el gobierno aporta no más del 20% de los recursos, a lo cuales las madres agregan el resto (cocina, gas y otros ingredientes). También se encargan de buscar recursos entre los empresarios del parque industrial<sup>47</sup> y cuentan con el apoyo de la Red de Salud, aunque no reciben ningún tipo de aporte de la cooperación internacional (entrevista a Silvia Pareja García, 2004).

No existe relación entre la Organización de los Comités y la UGEL, sino que cada comité se contacta con las escuelas de la zona. Existe buena relación con las parroquias y con las escuelas, aunque los contactos no están formalizados y son de carácter puntual. Las escuelas recurren a las madres de los comités para enviar mensajes y hacer convocatorias a asambleas escolares, a la vez que les facilitan su infraestructura para que los comités hagan sus reuniones<sup>48</sup>. La relación con las escuelas es doble: Por un lado, se hace la conexión con las directoras y el por el otro, con las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA)<sup>49</sup>. La Presidente de la Organización recuerda a su vez que la oferta de servicios alimentarios está muy fragmentada, funcionando por carriles separados los comités del vaso de leche, los PRONOEI y los comedores.

---

<sup>46</sup> No obstante que la creación y el empoderamiento de los comités formó parte de la estrategia del Alcalde Jaime Zea de dejar de lado a las antiguas organizaciones, la Organización de los Comités de Vaso de Leche fue ganada por un grupo opositor al alcalde, dirigido por su Presidenta, Silvia Pareja García. La Presidenta manifestó incluso su voluntad de presentarse como candidata a la alcaldía en las elecciones de 2007 (entrevista a Silvia Pareja García, 2004). Posteriormente, en 2007 fue elegida Secretaria General de la CUAVES, en el marco de un proceso discutido por un un sector de ex dirigentes de la organización.

<sup>47</sup> La presidenta cuenta que “los empresarios apoyan pero les advierten: ‘recuerden que les dimos apoyo el día que nosotros lo necesitamos’”. Aclara que la contraparte que los empresarios reclaman consiste en “llenar los salones con gente” cada vez que éstos organizan eventos propios o de apoyo político a determinados candidatos del lugar.

<sup>48</sup> Silvia Pareja García argumenta que la relación de los comités con las escuelas es mejor que la que éstas tenían con FEPOMUVES (entrevista 2004).

<sup>49</sup> Es más, existe una clara inquietud de ir expandiendo su poder por medio de la intervención en las elecciones de APAFA como así también en los espacios del presupuesto participativo.

Tanto los CEI como los PRONOEI tienen dependencia de la UGEL, pero ésta entabla relación directamente con los dirigentes vecinales sin pasar por la Municipalidad. Asimismo, ninguno de los dos programas fueron objetivo de tratamiento en la Mesa de Educación (Entrevista a Zully Elizabeth Pérez Pinedo, ex Directora de la USE 01, 2004).

Caben dos menciones más antes de finalizar este apartado. Por un lado, a la Asociación del Pequeños y Medianos Industriales (APEMIVES), organización de la comunidad que brinda espacios de capacitación a empresarios del Parque Industrial, con un alto nivel de especialización. Por el otro, al rol que le cabe a la Iglesia Católica en este proceso, por haber estado presente desde el comienzo, en el momento de la ocupación de tierras, y posteriormente, con un grupo de sacerdotes que asumieron el papel de comuneros, con la creación de las comunidades cristianas enraizadas en el espíritu comunitario de origen indígena y la pastoral de catequesis familiar (modelo que se extendió luego por el resto del país). En el colegio secundario de Fe y Alegría, se formaron gran parte de los líderes políticos y sociales de la villa. Actualmente existen seis parroquias en torno a las cuales se aglutina la feligresía y que son centro de actividades sociales y educativas. Además, según consigna el informe de Tarea, las instituciones de la Iglesia son para el distrito una importante fuente de recursos bibliográficos.

#### ***d. Organizaciones no gubernamentales***

A la Villa se ha acercado un numeroso grupo de organizaciones no gubernamentales que tienen una relación directa con las organizaciones de la comunidad y que en general mantienen estrecho contacto con la Municipalidad y las escuelas. Algunas tienen sus oficinas centrales fuera del distrito y otras tienen sede en la villa.

Tal como se adelantó en Capítulo 2, entendemos por ONG a aquellas que proveen servicios a la manera del Estado, que no tienen fines de lucro y que tienen por objeto ofrecer recursos financieros, técnicos, de capacitación, de fortalecimiento institucional y de desarrollo de relaciones institucionales.

Se asemejan al Estado en cuanto ofrecen servicios de carácter público pero actúan desde la órbita de la iniciativa privada. Diferenciamos las organizaciones no gubernamentales de las organizaciones de la sociedad civil, que han sido tratadas en el apartado anterior, por su carácter de proveedoras complementarias del Estado.

Las organizaciones no gubernamentales constituyen una correa de transmisión entre las agencias internacionales de cooperación y desarrollo (es decir, son fuentes de financiamiento) a la vez que son portadoras de un saber técnico y organizativo. También son excelentes contactos a través de los cuales las organizaciones comunitarias y la misma municipalidad incrementan el caudal de relaciones y adquieren visibilidad a nivel nacional e internacional. Contribuyen a que las organizaciones de la comunidad encuentren canales diversos de comunicación con espacios que trascienden lo local, entablando contactos con el mundo de la cooperación y la solidaridad.

Por su parte, los agentes de las ONG encuentran en el ejercicio de sus actividades en el campo local un canal para encauzar su vocación militante, para desarrollarse en el plano profesional y en varios casos, en el académico. La inserción de las ONG en el plano local las dota de mayor prestigio y genera posibilidades de que sus servicios sean más requeridos por la Municipalidad, las organizaciones de la comunidad u otros ámbitos estatales. De este modo, logran un mejor posicionamiento para obtener nuevos recursos de la cooperación internacional.

Distintos tipos de ONG se dan cita en el espacio local de Villa El Salvador. Algunas están orientadas en general al desarrollo local, otras trabajan de manera más específica con el sector educativo, con la salud, la prevención de la violencia y la integración familiar, la atención de la juventud o de la mujer, el apoyo a la empresa y a la generación de empleo, la comunicación y la cultura.

En el siguiente cuadro se ofrece información de las ONG más reconocidas.

**Cuadro 4. Organizaciones no gubernamentales en Villa El Salvador**

Nombre de la ONG	Áreas de trabajo / Servicios que ofrece
DESCO	Promoción del desarrollo, investigación social, asistencia técnica, capacitación y comunicación
Fomento de la Vida (FOVIDA)	Promoción de la salud y protección del medio ambiente. Desarrollo de liderazgos. Capacitación y educación no formal a jóvenes.
Asociación de Comunicadores Sociales “Calandria”	Comunicación social. Ciudadanía. Desarrollo local y humano.
Kallpa	Escuelas promotoras de la salud. Salud sexual y reproductiva.
Médicos sin Frontera	Charlas preventivas en colegios y comunidad sobre: maltrato infantil, violencia familiar, salud sexual y reproductiva.
Asociación de Publicaciones Educativas TAREA	Programas de formación para la promoción de la educación ciudadana en la escuela, dirigidos a docentes y líderes estudiantiles. Elaboración de materiales e investigación.
ACONSUR	Capacitación en innovaciones tecnológicas a empresarios (producción de tejidos y confecciones).
Instituto de Publicaciones, Educación y Comunicación (IPEC) José Cardin	Promueve la formación y acompaña al comité de agrupaciones juveniles.
Centro de Estudios y Problemas Económicos y Sociales de la Juventud	Tres líneas de acción: Drogas, SIDA, niños y adolescentes en riesgo.
Centro de Información y Educación para la	Prevención de drogas y rehabilitación. Complementariamente, trabaja sobre

Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO)	educación, empleo, salud y ecología.
Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán	Derechos humanos de la mujer. Derechos sexuales y ciudadanía en salud. Desarrollo.
Centro de Promoción de la Mujer del Pueblo (CEPROMUP)	Capacitación asociada a los comedores populares y público en general. Sexualidad y salud reproductiva. Enfermedades de transmisión sexual. SIDA. Capacitación laboral.
Talleres Infantiles Proyectados a la Comunidad (TIPACOM)	Organización infantil. Talleres creativos - culturales. Salud escolar y educación. Trabajo con centros educativos y la comunidad en general.
Centro de Comunicación Popular y Promoción del Desarrollo CECOPRODES VES	Programas educativos difundidos a través del Canal TV 45 y la Radio Stéreo Villa. También cuenta con un instituto de formación técnica profesional y una de las bibliotecas más grandes del distrito.
Centro de Información Laboral (CIL)	Asesoría vocacional y colocación laboral.
Colectivo Integral de Desarrollo (CID)	Capacitación para la creación de negocios. Bolsa de trabajo par el fomento del empleo juvenil.
Quipus	Capacitación de docentes, padres y niños para prevenir el abuso sexual infantil a través de una metodología activa, con juegos y títeres.
Tierra de Niños	Promoción integral de la niñez y educación.
Centro de Información y Educación Social (CIES)	Educación popular, apoyo institucional y capacitación.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de información obtenida del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán / Mesa de Juventud de VES / DESCO (2001), DESCO (2002) y entrevistas varias.

### **3. Relaciones en el campo de desarrollo local: redes y alianzas**

Luego de haber hecho una descripción por sector de las organizaciones que intervienen en el espacio local y de las razones que los movilizan para entablar relaciones (o para no hacerlo) se advierte que “lo que está en juego” en el campo de desarrollo local es el manejo de los recursos (bienes y servicios) relacionados con la mejora de la calidad de vida, y como correlato del mismo, la capacidad de tomar decisiones políticas en la organización comunitaria, ya sea desde la misma organización de la sociedad civil como desde la Municipalidad.

En algunos casos se pretende “formar parte” de este entramado o insertarse en él para ganar visibilidad y poder en otros campos sectoriales (cuyo centro de decisión está en el gobierno nacional) como el de educación y salud; en otros, encontrar contrapartes para desarrollar acciones altruistas, de asistencia técnica y financiera (organizaciones no gubernamentales); las organizaciones de la comunidad buscan tener participación en la definición de prioridades y distribución de bienes y servicios, y sus líderes, ganar representatividad; los agentes de segunda línea de las organizaciones del gobierno local buscan afianzarse y permanecer frente a los cambios de la gestión política; los dirigentes políticos y funcionarios de la municipalidad, incluyendo el Alcalde, pretenden ser reconocidos a fin de mantenerse en el poder.

Se presenta ahora un análisis de las formas de relación que han resultado de este juego, trátense de redes o alianzas con distintos grados de formalización o encuentros esporádicos sobre la base de problemas puntuales. Asimismo, profundizando en el análisis de las razones que dan lugar a las relaciones, se describen y explican las lógicas predominantes en el espacio local (de tipo horizontal o vertical). Hemos concentrado nuestra atención sobre los siguientes motivos que dieron lugar a la relación entre los actores del campo: a) vecindad o proximidad geográfica; b) involucramiento en asuntos (temas) afines, tales como salud, educación, producción, etc.

La Villa nació organizándose espacialmente. Tal como se ha señalado anteriormente, el gobierno entendió que ésta podía ser una excelente

oportunidad de ensayar una forma de organización local que constituyera un modelo para otras comunidades suburbanas y se ideó un diseño residencial de organización celular (Zapata Velazco, 1996).

El debilitamiento de la organización popular que se produjo marcadamente a finales de los '80 y durante los 90 trajo aparejada una pérdida de representatividad de la dirigencia y una falta de efectividad de esta forma de organización espacial. En este marco, se dio impulso desde la Municipalidad al Plan Integral de Desarrollo y a las mesas temáticas de concertación, a partir de 1998. Entre ellas surgió la Mesa de Educación, desde la cual se impulsó el Congreso Distrital de Educación. Si bien hubo una relación entre las áreas sectoriales de la CUAVES y las mesas temáticas, impulsadas a instancias de la Municipalidad, en la práctica se comenzó a dar cierta yuxtaposición y un reemplazo de aquéllas por éstas.

La crisis de participación generó entonces un deslizamiento del motivo que podríamos llamar “espacial”, apoyado en la organización primigenia de la comunidad que precedía el Municipio, por otra de tipo “temático”, de relación funcional con la Municipalidad. No dejó de estar presente la representación por grupo residencial ni desapareció la CUAVES, pero se generó una yuxtaposición que en algunos casos dejaba en evidencia cierta obsolescencia de la vieja organización territorial<sup>50</sup>.

Antes de pasar a analizar la combinación entre lógicas verticales y horizontales de las relaciones, resulta necesario aclarar que en la villa existe una densa trama de relaciones puntuales o de corto plazo entre organizaciones de distinto tipo, como así también de redes que tienen un carácter predominantemente informal y que se caracterizan por la laxitud de los nexos. Existen otras formas más estructuradas de articulación –sobre las cuales centramos el análisis– a las que llamamos alianzas, que implican la realización de acciones en común por períodos considerables de tiempo, que

---

<sup>50</sup> Finalmente, con el cambio de autoridades en la Municipalidad en 2003, la CUAVES recibió su último golpe al no ser ya reconocida como representante de la comunidad asociada a la Municipalidad en lo que se denominó “Gobierno Local” sino como una asociación civil más entre otras.

suponen acordar al menos algunos objetivos explícitamente y poner recursos al servicio de los emprendimientos<sup>51</sup>.

Entre las relaciones analizadas, las que tienen forma de alianza obedecen más bien a una lógica vertical que horizontal, es decir, resultan ser más fuertes las que se dan al interior de un mismo sector social (educación, salud, desarrollo social, etc.), que las que se pueden desarrollar en el territorio, entre organizaciones de diferentes sectores y de diferentes tipos.

Para ordenar este análisis tomamos el caso de las mesas temáticas, centrándonos en la Mesa de Educación y en la de Comunidades Saludables. La Mesa de Educación reunió a los directores y docentes más comprometidos de los centros educativos y contó con el apoyo del Programa Urbano que impulsó la ONG DESCO (en conjunto con la Municipalidad), proveyendo recursos financieros y técnicos para las actividades posteriores de la Mesa y la organización del Congreso Distrital de Educación.

Las relaciones que esta Mesa estableció con los centros educativos no fueron orgánicas, es decir, no pretendió contar con representantes por centro y establecer una relación permanente de actividades con ellos. En cambio, en el momento inicial de su constitución y comienzo de actividades se invitó e incorporó en su seno a la Directora de la Unidad de la Unidad de Servicios Educativos 01 (USE 01, hoy UGEL 01), órgano desconcentrado del área educativa, de carácter supradistrital que tiene a su cargo a los centros educativos. De este modo se logró que “bajaran” institucionalmente las invitaciones y orientaciones que surgían de las discusiones de la Mesa<sup>52</sup>.

Quedó así entablada una alianza que reunía a la Mesa de Educación, al Municipio (a través de la Secretaría de Desarrollo Humano), a DESCO, a la USE 01 y a algunos centros educativos (con carácter optativo) en el ámbito sectorial de la educación. Llama la atención que no contaran con representación en la Mesa los padres de familia, ni en forma organizada

---

<sup>51</sup> En un trabajo anterior se aborda con mayor profundidad la temática de redes y alianzas (Neirotti y Poggi, 2004, Capítulo 3).

<sup>52</sup> Uno de los logros de este proceso fue que el 80 % de los centros educativos incorporó la historia local en su currículo.

(APAFA) ni individualmente, aunque se acercaban a participar a título personal.

La relación de las ONG embarcadas en asuntos educativos con la Mesa de Educación no tenía un carácter orgánico. Con ella se contactaron DESCO, TIPACOM y Tierra de Niños<sup>53</sup>. Quipus, en cambio, actuaba por su cuenta con los centros educativos<sup>54</sup>, aunque participó en los talleres temáticos de la Mesa.

Es importante señalar que era muy escasa la relación entablada por la Mesa de Educación con las demás mesas, siendo que la organización DESCO apoyó a varias de ellas a través de distintas acciones. Algunos entrevistados opinan que la gente optó por aglutinarse en torno a la problemática de la salud por responder más a necesidades inmediatas, mientras que otros simplemente observan que las mesas competían por espacios de poder, no sólo entre ellas sino también con otros ámbitos institucionales (entrevistas a Ramiro García, Vilma Arce y Zully E. Pérez Pineda, 2004).

La opinión de los docentes no fue unánime en relación con la representatividad de la mesa (entrevistas grupales a directivos y docentes de los centros educativos 6080, 6066 y 7072). Algunos consideraron que su capacidad de convocatoria, sumada a la participación de quienes se encontraban realmente interesados contribuía a la dinamización del diálogo y que la mesa cumplía un rol importante al acercar autoridades educativas o brindar capacitación. Sin embargo, otros docentes critican el abroquelamiento de los miembros de la mesa sobre sí mismos, señalándolos como sectarios y criticando la falta de rotación de líderes. Esta última

---

<sup>53</sup> Tierra de Niños participa desde el 2002 en un espacio de articulación llamado REDUCA. Se trata de una red en la que –en el momento en que llevó a cabo el trabajo de campo— participaban 16 centros educativos, y que desarrolla las siguientes actividades: a) Capacitación a directores en resolución de conflictos. b) Articulación con la campaña mundial por la educación. c) Campaña por la erradicación del trabajo infantil.

<sup>54</sup> Esta organización trabajó, en alianza con la Oficina Diocesana de Educación Católica (ODEC) y con DESCO, en ocho escuelas en el año 2000, capacitando a docentes, padres y niños para prevenir el abuso sexual infantil. Aplicaron una metodología activa a través de juegos y títeres. Primero derivaron los casos críticos a la DEMUNA pero luego los pasaron a los Centros de Emergencia de la Mujer. Delcy Losada, una de sus integrantes, al ser entrevistada aclaró que coordinaban directamente con las escuelas, sin pasar por la UGEL, aunque con ésta participan en la Red de Prevención del Maltrato Infantil y Abuso Sexual del Con Sur (entrevista 2004).

observación también ha sido hecha en la evaluación al Proyecto Red (Rottondo Dall'Orso, 2002, p. 36).

Por su parte, el segundo Alcalde entrevistado (Jaime Zea) responde de este modo al reclamo de mayor atención hecho por la Mesa de Educación:

No es cierto que la Municipalidad no les esté dando apoyo. El problema es que la mesa no pudo lograr una mayor apertura desde el inicio de su funcionamiento. Está integrada mayormente por docentes y por lo tanto le falta pluralidad. El docente se preocupa por la educación formal con más énfasis y le cuesta abrir el tema. Actualmente la mesa sigue funcionando pero siento que siguen muy encasillados (entrevista a Jaime Zea, 2004).

El Alcalde remata sus reflexiones presentando un esquema para romper el enclaustramiento de la mesa a través de un comité participativo de educación distrital, contemplándose en el mismo también la participación de la Dirección de Juventud, de la Mesa de Juventud, de la UGEL, de directores de escuelas y de dos institutos (uno de formación docente y otro de formación técnica). Luego del cambio de alcalde, la Mesa de Educación dejó de tener la centralidad que ostentaba en torno al sector, para ser un actor más, de representatividad dudosa. Siendo Alcalde Jaime Zea, se constituyeron en Perú los Consejos Participativos de Educación Distrital<sup>55</sup>, de los que Villa El Salvador organizó su propia versión con la misión de culminar la elaboración del plan de educación distrital para el mediano y largo plazo.

Al ser consultados los miembros de la Mesa de Educación sobre las razones por las que no se logró mayor articulación intersectorial plantearon que hubo dificultades en la comunidad para entender el rol de las mesas, a la vez que “el tema educación es menos convocante que la obra pública”. Además advirtieron que algunas organizaciones se sentían invadidas, poniendo como ejemplo a FEPOMUVES y aclarando: “las integrantes de FEPOMUVES nos hubieran linchado si nos metíamos en su organización; ni siquiera aceptan que las directoras de escuela participen en temas de alimentación”. En cuanto a la relación con las otras mesas, recuerdan que

---

<sup>55</sup> Como correlato de los Consejos Participativos de Educación Distrital se organizaron los Consejos Participativos de Educación del Cono Sur, conformados con base en el compromiso de los alcaldes de diseñar y seguir la política educativa zonal.

sólo se reúnen “si la Municipalidad convoca de arriba” (entrevista grupal a los miembros de la Mesa de Educación, 2004).

En relación con la Mesa de Comunidad Saludable, la Encargada del Programa Promoción de la Salud<sup>56</sup> fue coordinadora de la misma entre los años 2002 y 2003, y comenta que resultó difícil coordinar con la Mesa de Educación. Explica que tal vez el hecho se debe a que en esa época no se trabajaba de manera planificada con escuelas ni con niños, como se daba en el momento en que se hizo el trabajo de campo, en el marco del programa del cual ella era encargada. Pero agrega que en general los intercambios se limitaban a “invitaciones” mutuas a participar en los eventos que cada una organizaba (entrevista a Susana Obispo Villanueva, 2004).

Es muy rica también la información brindada por la Organización Tierra de Niños<sup>57</sup>, la cual adquiere mayor significado en virtud de la activa participación de este grupo tanto en el sector salud como en el de educación. Juan Cavassa, miembro activo de dicha organización, opina que la dificultad de articulación radica en el hecho que “nuclear a actores de características muy diferentes”. Se infiere de su reflexión que, al estar los actores de ambas mesas ocupados en tareas tan distintas previo a la constitución de las mismas –y agregaríamos, cristalizadas sus relaciones institucionales con los ámbitos gubernamentales respectivos– no era de esperar que se integraran más de lo que se dio (entrevista a Juan Cavassa, miembro de la ONG Tierra de Niños, 2004)<sup>58</sup>.

En la Mesa Comunidades Saludables, participó desde el comienzo la Iglesia Católica (a través de la pastoral de la salud) y varias ONG, tales como FOVIDA (dedicada a salud, ambiente y liderazgo), TIPACOM

---

<sup>56</sup> El Programa Promoción de la Salud es un macro programa que contiene a su vez a otros tres: Municipio Saludable, Familias y Viviendas Saludables y Escuelas Saludables.

<sup>57</sup> Tierra de Niños se dedica a la atención temprana de niños, sobre la base de cuatro líneas de intervención: 1) Educación, articulando con los centros educativos del Cono Sur de Lima, brindando capacitación a profesores y contribuyendo a la mejora de la infraestructura escolar. 2) Salud de madres adolescentes y nutrición. 3) Vínculos solidarios a través de “Ayuda en Acción”, otra ONG de alcance internacional. 4) Gobernabilidad y ciudadanía, planes de desarrollo y presupuesto participativo.

<sup>58</sup> La opinión del entrevistado cobra mayor autoridad al tomar en consideración el hecho de haber sido dirigente de la CUAVES y de que en 2002 intentó promover un espacio de trabajo sin duplicación de esfuerzos de las mesas desde su rol de Director de la Agencia de Desarrollo N° 2 de la Municipalidad.

(niños), Calandria (comunicación social) y la ya mencionada Tierra de Niños. Se formó incluyendo desde el comienzo a la red de servicios de salud del Ministerio de Salud (lo que le dio desde sus inicios una impronta de carácter más institucional que el que tuvo la Mesa de Educación) y también estuvieron presente FEPOMUVES y parte de la CUAVES. A esto cabe agregar que durante los dos primeros años participó UNICEF, que había llegado a Villa El Salvador a raíz de la epidemia del cólera<sup>59</sup>. Estas organizaciones tuvieron una activa participación en el proceso de reforma de salud, como así también en el control de la calidad del agua, la calidad de los servicios de salud, la gestión de residuos sólidos y finalmente participaron del Programa Familias y Viviendas Saludables.

La Mesa Comunidades Saludables provocó el interés del Ministerio de Salud porque le permitía apoyarse en su estructura para desplegar el trabajo de los promotores. Esta mesa fue visualizada como una “oportunidad” por las autoridades superiores, en un momento en que la intersectorialidad era promovida desde arriba. Del mismo modo la visualizó la Municipalidad, en relación con sus quehaceres relacionados con el control de calidad del agua y con la gestión de residuos sólidos. Por su parte, las ONG encontraron en la mesa una contraparte local a la cual ofrecer servicios, asistencia técnica y vías de financiamiento, es decir, constituyó un ámbito donde “colocar” proyectos.

Si bien todas las mesas se han debilitado, la de Comunidades Saludables es la que mantuvo mayor vigencia y representatividad, por haber logrado desarrollar un anclaje institucional más sólido, pero cabe destacar que fue la que contó con mayor apoyo de la Municipalidad, dado que el Alcalde Jaime Zea, había sido fundador de la mesa en la época en la que era regidor. Incluso, en el momento en que se hizo el trabajo de campo, la Mesa Comunidades Saludables funcionaba en las oficinas de la Municipalidad. En consecuencia, la misma llegó a constituir un capital político nada desdeñable.

---

<sup>59</sup> A raíz de la epidemia del cólera se había organizado en los años 1991 y 1992 el Comité Multisectorial contra el Cólera de Villa El Salvador, uno de los antecedentes de iniciativas de articulación.

Ascendiendo un escalón en la línea vertical, se puede observar que, si bien existía una relación funcional más estrecha entre los secretarios de la Municipalidad respectivos (recordemos que la Mesa de Educación tenía relación con el Secretario de Desarrollo Humano), también éstos actuaban en gran medida por carriles separados, integrándose las acciones en torno a la figura del Alcalde.

El encuentro horizontal de los actores y organizaciones se estrecha a medida que nos acercamos al centro de decisiones en la Municipalidad (el Alcalde) y se alejan, haciéndose más difuso y abierto tanto hacia arriba como hacia abajo. Hacia arriba, los organismos (ya sean los centrales o desconcentrados) del gobierno nacional no tienen relaciones para coordinar acciones y tal vez sólo formalmente se generan instancias de encuentro a nivel muy superior, en foros u otras formas de relación (el déficit es más marcado en el sector de educación que en el de salud, puesto que en este último ha habido iniciativas de coordinación, pero aún así dista mucho de constituir un factor favorecedor de peso). Hacia abajo, las mesas primero y las organizaciones de la comunidad a un nivel inferior (tengan o no contacto con las mesas), si bien no dejan de tener relación intersectorial, obedecen a acuerdos sobre acciones puntuales o cobran la forma menos orgánica de red (es decir, entablan conexiones más laxas).

En cuanto a la intersectorialidad que se podría esperar en los Grupos Residenciales (recordemos la vigencia del espacio de propiedad común para cada Grupo Residencial, que es lugar de objetivación de un espacio social de encuentro para la provisión de distintos servicios) no se observó que estuviera en vigencia la articulación entre las acciones de salud, educativas, deportivas y alimentarias.

En síntesis: se originó, durante el gobierno municipal de Jaime Zea, una especie de concentración de relaciones a nivel de la Alcaldía Municipal, absorbiendo esfuerzos de ONG, organizaciones sociales de base, vecinales, empresariales, de comerciantes e iglesias. Esto alcanzó su punto culminante con la conformación del Consejo de Coordinación Local, con catorce “representantes de la sociedad civil”, trece regidores y el mismo Alcalde presidiéndolo.

## **C) EXPERIENCIAS INTERSECTORIALES: ANÁLISIS PUNTUAL**

Hasta ahora se ha hecho un abordaje del campo de desarrollo local, con un análisis en el nivel de la Municipalidad y su conexión, en tanto autoridad política, con otras dependencias del gobierno central y organizaciones de la comunidad en relación con la problemática y acción educativa local. Desde esa perspectiva, se ha buscado conocer qué formas de relación se establecieron y en qué medida y de qué modo se puso en práctica la intersectorialidad. A continuación, se ofrece una mirada a nivel “micro”, producto de un análisis de mayor profundidad a partir de programas donde la educación se articula con otros sectores, en el nivel de los centros educativos. En estos programas la articulación aparece como propósito explícito y se ha intentado establecer alianzas formales. Estas experiencias son útiles también para analizar los niveles y modos de respuesta a las propuestas de articulación desde la institución escolar.

El Programa de la Defensoría Municipal de Niños y Adolescentes (DEMUNA), relacionado con una problemática de emergencia, como es la seguridad integral infantil y la violencia, es analizado en primer lugar y abordado exhaustivamente. Esta experiencia cobra importancia por dos razones. En primer lugar, porque la DEMUNA es una de las oficinas de la Municipalidad que se creó como consecuencia del proceso de descentralización de la política de atención al niño y el adolescente. En segundo lugar, porque el programa tuvo un alto dinamismo en el marco del Programa Red de Desarrollo, apoyado por DESCO y la Municipalidad.

Además, se ha incorporado una experiencia de articulación con salud, por ser ésta un área con elementos que facilitan la intersectorialidad, porque tiene antecedentes de predisposición histórica hacia la articulación y la formación de redes, y porque en consecuencia, cuenta con mayores conocimientos y experiencia.

En suma, se ofrecen dos experiencias en las que la iniciativa de articular intersectorialmente proviene de fuera del sistema educativo (por no haber encontrado ninguna que provenga de dentro). Una de ellas (la de la

DEMUNA), que surge en virtud de una problemática de emergencia, es de institucionalidad más blanda, con procesos de estructuración en formación, aunque está fortalecida en función de la descentralización hacia la Municipalidad. Mientras que la otra pertenece a un área de institucionalidad más dura (salud) pero no cuenta con el empuje político del que gozan los servicios del Gobierno Nacional que han sido descentralizados en Villa El Salvador.

## **1. El Programa de la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente**

El análisis de este programa brinda mucha más información que el siguiente en virtud de que involucró a un número mayor de organizaciones, tiene mayor antigüedad y además, al depender de un ámbito municipal tuvo la fortaleza del contar con el apoyo directo del Alcalde. Tres aspectos son abordados: 1) la conexión entre distintas redes que se dieron cita en torno a la iniciativa, 2) las motivaciones para aliarse y las expectativas de reposicionamiento en el campo de desarrollo social por parte de los actores intervinientes, 3) el rol que juega la Municipalidad, según el momento político y el estilo de liderazgo.

La DEMUNA es una instancia administrativa encargada de defender, proteger y vigilar el cumplimiento de los derechos del niño, del adolescente y de su familia. Brinda un servicio de atención integral con un equipo multidisciplinario. Sus objetivos son promover, proteger y vigilar los derechos que la ley reconoce a los niños y adolescentes y promover lazos familiares junto con una cultura de buen trato en las familias y ciudadanos de Villa El Salvador.

La DEMUNA brinda orientación y atención en los casos de derecho de familia; realiza conciliaciones extrajudiciales en materia de alimentos, tenencia y régimen de visitas; promueve el reconocimiento voluntario y el buen trato; denuncia ante las autoridades competentes la vulneración de derechos en los niños y adolescentes; y trabaja con adolescentes en riesgo social. Desarrolla actividades destinadas a velar por la alimentación de los niños, cuestiones de tenencia y régimen de visita, derecho al nombre

(registro) y la educación, como así también acciones orientadas a los problemas relacionados con el maltrato infantil, abuso sexual, trabajo infantil, adolescentes infractores y dificultades de comportamiento de padres y de hijos.

Esta dependencia buscó trascender sus responsabilidades y estilo tradicional de trabajo, relacionándose con un grupo de centros educativos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la comunidad. Su accionar se enmarcó en la responsabilidad que la Municipalidad tiene como ente rector de la infancia (en este sentido, representa al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social –MIMDES–) en el marco del Plan Nacional de Acción por la Infancia.

En función del incremento de la violencia existente en la villa, que tenía su correlato entre los jóvenes, se generaron serios inconvenientes que alteraron el funcionamiento de los centros educativos, lo que motivó que llegaran a la DEMUNA varias demandas en búsqueda de resolución de sus problemas<sup>60</sup>. Por esta razón, en el año 2000 la DEMUNA tomó la iniciativa de buscar soluciones más profundas y hacer una convocatoria amplia a todas las escuelas para ofrecer dos módulos de capacitación: “Derechos y deberes”, para niños y docentes; y “Familias saludables”, para docentes y padres (cuyo objeto fue mejorar las relaciones familiares, la autoestima y la comunicación)<sup>61</sup>. Además, un tercer módulo (“Comunicándonos”) estuvo dirigido a la Federación Popular de Mujeres (FEPOMUVES), que agrupaba a organizaciones encargadas de la distribución del vaso de leche<sup>62</sup>, entre las cuales había muchos conflictos.

Al año siguiente, la oferta se amplió, tanto en relación con el número de colegios como en lo que respecta a las temáticas, incluyendo violencia familiar, valores, sexualidad, etc., y los profesores de las escuelas, conforme

---

<sup>60</sup> Señala la responsable de la DEMUNA: “Existen problemas para el manejo del aula, con dificultades para lograr el respeto de los alumnos y la disciplina consensuada, en virtud de lo cual los docentes ‘recurren al palo’ que tienen al costado” (entrevista a Gloria Durán, 2004).

<sup>61</sup> Este módulo constituía una base adecuada para organizar la escuela de padres, como señala Gloria Durán en la entrevista.

<sup>62</sup> Tal como se ha señalado anteriormente, en 2004 la FEPOMUVES dejó de tener responsabilidades en relación con la distribución de víveres, al crearse la Organización Distrital de los Comités del Vaso de Leche.

a la problemática prevaleciente el año anterior, armaban su módulo. Además se aplicaron metodologías novedosas tales como talleres vivenciales y dinámicas de relajación y expresión.

La motivación por el lado de las escuelas y los docentes fue la necesidad de mejorar las condiciones contextuales para poder centrarse en la educación. La violencia se hacía presente en la escuela a través de los conflictos entre los jóvenes y a través de las dificultades para el aprendizaje que muchos tenían en virtud de los problemas de violencia que existían en su barrio o en sus hogares. Incluso los mismos profesores estaban condicionados por hábitos violentos en su forma de relacionarse. La capacitación –muy valorada por los docentes, no sólo en esta temática sino en otras también– fue otro motivo del interés por los cursos.

A su vez, las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA), tomaron la iniciativa de solicitar que se pusieran en funcionamiento “escuelas para padres” a partir del dictado del módulo que se llamó “Familias Saludables”.

Además de la capacitación, la DEMUNA impulsó un proceso de organización de defensorías escolares del niño y el adolescente (DESNA) en veinticinco centros educativos de Villa El Salvador<sup>63</sup>. Los defensores son profesores elegidos democráticamente por sus pares para hacerse cargo (fuera de sus horarios de trabajo) de tareas de defensoría en la propia escuela. Estas incluyen actividades de atención y prevención del maltrato infantil y violencia familiar, generación de espacios de atención a los alumnos y recepción de problemas, visitas a las familias y verificación de condiciones adecuadas para los niños.

Si bien no es tarea que correspondiera institucionalmente impulsar a la DEMUNA, la Responsable de esta dependencia se dedicó también, por encargo del Alcalde Martín Pumar, de la organización de los “municipios

---

<sup>63</sup> Junto con las figuras de las defensorías municipales, que tienen estatus legal establecido por ley, y cuyo modelo fue apoyado durante mucho tiempo por la ONG internacional *Save the Children*, se encuentran las de las defensorías parroquiales, impulsadas por la Conferencia Episcopal y las defensorías comunales, a cargo de organizaciones de la comunidad, promovidas por UNICEF. Con el propósito de buscar caminos de articulación se realizó un Encuentro de Defensorías en Lima en octubre de 2003, con apoyo de UNICEF y del Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social (MIMDES). En VES sólo existen la defensorías escolares y una defensoría comunal, además de las organizaciones impulsadas por la DEMUNA.

escolares”. En virtud de esta iniciativa, en cada escuela se organizaron estructuras estudiantiles a la manera de la organización de las autoridades municipales, y sus autoridades fueron elegidas por el voto de los alumnos. Constituyeron espacios de aprendizaje de ciudadanía y formación de líderes.

En cada escuela había un alcalde (debía ser un estudiante de secundaria) con su equipo de gobierno y un consejo de regidores. Cada mes eran visitados por el alcalde municipal, a quien se le presentaba un problema (pintura, arreglo de baños, construcción de loza deportiva, etc.) y se analizaban con él las alternativas de solución. Cabe aclarar que el Alcalde tuvo una clara inclinación por los temas relacionados con la niñez y la adolescencia, y que antes de ocuparse de la alcaldía, durante varios años fue el regidor encargado del tema.

La iniciativa y el liderazgo asumido por la Responsable de la DEMUNA permitieron reunir a distintos actores y tomar contacto con varias redes a través de las cuales se contó con mayor visibilidad y capacidad de convocatoria. Entre ellos cabe destacar:

- La propia Municipalidad a la que pertenece, que le dio el aval institucional, y le brindó apoyo con infraestructura, personal y libertad para tomar iniciativas y buscar insumos por otros medios (con el involucramiento personal del Alcalde).
- Las organizaciones no gubernamentales, entre las que se destacaron DESCO, de alcance nacional y el Centro de Información y Educación Social (CIES), de la cooperación italiana, con sede en Lima.
- Los niveles jerárquicos nacionales del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
- Otras ocho municipalidades del Cono Sur de Lima, que tienen sus respectivas DEMUNA, entre las cuales se conformó una coordinación (a cargo de la Responsable de la DEMUNA de Villa El Salvador).

Durante la gestión de Martín Pumar, la DEMUNA gozaba de una gran autonomía, con un ganado prestigio por la composición de su equipo

interdisciplinario y por la capacidad de gestión de su Responsable, quien pudo tejer amplias relaciones orientadas hacia ámbitos diferentes (escuelas, ONG, red de DEMUNA del Cono Sur, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, etc.) y conseguir recursos extrapresupuestarios. El equipo estaba conformado por dos abogadas, una educadora, un psicólogo, una enfermera, un facilitador y una estudiante de derecho, además de la Responsable, que trabaja en la DEMUNA desde 1995. Sin embargo, la ésta advierte que tal autonomía podía implicar tanto el apoyo como la indiferencia total e incluso, en relación con las asignaciones presupuestarias, en más de una oportunidad se le señaló que “como siempre tuviste fondos extras no hemos evidenciado tus carencias” (entrevista 2004).

La DEMUNA recibió apoyo de DESCO merced al nexo ofrecido por la propia Municipalidad, que tenía una alianza estratégica con esta organización. La labor de DESCO consistió en elaborar los módulos de capacitación, generar la relación con las escuelas e implementar los cursos, incluyendo la capacitación de los profesores. De CIES recibió apoyo para organizar el Comité Ananías Villar<sup>64</sup>, producto de una alianza entre la propia DEMUNA y dos organizaciones locales: el Centro de Atención y Promoción Integral de la Salud (CAPIS) y la Asociación Cultural Arenas y Esteras. Este comité brindó apoyo integral a las escuelas, en el marco de la programación de la DEMUNA<sup>65</sup>.

La DEMUNA de VES ha ganado prestigio como institución modelo en su tipo. En virtud de la función de Coordinadora de la Red de DEMUNAS de Cono Sur que ostenta su Responsable, la misma participa en la Mesa Nacional de Defensorías del Niño, convocada por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social<sup>66</sup>; y además fortaleció su accionar al conseguir

---

<sup>64</sup> El comité tomó este nombre en honor a una niña que falleció por desnutrición y cuyos restos sus padres no fueron a retirar al hospital. Con el propósito de recordarla y alertar sobre los riesgos de que hubiera otros casos como éste el caso de Ananías se tornó emblemático.

<sup>65</sup> Actualmente ha logrado un notorio nivel de visibilidad a través del boletín electrónico que circula en el mundo a través de la página [www.amigosdevilla.com.it](http://www.amigosdevilla.com.it)

<sup>66</sup> Esta mesa está integrado por el Ministerio de Educación, UNICEF, la Conferencia Episcopal, ONG varias, representantes de las defensorías comunales y de las federaciones de comedores populares autogestionarios.

(por medio de contactos personales) el apoyo de la Oficina de Tutoría y Prevención Integral del Ministerio de Educación.

¿Qué movió a los actores involucrados a impulsar, participar o acompañar esta iniciativa? Conviene hacer un recorrido por cada uno de ellos, comenzando por los actores que no pertenecen al sistema educativo.

El incentivo del respeto y el posicionamiento profesional no es menor. Gracias a este movimiento la institución, con un pequeño grupo de ocho personas y la Responsable a la cabeza, adquirió gran respeto, logró trascender un papel gris que hubiera quedado reducido a la mera acción legal, se hizo visible en otros ámbitos que trascienden Villa El Salvador (tales como instancias superiores del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y otras municipalidades) y pudo desarrollar un capital social que le permitió obtener recursos o acudir en búsqueda de ayuda cada vez que fuera necesario.

Las ONG, encontraron aquí un espacio (entre otros que hay en la villa) a través del cual canalizar la vocación que da razón de su existencia y la labor profesional que ya vienen desarrollando: capacitación, asistencia técnica y temas de investigación. Tanto DESCO como CIES acercaron recursos varios al proyecto, y DESCO fue también un importante referente técnico que contribuyó a amalgamar la relación entre la DEMUNA y las escuelas. Por su parte, CAPIS y Arenas y Esteras (organizaciones locales) fueron a la vez receptoras y oferentes de recursos hacia las escuelas<sup>67</sup>.

De las once ONG que trabajan con jóvenes en Villa El Salvador, aparte de DESCO otras nueve tienen relación con la temática de la DEMUNA, a saber: Calandria, Kallpa, Centro de Estudios y Problemas Económicos y Sociales de la Juventud, Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO), Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Centro de Promoción de la Mujer del Pueblo (CEPROMUP), Talleres Infantiles Proyectados a la Comunidad (TIPACOM), Médicos sin Frontera y Fomento a la Vida (FOVIDA).

---

<sup>67</sup> En realidad, toda ONG es a la vez receptora (de la cooperación nacional o internacional) y oferente de recursos, generándose de este modo una cadena de relaciones que puede ser analizada como una red. Este tema se aborda con mayor detenimiento en el Capítulo 5.

Cabría preguntarse por qué no se ha dado la participación de todo este conjunto: ¿indiferencia? ¿Distintos puntos de vista? ¿Competencia de poder? Las relaciones con las organizaciones no vinculadas al quehacer de la DEMUNA es muy reducida y en algunos casos hasta conflictiva. Este fenómeno se explica, en primer lugar, por el carácter absolutamente voluntario de las organizaciones de la sociedad civil. Si bien todas ellas se ocupan de problemas que tienen carácter público, su participación en la solución de los mismos, su relación con la realidad de Villa El Salvador y con las instituciones gubernamentales (sean de la Municipalidad o del sistema educativo) está absolutamente librado a su libre iniciativa. En este sentido, todo lo que cabe esperar es que vayan produciendo acercamientos por afinidad.

En segundo lugar, la Municipalidad tampoco ha hecho una convocatoria ordenada a reunirse por sector (mucho menos a reunirse en instancias intersectoriales), sino que ha dejado librada su participación al “libre juego de oferta y demanda.”. Cada organización se acerca al territorio buscando “clientes” a los cuales ofrecer gratuitamente sus servicios, o bien, las organizaciones de la comunidad y del gobierno acuden a alguna ONG solicitando su colaboración (en este sentido, las ONG vienen a ser instituciones que se hacen presente allí donde el Estado está ausente, donde su accionar es deficitario o donde se pueden ofrecer nuevas oportunidades). De este modo se inicia una relación que luego puede ser extendida en ambos sentidos: las ONG amplían su marco de colaboración hacia otras organizaciones de la comunidad o hacia otras áreas municipales y a su vez, las organizaciones locales suman nuevas colaboraciones de otras ONG a las ya existentes.

También se dieron problemas por diferencias de puntos de vista acompañadas de cierta rivalidad. Uno de ellos es el de la organización local “Quipus”, que se encarga de capacitar niños, padres y docentes para prevenir el abuso sexual de niños. Esta organización trabajó durante el año 2000 en ocho escuelas (se dedicó un mes y medio de actividades en cada una) aplicando metodologías activas a través del juego y buscando generar espacios de aprendizaje significativo. El trabajo de esta organización se

desarrolló en paralelo al de la DEMUNA e incluso llegó a derivar los casos hacia la Oficina de la Mujer en lugar de hacerlo a la DEMUNA, que es la entidad con potestad legal (entrevista a Ramiro García, miembro del Programa Urbano, 2004). Otro problema fue el desgaste por oposición de distintos puntos de vista, no exento de rivalidad, entre las ONG que brindaron el principal apoyo a la DEMUNA: DESCO Y CIES (entrevista a Gloria Durán, 2004).

El Alcalde (y en consecuencia los funcionarios que lo acompañaban) encontró a través de esta iniciativa excelentes posibilidades de inserción en las escuelas, acceso vedado a la Municipalidad por la estructura ministerial, pese a la gran iniciativa local desarrollada en torno a la educación. La Municipalidad había tenido un gran medio de contacto con la Mesa de Educación, que fue fundamentalmente una vía de contacto con el grupo de docentes más dinámicos en relación con la búsqueda de un proyecto educativo para Villa El Salvador. Pero a través de la DEMUNA tuvo oportunidad de entrar escuela por escuela, internándose en institución propia del sistema educativo que es, a su vez, el espacio estatal que tiene mayor contacto con las familias. Cada familia tiene allí una relación que es diaria y que se extiende por años, tantos como sea el tiempo de escolarización del conjunto de niños que hay en el hogar. La escuela no sólo brinda un contacto continuo sino también íntimo, dado que la atención de los hijos (y del futuro de los hijos) resulta de alto valor para los padres y a su vez, cada nuevo mensaje, inquietud o código que el niño lleva a la casa es atendido por los padres más que lo que se acerca por otras vías (centro de salud, policía, club, etc.).

Con el recambio de autoridades (en el momento en que Jaime Zea sucedió a Martín Pumar y le dio a su gobierno un sesgo más distante de las ONG y de las organizaciones de la comunidad) la DEMUNA desapareció del organigrama, su presupuesto fue restringido y el personal asignado disminuyó. Si bien las actividades continuaron, el equipo no conservó la integración que tenía, algunos fueron asignados a otras áreas y la oficina repartida en tres (una oficina central, ubicada en la Municipalidad y dos más distribuidas en el territorio).

Sin duda, esto constituyó una amenaza para la DEMUNA y para el ascendiente de su Responsable en las escuelas, sobre todo si se tiene en cuenta la identificación que tanto este programa como el de Municipios Escolares había tenido con el anterior Alcalde. Sin embargo, quedó instalada una base de institucionalidad: la presencia de las defensorías en las escuelas y el apoyo de la DEMUNA produjeron un cambio en el cuidado de los alumnos que suscitó el apoyo y la demanda de continuidad de los distintos actores involucrados, tanto directivos y docentes de las escuelas como familias.

Las organizaciones de la comunidad, como las APAFAS Y FECOMUVES, se encontraron con posibilidades de capacitación y sus dirigentes se motivaron porque el “movimiento” que se generaba los posicionaba mejor frente a sus bases (padres de familia), a la vez que los posicionaba mejor frente a los docentes y a la Municipalidad.

La Mesa de Educación participó y apoyó durante un tiempo esta experiencia, pero para el año 2003, cuando la Responsable de la DEMUNA solicitó que la mesa fuera difusora en las escuelas de los módulos de capacitación, no obtuvo una respuesta entusiasta. Esto se explica porque la mesa fue una instancia de debate de políticas más que de articulación institucional en la ejecución de programas (es decir, por su naturaleza) pero también aquí fue significativa la contienda de poder, en virtud de que a la mesa no le agregaba más autoridad en la comunidad educativa, tratándose de un programa de creciente crecimiento avalado directamente por el Alcalde (o sea, que se generó una rivalidad de poder con la Municipalidad, representada por la Responsable de la DEMUNA).

Sin embargo, la Responsable de DEMUNA reflexiona del siguiente modo sobre los mejores ámbitos para buscar relaciones de apoyo: “No es efectivo buscarlas en la jerarquía municipal ni tampoco en la cúpula comunitaria; es más efectivo ir escuela por escuela y FEPOMUVE por FEPOMUVE, trabajando puntualmente” (entrevista 2004).

En relación con los docentes, la Responsable de DEMUNA señaló haberse encontrado con diferentes actitudes:

Los hay desde los que se ubican en “una línea extremista” hasta los que muestran un asombroso nivel de sumisión frente a ciertos temas, desde el director muy organizado y emprendedor hasta aquél que quiere hacer todo y convoca a todos al mismo tiempo. Pero en general los profesores tienen poco manejo de aula y los alumnos los sobrepasan...(entrevista 2004).

En opinión de la Responsable de la DEMUNA –corroborada por el equipo de DESCO–, en las escuelas es mayor el entusiasmo manifestado por los docentes que por los directores (fundamentalmente, porque instalar la temática de los derechos del niño también puede afectar alterar el trabajo y las responsabilidades del personal directivo y eso hace que sean más bien cautos). En el año 2003 se buscó trabajar primero con los directores, en su calidad de vía de acceso para facilitar la participación de los docentes. Pese a que la convocatoria fue amplia sólo asistieron cuatro directores, lo cual hizo que la DEMUNA cambiara su estrategia, que consistió en visitar directamente a los colegios (se presentaron en treinta y dos) buscando tener acceso directo a los docentes.

La actitud favorable de los docentes quedó más clara aún en el caso de la designación de los defensores escolares, puesto que éstos son escogidos entre aquéllos que muestran mayor sensibilidad y compromiso personal. Son elegidos democráticamente por los alumnos, aunque supone que son también reconocidos por sus propios compañeros de trabajo, quienes inducen a los niños a votar por determinados candidatos.

El defensor del niño es también una figura muy respetada por los padres. No obstante ello, se encuentra en circunstancias difíciles cuando tiene que denunciar a un colega (por ejemplo, por acoso o por maltrato) e incluso muchas veces se le generan complicaciones relacionadas con la jerarquía.

Conviene describir la importancia institucional que tiene la figura del defensor, donde hay una injerencia compartida del Ministerio de Educación y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Luego de la elección éste es designado por una resolución directoral que es elevada a la UGEL, organismo que a su vez la deriva al Ministerio de Educación. De allí es enviada al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social para que se haga un reconocimiento formal y se le dé un número de registro. En virtud de este

registro el defensor es capacitado y actualizado permanentemente y se encuentra también en condiciones de intercambiar experiencias y exponer ante otros sus conocimientos. La Responsable de la DEMUNA observa: “Desde el MIMDES apuntan a los colegios porque lo que se hace allí no se pierde” (entrevista 2004).

En el Ministerio de Educación existe una Oficina de Tutoría y Prevención Integral que incluye la Defensoría Escolar. Ésta a su vez coordina con la Dirección Regional de Lima, la cual da directivas a la UGEL 01 (Cono Sur de Lima). A su vez, el MIMDES ha descentralizado las funciones correspondientes a la defensoría de niños y adolescentes en las Municipalidades, que han debido crear las DEMUNA. Por la ley 27.337 se puso en vigencia el Código del Niño y el Adolescente y la Ley de Municipalidades establece que todo municipio debe tener defensorías. En la Municipalidad de Villa El Salvador la DEMUNA se puso en marcha por un acuerdo del Consejo de Regidores de 1993.

El proceso descrito permite visualizar una acción intersectorial que “encaja” en virtud de la existencia de decisiones a nivel del gobierno central afirmadas en normativas de ambos ministerios involucrados, aunque con un esquema decididamente descentralizador en el caso del MIMDES (potestad de las DEMUNA) y otro de tipo desconcentrador en el Ministerio de Educación.

¿Cuándo y dónde se produce la articulación? A nivel local, en virtud de la iniciativa de la DEMUNA y en respuesta a la gran cantidad de demandas de resolución de casos individuales que provenían de las escuelas. Pero a su vez podría afirmarse que no se hubiera podido dar esta conexión de no haber existido una normativa facilitadora: En primer lugar, la normativa del MIMDES que establecía que había que crear la DEMUNA. En segundo lugar, la directiva N° 32 del Ministerio de Educación que dispuso la creación de Defensorías del Niño y del Adolescente (DESNA) en las escuelas<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Las DESNA quedaron instaladas en las escuelas pese a que posteriormente la norma fue derogada.

En Villa El Salvador, la presencia del nivel intermedio (la UGEL) fue nula en este proceso. La Responsable de la DEMUNA imaginó al comienzo que la autoridad del Ministerio de Educación tendría una fuerte incidencia y que con su rol de co-convocante (junto al MIMDES) bastaría para tener una respuesta favorable a su convocatoria. Sin embargo, se encontró con actitudes pasivas, no sólo de los directores de escuelas –como se menciona más arriba– sino también de las autoridades de la UGEL, quienes ni siquiera participaron de alguno de los múltiples eventos que se realizaron. No se puede decir que el Ministerio de Educación haya tenido algún rol en este proceso, más allá de la emisión de la Directiva Número 32. En este sentido, la norma fue un facilitador, pero no fue acompañada por acciones, que sí estuvieron presentes en el caso del MIMDES. Cabe aclarar que, de todos modos, el modelo articulador no se extendió a las defensorías parroquiales y comunales.

## **2. El Programa de Educación para la Salud**

El programa de Educación para la Salud nació como una iniciativa intersectorial en el máximo nivel de decisión. En el año 2003 se firmó entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud un convenio por el cual se comprometieron a construir el “modelo de escuela saludable” en el país. El Programa Escuelas Saludables está inserto en el Área de Promoción para la Salud de Villa El Salvador, que también contiene a los Programas “Municipios Saludables” y “Familia y Vivienda Saludables”. Toda el Área depende directamente de la Dirección de Salud II, que abarca todo el Cono Sur de Lima. En el ámbito de la misma se ha creado una Red que abarca ocho distritos, incluido el de Villa El Salvador. A su vez, se han constituido cuatro microrredes en torno a un centro de salud y tres centros materno infantiles (de los cuales dependen los puestos de salud). También pertenecen a estas microrredes los consultorios municipales y parroquiales, como así también los “tópicos” a cargo de las ONG y de la Municipalidad<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Aunque hay un visible desarrollo de redes como producto del impulso dado por el Ministerio de Salud (MINSA), cabe hacer notar que el sistema de salud peruano se caracteriza por su fragmentación. Por un lado se encuentran los establecimientos que dependen del MINSA, que están pensados para atender a la población de menores ingresos

A partir de 2003 el Área de Salud de Villa El Salvador empezó a entablar relación con las escuelas y se desarrollaron actividades conforme a los siguientes ejes temáticos de “comportamientos saludables”: alimentación y nutrición, higiene y saneamiento, actividad física, salud sexual y reproductiva, habilidades para la vida, buen trato y cultura de paz. Estos ejes temáticos le dieron contenido a las prácticas de salud en varios “entornos saludables”, que además de la escuela, son la vivienda, la municipalidad y los centros laborales. A su vez, las estrategias de trabajo que se definieron para desarrollar comportamientos saludables fueron: abogacía y políticas públicas, comunicación y educación para la salud, participación comunitaria y empoderamiento social.

En cuanto a la dinámica de funcionamiento, la Responsable del Programa planteó lo siguiente: “en cada escuela se establece un equipo interdisciplinario conformado por un trabajador social, un enfermero, un psicólogo, un odontólogo y un nutricionista, quedando el liderazgo del equipo a cargo del trabajador social o del psicólogo. Posteriormente se conforma en la escuela un comité de gestión de promoción de la salud a cargo de un docente y luego se elabora un diagnóstico basal y un diagnóstico de salud, con base en una matriz de priorización de problemas<sup>70</sup>. Posteriormente se procede a elaborar el plan anual de actividades” (entrevista a Rina Palomino Gallego, trabajadora social, Responsable del Programa Educación para la Salud, 2004). Cabe aclarar que cada una de las escuelas que participa en el programa está ligada a una institución de salud, sea centro de salud o centro materno infantil.

La relación con cada escuela es puntual, sin llegar a conformar entre todas un ámbito de participación colectiva o red, es decir, sin llegar a tener las escuelas una relación horizontal entre ellas. Sus prácticas son muy

---

pero que reciben a beneficiarios de la seguridad social e incluso a personas de altos ingresos. Por otro, el subsistema de la seguridad social, antes Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS, hoy ESSALUD) que sólo atiende a una quinta parte de la población, y las Sanidades de la Fuerzas Armadas y Policiales. Por último, una minoría de familias de altos ingresos acude a establecimientos privados principalmente (DuBois, 2004).

<sup>70</sup> Los problemas que se priorizan son, en el marco de los ejes antes señalados, de distinto tipo. Así, puede tratarse de caries, desnutrición, VIH SIDA, enfermedades de transmisión sexual, maltrato infantil, violencia familiar, etc.

distantes y se encuentran sólo una vez al año, cuando se lleva a cabo la capacitación en temáticas de educación para la salud. La Responsable del Programa señala que no hay contacto con las organizaciones no gubernamentales en la ejecución de este programa, si bien varias de ellas trabajan en estos colegios con otras temáticas.

Las instituciones educativas que figuran en la lista que provee la Responsable del Programa son trece, de las cuales nueve incluyen enseñanza primaria y secundaria y cuatro sólo tienen enseñanza primaria. Entre éstas, la Responsable del Programa destaca que han proporcionado un buen nivel de respuesta a la iniciativa de su área sólo seis (tres con ambos niveles y tres con sólo primaria), aún cuando habían sido seleccionadas en función de su disposición para la coordinación intersectorial y de su iniciativa para buscar y gestionar recursos extraescolares.

Al preguntársele las razones del bajo nivel de respuesta, señaló que “se cuenta con poca disposición de la UGEL, que no baja directivas a los centros educativos y no refuerza los convenios establecidos entre el sector salud y el sector educación”. Este inconveniente está relacionado con un factor clave de tipo institucional, que es el cambio permanente de autoridades de la UGEL. Por otra parte, subrayó la existencia de un aspecto cultural de relevancia que expresó del siguiente modo: “Muchos directores y docentes consideran que la salud no es importante. Ellos dicen: Yo soy de educación, no tenemos tiempo para la salud” (entrevista a Rina Palomino Gallego, 2004).

La Responsable del Programa agregó otro aspecto de tipo institucional al señalar la necesidad del que el Ministerio de Educación adapte el currículo, incorporando las temáticas de salud, medio ambiente y habilidades para la vida. De no ser así, se mostró escéptica en cuanto a las posibilidades de lograr un cambio, dado que las escuelas sólo acuden a los ámbitos de salud cuando requieren algún servicio puntual (control de salud en los niños, capacitación en primeros auxilios o alguna charla orientadora sobre salud).

Recordó que –en el caso inverso– cuando se recurre con propuestas de acciones conjuntas a las escuelas, las respuestas están limitadas por las

disponibilidades de tiempo de los docentes y entiende que la disposición del director es clave. Señaló a su vez que los cambios de directivas en el Ministerio de Salud en relación con los “esquemas” de organización y acción de los programas, también hacen peligrar los acuerdos ya logrados entre los distintos actores involucrados, incluyendo los alcanzados con el sector educativo. Finalmente, adjudicó la diferencia de respuesta entre las escuelas al “nivel de conciencia del director o directora en relación con los problemas de salud, su liderazgo y su habilidad para movilizar recursos”. En segundo lugar, agregó “la posibilidad de encontrar en cada escuela un docente con capacidad y vocación para encargarse de la comisión de salud”. Para redondear, señaló que se trata de “un asunto de personal”. En comparación con otros distritos, rescató como facilitadores de la intersectorialidad a la historia y la riqueza comunitaria de Villa el Salvador, el hecho de ser una población capacitada y empoderada que ejerce sus derechos ciudadanos, y la antigua presencia de las organizaciones no gubernamentales (entrevista 2004).

Se destacan tres aspectos que diferencian el Programa de Educación para la Salud del caso anterior. En primer lugar, la DEMUNA se abrió a la comunidad y se apoyó en organizaciones de la misma para trabajar en las escuelas, mientras que el Programa de Educación para la salud sólo trabajó con escuelas sin buscar apoyos en la comunidad. De este modo, en este caso faltó la amalgama que genera la participación de la sociedad civil. En segundo lugar, la temática de violencia es más acuciante que los cuidados para la salud, según lo interpretan los docentes y los directivos de las escuelas, quienes no ven a la educación para la salud como un asunto propio porque no altera de modo directo el proceso de enseñanza y aprendizaje ni lo afecta en lo inmediato. En tercer lugar, la convocatoria fue hecha desde dos instancias distintas: la DEMUNA pertenece a la Municipalidad y contaba (al menos en el primer período) con un alto apoyo político del Alcalde Martín Pumar, razón por la cual se encontraba próxima al centro del poder del campo de desarrollo local, mientras que el Programa de Educación para la Salud convocaba desde un espacio desconcentrado del Ministerio de Salud que ni siquiera tiene un centro propio para Villa El

Salvador (la Dirección de Salud II abarca todo el Cono Sur de Lima) y además, estaba inserto en una estructura que fue sometida a varios cambios, lo cual generó confusión y pérdida de referencia. Estas diferencias generaron resultados distintos en cuanto a la conformación de redes y la articulación intersectorial.

### **3. La mirada desde la escuela**

Hasta aquí han sido expuestas las relaciones (y sus móviles) entre actores del sistema educativo y los de otros sectores sociales. A continuación se ofrece una mirada en profundidad sobre los actores al interior de las escuelas y las condiciones de las instituciones educativas. Manuel Bello recuerda que “la escuela peruana presenta serias deficiencias de organización y de funcionamiento institucional y pedagógico”. Y agrega lo siguiente:

Los centros educativos peruanos son instituciones muy débiles, dotadas de un personal profesional maltratado y poco calificado para cumplir su función, con acceso a la mínimos recursos materiales y sujetas a un régimen de gestión institucional y administrativa que limita y desalienta la iniciativa (Bello, 2002, p. 72).

La escuela pública, además tiene dificultades para adaptarse a las características culturales de las poblaciones más pobres y vulnerables. El autor, tomando conceptos de Ruiz y Kalinowski (1996), recuerda que el sistema educativo peruano es “único y rígido, diseñado para atender a los grupos sociales minoritarios”, con un currículo universalizante y homogeneizador (Bello, p. 73).

Si nos detenemos en Villa El Salvador, según el Alcalde Martín Pumar, existen dificultades para establecer contactos intersectoriales con las escuelas porque los maestros “siempre trabajan en otra cosa: otro cargo docente o algún negocio”. Además, “los alumnos en muchos casos los están superando, como se puede ver a través del manejo de *internet*”. El Alcalde opina que la situación laboral de los docentes es crítica: por un lado los bajos ingresos, por el otro, la falta de capacitación y de incentivos. Recuerda que la Municipalidad tiene límites de dos tipos: no cuenta con la capacidad para enfrentar ese problema (anualmente se hace al comienzo de

clases un seminario para todos los docentes, pero entiende que sería necesario reforzarlo) ni tampoco tiene la potestad institucional para intervenir. A su vez, la UGEL no organiza ni promueve acciones para revertir esta situación (entrevista 2004).

Los capacitadores del Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) en las escuelas de Villa El Salvador sienten que las condiciones del magisterio en el distrito son un reflejo de lo que ocurre a nivel nacional. Afirman que “los directores no son las personas idóneas para esos cargos, ni pedagógica ni moralmente” y en relación con las condiciones que dificultan la incorporación de innovaciones, las relacionan con “la fuertes carencias de contenidos básicos de sus propias asignaturas, deficiencias en su preparación y escaso manejo de sus cursos en general”. Sin embargo, reconocen que hay un grupo de maestros con espíritu innovador, en el que se destacan los docentes contratados (entrevista a capacitadores del PLANCAD, 2004).

En opinión de los líderes locales, los docentes jugaron un rol importante durante los primeros años de formación del distrito, puesto que estuvieron cerca de la vida y las necesidades de la comunidad, pero entienden que eso hoy se ha perdido. En sus propios términos, la escuela “está en una burbuja” (DESCO, 2000, p. 44). Esta percepción parece ser compartida por el conjunto de docentes, ya sea los más comprometidos hasta los más reticentes, al considerar que existió una mayor relación entre la escuela y la comunidad y una mayor participación docente en temas extraescolares en un tiempo pasado. Resulta difícil en Villa El Salvador encontrar un espacio en el que se ignore aquel pasado.

Dos escuelas fueron elegidas, en función del nivel participación y de la disposición a articular demostradas en las experiencias intersectoriales que fueron analizadas puntualmente en el apartado anterior (especialmente la colaboración con la DEMUNA): el Colegio Nacional 6080 “Rosa de América” y el Centro Educativo 7072 “San Martín de Porres”. Ambas tienen niveles inicial, primaria y secundaria (494 y 1162 alumnos respectivamente, en 2004). A fin de conocer sus razones, se hicieron entrevistas grupales a directivos y docentes.

En los dos centros los docentes comentaron que el contacto con la DEMUNA se dio a través del Comité Ananías Villar, por lo que su contacto también abarcó otras actividades aparte de las que están estrictamente relacionadas con la Defensoría. Entre ellas se puede mencionar las actividades artísticas que se desarrollaron con la organización Arenas y Esteras y el tratamiento de problemas de aprendizaje con CAPIS. Este grupo trabajaba con los niños por medio de un equipo de especialistas, capacitaba un docente para su seguimiento y sensibilizaba a los padres, quienes generalmente se negaban a enviar sus hijos por sospechar que se pudiera ejercer maltrato sobre ellos<sup>71</sup>. El trabajo específico de la DEMUNA consistió en la capacitación ya descrita en el apartado destinado a las actividades de esta dependencia, además de la organización de defensorías escolares (DESNA) y el apoyo a niños cuyos padres no tenían recursos para que fueran matriculados a tiempo (a esta línea de acción se la llamó “Matrícula Oportuna”).

Aparte de las actividades compartidas con la DEMUNA, varias otras iniciativas de relación de la escuela con el medio tuvo el Colegio 6080, mientras que fueron muy escasas en el Colegio 7072. Esta diferencia se explica por la actitud emprendedora y el liderazgo ejercido por el director del colegio. En el primero se encontró un director con un liderazgo muy dinámico, dispuesto a aprovechar todas las oportunidades (del estilo *catch all*), mientras que en el otro se observaron características de baja movilización en su dirección. El Director del “Rosa de América” tomó contacto con la Mesa de Educación, participó en el Congreso de Educación Distrital y se mostró atento a diversas oportunidades que se ofrecen fuera de la escuela. A su vez, la Vicedirectora participó en la red de escuelas impulsada por la DEMUNA. Otra nota distintiva fue también que, además de gestionar recursos para el comedor escolar a PRONAA y organizar campañas en conjunto con el centro de salud, se llevaron a cabo campañas de “sensibilización” de padres junto con las asociaciones de padres de familia (APAFA), todo lo cual dio como resultado la conformación de un comité de acción social. En esta línea hicieron visitas casa por casa para

---

<sup>71</sup> Es necesario recordar que la violencia no sólo cunde en los hogares sino también en las escuelas, por lo que resulta natural la sospecha de los padres.

que los padres enviaran sus hijos a la escuela y se exoneró a muchos de ellos del pago de la cuota anual<sup>72</sup>.

Por el contrario, en el “San Martín de Porres” no se tomó contacto con la Mesa de Educación ni se participó en el Congreso de Educación Distrital. Los entrevistados manifestaron que para intercambiar con otras escuelas (ya sea a través de la red o por medio de relaciones más esporádicas) o para llevar a cabo tareas extraescolares existen “problemas de horario” (efectivamente, son tareas que se desarrollan fuera de los horarios de clase)<sup>73</sup>. Señalaron los docentes, además, que existen problemas económicos porque no cuentan con fondos para movilizarse de un lugar a otro de Villa El Salvador y para su refrigerio (entrevista grupal a directivos y docentes del Centro Educativo 7072, 2004). No obstante ello han estado dispuestos a recibir capacitación para el manejo de la biblioteca escolar y apoyo de la ONG Kallpa en cuestiones de salud. También han desarrollado actividades con el Centro de Salud (vacunaciones, atención médica concertada, atención bucal en las que la asistente social del colegio es la articuladora con el Hospital San José) y con los bomberos de la localidad, para formar la comisión de defensa civil del colegio.

En el primer colegio se valora la cultura participativa de Villa El Salvador, se destaca la propensión a la organización y el liderazgo y se considera que esta cultura sigue teniendo influencia en la “actitud de entrega” de los docentes. Por el contrario, en el segundo, si bien se venera la historia de participación de la villa, se considera que es un valor pasado, que ha sido reemplazado por la búsqueda de ventajas personales de los dirigentes. Consecuentemente, en el primero se manifiesta la preocupación

---

<sup>72</sup> Al visitar la escuela llamó la atención un cartel ubicado a su entrada anunciando que “no se cobra matrícula”. Si bien la educación es gratuita en Perú, se encontró que cada colegio seleccionaba de hecho sus alumnos cobrando algún tipo de colaboración y algunos ponían en práctica estrategias solapadas para excluir a los repetidores. En ese sentido, en la entrevista grupal que se realizó, el Director señaló: “Acá llegan los repetidores o problemáticos”, explicando la preocupación de su equipo por revertir el “estigma” de escuela depositaria de “los peores”. En realidad este es el colegio con menos costo y por eso tal vez reúne alumnos de hogares muy pobres. Incluso se planteó: “este es el centro con mayores problemas de integración familiar”, haciendo referencia a la problemática de padres separados, madres solteras o solas, etc., que también existe en la Escuela 7072 (entrevista grupal a directivos y docentes del Colegio 6080, 2004).

<sup>73</sup> El problema se agrava cuando deben trabajar los sábados para recuperar los días de clase perdidos por huelga.

por transmitir esa cultura a las nuevas generaciones como tarea educativa en virtud de que se detecta una merma de los valores y una peligrosa desconfianza y escepticismo en la población, mientras que en el segundo no hay inquietudes al respecto como consecuencia del escepticismo reinante.

Se puede hacer una relación entre los maestros de estas dos escuelas y la tensión vocación / profesión, dimensiones básicas de la docencia como categoría social según Tenti Fanfani (2005), que darían lugar a los tipos de “maestro sacerdote” y “maestro profesional”. En el primer centro aceptan que los impulsa su sensibilidad social y si bien manifiestan: “esto no significa que seamos apóstoles”, tienen características que los acercan al tipo “sacerdote”<sup>74</sup>. Mientras que en el segundo, destacan en primer lugar sus reclamos y se asemejan más al tipo “trabajador” o “profesional”.

---

<sup>74</sup> En entrevista realizada al equipo de DESCO (2004) se expresó que en general, en Villa El Salvador, predomina los docentes cuyas características se acercan al tipo “sacerdote”, opinión apoyada también por otros entrevistados.

## **CAPÍTULO 4**

### **CERRO NAVIA: CONTEXTO INSTITUCIONAL E INTERSECTORIALIDAD**

Tal como se hizo con el caso de Villa El Salvador, en este capítulo se presenta el caso de Cerro Navia en dos secciones. La primera está dedicada a los aspectos contextuales del sector educativo chileno, necesarios para el análisis en el nivel local, y a la constitución del campo de desarrollo local. En el primer apartado se hace un repaso de algunos aspectos del sistema educativo chileno, tales como la descentralización educativa, la gestión del sistema y el análisis de actores clave (docentes, directivos y padres de familia). En el segundo apartado se hace un relato sobre la configuración del campo de desarrollo local de Cerro Navia, a fin de contar con un panorama histórico introductorio. Se cierra la sección con un apartado en el que se ofrece un panorama de las condiciones del sector educativo en el distrito.

En la segunda sección se abordan los espacios de intersectorialidad en Cerro Navia. A tal efecto se analiza el Plan de Desarrollo Comunitario y, en el marco del mismo, el Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal, las estructuras institucionales de la Municipalidad y sus relaciones con las dependencias del gobierno central y con la sociedad civil. A la par de las estructuras se hace un análisis de la conducta de todos sus agentes. Como en el caso de Villa El Salvador, dos preguntas centrales lo guían: 1) ¿qué nivel de importancia se le asigna a la educación en la gestión local?, 2) ¿qué formas de interacción se han establecido entre la educación y otros sectores? La sección se cierra con un análisis pormenorizado sobre dos experiencias puntuales de articulación (el Programa de Salud Escolar y el Programa “Previene”) y reflexiones elaboradas a partir de una mirada desde las escuelas mismas.

## **A) CONDICIONES Y ANTECEDENTES**

### **1. El sistema educativo chileno**

Varios aspectos de la política educativa chilena gozan de continuidad desde los inicios de los años '80. Hasta entonces el sistema era fuertemente centralizado, pero el gobierno militar (1973 – 1990) emprendió profundas transformaciones al modelo en el marco de un régimen autoritario con poderes extraordinarios: se descentralizó la administración de la educación, se utilizaron instrumentos legales e incentivos de mercado para estimular la creación y el crecimiento de escuelas privadas con financiamiento estatal, los mecanismos de financiamiento se basaron en el subsidio a la demanda y se desafilió al cuerpo docente de su estatus de funcionario público.

El gobierno democrático que asumió en 1990 (alianza de centroizquierda) implementó una nueva agenda educativa, pasando de la concepción del Estado como agente subsidiario a la de actor comprometido con la calidad y equidad de la educación, con un perfil promotor. En esta línea se concedió un estatuto protegido y de carácter nacional al profesorado. No obstante ello, los componentes organizacionales y de financiamiento del sistema fundados en la etapa anterior se mantuvieron. Los modelos de reforma aplicados podrían denominarse de mercado o de elección, el primero, y de Estado o de integración el otro. No obstante ello, en ambas décadas de cambio hay tanto rupturas como continuidades, conflictos como convergencias (Cox, 2003).

En función de un aumento significativo del gasto en educación en la década de los '90 (de un 2,4% del PBI en 1990 a un 4,4% en 2001), el sistema escolar chileno había alcanzado en la década posterior el punto más alto en cobertura, acompañado de una mejora de los indicadores de retención y aprobación, lo cual benefició preferentemente a los sectores más pobres de la población, facilitando la conclusión de los ciclos escolares de los niños y jóvenes de este sector de la población (OCDE, 2004, p. 62). Sin embargo, la inequidad se seguía manifestando en las diferencias obtenidas en los resultados de aprendizaje obtenidos por los diferentes grupos socioeconómicos.

### ***a. La gestión del sistema educativo público y la descentralización educativa***

El proceso descentralizador del sistema educativo chileno ha dado como resultado una estructura que cuenta con una instancia central, que es el Ministerio de Educación (MINEDUC), desconcentrado en niveles regionales (las Secretarías Regionales del Ministerio de Educación – SECREDUC–), y provinciales (los Departamentos Provinciales de Educación –DEPROV–) y una instancia descentralizada de nivel local (los Departamentos de Administración Educativa Municipal –DAEM– o, en su lugar, las Corporaciones Municipales de Desarrollo Social). Los aspectos pedagógico-curriculares son manejados por el Ministerio, el cual opera en el territorio a través de sus órganos desconcentrados: las SECREDUC planifican, norman y supervisan el desarrollo del proceso educativo en los establecimientos educacionales; y los DEPROV supervisan y brindan asesoría técnico-pedagógica, además de tener a su cargo la inspección administrativa y financiera de los establecimientos que reciben financiamiento público. Los aspectos que han sido descentralizados hacia los Municipios son los de orden administrativo y social relacionados con la educación.

En 1990, ya en democracia, se promulgó la Ley Orgánica Constitucional de Educación (N° 18.962) y la reforma educativa que se impulsó desde entonces mantuvo la estructura precedente aunque reservó para el Ministerio de Educación la conducción de las políticas curriculares y laborales. Con la reforma descentralizadora y privatizadora de 1981 se habían generado, en función de las relaciones administrativas y de financiamiento, las siguientes categorías institucionales del sistema escolar:

- Las escuelas municipales, ubicadas en los 341 municipios del país y administradas por medio de los Departamentos de Administración Educativa Municipal o las Corporaciones Municipales. La diferencia entre ambos es que los primeros dependen directamente del alcalde y están sometidos a reglas más rígidas en relación con el manejo de personal, mientras que las segundas tienen mayor autonomía y están

sometidas a reglas menos estrictas en el uso de recursos). En sólo 53 municipios la administración de la educación está a cargo de corporaciones.

- Las escuelas privadas subvencionadas, que reciben un subsidio del Estado cuyo monto depende de la cantidad de alumnos que asisten. Estas escuelas también están autorizadas a cobrar una cuota a sus alumnos, dependiendo la subvención del monto de la misma.
- Las escuelas privadas no subvencionadas, las que operan totalmente con las contribuciones de los padres.
- Las corporaciones empresariales que, con financiamiento fiscal tienen a su cargo establecimientos de enseñanza media técnico-profesional.

El 58% de los establecimientos educacionales del país son municipales, y los alumnos que asisten a ellos representan el 53 % de la matrícula nacional (OCDE, 2004, p. 71).

Las familias pueden elegir la escuela a donde enviar a sus hijos y a su vez, las escuelas mismas tienen sus mecanismos (no explícitos) de selección de alumnos y familias (pruebas de conocimientos, tests psicológicos, exigencias de rendimiento mínimo, sanciones disciplinarias). Según datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), en 2000 sólo un 11% de los niños del quintil más rico asistía a las escuelas municipales, contra un 29% que lo hacía en 1987. Esta retirada de las escuelas municipales también existió en los sectores de ingresos intermedios (quintiles IV y III), generándose una disminución que va del 54 % en 1987 al 38 % en 2000. Consecuentemente, con esta migración se produjo la retirada de los mejores alumnos, fenómeno –llamado “descreme” en la jerga de los educadores– que redundó en el deterioro de las condiciones de aprendizaje de los que quedaron (OCDE, 2004, pp. 65-68).

Los grupos de menor capital cultural quedaron “cautivos” en las escuelas municipales, estando su posibilidad de mejora educativa ligada a las líneas de acción de los DEPROV, los DAEM o las Corporaciones Municipales. La educación municipal es la que, normativamente y en la práctica, se encarga de garantizar el cumplimiento del mandato

constitucional de brindar educación obligatoria y gratuita. (OCDE, 2004, p. 71), pero sus posibilidades de hacerlo son limitadas.

Las atribuciones de los municipios son las siguientes: mantener los establecimientos educacionales en términos de infraestructura, proveer de recursos humanos y otros insumos a las escuelas para su correcto funcionamiento y entregar un servicio de calidad con características locales. Por su parte, al Ministerio de Educación le corresponde supervisar técnicamente a las escuelas, fiscalizar las condiciones del servicio ofrecido por los municipios, financiar el sistema a través de subvenciones, proveer textos escolares y garantizar el acceso a la alimentación de los estudiantes. En el marco del proceso de descentralización educativa existe desde 1995 la obligación legal de elaborar anualmente un plan de desarrollo educativo municipal (PADEM), que debe contener un diagnóstico, un análisis de la situación de oferta y demanda de la matrícula, los programas de acción para el año, una estructuración de los presupuestos de ingresos, gastos e inversión municipal en educación, y la dotación de personal docente y no docente. Aunque concebido como un instrumento comprehensivo de la planificación educativa, la función más relevante del PADEM ha sido la de racionalizar la dotación docente, ajustándola a las variaciones de la matrícula de las escuelas (OCDE, 2004, p. 73)

Los municipios, si bien cuentan con una cercanía favorable con las escuelas que deben administrar y con las comunidades que las circundan, no han contado con las capacidades necesarias para hacer frente al desafío de generar una educación de calidad, entre otras razones, por problemas crónicos de financiamiento (relacionados con la disminución de la matrícula) o por estar sometidos a regulaciones más estrechas que las que rigen al resto de las escuelas. Los órganos municipales (DAEM o Corporaciones Municipales) concentran su atención en las actividades administrativas puesto que cuentan con una mínima potestad de conducción en los aspectos pedagógicos y sufren limitaciones técnicas para diseñar políticas educativas locales pertinentes desde el punto de vista curricular. La dificultad para diseñar y gestionar una política educativa de tinte local deviene aún más crítica si se tiene en cuenta que es la educación municipal

la encargada de garantizar en última instancia el cumplimiento de la obligatoriedad y gratuidad de la educación tal como lo establece la constitución chilena. Son los niños de familias más pobres los que son acogidos por las escuelas municipales: el 68 % de los alumnos de la educación municipal proviene del 40 % más pobre de la población; a su vez, del total de niños y jóvenes pertenecientes al quintil más pobre, el 72 % asiste a establecimientos de educación municipal (OCDE, 2004, p. 71).

Si bien existe el propósito de fortalecer los establecimientos municipales, gran parte de las acciones no han sido llevadas a cabo de modo colaborativo entre el Ministerio de Educación y los municipios, habiéndose incluso producido conflictos por el modo de operar directo desde el Ministerio en las escuelas, excluyendo a los municipios (las políticas educacionales son implementadas por el Ministerio, el cual ejerce a su vez la supervisión pedagógica). Existe además, cierta disociación entre la administración de recursos (el “sostenedor”, como se lo llama en Chile) y la gestión pedagógica a cargo de los DEPROV, que definen junto con cada establecimiento su proyecto educacional (OCDE 2004, pp. 73-76). En conclusión, la administración disociada no ayuda a mejorar la calidad de la educación y contribuye a diluir responsabilidades.

No sólo es un problema la desarticulación que existe entre los diferentes actores del sistema. Los DEPROV tienen a su cargo el apoyo pedagógico a las escuelas a través de los supervisores, pero en detrimento de esta tarea se encuentran cargados de obligaciones administrativas que los absorben, impidiéndoles dedicar tiempo al apoyo de proyectos educativos locales o a relacionarse con municipios, escuelas y comunidades.

No obstante las limitaciones antes señaladas, la pretensión descentralizadora de la reforma educacional a largo plazo es llegar hasta las escuelas, fortaleciendo sus capacidades autónomas, para lo cual se las ha dotado de una gama amplia de instrumentos de gestión pedagógica. Cada establecimiento escolar debe contar con un proyecto educativo institucional que organice y oriente a la comunidad educativa. A su vez, la mayoría de los establecimientos municipales han diseñado y ejecutado proyectos de mejoramiento educativo financiados con recursos del Ministerio de

Educación y gestionado por sus propios equipos docentes. Se han institucionalizado formas colaborativas de trabajo técnico-pedagógico docente y de gestión de sus directivos para lo cual se les facilita orientaciones técnicas, capacitación y horas de contrato. También se ha intentado dotar de mayores atribuciones de gestión y legitimidad a los directores de establecimientos escolares, promoviendo su renovación a través de concursos públicos y la delegación de facultades de administración financiera desde el municipio (OCDE, 2004, p. 73). Por otra parte, el proceso de reforma educativa se ha ido complejizando enormemente, agregando a los desafíos iniciales del cambio pedagógico, reformas más estructurales, como un nuevo curriculum y la aplicación masiva de la jornada escolar completa.

### ***b. Actores clave del sistema educativo: directivos, docentes y padres***

Como en el caso de Villa El Salvador, se ofrece información referida a tres actores claves del sistema educativo: los docentes, por el papel central que juegan en la tarea pedagógica; los directivos de los centros educativos, en función de su rol de conductores institucionales; y los padres de familia, que constituyen el nexo entre la escuela y la comunidad.

A diferencia de la política impulsada en la década de los '80, a partir de los '90 los profesores están protegidos por un estatuto docente (Ley 19.070). Desde entonces, los salarios fueron más que duplicados, diversificándose a su vez las oportunidades de formación y capacitación<sup>75</sup>. Aparte de su condición laboral, otros guarismos reflejan un estado claramente favorable de la condición docente en este país: el 98% de los profesores posee título profesional en educación, hay una relación de 23 alumnos por profesor y sólo el 13 % de los docentes trabaja en más de un establecimiento (OCDE, 2004, pp. 47-48).

Sin embargo, es necesario aclarar que la mejora salarial no resulta tan favorable si se la analiza en términos relativos, comparándola con la

---

<sup>75</sup> Los contratos de los docentes son diferentes según el establecimiento donde trabajen. En los centros municipales rigen contratos denominados de carrera docente y los profesores son contratados conforme a la figura de funcionario público, mientras que en las demás escuelas se rigen por un contrato privado.

situación salarial del resto de los trabajadores: mientras el magisterio había recuperado en los '90 los niveles de ingresos de la década de los '60, las remuneraciones promedio de la economía en términos reales se habían más que duplicado respecto de las observadas en aquella década (Rojas, 1998).

Por otra parte, al introducirse en el estatuto docente el concepto de plantas o dotaciones docentes municipales, determinadas por las propias municipalidades de acuerdo con los DEPROV, se establecen una serie de rigideces en materia laboral y salarial que restringen la autonomía de gestión por parte de los municipios para llevar a cabo los ajustes de plantas y la utilización de incentivos. Las decisiones sobre contratos y remuneraciones son determinadas por un esquema central, restando autonomía a los gobiernos locales. En el marco de este esquema, las acciones del gremio docente (presión, negociaciones y acuerdos) se establecen a nivel del gobierno central y poco es el intercambio que se ejerce a nivel de municipio (Rojas, 1998).

Los docentes de escuelas ubicadas en contexto de pobreza viven la tensión que existe entre dos frentes: por un lado, la exigencia del sistema de responder con buenos resultados a las pruebas nacionales de calidad; por el otro, la demanda de pertinencia planteadas por los estudiantes, sus familias carenciadas y el entorno barrial con sus particularidades culturales y necesidades específicas de carácter socioeconómico. Las pruebas nacionales de calidad educativa no registran las particularidades del entorno ni los alcances intermedios generados en el proceso de enseñanza y aprendizaje, tales como mejoras en clima de aula y de la escuela, participación y disposición al aprendizaje. En tal sentido, las pruebas más bien constituyen un elemento de dispersión.

En cuanto a los directivos, se reproducen las dificultades que son propias de los niveles superiores (DAEM y DEPROV): centran su atención en cuestiones de tipo administrativo. Dedicar parte importante de su jornada a la gestión de la matrícula y asistencia e incluso a la obtención de recursos en conjunto con los padres o apoderados. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en Perú, donde es muy magra la diferencia salarial y de responsabilidades entre docentes y directivos, en Chile éstos tienen mayores

márgenes de decisión. En el marco de un esquema participativo (el estatuto establece que las facultades resolutorias en materia técnico-pedagógicas son responsabilidad del Consejo de Profesores de cada colegio) conducen el diseño y la implementación de los proyectos institucionales y de los planes de desarrollo educativo. Además, intervienen anualmente en las reuniones comunales para fijar los objetivos y metas del PADEM.

En el sistema educativo chileno, los padres tienen la facultad de optar por la escuela a la que asisten sus hijos, aunque es discutible su capacidad y posibilidad de elección, puesto que no cuentan con información como para conformar una masa crítica que impulse a las escuelas a mejorar la calidad de su educación. Los padres utilizan pocas fuentes de información y utilizan redes educacionales débiles.

Según plantea Navarro Navarro (2002, p. 103), los padres “no tienen una participación relevante en la gestión (por ejemplo, no integran consejos resolutorios ni con capacidad para decidir la asignación de recursos o la contratación de personal)”. La normativa en vigencia permite que se constituyan centros de padres y apoderados, aunque su colaboración en la gestión está condicionada por la disposición de los directores de los centros educativos. Carecen de la posibilidad de intervenir en la gestión pedagógica de la escuela y se limitan a recaudar fondos para mejorar la infraestructura y a ayudar a los alumnos que lo necesitan y a sus familias respectivas.

En relación con las escuelas municipales, según un estudio cualitativo realizado sobre un grupo de escuelas de comunas pobres del conurbano de Santiago, los padres tienden a darle a la escuela un significado de tipo instrumental, considerándola una puerta para que los hijos avancen hacia un futuro mejor, y en tal sentido su compromiso se manifiesta a través de la participación en las reuniones de apoderados y en el apoyo a los hijos para la realización de sus tareas, como así también en la compra de materiales para sus clases y el pago de los aportes que se les requieren (Navarro Navarro, 2004, p. 75).

## **2. Configuración del campo de desarrollo local: Ascenso, apogeo y crisis de la organización social**

Cerro Navia está localizada en el Sector Poniente de Santiago, Región Metropolitana y está ligada geográficamente al Río Mapocho. Tiene una superficie de 11,05 km<sup>2</sup>. y el Censo del año 2002 (INE, 2003) arroja la cifra de 148.312 habitantes. Según la encuesta CASEN de 2003 (MIDEPLAN, 2004), el 21,7% de sus habitantes estaba en situación de pobreza y un 5,7 % bajo la línea de indigencia (los cuales superan el 18,7% de pobreza y el 4,7% de indigencia sobre el total del país; y más aún el 13,1% de pobreza y el 2,8% de indigencia de la Región Metropolitana). En lo referente al índice de desarrollo humano (PNUD, 2004), Cerro Navia está rankeada en el orden 165 de 341 lugares en todo el país.

La Comuna de Cerro Navia surgió a partir de la reformulación comunal de Santiago llevada a cabo en 1981, en función de la cual, de diecisiete municipios existentes se pasó a treinta y cuatro. El cambio, llevado a cabo por el gobierno dictatorial, se fundamentó en la necesidad de descentralizar la administración y conformar las llamadas “áreas de homogeneidad social”. Como se explica más adelante, la comuna absorbió parte importante del crecimiento de su población mediante formas de asentamiento espontáneo (campamentos, toma de terrenos), razón por la cual presenta una desordenada ocupación urbana, restringida capacidad de extensión por la falta de superficies libres, falta de territorios anexables y de recursos para la construcción de habitaciones, con la consecuente secuela de allegamiento y densificación espontánea.

A su vez, según se informa en el diagnóstico del Plan de Salud (Municipalidad de Cerro Navia, Dirección de Salud, 2004) Cerro Navia es la segunda comuna con mayor déficit habitacional después de Huechuraba, estimándose en un 11,3% el total de hogares allegados. Presenta, además, los más bajos valores porcentuales de viviendas permanentes (un alto porcentaje de población habita en viviendas semipermanentes, generalmente de una pieza). Existen zonas de riesgo inminentes, como las no protegidas riberas del río Mapocho, asociadas a problemas de contaminación,

problemas que también existen en el sector llamado de La Hondonada y bajo las líneas de alta tensión.

El homogéneamente bajo nivel socioeconómico de la población de Cerro Navia se refleja en la siguiente composición de la fuerza laboral: un amplio predominio del trabajo asalariado (empleados, obreros, jornaleros,) constituido por un 72,41% de trabajadores que perciben una remuneración mensual, quincenal o semanal; un 16,48% de trabajadores por cuenta propia; un 7,37% de servicio doméstico; y un escaso 2,82% de empleadores, patronos o empresarios (INE, 2003). La tasa de desocupación de Cerro Navia es de 11,1%, superior a la media de la Región Metropolitana (9,3%) y del total país (9,7%) (MIDEPLAN, 2004).

Hasta 1940 la comuna conservaba un carácter marcadamente rural, pero desde entonces se aceleró la migración del campo a la ciudad, a la vez que la ciudad de Santiago creció hacia su entorno rural. Se fueron instalando familias de trabajadores a través del sistema de compra de sitios en loteo o por la vía ilegal. Fueron surgiendo también organizaciones de vecinos, conformadas con el propósito de dar solución a problemas comunes, ya se tratara de infraestructura habitacional (luz, agua, alcantarillado, calles) o de frenar los abusos de los especuladores en la venta de terrenos a plazo.

Durante el período de gobierno del Presidente Frei (1964–1970) se impulsó la participación social, lo que dio lugar, junto con la organización de sindicatos campesinos en el ámbito rural, a la promulgación de la Ley de Junta de Vecinos (N° 16.880, de 1968) y a la organización de los centros de madres, organizaciones que se sumaron a las ya existentes de los comités de los sin casa. Este giro en la organización popular implicó un importante avance hacia la organización legal, ya que las juntas de vecinos cuentan con la posibilidad de presentar proyectos para el adelanto de los sectores territoriales y de elegir sus propios representantes (Municipalidad de Cerro Navia, 2000). A su vez, las mujeres, a través de los centros de madres, cuentan con la posibilidad de salir del espacio privado del hogar para convertirse en protagonistas del espacio público.

No obstante lo anterior, la política habitacional y urbana de entonces resulta insuficiente para una gran cantidad de familias que esperan su techo,

lo cual generó nuevas vías de intervención por fuera de los cauces legales, tales como las tomas de terreno, que tuvieron un explosivo crecimiento a fines de los sesenta y comienzos de los setenta. El período del Presidente Allende (1970–1973) fue de consolidación de las ocupaciones y de avances en servicios de salud y educación.

La dictadura militar que comenzó en 1973 aplicó una fuerte represión al movimiento de pobladores, combinado con el “disciplinamiento” económico generado por el ajuste, frente a lo cual la población de Cerro Navia respondió –aprovechando los resquicios que dejaba la legalidad dictatorial– con organización, creatividad y cultura solidaria, aspectos que marcaron el desarrollo del capital social del lugar.

En este marco se originó la Comuna de Cerro Navia, por Decreto Ley N° 13.160 del 17 de marzo de 1981, producto de la segregación de la antigua Comuna de Pudahuel. Desde el punto de su identidad, la comuna se formó con una base social de dos sectores bien marcados: por un lado los grupos más antiguos de habitantes de origen rural y por el otro, la población que se formó con las ocupaciones de terrenos.

Curiosamente, es en este período cuando se generó el apogeo de la organización social en Cerro Navia. La participación organizada asumió, según se señala en un informe del Plan de Desarrollo Comunal 2001–2010 –PLADECO– (Municipalidad de Cerro Navia, 2000) tres formas:

a) Organizaciones generadas con el propósito de satisfacer necesidades básicas (ollas populares, compras colectivas, comedores infantiles, bolsas de cesantes, actividades de recreación infantil). No tenían alineamiento político y se sustentaban con el apoyo de organizaciones no gubernamentales y de la Iglesia Católica.

b) La organización generada con el propósito de enfrentar catástrofes naturales (terremoto, inundaciones).

c) Organizaciones de resistencia o protesta a la dictadura militar y manifestaciones directas contra la misma.

Un tercer período, que comenzó con la transición a la democracia y que continuó cuando la misma se instauró definitivamente en Chile, podría

ser identificado con el inicio del decaimiento de la movilización social. Según el informe de PLADECO, existe consenso en que en la actualidad se está viviendo una crisis de organización y participación. En el mismo sentido se pronunciaron varios funcionarios y docentes entrevistados, quienes señalaron el quiebre del tejido social producido a largo plazo pero además el triunfo de la cultura de mercado que dejó instalada la dictadura y que se traduce en individualismo y división de las organizaciones. Se ha producido un cambio notorio de costumbres debido a la influencia de los medios de comunicación, que introducen expectativas de mercado que exceden la capacidad de consumo de la gente.

Se sigue manteniendo la participación en actividades festivas de la comunidad. Tal es el caso de las efemérides patrias y las celebraciones de fiestas religiosas populares. Los jóvenes se dedican básicamente a actividades de tipo deportivo que requieren infraestructura de bajo valor agregado. En relación con los sistemas de socialización, son similares a los de otras comunas metropolitanas, tales como los grupos de esquinas, raperos o rockeros.

No obstante lo anteriormente señalado, la mayoría de los entrevistados han marcado recurrentemente que la vieja historia de organización solidaria y creatividad ha dejado sus sedimentos, a la manera de un capital que está latente y que emerge bajo ciertas circunstancias, como cuando se impulsan proyectos de micro y pequeñas empresas o proyectos comunes de desarrollo comunitario.

Como en Villa El Salvador, en Cerro Navia la organización popular es preexistente a la creación de la Municipalidad, existiendo un proceso movilizador en torno a la apropiación territorial y al desarrollo del hábitat. Sin embargo, en Villa El Salvador el proceso de urbanización fue más ordenado y la estructura espacial constituyó un modelo que se desarrolló con el apoyo del gobierno. Este modelo tenía, a su vez, un correlato de carácter político, puesto que existía un tipo de representación social basado en las manzanas, sectores residenciales y grupos territoriales.

En cambio, en Cerro Navia, si bien existía una historia de mucho más tiempo, con mayor identidad y marcada politización, la organización

espacial y la construcción de viviendas fue desordenada, pese a que la movilización por la satisfacción de necesidades básicas estuvo fuertemente atravesada por la lucha política contra la dictadura. Con el advenimiento de la democracia, la Municipalidad avanzó en la planificación ordenadora y fue entonces cuando las posiciones que los distintos actores ocupan en el campo de desarrollo local fueron asimiladas por las estructuras municipales.

### **3. Características del sector educativo en Cerro Navia**

En el Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM) para el año 2003 se estimaba una población de 151.723 habitantes en Cerro Navia, de los cuales aproximadamente el 31 % se encontraba en edad escolar, vale decir, 46.727 niños y jóvenes entre 4 y 19 años estaban en condiciones de asistir a escuelas y liceos en la localidad. De estos, el 54 % (25.139) se encontraba en el rango de edad para cursar la enseñanza general básica (entre 6 y 14 años) y el 31 % (14.672 jóvenes) estaba en edad de cursar la escuela media (15–19 años de edad) (Municipalidad de Cerro Navia, Dirección de Educación, 2003).

La Encuesta CASEN 2003 registró en Cerro Navia un analfabetismo de 3,7%, porcentaje ubicado por debajo del nivel nacional (4%) pero por encima del de la Región Metropolitana (2,2%) (MIDEPLAN, 2003). En el Censo de 2002 se encuentra un promedio de escolaridad de 8,7 años para los mayores de 20 años, marcando un déficit de un 27,4% en relación con los años de escolaridad obligatoria en Chile (12 años de estudio hasta cumplir con los requisitos de la educación media común). Un 64,7 % de la población declaró tener 11 años o menos de estudio, lo cual refleja que no se ha completado la educación media. Este dato cobra especial relevancia al considerar que en la mayoría de los trabajos remunerados se exige la licencia de educación media. A su vez, un 32,79% dice tener siete o menos años de estudio, lo que refleja un amplio porcentaje de personas con enseñanza básica incompleta (INE, 2003).

En el año 2002 se matricularon 24.117 alumnos en los establecimientos de la comuna. Esta matrícula se distribuye en 42

establecimientos educacionales, de los cuales 24 son municipalizados y 18 son particulares subvencionados. En el PADEM (Municipalidad de Cerro Navia, Dirección de Educación, 2003) se plantea que la educación municipal cuenta con una matrícula de 14.403 alumnos (60 %) y la educación particular subvencionada con 9.714 (40 %). Ambas cubrían el 52 % de la demanda potencial. Esta cobertura se distribuía de la siguiente manera en los niveles: pre-básica un 40.14 %, básica un 73.58 % y la enseñanza media 19.37 %.

En relación con la dotación de recursos humanos de las escuelas municipales, en el año 2002 se registraron 623 docentes con un total de 21.611 horas. Eran directivos 49 de ellos (7,8%), 27 eran docentes técnicos pedagógicos (4,3%) y 547 docentes de aula ( 87,8 %), con un promedio de docencia de 33,4 horas.

Según figura en el PADEM 2003, el financiamiento del Área de Educación Municipal proviene de dos grandes fuentes: el Ministerio de Educación (84.3%) y el Municipio (13,7%). Otras fuentes menores constituyen el resto. Los ingresos provenientes del Ministerio de Educación están destinados al financiamiento de los gastos de operación normales (remuneraciones y funcionamiento)<sup>76</sup>. El resto del financiamiento, para cubrir las necesidades de las escuelas traspasadas, lo tiene que proveer la Municipalidad. Un 90.6 % de los gastos se destinan al personal. La Alcaldesa planteó que “es muy común que los municipios tengan deudas de gran volumen con sus profesores”, y que “en esta Comuna se encuentran al día, además de que se trata de invertir en la medida de lo posible” (entrevista a Cristina Girardi, Alcaldesa de Cerro Navia, 2003).

Las inversiones de mayor envergadura se han hecho fundamentalmente a través de recursos externos concursables como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y otros programas especiales. Existe una serie de recursos que son provistos contra la presentación de proyectos y, en algunos casos, a través de mecanismos de

---

<sup>76</sup> Todas las escuelas de Cerro Navia tienen asignación por desempeño en condiciones difíciles, otorgadas en función de diversas variables (vulnerabilidad del establecimiento, integración de alumnos con discapacidad, presencia de etnias, accesibilidad al establecimiento, etc.) aunque con diversos porcentajes.

concurso. En estos casos, los criterios y la lógica de intervención vienen predeterminados desde el Ministerio de Educación u otros (Ministerio de Planificación y Cooperación, Ministerio del Interior, etc.) que imponen objetivos y modos de acción. Al decir de la Alcaldesa, “de este modo resulta muy difícil invertir en educación porque así es imposible planificar” (entrevista a Cristina Girardi, 2003). Es decir, se han hecho inversiones pero se impone la lógica del centro. Expresiones similares fueron vertidas por diferentes funcionarios de la Municipalidad, directivos y profesores de las escuelas visitadas.

Cerro Navia obtuvo avances significativos en relación con las tasas de eficiencia interna. En educación básica, la tasa de aprobación en el año 2001 alcanzó un 97,5% registrándose un mejoramiento del 2,2% respecto del año 1995 y del 0,4 % en relación con el año 2000. Inversamente, el porcentaje de reprobados bajó de 4,7% en 1995 a 2,5% en el 2001. En enseñanza media la tasas de aprobación en el período 2001 llegaron a un 91,5%, registrándose un aumento del 10,0% en relación a 1995 y del 6,0 % respecto del 2000. El porcentaje de reprobados disminuyó de un 20,2% en 1995 a un 7,6% en el año 2001 (Municipalidad de Cerro Navia, Dirección de Educación, 2003).

Sin embargo, los logros de calidad de los aprendizajes fueron inferiores a la media nacional y regional. En relación con los resultados del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE)<sup>77</sup> en las escuelas municipales, la medición de los cuartos años en la Comuna previa a la elaboración del Plan Educativo Municipal de 2003 arrojó un promedio de logro de 228,7 puntos en las tres pruebas que se tomaron, lo que equivale a 9,3 puntos porcentuales bajo la media nacional de los establecimientos municipalizados (238 puntos) y a 6,9 puntos bajo la media regional (235,6 puntos). Del mismo modo en la educación particular subvencionada, la medición de los cuartos alcanzó un promedio de 234,75 puntos en las tres pruebas, lo que corresponde a 22,25 puntos porcentuales bajo la media

---

<sup>77</sup> Por medio del SIMCE se aplica en Chile una prueba anual a nivel nacional a todos los alumnos del país de 4° básico, 8° básico y 2° medio. Se toman pruebas en lengua, matemáticas y ciencias (naturales y sociales). Los puntajes permiten hacer una comparación de los resultados de los alumnos con los de otros establecimientos y los obtenidos en años anteriores.

nacional (257 puntos) y de 19,25 puntos bajo el promedio regional (254 puntos) (Municipalidad de Cerro Navia, Dirección de Educación, 2003).

Según refleja el PADEM 2003, a fin de revertir esta situación, se focalizaron en las escuelas tres líneas estratégicas destinadas a desplegar una mayor capacidad de aprendizaje y destreza de los alumnos:

- Incorporación y desarrollo de la informática educativa en todos los establecimientos. Diversos proyectos destinados a la mejora de la calidad educativa por medio de la informática educativa, el desarrollo de la cultura digital y el uso de tecnología en educación científica funcionaban en los 24 establecimientos con el correspondiente perfeccionamiento de sus docentes.
- Mejoramiento de las habilidades de comunicación de los alumnos. En el año 2002 se impulsó en las escuelas el Proyecto Comunal de Lectoescritura, con el objeto de mejorar la capacidad lectora y la producción de textos.
- Atención integral a los niños de Cerro Navia, para evitar la deserción escolar y capacitar alumnos y jóvenes con serios problemas sociales.

Otras iniciativas manifiestan el marcado interés de la Municipalidad por mejorar la educación en esa época:

- El Programa “Habilidades para la vida” destinado a dar un apoyo psicosocial a los alumnos de diez escuelas.
- El Programa “Adopta un hermano”, destinado a brindar tutorías educativas a alumnos con problemas sociales<sup>78</sup>.
- El incremento de la educación de adultos, con la apertura de cuatro nuevos establecimientos a la capacitación y nivelación de estudios.
- Aumento de la educación preescolar desde el año 2002, incorporando el pre-kinder en 13 escuelas municipales.

Cabe destacar, en relación con la intersectorialidad, que pese a los avances dados en la reforma educativa chilena, en el modelo de gestión de la educación no se dice nada sobre ella no obstante la existencia de

---

<sup>78</sup> Tutorías a cargo de estudiantes universitarios, con el apoyo en su organización y financiamiento de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza.

iniciativas que involucran a más de un ministerio, tales como el Programa Chile Solidario. Al respecto dice Navarro Navarro que “en el sector educacional chileno, la intersectorialidad es nueva” y agrega:

Quizá incluso se pueda hipotetizar que parte de la baja efectividad de algunas políticas se debe a su mirada intrasectorial y a la escasa articulación con otros sectores de intervención gubernamental. Ello parece hasta incomprensible en un sector donde se sabe que los factores que explican resultados son precisamente múltiples; esta constatación majadera de la multi-causalidad de los resultados escolares debiera haber bastado para generar propuestas intersectoriales destinadas a influir en las causas de los bajos desempeños. Pero no ha sido así. No hay aún un criterio ordenador de las políticas que precise ámbitos y límites sin confundir o eludir responsabilidades (Navarro Navarro, 2004, p. 162).

## **B) ANÁLISIS DEL CAMPO DE DESARROLLO LOCAL**

### **1. El Plan de Desarrollo Comunal y la educación**

La Comuna impulsó el Plan de Desarrollo Comunal de Cerro Navia 2001 – 2010 (PLADECO) y además diseñó y llevó a cabo Planes Anuales de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM) en línea con aquél. Tal como se señala en el capítulo correspondiente a Villa El Salvador, estos planes han sido tomados como objeto de análisis porque fueron motivo de convocatoria, guía de las políticas públicas locales y estructuradores del campo de desarrollo local, en función de las posiciones ocupadas por los diversos actores y de sus prácticas.

El PLADECO (Municipalidad de Cerro Navia, 2000) cuenta con un antecedente de elaboración en 1998 y fue el producto de un intenso movimiento de participación de actores comunales relevantes, incluyendo todas las instancias públicas (pertenecientes al municipio y a los ámbitos del gobierno nacional radicados en el territorio), del sector privado (microempresarios, comerciantes, etc.), y de la sociedad civil (organizaciones sociales, juntas de vecinos, iglesias, escuelas, clubes deportivos, clubes de adultos mayores, organizaciones sindicales, etc.).

La participación se organizó a través de la constitución y el funcionamiento de mesas territoriales. Simultáneamente, se realizó un

diagnóstico técnico-sectorial elaborado por especialistas (pertenecientes a una consultora privada) en cada sector o área temática, el cual fue validado a través de talleres en los que participaron funcionarios de la Municipalidad y representantes de la comunidad.

Dos estrategias líderes fueron definidas para guiar el proceso de desarrollo de Cerro Navia:

- Participación para el desarrollo
- Creación de una comunidad urbana de Santiago Poniente

Las áreas estratégicas de acción que se definieron fueron:

- desarrollo social y participación
- educación
- desarrollo económico
- desarrollo urbano
- salud
- desarrollo institucional

En virtud de una actualización del PLADECO realizada en 2006 se agregaron las siguientes áreas estratégicas: infancia; deporte, juventud y cultura; y seguridad humana y protección civil.

El PLADECO contiene planes, programas y proyectos en los cuales se identifican las prioridades y se señalan las fuentes de financiamiento como así también los cronogramas de ejecución. Asimismo, se identifican los proyectos e iniciativas que pueden materializarse a través del sector privado o la comunidad. Este nivel de desarrollo (que sigue una línea de planificación orientada a nivel del gobierno nacional) marca una gran diferencia con la planificación de Villa El Salvador, de carácter más rudimentario.

En relación con la educación, en la imagen objetivo del PLADECO se plantea el propósito de impulsar una reforma educacional (que contemple la realidad sociocultural del lugar y los proyectos de la comunidad) y de dar prioridad a la formación técnica profesional.

En el marco del PLADECO fueron impulsadas varias estrategias. Una de ellas fue la de modernización del sistema educativo comunal que incluyó la concentración de la gestión educacional de la Comuna en una Dirección de Educación, la creación de un Consejo Local de Educación y la elaboración de un Proyecto Educativo Comunal que integrara toda la educación de la Comuna e institucionalizara la educación informal. La Dirección se encarga de complementar la educación municipal y la particular subvencionada, a través de un proyecto conjunto con el Ministerio de Educación. El Concejo Local de Educación es el encargado de orientar y supervisar el desarrollo de la educación en sus aspectos de políticas, cobertura, financiamiento, programas y proyectos de educación formal e informal, como así también de asesorar a la Dirección de Educación.

Entre las estrategias para la formación de los niños y jóvenes, cabe destacar –en relación con esta investigación– que se buscó impulsar un enfoque integral e intersectorial en la formación de los educandos, tanto desde la escuela como desde la comunidad. También es importante señalar –en función del análisis intersectorial que se hace más adelante– el propósito de integrar los programas y proyectos de prevención y asistencia de enfermedades y riesgos que afectan la salud física, psicológica y social de la población en edad escolar.

Como parte de las estrategias para la formulación de un currículo educativo pertinente a las necesidades de la comuna, el PLADECO impulsó la creación de planes y programas propios, en el marco de la reforma educacional chilena (incorporando los planteamientos de la comunidad organizada y del Consejo Local de Educación) y la mejora de la interacción entre la escuela y la comunidad.

Por último, junto con las estrategias de participación y perfeccionamiento docente, el plan contiene estrategias de capacitación comunitaria, a través de las cuales las autoridades municipales se propusieron integrar a los representantes de la comunidad organizada en el Consejo Local de Educación, llevar a cabo un programa de educación comunitaria que integrara las actividades educativas, culturales, deportivas y

recreativas; y transformar la escuela en un polo de desarrollo comunitario, recuperando la función educativa de la interacción comunidad – escuela.

La elaboración de un Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM) es una obligación legal de todos los municipios desde 1995. Debe contener un diagnóstico de cada establecimiento municipal y un análisis de la situación, organizar los programas de acción para el año siguiente, estructurar los presupuestos de ingresos, gastos e inversión municipal en educación, e incluir la dotación de personal docente y no docente. Sin embargo, aunque concebido como un instrumento comprehensivo de planificación educativa, la función más relevante del PADEM ha sido racionalizar la dotación docente, ajustándola a las variaciones de la matrícula de las escuelas (OCDE 2004).

El PADEM 2003 de Cerro Navia<sup>79</sup> tiene como antecedente un proceso de participación para mejorar la calidad de la educación que se inició en el 2001. Desde entonces se realizaron encuentros de coordinación comunal con el Departamento Provincial de Educación (DEPROV) de Santiago Poniente, se constituyó la Comisión para la Calidad de la Educación (con la participación de la Dirección de Educación de la Comuna, los directores de escuela y el Colegio de Profesores), se llevaron a cabo jornadas de reflexión pedagógica con los docentes y se organizaron mesas de trabajo territoriales con la comunidad.

En esta línea, en el PADEM 2003 se plantea la necesidad de fortalecer los equipos de gestión y la capacidad de cada establecimiento para producir y gerenciar ideas y proyectos, lo cual supone el desarrollo de actividades de capacitación de directivos, padres y apoderados, docentes y técnicos del sector. En consonancia con esto, se dispone la elaboración y recreación de un currículo de enseñanza adecuado a la realidad circundante y cotidiana en que está inserta cada unidad educativa, considerando especialmente la situación económica y laboral de Cerro Navia.

Resulta de interés visitar el análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) efectuado previo al diseño del

---

<sup>79</sup> A los efectos de hacer un análisis de situación relacionada con la problemática de la intersectorialidad se toma como referencia el PADEM del año 2003.

PADEM 2003. Este análisis permite contar con un diagnóstico de los aspectos positivos y negativos de una organización o sistema incluyendo tanto los internos como los externos. En este caso, las fortalezas y debilidades son los factores positivos y negativos (respectivamente) del sistema educativo local, mientras que las oportunidades y amenazas son los factores positivos y negativos que pertenecen al contexto.

No son pocas las fortalezas que se destacan en el análisis: buenas condiciones de infraestructura y equipamiento de los locales escolares; significativa experiencia y larga trayectoria de los docentes en la comuna (lo que les permite un mayor grado de conocimiento de las características sociales y culturales del lugar), valoración y reconocimiento a la labor docente por parte de padres y apoderados (lo que en ocasiones se traduce en mayores aportes materiales y de recursos financieros), una gestión que ha logrado mayor planificación y participación (tanto por parte de los establecimientos educacionales como de la CORMUCENA), el trabajo conjunto y coordinado entre la Dirección de Educación de la Municipalidad y el DEPROV de Santiago Poniente, y el trabajo coordinado entre profesores, directores y la Dirección de Educación.

En relación con las debilidades se plantea que no existe aún un trabajo de equipo en la gestión de los establecimientos, que falta claridad en la definición de roles y funciones del personal en los establecimientos educacionales y que es escaso el interés de algunos padres y apoderados para participar e integrarse activamente en la formación educacional de sus hijos. También se señala que hay un alto número de profesores que trabajan en dos jornadas, debilitándose su labor docente por cansancio y falta de tiempo.

Entre las oportunidades se menciona el conjunto de programas del Ministerio de Educación, tales como el Programa de Mejoramiento de la Equidad y la Calidad de la Educación (MECE), el Programa Enlaces (inclusión de tecnologías de la información y de la comunicación en las escuelas), el Proyecto de Lectoescritura, el de Tecnología Avanzada en Educación Científica (TAVEC) y el de Jornada Escolar Completa (PJC). También se hace referencia al Fondo Nacional para el Desarrollo Regional

(FNDR) y al Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), y se mencionan los programas de asistencialidad y salud de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB). Como amenazas se han señalado la falta de actividades económicas en la comuna, debido a la carencia de industrias y otras fuentes laborales, la drogadicción, el alcoholismo, la delincuencia y la inseguridad.

Cabe hacer mención del propósito municipal, manifestado por el Director de Educación, de fortalecer la articulación entre el PADEM y los proyectos educativos institucionales de los establecimientos escolares (PEI) (entrevista a Santiago Aranzáez, 2003). Además de elaborar el PEI, los establecimientos de la comuna anualmente diseñan su plan de desarrollo educativo. Estos son insumos que alimentan las reuniones con directores en las que se establecen por consenso los objetivos y metas del PADEM. A partir de 2001 se inició un movimiento para sumar a los establecimientos de educación particular subvencionada, que hasta 2005 había tenido buenos resultados aunque no se había logrado sumar al 100% de estos colegios.

## **2. Las estructuras municipales y su relación con organizaciones del Estado central y de la sociedad civil**

Siguiendo el mismo desarrollo del capítulo anterior, se describen a continuación las organizaciones y actores que confluyen en el territorio, ya sea que se trate de organizaciones gubernamentales como no gubernamentales. En función del propósito de este trabajo, la descripción se centra en organizaciones orientadas a la educación y a las políticas sociales. Junto con la descripción de las mismas y de las posiciones que ocupan en el campo de desarrollo social, se agrega un análisis de las razones o predisposiciones que movilizan a los actores para entablar relaciones. A partir de esto se indagan luego sus prácticas y la configuración de dichas relaciones. Se sigue el siguiente orden de exposición:

- Dependencias y actores municipales
- Organizaciones sociales o comunitarias y organizaciones no gubernamentales

### ***a. Dependencias y actores municipales***

De acuerdo con la legislación chilena, las municipalidades son autónomas (aunque sometidas a la constitución y la ley, en los ámbitos donde tienen potestad toman decisiones desvinculadas de órganos del poder central), tienen una personalidad jurídica propia de derecho administrativo, tienen patrimonio propio y su personal se rige por un estatuto administrativo específico. Desde una perspectiva política, la creación de la comuna implicó la presencia de un nuevo actor institucional de importancia central, ya que en el municipio descansa la responsabilidad de impulsar el desarrollo comunal.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece, en su artículo 2 que las municipalidades están constituidas por el Alcalde, que será su máxima autoridad, y por el Concejo (en Cerro Navia, compuesto por ocho miembros). Cada municipalidad cuenta, además, con un Concejo Económico y Social Comunal (CESCO), de carácter consultivo (veintidós integrantes en Cerro Navia). A éste lo preside el Alcalde y está compuesto por representantes de la comunidad local organizada, y tiene por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y desarrollar actividades relevantes en relación con el progreso económico, social y cultural de la comuna (nótese que se le otorga representatividad a organizaciones territoriales, funcionales y de actividades relevantes).

El organigrama de la Municipalidad de Cerro Navia incluye dos secretarías que dependen del Alcalde (Secretaría General y Secretaría Comunal de Planificación –responsable del PLADECO–) junto con otras dependencias (Administración Municipal, Contraloría, Jefatura de Gabinete, Relaciones Públicas). Cinco direcciones dependen del Alcalde y se ubican en la línea jerárquica inmediata inferior: Desarrollo Comunitario, Obras Municipales, Tránsito y Transporte Públicos, Aseo y Ornato, Administración y Finanzas. Las áreas de educación, salud, infancia y

deporte están a cargo de dos corporaciones: Desarrollo Social, que incluye las tres primeras, y Deporte<sup>80</sup>.

La Comuna de Cerro Navia tiene una población de nivel socioeconómico predominantemente bajo, déficit de equipamiento e infraestructura y una consolidación urbana deficiente, todo lo cual genera un cuadro de alta demanda que no puede ser respondida por la Municipalidad en su totalidad<sup>81</sup>. En el diagnóstico del Plan de Salud Comunal se sostiene que la Municipalidad depende casi en un 75% de los recursos que provienen del Fondo Común Municipal, y cubre con sus ingresos propios cerca del 25% del presupuesto (Municipalidad de Cerro Navia, Dirección de Salud, 2004).

El equipo del Programa Interdisciplinario de Investigación Educativa (PIIE)<sup>82</sup>, manifestó, al ser entrevistado, que pese a todo el proceso de descentralización chileno, en general los municipios no son creadores de política ni tampoco cuentan con capacidad gerencial. En su opinión, constituyen simples administradores de las directivas que emanan a nivel central. Como contrapartida, la demanda de la población tampoco está calificada, prevaleciendo el afán de consumo y el individualismo, que opacan cualquier posibilidad de presentar demandas con sentido de proyecto. No obstante ello, destacaron que se encuentran en Cerro Navia iniciativas de política (con intentos de armar espacios de intersectorialidad) a partir del liderazgo de la Alcaldesa y del entonces Director de Educación, Santiago Aranzáez (entrevista al equipo del PIIE, 2004).

Por otra parte, si bien, tal como se observa en Villa El Salvador, el equipo de funcionarios de la Municipalidad refleja un marcado celo por

---

<sup>80</sup> Las Corporaciones de Desarrollo Social, están regladas por el derecho privado y fueron creadas durante el proceso de descentralización iniciado en la década de 1980 a fin de proveer mayor agilidad en la toma de decisiones a partir de un manejo autónomo de sus fondos. A posteriori del trabajo de campo (2004–2005) se creó en Cerro Navia la Corporación de Deporte.

<sup>81</sup> El grupo de trabajo de PIIE caracterizó a la Comuna como un “barrio dormitorio, sin industrias radicadas en su territorio ni desarrollo económico sustentable”. También señala el problema del hacinamiento, con gran cantidad de “allegados” que viven bajo un mismo techo (entrevista al equipo del PIIE, 2004).

<sup>82</sup> El Programa Interdisciplinario de Investigación Educativa (PIIE) fue la ONG que facilitó el acceso a la Comuna para hacer esta investigación y brindó profusa información a través de documentos y entrevistas.

contar con el apoyo de los habitantes de la Comuna (lo cual es siempre un requisito para contar con un buen margen de acción en la gestión y para lograr el mantenimiento en el gobierno del partido gobernante), no existe el mismo afán en relación con las organizaciones de la comunidad. Esto tiene que ver con dos aspectos que diferencian Villa El Salvador de Cerro Navia: En primer lugar, aquí las organizaciones de la comunidad no mantienen el peso que tenían en el pasado (como se verá más adelante) y por el otro, la Municipalidad cuenta con mayor cantidad de recursos para gobernar y un grado más alto de institucionalización que la de Villa El Salvador, lo cual le permite gestionar con una necesidad menor de recurrir a la sociedad civil. Es necesario aclarar que la articulación con las organizaciones comunitarias y las ONG constituye un propósito explícitamente declarado, pero se observa cierta distancia entre el discurso y la práctica. Este se explica también por la falta de interés y el debilitamiento de las organizaciones.

También se observa una actitud más pasiva entre los empleados municipales (niveles subordinados y línea de contacto con la gente, incluyendo agentes educativos y de salud), que contrasta con el afán movilizador de las primeras líneas. Quien era Directora de Desarrollo Comunitario durante la primera visita de campo, Zabrina Pérez (2004), explicó que el 80% de los funcionarios de la Municipalidad fueron “heredados” de la época de la dictadura militar y mantienen una ideología poco afín al gobierno municipal de la democracia.

### **La Corporación de Desarrollo Social**

La Corporación Municipal de Desarrollo Social de Cerro Navia (CORMUCENA) es una entidad con personería jurídica de derecho privado. Es una organización sin fines de lucro con participación de la Alcaldesa en calidad de presidente de la misma. Dado su estatus jurídico, opera por fuera de la normativa financiera de la administración pública<sup>83</sup>. Cuenta con una

---

<sup>83</sup> Las corporaciones de desarrollo social constituyeron una opción de las municipalidades para organizar las áreas de educación y salud (la otra fueron los departamentos municipales, que están dentro de la órbita del derecho público). En total hay 56 corporaciones de este tipo en Chile. Dejaron de crearse a partir de 1988 dadas las acusaciones reiteradas de que son inconstitucionales, pero permanecen las que ya existían, entre ellas, la de Cerro Navia. En función de la misma acusación se decidió “no innovar” en relación con la normativa que

Dirección de Educación, otra de Salud y otra de Infancia. El reparto del presupuesto entre estas direcciones era de 62% para la primera, 33% para la segunda y 5% para la última. Cuenta también con su propia Dirección de Administración y Finanzas. El hecho de estar reunidas las áreas de educación y salud en una misma estructura, sumado al margen de autonomía mayor que tienen los demás organismos municipales, constituye un facilitador institucional de la vinculación intersectorial.

Cerro Navia, como las demás municipalidades en Chile, tiene bajo su jurisdicción la totalidad de las escuelas públicas, debiendo hacerse cargo de los edificios escolares, el equipamiento, los profesores y los demás recursos para operar, que son asignados sobre la base del número de alumnos atendidos. Sin embargo, los aspectos pedagógico-curriculares están a cargo del Ministerio, el cual opera en el territorio a través de sus órganos desconcentrados. Las SECREDUC planifican, norman y supervisan el desarrollo del proceso educativo en los establecimientos educacionales; y los DEPROV supervisan y brindan asesoría técnico-pedagógica, además de tener a su cargo la inspección administrativa y financiera de los establecimientos que reciben financiamiento público. Los aspectos de orden administrativo y social relacionados con la educación están a cargo de los municipios. El MINEDUC asume la supervisión técnica y la fiscalización del servicio traspasado, así como la responsabilidad del financiamiento de los establecimientos a través de la subvención o subsidio por alumno<sup>84</sup> (el cual debería cubrir los gastos de operación de las escuelas). A su vez, el Ministerio continúa proveyendo los textos escolares a los estudiantes del sector y los almuerzos infantiles para los alumnos beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Esta división de responsabilidades ha generado un divorcio de funciones técnicas y administrativas que ha sido criticado en un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE):

---

las regula, razón por la cual resulta difícil generar cambios o tomar decisiones creativas a partir de las mismas.

<sup>84</sup> Su valor (establecido en Unidad de Subvención Educacional), varía según el nivel de enseñanza, la localización geográfica (distinguiendo escuelas urbanas, rurales y de extrema ruralidad) y las características socio-económicas del alumnado (en caso de sectores pobres, se entrega a los profesores, una "asignación por desempeño en condiciones difíciles").

El argumento de que es posible separar en la conducción de escuelas los aspectos administrativos de los aspectos técnico-pedagógicos y asignarlos a agentes estructuralmente separados se basa en una incomprensión básica de la naturaleza de la gestión educativa. No existen por una parte medidas “técnicas” y por la otra disposiciones “administrativas”. En la práctica todas las providencias administrativas tienen efectos técnicos y todas las decisiones técnicas, consecuencias administrativas. Esta división, llevada a cabo desde 1981, no ayuda al mejoramiento de la calidad de educación, ni a una administración eficiente de los recursos, además de diluir las responsabilidades públicas (OCDE, 2004, p. 77).

A su vez, tanto el equipo del PIIE como los funcionarios de CORMUCENA señalan que la relación es difícil por la escasa capacidad de diálogo que existe entre la Dirección de Educación de la Municipalidad y los equipos de supervisores y porque muchos proyectos del Ministerio de Educación van directamente a las escuelas sin pasar por la Comuna.

La Municipalidad tiene libertad para definir la infraestructura física de los establecimientos educacionales (local, mobiliario y elementos de enseñanza) y la potestad de definir la dotación docente que se va renovando, lo cual debe ser sólo comunicado al DEPROV. Asimismo, decide el pago de asignaciones a los docentes, tiene a su cargo los decretos de nombramiento, los contratos de trabajo y los términos de los mismos. No obstante ello, es menester tomar en consideración que las regulaciones de la educación municipal son más estrechas que aquéllas que reglamentan los centros educativos de educación particular subvencionada y privada: éstos últimos gozan de mayor capacidad para tomar decisiones e independencia debido al principio de libertad y legislación laboral propio del sector privado de la economía (derecho garantizado por el Estado), lo que se traduce en amplias facilidades para contratar y despedir personal, acordar las condiciones de trabajo y regular el funcionamiento de los establecimientos a través de mecanismos propios (Poblete, 2006).

Sin llegar a tener las posibilidades propias del sector privado educativo de Chile, existen algunos espacios con posibilidades de autonomía que fueron aprovechados por Santiago Aranzáez, por entonces Director de Educación. A medida que fueron quedando cargos vacantes de directores, se hizo el nombramiento de los nuevos por contrato, lo cual permitió hacer una elección del perfil más adecuado para trabajar en el

contexto de pobreza que caracteriza a Cerro Navia y en consonancia con los propósitos del PLADECO, de hacer de la escuela un espacio de movilización para el desarrollo local. Es de destacar que el Director de Educación sostenía cada mes una reunión con el Colegio de Profesores (asociación gremial docente) para consensuar no sólo los nombres de los nuevos candidatos sino también las acciones de la política educativa local<sup>85</sup>. Además, la Dirección de Educación llevaba a cabo tres jornadas anuales de formación con todos los docentes de las escuelas municipales.

Cabe además tener en cuenta que, dadas las condiciones restrictivas y no democráticas en que se impuso la transferencia de servicios educativos a las municipalidades, no estuvo acompañada por procesos de fortalecimiento de las capacidades técnicas de los nuevos administradores, ni tampoco por mecanismos que corrigieran las desigualdades territoriales y socioeconómicas que terminaron por afectar la calidad del servicio educacional. La OCDE manifiesta al respecto lo siguiente:

En este contexto, la gestión municipal de la educación en los municipios pobres vive una crisis permanente, caracterizada, de una parte, por el desajuste entre los ingresos variables recaudados por la asistencia media de los estudiantes, y los gastos fijos que suponen las remuneraciones docentes y la operación de las escuelas y liceos; y de otra, por la ardua tarea que implica educar a poblaciones de alta complejidad y vulnerabilidad socioeducativa. En efecto, las escuelas municipales, en tanto garantes del derecho a la educación de todos los niños, están obligadas no sólo a matricular y mantener a todos sus estudiantes, sino, adicionalmente, a acoger a los alumnos que el sistema privado expulsa. En otras palabras, los establecimientos municipales poseen más responsabilidades y deben asumir una tarea más difícil que los particulares subvencionados, para lo cual sin embargo reciben los mismos recursos (OCDE, 2003).

Las Corporaciones de Desarrollo Social han arrastrado una deuda histórica en función del desfase entre las necesidades de educación y salud y los recursos provenientes del gobierno central que en el año 2007 llegó a

---

<sup>85</sup> Santiago Aranzáez era director durante el primer recorrido de campo, en 2004. Al año siguiente, cuando se hizo el segundo recorrido, ya era Secretario General de la Corporación de Desarrollo Social. En este nuevo rol, la política que había llevado adelante siguió vigente y se reforzó, manteniéndose el diálogo con el Colegio de Profesores.

ser crítica (“Reportaje a las deudas municipales”, Diario La Segunda, 6/12/2007)<sup>86</sup>.

La Alcaldesa expresó su opinión crítica respecto de las corporaciones, porque además de afirmar que son inconstitucionales, sostuvo que la prohibición de innovar en relación con ellas las inmoviliza, a tal punto que no se puede ser creativo en torno a la intersectorialidad. En este sentido afirmó que la cercanía administrativa de las áreas de educación y salud facilita la articulación pero no resulta posible una integración más profunda porque la normativa lo prohíbe (entrevista a Cristina Girardi, 2004). No obstante ello, en cierta medida se avanzó en la ruptura de esta dualidad al intervenir CORMUCENA en aspectos de gestión escolar e incluso pedagógicos.

En relación con la salud, la atención se brinda a través del sistema municipal y el privado. Según la Encuesta CASEN 2003, el 79,7% de la población de Cerro Navia se atiende a través del sistema público. Este porcentaje resulta muy significativo si se lo compara con el porcentaje nacional de 72,5 y más aún al cotejarlo con el promedio de la región metropolitana (64,5%) (MIDEPLAN, 2004).

El sistema de salud de Cerro Navia incluye cuatro establecimientos de atención primaria (Consultorio Dr. Steeger y Centros de Salud Familiar Dr. Albertz, Cerro Navia y Lo Amor<sup>87</sup>), tres Servicios de Atención Primaria de Urgencia de Baja Complejidad (SAPU) y un Centro Comunitario de Salud Mental (COSAM). El Ministerio de Salud provee el grueso del presupuesto correspondiente al área, a través de subvenciones per cápita (es relevante destacar que el 88% del gasto corriente se concentra en el pago de remuneraciones). El sistema se completa con otras dos instituciones de salud: el Consultorio Dr. Schwarzenberg (entidad de beneficencia de

---

<sup>86</sup> En 2006 asumió Marcelo Belmar Berenguer (continuó como Alcaldesa Cristina Ghirardi), quien estuvo a cargo durante hasta 2007. Debió renunciar por serios problemas relacionados con un déficit que había llegado a 1300 millones de pesos.

<sup>87</sup> El último no existía durante el trabajo de campo (2004–2005). Su creación data del año 2008. Los Centros de Salud Familiar son actualmente los que por décadas se conocieron como “Consultorios” y que fueron transformados según el modelo de salud familiar.

carácter privado) y el Centro Comunitario de Salud Familiar Cerro Navia<sup>88</sup> Unidad Vecinal 33. Las derivaciones de los pacientes a especialidades, hospitalizaciones o urgencias no primarias se realizan al Centro de Referencia de Salud Dr. Salvador Allende Gossens, que se ubica en la comuna de Pudahuel, al Hospital San Juan de Dios, al Hospital Dr. Félix Bulnes y al Instituto Traumatológico.

### **La Dirección de Desarrollo Comunitario**

La Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) tiene por objetivo contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población, en especial de los sectores sociales más vulnerables. A tal fin existe en su seno un Área de Subsidios y Organizaciones Comunitarias, cuyas competencias y funciones son: el fortalecimiento de las organizaciones funcionales y territoriales, la capacitación y educación en materia de liderazgo y el desarrollo de competencias y habilidades para gestionar y movilizar recursos, como así también para formular y evaluar proyectos sociales. Las otras dependencias que forman parte de esta dirección son: Asistencia Social, Vivienda, Oficina de la Mujer, Oficina del Mayor y Programa “Previene”.

El grueso del gasto de la DIDECO proviene de fondos extrapresupuestarios. Para tomar una referencia, en 2004, la Dirección contaba con un presupuesto regular de 190 millones de pesos, mientras que se ejecutaron más de 1500 millones, gracias a la gestión de fondos extras realizada frente al Banco Mundial, al Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), al Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), y al Servicio de Cooperación Técnica (CERCOTEC), entre otros organismos nacionales e internacionales.

La DIDECO tiene las responsabilidades de organización y movilización en torno al Presupuesto Participativo y al Programa de

---

<sup>88</sup> Los centros comunitarios de salud familiar son establecimientos insertos en el nivel local, dependientes de un Centro de Salud de Atención Primaria. Con base comunitaria en su origen y funcionamiento, atienden una parte de la población inscrita en el centro del cual dependen, trabajando de manera complementaria.

Microplanificación Territorial. En relación con ambos, y siguiendo lo normado por la Ordenanza de Participación Ciudadana del año 2000, participan las organizaciones territoriales (juntas de vecinos, uniones comunales) y las funcionales o temáticas.

La Comuna se ha dividido en ocho territorios. La división se generó a partir de la agrupación de las diferentes unidades vecinales (entre tres y seis por cada territorio), tomando en cuenta criterios de disposición espacial, los asentamientos humanos, los tipos de actividades relevantes del quehacer comunal y la conformación etárea de a población.

En cada territorio funciona una mesa territorial y tiene funciones de coordinación un encargado territorial. Luego de que fuera dictada la Ordenanza de Participación Ciudadana surgió la figura del encargado territorial, como sujeto facilitador de la relación de los habitantes con el gobierno local. Tiene un rol desconcentrador fundamental en la atención a la demanda social, aunque algo limitado en virtud de que debe cumplir las normas y procedimientos que rigen los órganos administrativos municipales. No obstante ello, los territorios cobran vida cuando el encargado territorial se hace presente físicamente en las mesas territoriales, lugar de encuentro entre las organizaciones y el municipio. A su vez, en torno a cada mesa se ha conformado una estructura intersectorial e interdisciplinaria con la participación de un responsable de cada dirección y representantes de las organizaciones de la comunidad.

Las mesas se reúnen en escuelas o juntas de vecinos, aunque dada la profusión de estas últimas (son de libre constitución y muchas veces se multiplican en función de su afinidad con partidos políticos), la DIDECO solicitó a la Dirección de Educación la disponibilidad de una escuela por territorio. Además de adjudicar las escuelas, se designó a ocho directores para que participaran, aunque la efectivización de su inserción quedó a voluntad de ellos, dado que no forma parte de sus obligaciones laborales.

## ***b. Organizaciones comunitarias y ONG***

Cerro Navia cuenta con importantes antecedentes de participación de la sociedad civil. En distintos períodos de escasez en la historia comunal, ha sido la acción organizada de los pobladores la que ha dado respuesta a sus necesidades. Entre estas experiencias se pueden mencionar las tomas de terreno acaecidas entre los años 1967 y 1972, la instalación de escuelas y consultorios, la extensión de las líneas de locomoción colectiva, y un innumerable surgimiento de organizaciones de sobrevivencia en el período de la dictadura: ollas comunes, bolsas de cesantes, compras colectivas, comités de salud, colonias urbanas, etc.

A partir de la instauración de la democracia, y muy especialmente durante el gobierno local de Cristina Girardi, se dio impulso institucional a la participación. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que contempla la inclusión de organizaciones de la comunidad a través de los concejos municipales y la Ordenanza de Participación Comunitaria del año 2000, constituyen hitos importantes que reflejan una clara conceptualización de la organización y participación comunitaria y una iniciativa pública que, sin embargo, no ha encontrado la respuesta esperada. El equipo de PIIE señala que le llama la atención la pobreza de la respuesta comunitaria en Cerro Navia, teniendo en cuenta los antecedentes de larga tradición de lucha que se generaron a partir de las tomas de terreno y de la resistencia a la dictadura de Pinochet (encuentran que esa efervescencia existió hasta la Campaña del No pero cuando se instaló la democracia comenzó a debilitarse). Agregan que, si bien hay una lista numerosa de organizaciones, en su trabajo de apoyo a la Municipalidad no pudieron “encontrarlas”, dado que la mayoría de las veces ubicaron sólo al presidente. Por esta razón hablan de organizaciones “fantasma”. Las que son menos ficticias, a su vez, tienen baja participación en los espacios formales. Además existen grupos informales de encuentro, sobre todo las juveniles, con un considerable nivel de participación que tienen a la calle como espacio de funcionamiento (entrevista al equipo del PIIE, 2004).

Por otra parte, entre las organizaciones se encontró que hay poca tendencia a la relación mutua, imponiéndose la cultura endogámica. Esta

propensión al aislamiento está emparentada también con la cultura individualista que ha sido señalada como imperante en Cerro Navia por gran parte de los entrevistados.

La adhesión de la población a las organizaciones está marcada por una preferencia por las reivindicaciones de corto plazo, o bien que apuntan a resolver problemas acuciantes (seguridad, drogadicción). El equipo de PIIE habla de una crisis de asociatividad propio de la sociedad chilena en general y de Cerro Navia en particular, que abandonó la tradición de lucha reivindicativa, propia de los años '70 y '80, por una cultura utilitarista de los proyectos con financiamiento tanto externo como gubernamental. Asegura también haber encontrado que un buen número de organizaciones tiene una actitud prebendaria hacia los agentes externos (ONG) y de desconfianza ante los organismos oficiales (rémora basista de la época en que se luchaba contra la dictadura).

Las organizaciones de la comunidad se pueden categorizar en cuatro tipos (Municipalidad de Cerro Navia, 2000):

- Territoriales: en este grupo se ubican las juntas de vecinos que existen en la comuna.
- Funcionales con fines recreativos: en este grupo se encuentran los centros de madres, los clubes de adulto mayor y los clubes deportivos.
- Funcionales con fines comunitarios: entre las cuales se encuentran los centros culturales, de desarrollo social, los comités de allegados, comités de adelantos, centros de padres y apoderados, y las organizaciones de mujeres.
- Económicas: entre las cuales se ubican las ferias libres y los mercados persas.

Inicialmente, en el PLADECO se señalaba la existencia de 653 organizaciones registradas aunque se advierte que sólo 336 estaban vigentes, pero en la actualización de PLADECO 2006–2010 el número de organizaciones registradas es notablemente mayor (lo cual cabría adjudicar a cambios de criterios de registro y perfeccionamiento de la metodología),

pasando a un total de 1392 organizaciones, según la composición del cuadro siguiente (Municipalidad de Cerro Navia, 2006).

**Cuadro 5. Cantidad de organizaciones comunitarias por tipo en Cerro Navia**

TIPO DE ORGANIZACIÓN	CANTIDAD
Deportivas	470
Comité de Allegados	207
Colonias	6
Centro de Madres	54
Adulto Mayor	111
Organizaciones mapuches	15
Centros de Padres	41
Centro de Desarrollo	37
Centro Cultural	156
Agrupación de Mujeres	28
Otras Organizaciones	64
Centros Juveniles	26
Junta de Vecinos	74
Grupo Folklórico	11
Comité de Adelanto	45
Taller Laboral	17
Organización de Salud	23
Centro de Formación	6
<b>TOTAL</b>	<b>1392</b>

**Fuente:** Secretaría Comunal de Planificación (2006)

El número de organizaciones vigentes en el primer relevamiento refleja una notable diferencia con el total de registradas (apenas alcanza a un 51%) y no existe seguridad de que en el segundo relevamiento esto haya cambiado (no se encuentra información comparativa entre organizaciones registradas y realmente vigentes). El municipio reconoce y se relaciona sólo con aquellas organizaciones que ya tienen personería jurídica o que son apoyadas en su proceso de obtención. Esto puede explicar la preocupación

por registrarse, más allá de los niveles de convocatoria de cada organización y de representatividad de sus dirigentes.

Por otra parte, la notoria cantidad de organizaciones registradas contrasta con los comentarios recogidos tanto del informe de actualización de PLADECO como de las entrevistas. En el informe se señala que pocas son las personas que participan en las actividades de las organizaciones relevadas (no existen estadísticas sobre el número de integrantes) y que muchas de ellas no tienen sede fija (cabe aclarar que los centros de apoderados y padres en general funcionan en las escuelas y que las organizaciones de promoción de la salud están radicadas en los consultorios). No se conoce a ciencia cierta el nivel de representatividad de cada dirigente ni cuán compartidos son sus puntos de vista, todo lo cual merma su legitimidad como interlocutores.

Las organizaciones territoriales tienen alta rotación de sus miembros y su vínculo es más esporádico porque una vez satisfechas las necesidades individuales se produce la desvinculación (la actividad predominante es la gestión de certificados de residencia). Sólo un pequeño grupo –que tiene más historia– está motivado por cuestiones relativas al hábitat y el ordenamiento territorial.

Vale destacar la dicotomía existente entre la cantidad de organizaciones que se registran formalmente y el escaso nivel de participación y movilización. En Villa El Salvador, con números más bajos de organizaciones los niveles de activismo son mucho mayores. Mientras en Cerro Navia el gobierno municipal predica y reclama mayor participación, obteniendo modestos resultados, en la otra localidad las organizaciones de la sociedad civil mantienen un alto poder de interpelación frente a las autoridades.

Existen en la comuna diversas redes de trabajo temático. En relación con los temas que ocupan este trabajo cabe mencionar a 25 organizaciones que están nucleadas en una red contra la drogadicción, que planifican y coordinan actividades de prevención, a 15 organizaciones que forman parte de una red por la no violencia y a 30 organizaciones que conforman la red de infancia.

Un párrafo aparte merece el apoyo que brindan organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional. Si bien se observó la presencia de varias organizaciones, principalmente ligadas a la salud y a las temáticas que suscitaron la formación de redes, cabe marcar la diferencia con Villa El Salvador. Allá la presencia de las ONG es mayor debido a un nivel más alto de visibilidad de la experiencia local (incluso con proyección internacional), a la necesidad de apoyos en materia de asistencia técnica, financiamiento y el desarrollo de vínculos solidarios con el exterior, y a la receptividad y demanda organizada por parte de la comunidad y de la misma Municipalidad. En Cerro Navia, en cambio, la visibilidad es menor, el apoyo en materia de asistencia técnica y financiamiento está mayormente brindado por el gobierno nacional a través de numerosos servicios que se proporcionan vía proyectos educativos y de las áreas sociales del gobierno nacional, y por último, la recepción de los mismos se produce a través del aparato administrativo municipal en la mayoría de los casos, o a través de instituciones estatales (escuelas, centros de salud, etc., que si bien son instituciones de contacto directo con la comunidad, siguen perteneciendo al Estado).

En relación con este trabajo se hizo un análisis de la inserción en Cerro Navia de la ONG Programa Interdisciplinario de Investigación Educativa (PIIE), de antigua presencia en el trabajo intersectorial del mundo de la educación chilena y de notoria presencia en innovaciones realizadas en la educación cerronavina. El PIIE, con el apoyo financiero de la Fundación W. K. Kellog, impulsó un proyecto de erradicación del trabajo de niños y jóvenes a través de la CORMUCENA<sup>89</sup>. Se hizo cargo de la coordinación general del proyecto, de la gestión administrativa y financiera, aportó su saber técnico y fue la institución responsable de las acciones educativas y de las relaciones con el Ministerio de Educación. La CORMUCENA fue la responsable de articular con las organizaciones municipales y de la comunidad, con el Departamento Provincial del Ministerio de Educación y con las escuelas municipales bajo su jurisdicción. También participó la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, como responsable del

---

<sup>89</sup> El proyecto se denominó “Una comunidad en torno a la infancia y la juventud”.

perfeccionamiento de profesores en las escuelas involucradas en el proyecto y de las prácticas que realizaron en las escuelas sus estudiantes de pedagogía (como facilitadores del trabajo con jóvenes y niños).

El trabajo se organizó en tres ámbitos (establecimientos educativos, comunidad y talleres de iniciación a la vida laboral) que conformaron un campo de acción articulado. El trabajo central se desarrolló en los establecimientos educativos (y desde allí se actuó con docentes, equipos de gestión, apoderados y alumnos), desde donde se capacitaba y se generaba reflexión en torno a la problemática de la deserción y el trabajo infantil. Se brindó apoyo educativo a los alumnos que habían abandonado la escuela o que estaban en riesgo de hacerlo y capacitación a dirigentes comunitarios, en torno a temas tales como trabajo infantil, derechos del niño y del joven, aprendizaje y trabajo.

El equipo manifestó que en el inicio, el mayor esfuerzo estuvo orientado a vencer las resistencias de los docentes al cambio, lo cual se manifestaba en la dificultad para recibir actores externos a la escuela, para reconocer la diversidad entre los alumnos –y como correlato, para diseñar estrategias diferenciadas– y para aceptar el trabajo en equipo. Con el tiempo, esto comenzó a ser revertido a partir del trabajo perseverante del equipo con un decidido apoyo de la CORMUCENA. Se comenzó por trabajar en pequeñas cosas, esto es, en los márgenes, al decir de Tyac y Cuban (1995) para avanzar luego paulatinamente en la aplicación de la estrategia en su conjunto. Los talleres de capacitación resultaron ser un efectivo camino para atraer alumnos que habían dejado la escuela, brindarles formación laboral y –en menor medida– finalizar los estudios (entrevista al equipo de PIIE, 2004).

### **3. Relaciones en el campo de desarrollo local: redes y alianzas**

A diferencia de Villa El Salvador, inserta en un escenario de alta centralización gubernamental, Cerro Navia forma parte de uno de los países de mayor descentralización municipal en América latina. En este sentido, su municipalidad posee recursos y potestad para tomar decisiones con mayor

autonomía y a partir de esta condición, se analizan los procesos orientados a establecer relaciones intersectoriales entre las dependencias que están en su propio seno, encargadas de las políticas de educación, salud, infancia, desarrollo comunitario, participación y articulación con la comunidad.

Pero también cabe hacer otra distinción entre ambas comunas: Villa El Salvador se constituyó “de la mano” de un gobierno progresista (Velazco Alvarado) que –luego de los primeros desencuentros– decidió apoyar el proceso de organización comunitaria y que incluso lo identificó como un posible modelo de estructuración territorial para otras poblaciones. A partir de entonces tuvo un nivel de movilización y una visibilidad nacional e internacional que le brindó energías suficientes para sostenerse aún en posteriores situaciones críticas. En cambio, Cerro Navia adquirió entidad municipal durante la dictadura de Pinochet y, aunque en ese contexto la marea participativa logró su máxima altura, los impulsos de organización y participación fueron sofrenados (como ocurrió con el resto de la sociedad chilena), al punto que se fue perdiendo con mayor celeridad la vitalidad movilizadora que la caracterizaba. Posteriormente, la comunidad local no fue ajena al debilitamiento generalizado de los lazos de solidaridad social que se observan en la sociedad chilena.

En este escenario se puede observar entonces una Municipalidad con un nivel de desarrollo institucional, capacidades, recursos y complejidad mayores que los que ostenta la de Villa El Salvador, pero por otra parte, una comunidad que, habiendo sido fuerte en participación y organización, ahora tiene un dinamismo reducido.

En relación con el desarrollo institucional, Cerro Navia posee potestad y le son transferidos recursos desde el Gobierno Nacional para administrar localmente las políticas de salud y educación (aunque esta última sólo en parte). La CORMUCENA tiene a su cargo ambas áreas, razón por la cual se producen alianzas naturales entre los responsables de las mismas y parte de su personal (podría decirse incluso que están obligadas institucional y políticamente, a partir del liderazgo de la Presidente de la Corporación, que es la propia Alcaldesa). Estas alianzas son grandes facilitadores en programas conjuntos tales como el de Salud Escolar, como se podrá ver más

adelante (más información sobre esto se presenta al analizar la experiencia puntual del Programa de Salud Escolar).

Por su parte, la relación entre la CORMUCENA y la DIDECO (que si bien pertenecen a la misma Municipalidad tienen regímenes institucionales diferentes) no resulta ser muy estrecha, ni tienen programas de trabajo conjuntos con objetivos comunes como para decir que han constituido una alianza.

El Departamento de Organizaciones Comunitarias dependiente de la DIDECO tiene por objetivo implementar acciones tendientes a potenciar y fortalecer la movilización de la comunidad en las distintas esferas del desarrollo de la comuna, ejecutando programas tendientes a generar las condiciones mínimas para la adecuada participación de las organizaciones sociales (información, motivación y legalización, entre otras). La DIDECO tiene la tarea de incluir a las organizaciones, ya sean territoriales o temáticas en el debate y la discusión de la agenda pública, a través de las ocho mesas (una por territorio) y sus correspondientes encargados territoriales.

El Programa de Presupuesto Participativo y el de Microplanificación Territorial fueron los vehículos de la participación. Para elaborar el presupuesto participativo se conformaron cuatro grupos de trabajo (la incorporación a los grupos temáticos fue de libre elección): educación, salud, desarrollo productivo y desarrollo comunitario, los cuales se sumaron a las ocho mesas territoriales. Previo a la conformación de las comisiones se habían llevado a cabo los “diálogos” con grupos de unidades vecinales a fin de informar y proponerles la participación (en 2004 hubo treinta y cinco diálogos). Finalmente, cada grupo (o comisión) hizo su propuesta de inversión. A su vez, en cada unidad vecinal se eligieron cinco delegados para participar en una asamblea general donde se tomaban las decisiones.

Cabe destacar que en la elaboración del presupuesto participativo es ínfimo el porcentaje que está sometido a debate. En el año 2005, sobre un total de \$9.710.245 de presupuesto municipal, se sometieron a discusión en el marco de la participación comunitaria sólo \$300.000, que representan un 3,08% (Montecinos, 2006). En este sentido, la experiencia tiene importancia en tanto constituye una práctica que va generando aprendizajes de

participación, organización y debate público entre los vecinos, pero las decisiones que se toman son prácticamente marginales.

La Dirección de Educación participó –señala su Directora– en la elaboración del Presupuesto Participativo, asignando las escuelas, brindando apoyo institucional, acercando información y también promoviendo la participación. Pero no existen en general canales institucionales estables para llevar a cabo propuestas intersectoriales entre la DIDECO y la Corporación (entrevista a Rosa Muzzi, 2005). Merecen un párrafo aparte las reflexiones de quien era la Directora de DIDECO cuando se hizo la primera visita de campo<sup>90</sup>. Señaló que existieron obstáculos de orden institucional y otros relacionados con la cultura del personal directivo y docente de las escuelas. Entre los primeros comentó que, al hacerse las reuniones fuera de los horarios de trabajo era necesario decidir quién se hacía responsable de abrir, cuidar y cerrar la escuela, y cómo retribuirle económicamente su tiempo en el caso de que no pudiera o no quisiera hacerlo voluntariamente (no cuenta con recursos para ello la Dirección de Educación y menos puede hacer aportes la comunidad, dada su baja condición socioeconómica). En el orden cultural, manifestó que, al hacer una presentación explicando las necesidad de que la escuela constituyera un espacio para el desarrollo comunitario (brindada en una de las reuniones que mensualmente sostenía el Director de Educación con el Colegio de Profesores), si bien hubo coincidencias en el ámbito discursivo, quedó en claro que tanto a los directivos como a los docentes “les cuesta mucho pensar en forma comunitaria”, prevaleciendo una perspectiva de tipo escolar o meramente “profesional”. Agregó que es en las escuelas que muestran mejores resultados educativos en donde hay mayor resistencia para dar respuesta a la iniciativa de participación comunitaria (entrevista a Zabrina Pérez, 2004).

Como dato complementario se puede señalar la observación del Coordinador Extraescolar de la Dirección de Educación, quien comentó que

---

<sup>90</sup> El equipo del PIIE marcó como llamativo el contraste entre la estabilidad del Director de Educación (luego Secretario General de la Corporación) con el cambio de funcionarios a cargo de la DIDECO. Mientras éste permanecía en su cargo, hubo cambio de cuatro directores de DIDECO (entrevista 2004). Posteriormente, en el tiempo que duró el trabajo de campo hubo cambio de responsables en DIDECO. En la primera ronda (2004) era directora Zabrina Pérez y en la segunda (2005) Ximena Andrés Coke. Ambas fueron entrevistadas y serán denominadas como la primera y segunda directora, respectivamente.

los centros de padres “son muy para la escuela” y dependientes de los directivos, y que en tal sentido, les resulta muy difícil lograr que participen en las propuestas de organización territorial. Sin embargo, cuando llegaron los responsables territoriales a trabajar en las escuelas resultó posible entusiasmar a algunos centros de padres, fenómeno que provocó el “quiebre” entre estos y los directivos de las escuelas respectivas (entrevista a Sergio Stay, 2005).

Del otro lado, algunos directivos y profesores señalaron que hace falta que en las escuelas se instalen equipos multidisciplinarios porque las necesidades los desbordan, aunque reclaman que dichos equipos “funcionen adentro y no fuera de las escuelas, porque no se cuenta con tiempo para participar en reuniones por la noche o fuera de los horarios de trabajo”. Otros manifestaron que le debían dar prioridad al trabajo “casa por casa” para resolver problemas de los alumnos con sus padres antes de convocar a éstos a intervenir en la planificación participativa del barrio (entrevistas a directivos y docentes de la Escuela 422 “Paulo Freire” y del Liceo Polivalente A-85 “Héroes de la Concepción”, 2004).

Sin embargo, la Directora de Educación, al ser consultada sobre este tema observó que los horarios sólo pueden ser causal limitante en un par de escuelas, y que la dificultad más bien debe ser adjudicada al perfil “de tipo profesional” de los docentes. Según su experiencia, en el orden de prioridades de las reivindicaciones docentes, la conformación de equipos multidisciplinarios e intersectoriales figuran después del reclamo por más y mejores materiales para la enseñanza, mejores sueldos y mejores condiciones de infraestructura (entrevista a Rosa Muzzi, 2005).

Por otra parte, los propósitos de transformar a la escuela en motor de desarrollo, tal como está contemplado en el PLADECO, no parecen haber prosperado. Después de años de vigencia del PLADECO, seguía señalándose la necesidad de alcanzar el objetivo aún no logrado (Municipalidad de Cerro Navia, 2006), y la Alcaldesa manifestó que era una tarea que quedaba pendiente. Más aún, avanzó en una autocrítica a través de la cual señaló que la relación entre el sistema educativo local y la comunidad era todavía muy precaria. Comparó también la diferencia

existente entre los colegios municipales y los privados en cuanto a la relación con los padres y apoderados, señalando que en estos últimos, donde las familias tienen mayor poder adquisitivo, la relación es muy buena. La Alcaldesa observó que en parte el problema tiene que ver con los cambios que la dictadura generó en el perfil de los profesores (“estos estaban antes muy motivados mientras que hoy se ha dado lugar al descompromiso”). En cuanto al Colegio de Profesores, si bien está muy politizado, desde el punto de vista reivindicativo es muy crítico y generalmente se opone a la realización de actividades fuera de hora y fuera de las escuela (entrevista a Cristina Girardi, 2004).

Cabe señalar que la CORMUCENA y la DIDECO son dos dependencias de características diferentes por su forma de organización y el tipo de servicios que proveen. La CORMUCENA se ocupa de campos de la política social con una institucionalización más antigua, más compleja y con un desarrollo de reglas de acción más cristalizadas. Educación, salud e infancia heredan un bagaje de experiencias, normas y profesionalización que se ha desarrollado durante décadas y cuyo origen se remonta hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX. No obstante los cambios producidos, estos campos han desarrollado su propia cultura y en gran medida, se trata de servicios que provee el propio Estado sin necesidad de generar canales de decisión compartida hacia la comunidad (sobre todo en educación, puesto que desde salud se ha comenzado a tomar esta iniciativa en los últimos tiempos, al igual que en infancia). De allí que entonces, la CORMUCENA pueda “bastarse a sí misma” en muchos aspectos y despliegue, en todo caso, un arco de relaciones con organizaciones de la comunidad por cuenta propia sólo en relación con algunos servicios menos programados.

La DIDECO, en cambio, pertenece al tipo de dependencias estatales de “institucionalidad blanda”, con estilos de intervención nuevos, menos programados y aún en proceso de experimentación. Su razón de ser está ligada a la participación y la organización de la comunidad. No sólo la planificación territorial y la elaboración del presupuesto participativo es impensable sin la intervención comunitaria, sino que tampoco se podría imaginar en nuestros días –en función de la emergencia del paradigma de

protección y derechos— otra manera de llevar a cabo los restantes servicios que están a cargo de esta dependencia, tales como atención a las personas de tercera edad, temas de género, promoción de los sectores más desfavorecidos de la población, prevención relacionada con adicciones, seguridad, etc.

Por otra parte, la mayor parte de las actividades que lleva a cabo la DIDECO se sustentan con recursos extrapresupuestarios. En este sentido, su campo de acción tiene similitudes con el de las dependencias de Villa El Salvador (aunque marcando la diferencia que surge del hecho de ser Cerro Navia una institución más consolidada y compleja). Por el contrario, la CORMUCENA se asemeja a las organizaciones del gobierno central peruano instaladas en el territorio local de Villa El Salvador, aunque haciendo la salvedad de su capacidad de autonomía, lo cual constituye un facilitador de la articulación intersectorial entre las políticas que están bajo su responsabilidad, como educación, salud e infancia.

Las dificultades para articular en torno al Programa de Presupuesto Participativo y al de Microplanificación Territorial reflejan los límites que ha encontrado la Municipalidad de Cerro Navia para lograr instaurar, pese a sus propósitos, un modelo de gobierno relacional con participación ciudadana. La generación de estrategias de desarrollo conjunto entre la institución municipal y la sociedad civil ha sido un desafío difícil de enfrentar (Municipalidad de Cerro Navia, 2000 y 2006). No obstante ello, las organizaciones vecinales mantienen su estatus de interlocutores de la Municipalidad en temas territoriales y sus dirigentes (aún los poco representativos) conservan su cuota de poder. Incluso, hay casos en que en un mismo territorio existen varios centros vecinales que responden a diversas filiaciones políticas.

También se puede advertir —como en Villa El Salvador— un desplazamiento de las organizaciones territoriales hacia las funcionales o temáticas. Las organizaciones funcionales absorben problemas que otrora eran objeto de atención de las territoriales. Una muestra de ello es el conjunto de redes —mencionadas en el apartado anterior— constituidas en torno a problemáticas muy sensibles como la drogadicción, la violencia y

las necesidades de la infancia. Es allí también donde se instalan las ONG cuyo propósito es brindar apoyo técnico, asesoramiento y financiamiento que proviene de otros lugares del país o del exterior. También un grupo de organizaciones comunitarias con apoyo de ONG están instaladas donde funcionan los centros de salud. A su vez, las organizaciones funcionales con fines recreativos cuentan con un conjunto estable de participantes y tienen buena capacidad de convocatoria. Existe además un grupo de organizaciones económicas que son convocantes y que tienen una cantidad de personas estables que son quienes tienen patentes y puestos asignados.

En lo que se refiere específicamente a la temática educativa, ésta no se encuentra en primer lugar entre los temas que ocupan a las organizaciones, entendiéndose que es un tema que, por ser responsabilidad del Estado, no requiere mayor atención. Se está a la espera de un “servicio público”, frente al cual la “actividad particular” no requiere gran esfuerzo ni presencia. Señala el PIIE que no existe una cultura de participación comunitaria en las escuelas, tanto por parte de los profesores como de las propias organizaciones que trabajan en su entorno. La organización que participa en la escuela casi con exclusividad es la del centro de padres, pero su injerencia es muy limitada, evidenciándose una situación de subordinación de los padres en relación con las autoridades y los profesores de las escuelas (PIIE y Municipalidad de Cerro Navia, 2001).

La política es un polo de influencia de más peso que la dirigencia vecinal en Cerro Navia, y se puede observar cierto paralelo entre la fuerza y el poder del Estado Municipal con el predominio de la representatividad de los políticos (aunque éstos son, en número, muchos menos que los dirigentes comunitarios), frente a una comunidad de muchas pero poco representativas organizaciones de la comunidad. Más aún, en el informe final de PLADECO se afirma que existe una estructura de poder local con un alto grado de centralización, como producto de una fuerte concentración de poder. Se lo describe como un sistema piramidal de poder con un grupo de liderazgo muy reducido que se impone siempre en cuanto a las decisiones “claves” (Municipalidad de Cerro Navia, 2000).

No es de extrañar que, en este caso, la instancia central de articulación intersectorial fuera la Alcaldesa, ostentando el liderazgo local máximo, tanto a nivel institucional como político. Instituciones con recursos, modalidades de acción, estructuras y culturas diferentes como son, por ejemplo, la CORMUCENA y la DIDECO, encuentran en la convocatoria de la Alcaldesa el móvil de mayor peso para llevar a cabo acciones coordinadas. Igualmente, es el magnetismo político de la máxima autoridad local lo que mantiene en movimiento la alicaída participación de la comunidad. Al comparar con el otro caso, se observa que dos espacios locales diferentes (Cerro Navia más fuerte en lo que se refiere al desarrollo de instituciones gubernamentales, depositaria de una descentralización más avanzada pero débil en la movilización de la sociedad civil, y Villa El Salvador, con una comunidad más movilizadora pero instituciones gubernamentales más débiles y poca descentralización desde el gobierno nacional hacia la Municipalidad) encuentran en la figura de los alcaldes la instancia más potente para promover y sostener la intersectorialidad.

Tal como se plantea en el capítulo anterior, “lo que está en juego” en este campo de desarrollo local es el manejo de los recursos relacionados con la mejora de la calidad de vida, y como correlato del mismo, la capacidad de tomar decisiones en el plano político. La forma de tomar parte o “participar en el juego” es similar en algunos aspectos entre Villa El Salvador y Cerro Navia, pero diferente en otros. En Villa El Salvador, el poder político necesita apoyarse en la organización comunitaria (o en el caso del Alcalde en funciones durante la segunda visita de trabajo de campo, necesita neutralizar a las organizaciones comunitarias). Mientras que en Cerro Navia, las autoridades municipales “salen” a rescatar o fortalecer la organización comunitaria, sobre todo en las áreas donde el servicio requiere una gestión compartida. Así, la actividad política se articula con la actividad social en Villa El Salvador (al punto que los dirigentes políticos transitaron la experiencia de ser dirigentes sociales primero), mientras que en Cerro Navia, la actividad movilizadora por excelencia es la política y la social va a la zaga de la misma o se subsume en ella.

Las dependencias de la CORMUCENA que se hacen cargo de sectores de institucionalidad más dura como educación y salud, tienen agentes que no están buscando –como en Villa El Salvador– visibilidad en un centro lejano de su propio campo (ministerios nacionales de educación o salud) para posicionarse mejor, sino que al tratarse de servicios descentralizados en la Municipalidad los agentes se movilizan en función de la política local, ya sea al nivel de funcionarios, para fortalecer su posición o como agentes subordinados para adquirir mayores cuotas políticas de poder. Hay otros móviles también, ligados a aspectos institucionales, cuando la participación de la comunidad en salud o en educación forma parte de la programación que ya viene orientada desde el gobierno nacional.

En cambio, en otros programas ligados a temáticas de nueva emergencia (violencia, adicciones, sexualidad, seguridad, etc.) como los que tiene a su cargo la DIDECO (entre los cuales se encuentra el Programa “Previene” que es tratado como experiencia puntual más adelante), sus agentes se movilizan buscando posicionarse (algo que no necesitan los anteriores porque ya están “ubicados”), adquirir mayor visibilidad y, en definitiva, tratan de generarse “un lugar” en el campo de desarrollo local. En este sentido, surge de ellos mismos la motivación por buscar mayores contactos intersectoriales.

Las ONG tienen las mismas motivaciones de servicio que en Villa El Salvador, aunque allá se destacan como figuras “bienhechoras” de importancia que llegan a ubicarse incluso en niveles de igualdad con las autoridades municipales, mientras que en Cerro Navia su posicionamiento es más subordinado.

En relación con las organizaciones de la comunidad, los movimientos en el plano social están en Cerro Navia subsumidos en la actividad política con sus respectivos agrupamientos y posiciones.

## **C) EXPERIENCIAS INTERSECTORIALES: ANÁLISIS PUNTUAL**

Hasta acá se ha presentado un análisis de las formas de relación establecidas por los distintos actores que juegan en el campo de desarrollo local, a fin de dilucidar en qué medida y de qué modo se puso en práctica la intersectorialidad. Se ofrece a continuación una mirada en profundidad (a nivel micro) de dos programas que se articulan con el sector educativo en Cerro Navia: el de Salud Escolar y “Previene”.

El primero fue escogido porque, además de que el área de salud es favorecedora de la intersectorialidad desde hace tiempo en la región latinoamericana, la iniciativa proviene del propio Ministerio de Educación y tiene un alto grado de institucionalidad.

En contraste, el Programa “Previene” tiene origen en estructuras externas al sistema educativo, se trata de una experiencia con características experimentales y su proceso de institucionalización está en formación.

### **1. El Programa de Salud Escolar**

Este programa es una iniciativa que proviene del Ministerio de Educación a través de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), organismo encargado de velar por los estudiantes en condiciones de vulnerabilidad biopsicosocial para que ingresen, permanezcan y tengan éxito en el sistema educativo<sup>91</sup>. En 1990, con el restablecimiento de la democracia, la JUNAEB amplió la cobertura de su Programa de Alimentación Escolar<sup>92</sup>, reinstaló el Programa de Salud

---

<sup>91</sup> JUNAEB fue creada en 1964 por la Ley 15720 y reconoce su antecedente en las Juntas Comunales de Auxilio Escolar, que se instalaron junto con la creación de la Dirección General de Educación Primaria, durante el Gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1928). En 1953 nació la Junta Nacional de Auxilio Escolar (JUNAE), que unificó la administración de los servicios de auxilio escolar a los estudiantes de las escuelas básicas del país. A partir de la masificación de la educación media y superior que comienza a producirse en la década de 1960 se le dieron más atribuciones a esta estructura que pasó a llamarse JUNAEB. Desde 1980 comenzó a tercerizar algunos programas, incorporando a la gestión de algunos de ellos a entidades privadas.

<sup>92</sup> JUNAEB otorga diariamente alimentación complementaria y diferenciada, dependiendo de las necesidades de los beneficiarios, con el objeto de mejorar su asistencia a clases y evitar la deserción escolar, ya sea durante el año lectivo o en vacaciones. A través del Sistema Nacional de Asignación de Equidad (SINAE) se identifican las desigualdades en que se encuentra la población escolar, identificando los escolares del país que requieren

Escolar, creó el Programa de Campamentos Juveniles y el Programa de Vivienda Estudiantil. Entre 1990 y 2000, se duplicó el presupuesto de la JUNAEB y las becas de alimentación superaron la barrera del millón de destinatarios (la información documental referida a JUNAEB que se menciona aquí está disponible en [www.junaeb.cl](http://www.junaeb.cl))<sup>93</sup>.

Con el Programa de Salud Escolar se busca resolver problemas de salud vinculados con la inserción y el rendimiento escolar. Está dirigido a los alumnos de enseñanza prebásica, básica y media de escuelas subvencionadas del país, que estén en situación de vulnerabilidad. Brinda servicios médicos de oftalmología, otorrinolaringología, tratamientos de columna, odontológicos y psicosociales.

El programa contiene un área de capacitación y otra de asistencia. La primera tiene como objetivos brindar a los profesores recursos teóricos y prácticos para el cuidado de la salud de los estudiantes y la detección de problemas, promover un trabajo integrado entre los sectores de educación y salud y fortalecer la promoción y educación para la salud. El área de asistencia se propone brindar atención y tratamiento a los alumnos que presentan problemas visuales, auditivos, posturales, odontológicos y psicológicos.

La JUNAEB tiene direcciones regionales a través de las cuales se ejecuta el programa. Cada dirección cuenta con un coordinador de salud que se pone en contacto con los coordinadores de salud comunal<sup>94</sup>. A su vez, en cada escuela se nombra un profesor como coordinador de salud escolar, quien trabaja con profesores y padres de la comunidad escolar. El profesor jefe de cada curso hace una pesquisa del estado de salud de sus alumnos

---

más ayuda alimenticia. A tal fin, todos los años, las direcciones regionales o provinciales de JUNAEB envían una encuesta para los alumnos de primero básico y primero medio de todos los establecimientos municipales y particulares subvencionados, con la cual se calcula el Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE).

<sup>93</sup> Aunque a través de JUNAEB se distribuyen fondos para la alimentación de los alumnos que la necesiten, el servicio no forma parte del Programa de Salud Escolar sino que se opera a través de organizaciones privadas en virtud de un mecanismo de asignación de fondos concursables. En el caso de Cerro Navia, una empresa tiene la concesión otorgada por la Corporación. Cabe aclarar que, si bien el servicio está tercerizado, los comedores están ubicados en las escuelas y los profesores sirven y acompañan a los alumnos mientras comen.

<sup>94</sup> El Coordinador comunal de Cerro Navia reporta al Coordinador de la Región Metropolitana.

para luego informar a los padres y hacer una derivación al Centro de Salud Comunal correspondiente a fin de que se haga la evaluación, atención y/o derivación, en el caso en que sea necesario. Los estudiantes que lo requieran son derivados a los especialistas correspondientes, en el marco de los convenios de la JUNAEB con otros organismos en cada región (la gama incluye instituciones de salud, universidades, servicios privados, corporaciones municipales y privadas). Cada profesor es responsable, junto con el coordinador escolar, del seguimiento de los tratamientos y controles que deban hacerse los alumnos. En cada comuna se organiza una red, cuyo responsable es el coordinador comunal, en la que participan las escuelas, los centros de salud, padres y funcionarios municipales (“Programa de Salud Escolar”, disponible en [www.junaeb.cl](http://www.junaeb.cl)).

Este programa cuenta con varias condiciones favorecedoras de la institucionalidad: a) Normas de funcionamiento en las que se asignan claramente los roles a cada una de las partes involucradas: el Ministerio de Educación a través de la JUNAEB, la Municipalidad, las escuelas, los centros de salud, los profesores, los padres, los alumnos (en el caso de las escuelas medias), las organizaciones de la comunidad, los médicos y otros agentes de salud. b) Partidas presupuestarias destinadas a su funcionamiento, las cuales son otorgadas por capitación o a través de fondos concursables (que requieren la presentación de proyectos). c) Antecedentes históricos en el funcionamiento de las juntas de auxilio escolar y luego en las comisiones mixtas de salud y educación. d) Instancias de capacitación y comunicación tales como los reiterados encuentros regionales que se realizan con sus participantes, el Manual de Salud Escolar (elaborado sobre la base de la experiencia comunal de cuatro años de la comunidad de Pirque, con la participación de su Corporación de Desarrollo Social, el apoyo de la Central para el Desarrollo de Alemania y de Misereor, de los profesores de diferentes comunas, de los coordinadores comunales y de los profesionales de la atención primaria) y la página web de JUNAEB ([www.junaeb.cl](http://www.junaeb.cl)).

Es importante destacar la integralidad en el abordaje de la problemática de la salud, puesto que junto con la asistencia a los estudiantes (línea de acción que constituye un subprograma), se brinda capacitación en

orden a lograr una “escuela saludable” (Subprograma Escuelas Promotoras de Salud) y se complementa el accionar con el cuidado de los aspectos psicosociales, a través del Subprograma Habilidades para la Vida. A través del primero se hace el trabajo educativo, brindando capacitación a los docentes y a los padres, y trabajando sobre los condicionantes de la salud, tales como el desarrollo de una alimentación sana, el cuidado del medio ambiente en la escuela y su entorno, la realización de actividades físicas, la erradicación del tabaco y otras adicciones y la promoción de factores protectores psicosociales. Las escuelas firman un compromiso y logran una “acreditación” en la medida en que avanzan en relación con estas condiciones.

El otro subprograma (Habilidades para la Vida) tiene como propósito elevar el bienestar psicosocial de los alumnos y sus competencias personales (relacionales, afectivas y sociales), como así también disminuir daños relacionados con problemáticas de depresión, suicidio, alcohol, drogas y conductas violentas. Se despliegan diversas actividades de promoción y prevención de la salud mental, implementadas por un equipo de profesionales (psicólogos, trabajadores sociales, psicopedagogos y otros profesionales del área social y educacional) y organizadas en unidades de instalación progresiva<sup>95</sup>.

El programa tiene una tónica diferente en cada comuna según las condiciones de sus dependencias de salud y educación y las características de sus escuelas, de sus centros de salud y de su comunidad. A continuación se presentan opiniones sobre las condiciones y posibilidades de intersectorialidad, tomadas de entrevistas realizadas en 2005 al Secretario General de la CORMUCENA (Santiago Aranzáez), la Directora de Educación (Rosa Muzzi), la Directora de Salud (Patricia Vega), la Directora del Centro de Salud Steeger (Venónica Moreno), la Representante de la

---

<sup>95</sup> Estos dos subprogramas complementarios tienen carácter comunal, por lo cual para acceder a ellos, cada Municipalidad o Corporación Municipal tiene que participar en el concurso de proyectos que cada Dirección Regional JUNAEB implementa una vez al año según disponibilidad presupuestaria. Los recursos de JUNAEB se complementan con los que cada municipio aporta.

Dirección de Educación en la Comisión Mixta (Olga Ramos), el Coordinador Extraescolar de la Dirección de Educación (Sergio Stay), el Coordinador del Programa Salud Escolar (Juan Catalán), además de directores y profesores de varias escuelas (Escuela N° 422 “Paulo Freire”, Complejo Educacional Cerro Navia y Liceo Polivalente A-85).

Al preguntar cuáles son las experiencias de práctica intersectorial, tanto a nivel de los equipos de trabajo de la CORMUCENA como de los establecimientos escolares, en casi todas las entrevistas se señaló al Programa de Salud Escolar como la más destacable. Los directores de escuelas entrevistados señalaron que al ser el Programa una “política de estado” (con lo cual se quiere significar que se trata de decisiones que vienen decididas desde arriba, con toda la normativa y los recursos necesarios) la intersectorialidad se ve facilitada.

El primer espacio intersectorial del Programa (en la base de la pirámide de jerarquías) se genera cuando el personal de salud se acerca a las escuelas y toma contacto con los alumnos y profesores para evaluar los casos problemáticos detectados por éstos. El espacio intersectorial siguiente del Programa se encuentra en las comisiones mixtas, conformadas en torno a los centros de salud. Por último, en el seno del espacio político administrativo de la CORMUCENA se produce el encuentro de más alto nivel, con la presencia de ambos Directores (Salud y Educación), el Secretario General y su Presidente (la Alcaldesa).

Los profesores hacen un diagnóstico sobre la salud de sus alumnos (en algunas ocasiones participan también enfermeras y profesionales), el cual es evaluado por los agentes de salud que se acercan a la escuela. Posteriormente la información es trasladada al consultorio, donde se toman las decisiones. Los docentes rescatan la experiencia de tener posibilidades de decisión en su contacto estrecho con el niño, lo cual no se produce del mismo modo con otros servicios que provienen del Ministerio de Educación (alimentación o becas de JUNAEB, Proyecto Puente, Programa Chile Solidario<sup>96</sup>, entre ellos) en los cuales los alumnos son elegidos desde arriba

---

<sup>96</sup> Comenta Rosa Muzzi (Directora de Educación) que hasta el 2003, los profesores decidían quiénes serían los alumnos beneficiarios del almuerzo, pero que en 2004, con el

de acuerdo con patrones técnicos. “Antes, los profesores decidían respecto de los niños necesitados y sus familias, mientras que ahora se van imponiendo los criterios estadísticos”. Algunos señalan que también en el Programa de Salud Escolar, una vez que se ha pasado la información al consultorio, no tienen posibilidades de opinar o de debatir sobre las decisiones que ahí se toman. (Entrevistas a directivos y docentes de centros educativos, 2005).

Se ubica a las comisiones mixtas como un ámbito de prevención y promoción de la salud, remarcando que se ha superado una práctica anterior en la que los mismos eran una mera instancia informativa. En cada uno de los tres consultorios (Steeger, Albertz y Cerro Navia)<sup>97</sup> había una comisión de salud en el momento en que se hizo el trabajo de campo. En cada comisión mixta participaba el director del consultorio correspondiente, su encargado de promoción, los jefes de programa y los profesores coordinadores de las escuelas que se referencian en ese consultorio. La cercanía física facilita el contacto entre las escuelas y su consultorio de referencia, según manifestó la Directora de Salud, quien también señaló que habitualmente se “baja” a darles charlas a los directores de las escuelas, a quienes califica de “bastante informados en temas de salud” y agrega que la relación escuela–centro de salud es fluida (entrevista a Patricia Vega, 2005).

A diferencia de lo que ocurre con las actividades ligadas al Programa de Microplanificación y de Presupuesto Participativo de la DIDECO, las actividades del Programa de Salud Escolar se desarrollan dentro de los horarios de trabajo y parte del personal cuenta con asignación específica para lo que se denomina “actividades de asistencialidad” (cubre salud, alimentación y otros apoyos sociales). No obstante ello, en los casos en que existe una fuerte identidad institucional (como en el Liceo Polivalente) se suma un componente de tipo vocacional que contribuye a fortalecer la acción intersectorial.

---

nuevo programa Chile Solidario, MIDEPLAN entrega la nómina, que, por otra parte, no cubre la totalidad de las raciones que se necesitan (el resto lo decide también JUNAEB a partir de la “Encuesta a los Primeros Básicos”) (entrevista 2005).

<sup>97</sup> En esa época no existía el Centro Lo Amor.

Es de destacar que los consultorios de referencia de las escuelas lo son también de las familias de los alumnos, en función de la distribución de la atención que se ha hecho en la Municipalidad. De tal modo existe un sentimiento de pertenencia entre las familias, la escuela y el consultorio que es facilitado por el territorio.

En relación con la actividad participativa impulsada por la DIDECO, los consultorios cuentan con un representante (nombrado por su director) en cada una de las ocho mesas territoriales.

En cuanto a la participación de padres y apoderados, los directores manifestaron en general que resulta dificultoso sumarlos. Tanto en relación con la escuela como en cualquier otra actividad participativa, entienden que la gente se suma cuando hay necesidades muy concretas, dejando lo demás en manos de un núcleo de dirigentes. Si se toma como referencia el trabajo de las mesas territoriales, se observa que suscitan más atracción temas relacionados con obras públicas que con educación o salud. La Directora de Salud lamenta el decaimiento de la fuerza participativa que otrora tuviera la comunidad cerronavina y la emergencia de una cultura individualista, más marcada aún en los jóvenes (puesto que en los adultos queda una rémora de la cultura anterior). No obstante ello, la Directora de Educación también comenta que se ha perdido el espacio de encuentro entre profesores y familiares de los alumnos y el respeto de éstos hacia aquéllos (habiéndose detectado incluso sucesos de violencia), por lo cual los profesores temen ser controlados o agredidos y en muchos casos prefieren abroquelarse y tener a los padres y apoderados lejos (entrevistas a Patricia Vega y Rosa Muzzi, 2005).

Si bien la intersectorialidad de este programa cuenta con un facilitador, que es la normativa y el impulso que se brinda desde el mismo ministerio (JUNAEB), además de apoyos en este sentido que provee el Programa “Vida Chile” (programa macro de promoción de la salud que reúne ocho ministerios), hay amplia coincidencia de que en Cerro Navia el impulso de la Municipalidad es determinante. La Alcaldesa fomentó la articulación como componente esencial de su política municipal, junto con el impulso a la participación comunitaria. En tal sentido están alineados los

funcionarios que tienen responsabilidades en la CORMUCENA. También se destacó que el Concejo Municipal es muy proactivo.

No obstante las bases institucionales y políticas que impulsan la intersectorialidad entre salud y educación, tanto funcionarios como directivos y docentes de escuelas destacaron la importancia del “contacto”. Consideran que es muy importante contar con esta vía informal de relaciones entre personas, amén de las instituciones, sobre todo en situaciones de coyuntura y especialmente en la emergencia.

## **2. El Programa “Previene”**

En el ámbito de la DIDECO se ha formado una Unidad que tiene a su cargo el Programa Previene. La misión de esta unidad, según figura en la página web de la Municipalidad de Cerro Navia ([www.imcerronavia.cl](http://www.imcerronavia.cl)) es la siguiente:

- Aportar a la reducción y/o disminución del consumo de drogas, mediante el fortalecimiento de la participación donde las personas y las comunidades se sientan corresponsables, asumiendo la prevención y la rehabilitación como tarea propia.
- Fortalecer y potenciar la capacidad de la familia como agente protector.
- Evitar y disminuir el consumo de drogas en niños y jóvenes que asisten a los establecimientos educacionales.
- Rehabilitar y reinsertar socialmente a personas afectadas por consumo de drogas mediante oportunidades, tratamiento y reinserción.
- Disminuir el consumo de drogas en la comuna, mediante programas de prevención en el ámbito comunitario.
- Aumentar la sensibilidad, el conocimiento y compromiso de la comunidad para abordar el consumo y tráfico de drogas.

El Programa tiene cuatro componentes: 1) Un fondo concursable de prevención del consumo de drogas, 2) Un dispositivo de prevención

familiar, 3) un dispositivo de prevención a nivel escolar, 4) un dispositivo de atención, contención y orientación a consumidores de sustancias.

El fondo concursable se constituye con recursos que provienen del Consejo Nacional de Control de Estupefacientes (CONACE) y está dirigido al ámbito comunitario. Busca fortalecer el desarrollo de proyectos de prevención que ejecutan organizaciones con personería jurídica territoriales o funcionales. Propende al fortalecimiento de redes comunitarias e institucionales a través de la ejecución anual del fondo (un grupo limitado de proyectos de prevención se concursan cada año) y también genera eventos de sensibilización e información en los espacios públicos, producidos en conjunto con organizaciones sociales.

“Prevenir en familia” es el nombre del componente a través del cual se desarrollan sesiones de atención familiar y que busca la formación de monitores en prevención familiar (educadores, miembros de iglesias, dirigentes sociales, centros de padres, etc.) entregando herramientas que pueden ser empleadas en espacios comunitarios, laborales y comunicacionales, tomando a la familia como eje central en el desarrollo de habilidades de crianza y estrategias de detección precoz. Las sesiones se organizan en terreno, en lugares a convenir con los participantes. Se cuenta con material educativo contemplado para desarrollar diez sesiones con los principales contenidos a fortalecer, un video y su respectivo material de apoyo. El CONACE contrata a su vez profesionales especializados en el tema familia en las comunas.

En el ámbito educativo, “Previene” interviene en cincuenta y cuatro establecimientos municipales y particulares subvencionados de la Comuna. El Programa toma distintos nombres y estrategias según el ciclo escolar en el que se trabaje: “Yo decido” es el subprograma que se aplica en los liceos (1° a 4° medio), “Quiero ser” en escuelas básicas de 5° a 8°, “Marori y Totibú” en básicas de 1° a 4°, y “En busca del tesoro” en jardines infantiles (niños de 3 a 6 años). En total se benefician más de veintitrés mil alumnos.

Para completar el cuadro, se brinda atención, contención y orientación a consumidores de sustancias y sus familias con el fin de posibilitar su atención o tratamiento en programas ambulatorios o residenciales que traten

de forma específica la temática. El Programa constituye de este modo un nexo entre el la población y el sistema municipal de salud, el cual es el encargado de la atención médica y psicológica directa. “Previene” tiene como tarea específica la difusión, educación y el trabajo comunitario en relación con la temática de las adicciones.

El Concejo Nacional de Control de Estupefacientes (CONACE) depende del Ministerio del Interior y, en relación con el Programa “Previene”, articula a nivel central con los Ministerios de Educación (con el que produce y financia de modo compartido los materiales de formación) y de Salud. A su vez, hacia los espacios locales se baja el mandato de articular con estas áreas. En este marco, “Previene” se organiza sobre la base de una planificación anual para toda la Región Metropolitana, en base a objetivos, con metas de logros e indicadores para su verificación. Verónica Vergara, comunicadora social a cargo de la Coordinación de “Previene” en Cerro Navia, Santiago Aranzáez, Secretario General de CORMUCENA, y Yamilet Domínguez, Coordinadora del Programa “Comuna Segura” (también del Ministerio del Interior, que opera en articulación con “Previene” en la Unidad de Prevención de Cerro Navia) señalan que este mandato es un hecho positivo que coadyuva al logro de la intersectorialidad, pero que muchas veces se generan dos tipos de problemas: a) articulaciones poco claras (o poco logradas) en el gobierno nacional, a estimar por las directivas paralelas o contradictorias que suelen llegar a recibir y b) directivas de planificación que no toman en cuenta la especificidad del espacio local, lo cual termina generando en los hechos la práctica de la doble planificación: la que resulta útil para su trabajo y la que debe ser entregada “formalmente” a las instancias centrales. Al fenómeno de la doble planificación lo consideran “una esquizofrenia interesante”, puesto que rescatan la apertura de espacios que permiten avanzar hacia una planificación local, más allá del doble trabajo (entrevistas 2005).

El equipo de “Previene” en Cerro Navia está conformado por la Coordinadora, dos psicólogos y un responsable administrativo a cargo del Fondo Concursable. El equipo se potencia a través de su relación con otras instituciones oficiales de la Comuna: la DIDECO, donde está inserto, la

CORMUCENA y la Secretaría de Planificación Comunal (SECPLAC). Además amplía su radio de acción y hace más efectiva su actividad a través de la Red de Infancia<sup>98</sup>. Dado su carácter de red, ésta no presenta características de organización estructurada, sino que está compuesta por organizaciones (oficiales y de la comunidad) que mantienen una relación horizontal a fin de intercambiar información, hacer derivaciones, elaborar estrategias comunes y capacitarse.

Con el objeto de llevar a cabo la discusión, la elaboración de estrategias y la capacitación organizan jornadas de trabajo periódicas. El trabajo de “Previene” es supervisado por la Comisión Comunal de Drogas, instancia técnica intersectorial donde están representadas las Direcciones de Educación y de Salud, el Centro Comunitario de Salud Mental (COSAM), el Programa “Comuna Segura”, la Secretaría de Planificación Comunal y las instituciones comunitarias de la Red de Infancia que se ocupan de la temática de la drogadicción.

Desde el sector gubernamental, forman parte de la red dependencias de la Municipalidad, incluyendo la DIDECO y las tres direcciones de la CORMUCENA (Educación, Salud e Infancia); programas tales como “Habilidades para la vida”, “Mi barrio me cuida”, “Banco de los niños” pertenecientes a estas dependencias; los tres Centros Comunitarios Infantojuveniles (CIJ), la Oficina de Protección de los Derechos del Niño y el Adolescente (OPD), el Centro de Fortalecimiento Familiar y el Programa “Creando vínculos”, todas iniciativas del Servicio Nacional de Menores (SENAME) en conjunción con la Municipalidad de Cerro Navia; el Centro de Salud Mental Familiar, y el Centro de Atención Judicial (servicio jurídico comunitario, proyecto conjunto del Ministerio de Justicia y la Municipalidad). Desde el sector no gubernamental, integran la red la ONG “Opción” (trabaja con niños infractores), el Centro de Crecimiento Comunitario (CENCRECO) que recibe apoyo de World Vision, la ONG Surcos, (dedicada al desarrollo, la cultura, el arte y la diversidad), “Comunidad de Niños Andalué” (jardín comunitario formado por jóvenes

---

<sup>98</sup> Varias redes se han desarrollado en Cerro Navia luego del año 2000. Las principales eran la Red de Infancia, la de No Violencia y la de Drogas. Esta última terminó integrándose a la de Infancia.

universitarios) y el Programa “Adopta un hermano”, de la Fundación para la Superación de la Pobreza, entre otros.

En la Red de Infancia se han organizado diversas comisiones de trabajo: a) Capacitación, b) Diagnóstico y derivación, c) Promoción de derechos y d) Articulación y comunicación. Estas comisiones suelen también incorporarse a reuniones organizadas por la Municipalidad o por otras redes.

La Red se maneja con autonomía. La Coordinadora explica que se prefiere seguir así (es decir, con “baja institucionalización” en relación con la Municipalidad, porque de este modo se “protege” la participación de organizaciones con pretensiones de mayor autonomía y se garantiza un margen mayor de independencia en las opiniones. Incluso –agrega– de este modo se es más efectivo en la negociación de algunos temas. Según explica la Coordinadora, la DIDECO no tiene una participación intensa, sino que se limita a recibir la información que se le manda y brindar apoyo en caso de que se lo requiera.

Las razones que explican la facilidad con la que se articula intersectorialmente, según la Coordinadora del Programa, son la gravedad de la problemática y la necesidad de darle respuesta inmediata y prevenir su propagación, la existencia de una red que ha logrado reunir tanto organismos oficiales como organizaciones no gubernamentales y comunitarias, y el liderazgo político de la Alcaldesa promoviendo las condiciones para generar políticas públicas locales participativas e intersectoriales. No obstante ello, señala que la multiplicidad de roles que debe jugar el equipo, la falta de tiempo para dar respuestas a las necesidades y los limitados recursos humanos constituyen obstáculos para el afianzamiento de su labor (entre otros aspectos, entiende que si hubiera algún tipo de remuneración o recompensa para el trabajo extra que desempeñan diversos agentes o voluntarios el trabajo se favorecería notablemente) (entrevista a Verónica Vergara, 2005).

Otras razones –que surgen de la observación realizada en el trabajo de campo– son el estilo militante de la propia Coordinadora del Programa y la existencia de cierta autonomía creativa por parte de su equipo y de los

demás agentes que se involucran. Esto último va de la mano (como se pudo ver también en los programas analizados en Villa El Salvador) de una institucionalidad que podríamos llamar “blanda” en el campo de intervención (problemática nueva, respuestas nuevas, procesos de experimentación, normativa en desarrollo, estructuras incipientes, conexiones laxas, es decir, que “todo está por crearse”). Por otra parte, las actividades se organizan en función de la lógica de proyectos, cuentan con una red “horizontal” que se asemeja a un sistema de vasos comunicantes con sus correspondientes flujos de reciprocidad y derivación (lo que no puede hacer uno lo toma el otro) y los agentes se movilizan inspirados por el liderazgo que resulta del compromiso de la Coordinadora del Programa. Todo esto, sostenido por la facilitación de la CORMUCENA y la movilización de la Alcaldesa.

En relación con el sistema educativo, la iniciativa intersectorial a nivel local proviene de fuera de la escuela, a partir del mismo Programa. La Coordinadora de “Previene” señaló que su entrada a las escuelas se dio a través de la Dirección de Educación, con quien se mantiene un vínculo directo, aunque con el correr del tiempo, la relación con las escuelas se hizo más independiente. Agrega que es la red la que sostiene un esfuerzo constante de abordaje de las escuelas y que la Dirección de Educación, si bien facilita la “entrada institucional”, no tiene luego una presencia impulsora, más allá de contar con una representante en la red (entrevista a Verónica Vergara, 2005).

A fin de trabajar en cada escuela con los subprogramas que corresponden a cada nivel, se hace un convenio con la dirección de la escuela y se designa un profesor jefe del programa. En las instituciones de educación básica y preescolar se trabaja con los profesores y los padres (estos son convocados a través del centro de padres), mientras que en las de educación media se incorporan también los alumnos al Programa. Se arma un equipo de profesores que reciben capacitación para el desarrollo de actividades de prevención y para hacer seguimiento y evaluación de la situación entre los alumnos.

La Coordinadora del Programa sostiene que la relación con los docentes es en general buena, en parte, porque el problema de la drogadicción constituye una amenaza sensible y su abordaje no puede ser asumido por la escuela, pero también destaca el nivel de compromiso docente. No obstante ello observa que en algún momento inicial hubo resistencia por lo que se consideró que sería una carga adicional de trabajo (en general hay resistencia a llevar a cabo tareas fuera del horario de trabajo debido a que se deja una escuela para salir inmediatamente a trabajar en otra en el turno siguiente). También marca como obstáculo una tendencia de los directivos a concentrarse en programas y proyectos destinados a la mejora académica y relegar aquéllos de desarrollo personal (ubican a estas iniciativas en un espacio “límitrofe” por lo que, todo trabajo relacionado con ellas tiende a ser visto como una sobrecarga).

Respecto de los padres, cuenta que si bien hay buena receptividad, la convocatoria tiene una débil respuesta, que se manifiesta –como ocurre con gran parte de los quehaceres que desarrollan los centros de padres– en la concurrencia minoritaria a las actividades. Interpreta que esta conducta obedece a la posición delegativa que toman los padres frente a la escuela: si ésta organiza actividades y los convoca, se acercan; si se los insta a participar, pocos lo hacen. La participación de padres es más notoria en el nivel preescolar y en educación media. Interpreta la Coordinadora que esto se debe a que se trata de padres más jóvenes en el primer caso, y a que el riesgo es más cercano, en el segundo (entrevista a Verónica Vergara, 2005).

### **3. La mirada desde la escuela**

Un dato significativo es la diferencia de opiniones que diversos funcionarios de la CORMUCENA, la DIDECO y varios programas tienen sobre las escuelas con las cuales trabajan. Al respecto se presentó la lista de escuelas y se preguntó cuáles de ellas (es decir, sus equipos, directivos y docentes) pensaban que eran más proclives a articular con otros sectores a fin de resolver problemas integralmente. Las respuestas fueron variadas y al analizarlas no fue posible identificar una tendencia, lo cual pone de

manifiesto el carácter personal que tienen las relaciones, como así también que en gran medida la articulación se ve facilitada por la temática que se aborda y también por la empatía personal (entre los directivos o docentes, por un lado, y los responsables de dependencias o programas municipales, por el otro).

Por otra parte, resultó sorprendente que escuelas elegidas por ser más proclives a participar en temas correspondientes a la mejora personal de los alumnos (salud, drogadicción, otros), tales como la 422 (Paulo Freire) y el Liceo Polivalente “Héroes de la Concepción” (A-85) fueran consideradas remisas a comportarse como “motores de desarrollo” a través de la participación en la planificación territorial y la elaboración del presupuesto participativo. En ambos casos se generaba una apertura en la medida en que fuera “funcional” a las necesidades de la escuela, pero no necesariamente la escuela era “funcional” al territorio. La actividad externa fue vista por los directivos como distractiva. No obstante ello, el personal de ambas se mostró proclive a la intersectorialidad y fueron visitadas a fin de conocer la mirada desde dentro por parte de sus directivos y docentes.

La Escuela 422, caracterizada como una de las más pobres y considerada de riesgo, surgió a comienzos de los ‘80 como respuesta a la demanda de la comunidad, de modo que es una de esas instituciones “con historia”, donde los padres de los actuales alumnos también pasaron por sus aulas. Antes de que asumiera el Director a cargo en el momento del trabajo de campo, la escuela arrastraba problemas de matrícula y rendimiento educativo, lo cual estaba acompañado por falta de liderazgo y de integración de los profesores. Este fenómeno fue revertido, se puso en marcha un proyecto educativo institucional y se impulsaron variadas actividades intersectoriales, además del Programa “Previene” y el de Salud Escolar. Se destaca el trabajo que se comenzó a realizar con las familias, convocándolas a la escuela y visitándolas en sus hogares, teniendo como resultado notables mejoras en la matrícula y el rendimiento académico<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> En la prueba SIMCE de 1999 había recibido el último puntaje de Cerro Navia en Matemáticas y Lenguas en el 4º básico, mientras que en 2002 obtuvo el 7º lugar en Cerro Navia y el mejor del Sector Territorial.

El Director y los docentes destacaron que, tras el propósito de recuperar la escuela, fue necesario generar alianzas con las familias y articular con los demás servicios sociales en los que fuera posible apoyarse (salud, alimentación, prevención de problemas de violencia y drogadicción, atención psicológica, etc.) dada la situación de riesgo en la que se encontraban sus alumnos. Respecto de la invitación de la DIDECO para participar en la mesa territorial, señalaron que desde su perspectiva, es necesario trabajar por etapas, dándole prioridad al trabajo con las familias para mejorar las condiciones de los alumnos. En sus palabras: “Si no trabajábamos primero casa por casa para resolver los problemas de nuestros alumnos con sus padres, luego iba a ser imposible pararnos frente a la comunidad con autoridad” (entrevista a directivos y docentes de la Escuela 422 “Paulo Freire”, 2004).

Otra institución educativa, el Liceo Polivalente “Héroes de la Concepción” (A-85) también mostró una alta receptividad para trabajar articuladamente con otros sectores y cierta reticencia para abrirse al trabajo participativo territorial. Su gama de relaciones va desde el sector salud hasta el de trabajo, pasando por los de alimentación, protección a la niñez y adolescencia, drogadicción, apoyo y producción familiar, becas y tecnología. Se observó que, para mantener la articulación intersectorial maneja una estrategia que combina la asignación (rentada) de horas a algunos profesores para dedicarse específicamente a estas tareas, contactos institucionales y relaciones personales (estos últimos, sobre todo para cuando se trata de resolver problemas de emergencia).

Este liceo es una institución de jornada completa que tiene una modalidad humanista–científica y otra técnico–profesional. Recibe apoyo focalizado por parte del Ministerio de Educación y los profesores ven llegar muchos recursos, los cuales son visualizados como oportunidades que es menester aprovechar.

Al preguntar cuáles son las motivaciones que los mueven los docentes y el directivo señalaron dos aspectos: a) lo hacen por vocación (“el profesor tiene que ser más que profesor”), b) existe una fuerte identidad institucional. El Director tenía, en el momento de la entrevista, cinco años de antigüedad

en ese cargo y todo el equipo directivo dio clases en la institución y fue formado en ella. Por otra parte, existe un mecanismo de “selección” (en el que pesa, entre otros aspectos, la actitud de compromiso con el liceo) para los nuevos contratados que se van incorporando en reemplazo de los que se retiran (cuestión en la que gozan del apoyo de la Dirección de Educación).

En relación con los padres destacaron que, si bien la dirigencia es muy activa, la escasa participación de los padres y apoderados es un déficit que aún no se ha podido resolver.

Cuando se les solicitó información y puntos de vista sobre la Mesa Territorial, señalaron que la relación es mala, que no se ha entablado vínculo con el encargado territorial y adujeron que “no han sido invitados a las reuniones”. Dijeron no darle gran importancia al hecho puesto que “la gente participa en esa comuna cuando hay una necesidad muy concreta”. De lo contrario, sólo se hace presente el núcleo escaso de dirigentes. Más aún, consideraron “que es poco necesario por que el Sector (Nº 7) es más o menos céntrico y no tiene problemas importantes de construcción o locomoción” (entrevista a docentes y directivos del Liceo Polivalente “Héroes de la Concepción” A-85, 2004).

Otra institución visitada, el Complejo Educacional Cerro Navia, fue considerado, en cambio, como proclive a la intersectorialidad y a la apertura para contribuir con el desarrollo territorial. Este centro educativo también tiene su carga histórica. Según su matrícula y los resultados de las pruebas SIMCE ocupaba el último lugar en la Región Metropolitana de Santiago. Sin embargo, el equipo de PIIE destacó que “la reversión de esa situación en los últimos años generó un imaginario de que es posible mejorar” (entrevista 2005).

Los profesores de este centro señalaron como problema el hecho de haber devenido en los últimos tiempos “ejecutores de decisiones que vienen de arriba”. Con esta expresión hicieron referencia al hecho de que la asignación de recursos tales como becas, útiles y alimentos son manejadas con criterios estadísticos desde el Ministerio de Educación, el Ministerio de Planificación u otra dependencia social nacional, de modo tal que ni la

escuela ni la CORMUCENA toman decisiones al respecto<sup>100</sup>. En este sentido manifestaron añorar la época en que podían emitir opinión y decidir acerca de las familias y alumnos que necesitaban recibir recursos. Un reclamo similar emitieron en relación con la atención en salud de sus alumnos, expresando que una vez que los alumnos son derivados no reciben devolución ni tampoco cuentan con una instancia de debate. En la misma línea manifestaron su inquietud por los problemas de la comunidad circundante a la escuela y manifestaron que su participación en los asuntos de orden territorial era considerada una responsabilidad que constituye una extensión de su compromiso escolar.

En general se observa que el compromiso y el entusiasmo de los docentes encuentran sus raíces en la historia previa a la dictadura e incluso de lucha contra la misma, de la cual queda una rémora cultural de protección y cuidado hacia sus alumnos. La participación territorial, en cambio, no es ignorada como una ventana de oportunidad, pero existe cierto descreimiento acerca de las posibilidades de progreso (se reitera que ya no existe el nivel de efervescencia de antaño y se insiste en la baja representatividad de los dirigentes) y al no haber “reivindicación” o “lucha” (es una municipalidad “amiga” quien convoca a participar) se confía en lo que las autoridades hacen por su cuenta (entrevista a directivos y docentes del Complejo Educacional Cerro Navia, 2005).

A lo largo de las entrevistas se notó que los docentes y directivos de Cerro Navia están dispuestos a participar en actividades intersectoriales más bien movidos por el paraguas institucional en el que están insertos, por tratarse de una política oficial de la Comuna y por encontrar –cuando se dan– condiciones que encauzan este tipo de actividades dentro de los acuerdos laborales. De allí que en estas instituciones sea mayor la articulación intersectorial en casos como el del Programa de Salud Escolar, más escasa en “Previene” y casi nula en las actividades del Presupuesto Participativo o de Programa de Microplanificación (los que participan en estos últimos lo hacen más bien como vecinos que como docentes).

---

<sup>100</sup> Se refirieron sobre todo al Programa “Puente”, de Chile Solidario.

## **CAPÍTULO 5**

### **ANÁLISIS COMPARADO DE LA INTERSECTORIALIDAD EN AMBOS CASOS**

En este capítulo se presenta una visión sintética de las prácticas intersectoriales en el campo de desarrollo local, posando la mirada de manera especial en el sector educativo y comparando los casos expuestos en los dos capítulos anteriores. En primer lugar, se ofrece un análisis del proceso de constitución y despliegue de los campos de desarrollo local y sus implicancias para la intersectorialidad, organizado en tres etapas en relación con su organización comunitaria (ascenso, apogeo y debilitamiento). En segundo lugar se examina la dinámica de los actores a nivel local, con detenimiento en las distintas categorías de organizaciones y las características de las relaciones que entablan entre ellos.

Posteriormente se presenta un análisis de los factores facilitadores y obstaculizadores de la intersectorialidad, clasificándolos en políticos, institucionales y culturales. Luego se aclara que el desarrollo de la intersectorialidad a nivel local no significa un cambio de patrones verticales por patrones horizontales sino que se mantienen aquéllos aunque reconfigurados por éstos. A continuación se analiza la incidencia del tipo de institucionalidad de los sectores (dura / blanda) en el desarrollo de la intersectorialidad y se caracterizan tres tipos de intersectorialidad existentes en los casos estudiados en relación con el campo educativo.

Finalmente el foco se dirige hacia la escuela, analizando la tensión que se vive entre la necesidad de colaboración y auxilio externos que tienen los centros educativos y la existencia de una gramática resistente al cambio. En esta línea se caracterizan los actores educativos que fueron presentados en la primer parte de los Capítulos 3 y 4 (directivos, docentes y padres) y posteriormente se dan a conocer las motivaciones detectadas en directivos y docentes para entablar relaciones intersectoriales.

## **1. Ascenso, apogeo y debilitamiento de la organización comunitaria: ¿cuáles fueron las implicancias?**

Resulta útil sacar conclusiones a través de la comparación histórica de la constitución de ambos campos de desarrollo local, haciendo hincapié en su organización comunitaria, dado que ésta fue la impulsora y sostenedora de la configuración de los mismos. En ambos casos puede observarse la existencia de un proceso de ascenso identificado con la lucha y la organización popular, en épocas en que ambas localidades estaban lejos de ser constituidas como municipios. En esta fase, al menos en algún momento, el poder político fue visualizado como enemigo o adversario. Fue así durante todo el tiempo en Cerro Navia, cuando su población sufría el peso de la dictadura militar y en Villa El Salvador se pasó de una situación inicial de oposición a otra de alianza durante el gobierno de Velazco Alvarado.

El apogeo tuvo su correlato con el punto de encuentro entre la organización comunitaria y el poder político (obviamente, en comunidad de intereses). Fue el caso de la alcaldía de Michel Azcueta y Martín Pumar en Villa El Salvador, primeras autoridades luego de la creación de la Municipalidad y el de Cristina Girardi en Cerro Navia, electa por tres períodos entre 1996 y 2008. De perfil progresista, todos estos políticos trabajaron y podría decirse que fueron la expresión de movimientos políticos incubados durante años. Durante el apogeo, el centro del poder del campo fue desplazándose de la organización comunitaria al espacio político y administrativo de ambos municipios. En Villa El Salvador la localidad “gana” el estatus municipal; en Cerro Navia, la municipalización es parte del proceso descentralizador de la dictadura, pero posteriormente el gobierno de la Municipalidad es ocupado por expresiones democráticas (durante la gestión de Girardi, el Partido por la Democracia) con apoyo de las organizaciones populares (a esa altura, algo más débiles que en Villa El Salvador) durante la etapa del gobierno de la Concertación Democrática a nivel nacional.

La municipalización de Villa El Salvador tuvo dos momentos de movilización: 1) el de Michel Azcueta, que le dio fuerza estatal a la estructuración del espacio local; 2) el de Martín Pumar, con la puesta en

marcha del Plan de Desarrollo Integral<sup>101</sup>. Fueron momentos de encuentro entre la organización comunitaria y la estructuración municipal, en los que los procesos de movilización y municipalización se alimentaron mutuamente.

La municipalización de Cerro Navia, en cambio, no fue un producto de la movilización comunitaria como en Villa El Salvador. Si bien la comunidad asentada en el lugar cuenta con una tradición de lucha que data de los años '60, el proceso de municipalización se enmarcó en la estrategia descentralizadora de la dictadura de Pinochet, cuyo objeto fue minimizar la presencia del Estado, fragmentar las demandas de los gremios y las organizaciones sociales y dar mayor preponderancia a las relaciones de mercado. De este modo, la municipalización se dio en una sociedad acallada, víctima de una firme represión. No podía esperarse en estas circunstancias ningún proceso de movilización popular ni de organización concomitante. Fue a posteriori, en los '80, cuando surgieron nuevos aires de libertad y participación. Pero en este nuevo escenario es clara ya la presencia de una impronta individualista que sucede a la ruptura del tejido social en la sociedad chilena, la cual dio lugar al temor y la indiferencia social.

Con el advenimiento de la democracia y con la presencia del Partido por la Democracia en el gobierno municipal se entabló una relación “armónica” y continuada en el marco de la Concertación Democrática. Desde el municipio se ejerció una notoria resistencia a los ingredientes neoliberales que subsisten en el esquema de la descentralización educativa y también se escuchó una queja (en la entrevista a la Alcaldesa, 2004) por lo que se considera una descentralización insuficiente.

Se podría decir que, así como en Villa El Salvador las autoridades políticas potenciaron el movimiento comunitario (en una primera etapa, la de los gobiernos de Azcueta y Pumar), en Cerro Navia hubo también un impulso notorio para fortalecer la organización de la comunidad y su

---

<sup>101</sup> En el Capítulo 3 se señala otra etapa posterior, de carácter desmovilizador, que corresponde al gobierno de Jaime Zea, quien ocupaba el cargo de Alcalde durante la segunda visita de campo de este trabajo (2004).

movilización durante este período. A diferencia de lo que ocurre en Villa El Salvador, en donde las lógicas horizontales están impregnadas por el entretejido comunitario, en Cerro Navia éstas se apoyan en el entramado institucional de la Municipalidad, espacio desde el cual se ha intentado generar mayor organización y movilización comunitaria con limitado éxito (debido a las lógicas individualistas que prevalecen en la cultura de la comunidad).

En relación con la intersectorialidad, se verá posteriormente que la estructuración vertical subsiste, aunque se reconfigura con las discusiones integrales de los problemas, con las agendas propuestas y con las redes de actores. Pero tanto en un caso como en el otro, al apoyarse y/o promover la organización y movilización comunitaria, las autoridades trabajaron por esta reconfiguración, favoreciendo la acción intersectorial. Si las formas de regulación vertical existían (a través de instituciones del gobierno central instaladas en el espacio local) con amplia primacía previo a la alianza entre el poder comunitario y el poder político, al producirse el encuentro se abrieron los caminos para generar mejores condiciones de articulación intersectorial.

Una etapa posterior corresponde al gobierno de Jaime Zea en Villa El Salvador, que podría llamarse “racionalizadora” o “modernizadora”, de la mano de un discurso y pensamiento de tipo gerencialista. Si bien miembro de la misma fuerza política y heredero del Alcalde anterior, durante el gobierno de Zea se generan distancias y una relación de competencia entre las autoridades municipales y comunitarias. A su vez, en las postrimerías del gobierno de Cristina Girardi (posteriormente la Municipalidad será ocupada por una fuerza de derecha) se advierte un decaimiento de la relación aunque por un motivo diferente (debilitamiento de la fuerza política en la que se apoyaba el gobierno local).

En el siguiente cuadro se presenta el cariz que adquiere la combinación entre formas de regulación en virtud del tipo de relación que se entabló entre el poder comunitario y el poder político en los diferentes momentos del campo local.

**Cuadro 6. Formas de regulación en relación con el momento de desarrollo del campo y la relación entre poder comunitario y poder político**

<b>Momento de desarrollo del campo (en relación con la organización comunitaria)</b>	<b>Relación poder comunitario / poder político</b>	<b>Formas de regulación</b>
Ascenso	Oposición al poder político  Ausencia de poder político afín a la organización comunitaria	Predominio de las formas verticales  Emergencia de las formas horizontales
Apogeo	El poder comunitario genera su propio poder político  Encuentro entre el poder político y el poder comunitario	Entrelazamiento entre formas verticales y horizontales
Debilitamiento	Distanciamiento entre el poder político y el poder comunitario	Disminución de la vigencia de las formas horizontales

**Fuente:** Elaboración propia con información extraída del trabajo de campo.

## **2. La dinámica de los actores en el campo de desarrollo local y la articulación intersectorial**

En un análisis más diversificado cabe preguntarse, en función de lo que se pudo observar en ambos casos, qué es lo que impulsa a los distintos actores del campo local a relacionarse entre sí, a buscar alianzas y a generar redes.

Las organizaciones de la comunidad adquieren vías de relación y obtención de recursos al relacionarse (verticalmente, temáticamente,

sectorialmente) con las autoridades políticas y con organizaciones no gubernamentales, de carácter nacional o internacional, que hacen su aporte en el espacio local. A su vez, son proveedoras del contacto entre el sector público y la comunidad o entre la cooperación nacional e internacional y la comunidad. Sin embargo, alimentan su propio poder en la medida en que se relacionan, horizontalmente, entre sí. En esta relación se intercambia información, se proveen contactos, se habla “de igual a igual” y se negocia el modo de mantener representatividad y respeto por parte de sus bases respectivas. Es del entramado de relaciones con otras organizaciones iguales (ya sea coaligándose o interpelándose) donde obtuvieron la identidad local, donde encuentran su historia y es allí donde radica la fuerza para gestionar, reclamar y participar frente a la autoridad política. En este proceso de reclamo se identifican problemas comunes y se esbozan las soluciones integrales.

Se puede decir que existe competencia entre las organizaciones por los recursos que se gestionan en el poder gubernamental, competencia que se ordena o administra en la medida en que las organizaciones del territorio se estructuran sectorialmente. Pero también existe colaboración por el hecho de participar de una misma condición y, en este sentido, se desarrollan relaciones horizontales informales.

Se ha visto en el punto anterior que no son equiparables los modos de organización comunitaria en Villa El Salvador y en Cerro Navia. En la primera localidad, la organización espacial (manzanas, grupos residenciales y sectores) tiene una nítida conexión con la organización social cuya cúspide se encuentra en la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES), autoridad máxima en el ámbito comunitario. La CUAVES es la autoridad intersectorial por excelencia como así también las instancias subordinadas de organización territorial, pero fue perdiendo terreno a medida que se desarrollaron las mesas (con un carácter más sectorial) y fue traspasando a la autoridad municipal su capacidad de gestionar la articulación intersectorial. En Cerro Navia nunca llegó a gestarse una autoridad comunitaria común sino que desde el comienzo de la democracia fue la Municipalidad la que promovió la participación de las

organizaciones, las cuales, pese a que varias de ellas se mantienen desde épocas anteriores de lucha contra la dictadura, tienen poco poder de movilización y baja representación. Así, mientras en Villa El Salvador los lazos interorganizacionales horizontales siguen aún manteniendo fuerza en la comunidad, en Cerro Navia las formas de articulación horizontal que prevalecen son las que se dan entre las autoridades intermedias (aquéllas que gobiernan cerca de la Alcaldesa) y entre los cuadros inferiores del Estado local en la medida en que éstos se sienten identificados con el proyecto político del gobierno. Los agentes comunitarios no tienen el nivel de iniciativa que conservan los de Villa El Salvador y siguen – motivados políticamente– a la zaga de los agentes estatales.

Por conveniencia personal o institucional, por mandato de instancias superiores o por altruismo, varios agentes educativos (directivos y docentes) entablan relaciones horizontales que fortalecen su prestigio frente a la comunidad y que también les permiten adquirir mayor visibilidad en su propio campo sectorial. El contacto horizontal con otras organizaciones del Estado nacional ubicadas en el territorio o con organizaciones municipales creadas en virtud de la descentralización de servicios sociales y –no poco importante– su contacto con la comunidad les permite “despegar” y adquirir mayor fuerza para negociar con el centro de decisión nacional (es decir, Ministerio de Educación e instancias intermedias) o con el centro de decisión local. De este modo se adquieren ventajas que no se conseguirían normalmente: recursos adicionales para los ámbitos donde se trabaja, reconocimiento por parte de las autoridades, prestigio profesional dentro de su propio campo y a veces también retribuciones especiales.

Pero en general, los agentes del Estado nacional (se ve especialmente en Villa El Salvador, donde los servicios sociales de educación y salud no han sido descentralizados) tienen una antigua y estrecha relación vertical, propia de la estructuración histórica de los respectivos sectores, que genera prácticas de acción aisladas. Forman parte de campos específicos en los que tienen una ubicación marginal. Como encargados, profesionales o burócratas de escuelas, centros de salud, hospitales u oficinas, son proveedores de servicios y esta actividad les da prestigio frente a la

comunidad y respeto por parte de ella. No obstante ello, entran en el juego horizontal (de relación entre sí de modo directo, o a través de la interpelación de las organizaciones de la comunidad) sólo cuando son desbordados por situaciones problemáticas, por la emergencia, o cuando encuentran oportunidades de potenciar su accionar.

En el caso de los servicios descentralizados (sectores de educación, salud y desarrollo social en Cerro Navia; sólo desarrollo social en Villa El Salvador) se encuentran condiciones para que las motivaciones en pro de la intersectorialidad se intensifiquen. Sin dejar de vivir una atracción por su propio campo, correspondiente al sector donde actúan, sus agentes son una parte más integrada al campo de desarrollo local, en virtud de la fuerza institucional propia de la pertenencia municipal. Una buena porción de decisiones es tomada en la propia Municipalidad, razón por la cual estrechan filas con la misma y es el centro político de ésta el lugar atracción desde donde se busca mayor visibilidad y un posicionamiento conveniente para lograr ventajas.

El Alcalde o la Alcaldesa y su equipo de gobierno, figuras siempre cercanas a la comunidad, a diferencia de las autoridades políticas nacionales o intermedias, les brinda un margen de autoridad no sólo institucional sino también político, les permite contar con poder de convocatoria a la comunidad y también otorgar mayor legitimidad a lo que hacen junto con ellos las organizaciones de la sociedad civil. La comunidad y sus organizaciones constituyen su contraparte y al entablar relación con ella también compiten entre sí por este “bien” de carácter político (en este sentido la comunidad constituye su “base”).

Hay que diferenciar en esto la situación de los profesionales y burócratas que están en el mero nivel de contacto (docentes, enfermeros, médicos, trabajadores sociales, etc.) de la de aquéllos que se ubican en niveles superiores de decisión. En este último caso, aún cuando la competencia se intensifica (interés por preservar sus “nichos”) también se hace más necesario “estrechar filas” (lo cual es un estímulo para trabajar intersectorialmente) a fin de mantener la hegemonía política del equipo gobernante y mantenerse en el gobierno.

La situación descrita para los niveles técnicos que dirigen el sector es válida también para los actores políticos (autoridades y agentes superiores del aparato municipal, regidores/consejeros y militantes políticos). Si bien su nombramiento no está asociado necesariamente a algún tipo de formación técnica profesional, muchas veces terminan adscribiendo a algún campo porque allí está la fuente de recursos que les permite hacer intercambios con la comunidad y ganar autoridad. En este sentido, juegan el mismo juego de competencia y colaboración intersectorial que se ha descrito anteriormente. Pero además, son los responsables natos de la construcción de consenso y la producción de hegemonía política local. Actúan con la lógica política (contienda/consenso y acumulación de poder) apoyándose en la lógica técnica (relación medios-fines). La lógica política tiene también sus formas verticales de regulación, cuando diferentes corrientes políticas con un centro de decisiones extracomunitario (generalmente ubicado en el nivel nacional) compiten en un mismo territorio.

No obstante lo anterior, la lógica política resulta favorecedora de la intersectorialidad en la medida en que existe un proyecto local reflejado en la planificación estratégica (tal como se encontró en Villa El Salvador con el Plan de Desarrollo Integral y en Cerro Navia con el Plan de Desarrollo Comunitario) y en la movilización política unificada en torno a la figura del Alcalde.

Otro tipo importante de actor encontrado en ambos casos es el de las organizaciones no gubernamentales. Con el capital que poseen (económico, cultural, social y simbólico), pueden brindar apoyo financiero, técnico y de conocimiento, del mismo modo que lo hacen las agencias de gobierno, aunque con la libertad de elegir sobre qué tema trabajar, qué tipo de acciones apoyar y con qué sujetos contribuir. En consecuencia, constituyen una relación apetecible tanto para los gobiernos locales como para las organizaciones de la sociedad civil, aunque son los gobiernos más débiles institucionalmente, como el de Villa El Salvador, los que evidencian un interés mayor (ya se ha señalado que el despliegue y la inserción de las ONG en Villa El Salvador es más notorio que en Cerro Navia).

Además de proveer recursos de distinto tipo, las ONG son un importante medio para entablar relaciones más allá del espacio local, de alcance nacional e internacional, que brindan visibilidad y posibilidades de multiplicar el capital social y por ende, las fuentes de obtención de recursos. Un ejemplo de ello es la organización “Amigos de Villa” que difunde y promueve el apoyo a la localidad desde un portal ([www.amigosdevilla.it](http://www.amigosdevilla.it)). El portal contiene profusa información sobre su historia y experiencias y en su página principal tiene una leyenda que dice: “De lo local a lo global: otro mundo es posible”.

Las ONG pueden reunir fondos provenientes de particulares o de gobiernos. En este sentido, canalizan los impulsos altruistas de sus donantes o el interés político de los gobiernos de distintos países del capitalismo avanzado por tener presencia en los países receptores. También encausan la vocación militante y de servicio de gran cantidad de agentes que se distribuyen en el territorio, muchos de ellos a su vez movidos por el interés de desarrollarse profesionalmente. Por otra parte, las ONG son portadoras de prestigio a nivel local, toda vez que aparecen, en muchos casos, como agentes no contaminados frente al desprestigio relativo que acumulan con el tiempo los dirigentes políticos y comunitarios del espacio local.

Toda ONG es a la vez receptora y prestadora de recursos, generándose de este modo una cadena de relaciones que puede ser analizada como una red. Las ONG internacionales de cooperación reciben fondos de donantes diversos y por otro lado, tienen un conjunto de donatarios distribuidos en el mundo. A su vez, en cada país, existen organizaciones de nivel nacional que se han estructurado en torno a determinadas áreas de interés que reciben fondos de las ONG internacionales como así también de agencias nacionales de desarrollo del primer mundo e incluso de algunos bancos de desarrollo. No faltan, por supuesto, ONG de alcance regional y por último están las que tienen inserción exclusivamente local.

Se puede hablar de una verdadera red de relaciones que tiene, en cada uno de estos puntos (ONG internacional, nacional, regional y local) un nodo

relacional<sup>102</sup>. Cada uno de estos nodos pertenece, a su vez, a otros andariveles relacionales que permiten contar con información y recursos complementarios, reconfigurar los focos de atención del accionar, y por último, reorientar los significados y los sentidos de la acción. En el marco de la lógica de proyectos a través de la cual se organizan las actividades de estas organizaciones, en cada nodo se planifican proyectos para ser presentados (solicitando financiamiento) a un nivel o instancia que podría denominarse “superior”, puesto que cuenta con la potestad de decidir qué apoyar y qué no apoyar, cuál línea y modalidad de acción financiar y cuál no.

Entre las numerosas ONG partícipes del desarrollo local en ambos casos de estudio, se puede tomar como ejemplos las que trabajaron en cada localidad promoviendo la intersectorialidad, cuyo trabajo fue analizado en los capítulos anteriores: El Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO) en Villa El Salvador y el Programa Interdisciplinario de Investigación Educativa (PIIE) en Cerro Navia. En relación con los programas que impulsaron en cada localidad recibieron financiamiento de la Fundación W. K. Kellogg y asistencia técnica del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE UNESCO Sede Regional Buenos Aires, pero ambas constituyen ámbitos receptores de variadas fuentes de donaciones en virtud del prestigio ganado a lo largo de su historia (más de cuarenta años de existencia en ambos casos). A su vez llegaron a sendas localidades proveyendo recursos técnicos y financieros, generando alianzas con las respectivas municipalidades, con otras ONG y con organizaciones comunitarias. En las páginas web de ambas ONG ([www.desco.org.pe](http://www.desco.org.pe) y [www.piie.cl](http://www.piie.cl)) se puede observar la gama de relaciones que cultivan a nivel nacional e internacional, las redes en las que participan, las alianzas que han formado y los proyectos y lugares donde trabajan.

También hay una relación de dependencia de los niveles “superiores” hacia los “inferiores”, puesto que el quehacer de los donatarios constituye la razón de ser de estas ONG y en ese sentido se ven obligadas a buscar dichos

---

<sup>102</sup> Cabe recordar la definición que Castells (2001) hace de redes, como “conjunto de nodos interconectados”.

donatarios, estructurar su demanda y capacitarlos para formular proyectos. No hay que olvidar además, que en el interior de cada organización se genera un juego de competencia de poder, y cada agente pone en riesgo su prestigio si los proyectos y las ONG a las que apoya no resultan exitosos. De allí que la buena relación (cuya necesidad obliga a una constante negociación) es condición para el afianzamiento de la ONG “superior” y de cada agente a cargo de un proyecto.

Lo anterior hace referencia a la lógica vertical de regulación de las ONG, en muchos casos asociadas a los sectores (hay ONG de educación, de salud, de protección a la infancia, de combate a la pobreza, etc.). Pero es de destacar las posibilidades con que cuentan como organizaciones de la sociedad civil para moverse con mayor libertad que el Estado en la toma de decisiones. Tienen en consecuencia mayor ductilidad, pudiendo adaptarse flexiblemente a las circunstancias, ya sea negociando con ONG pertenecientes a otros sectores, dividiendo roles o complementándose en las prestaciones que brindan.

Cabe aclararlo: las ONG compiten en el territorio local por sus clientes, ya sean gubernamentales u organizaciones comunitarias. También adquieren poder y compiten por ese poder (capacidad de incidir en el gobierno o en las organizaciones de la sociedad civil). Todo eso les permite “reproducir” sus condiciones de existencia. Las hace necesarias y visibles en las instancias “superiores” (nacionales e internacionales). Pero así también negocian, se adaptan, se alían y articulan entre sí, conforme a reglas del juego similares a las del mercado. Es en este sentido que su presencia es favorecedora de la intersectorialidad.

A continuación se ofrece un cuadro en el que se sintetiza este análisis a partir de la presentación de las características de las relaciones entabladas por cada una de las categorías de actores.

**Cuadro 7. Características de las relaciones de los actores que se desempeñan en el campo de desarrollo local**

Actores que se desempeñan en el campo local	Características de las relaciones
Organizaciones de la comunidad	<p>Adquieren vías de relación y obtención de recursos</p> <p>Proveen el contacto con la comunidad</p> <p>Entablan relaciones intersectoriales informales</p>
Aparatos y agentes del Estado nacional (educativos, salud, otros)	<p>Proveen servicios a la comunidad</p> <p>Entran al juego intersectorial por necesidades de emergencia o porque pueden ganar oportunidades</p> <p>Adquieren mayor visibilidad y fuerza para negociar con el centro</p>
Autoridades y agentes del aparato municipal, regidores/consejeros y militantes políticos	<p>Proveen poder de convocatoria y legitimación</p> <p>Compiten por sus “bases” comunitarias</p> <p>Interés de la burocracia por preservar sus “nichos”.</p> <p>El interés por preservar la hegemonía obliga a pertrechar filas</p> <p>La homogeneidad en función del proyecto local (plan estratégico de desarrollo) y la movilización política unificada en torno al Alcalde favorece la intersectorialidad</p>

<p>Organizaciones no gubernamentales</p>	<p>Proveen recursos económicos, técnicos y de conocimiento</p> <p>Canalizan la vocación altruista, militante y de desarrollo profesional</p> <p>Son un canal de relación extralocal</p> <p>Interés por ganar clientela (gubernamental y comunitaria)</p> <p>Ductilidad para entablar relaciones horizontales que favorece la intersectorialidad</p>
--	---

**Fuente:** elaboración propia con información extraída del trabajo de campo

### **3. Incidencia de los factores políticos, institucionales y culturales en la generación de intersectorialidad.**

A fin de presentar un análisis sobre la incidencia de los factores políticos, institucionales y culturales se señalan algunos rasgos comunes y diferentes en los casos de esta investigación.

Los municipios y las comunidades de ambas villas tienen alta visibilidad, tanto nacional como internacional. Son centros de atención para la cooperación internacional y reciben donaciones del exterior, además de ser objeto de investigación por tratarse de experiencias singulares, ser centro de atención de autoridades nacionales e internacionales, recibir visitas de centros académicos y de desarrollo y realizar intercambios con ciudades hermanas. Sus alcaldes reciben a su vez invitaciones varias para exponer sobre la experiencia local. En virtud de estas condiciones son municipios ubicados en condiciones ventajosas para atraer iniciativas y recursos.

Dadas estas características, los municipios son pequeños “Estados recipientes” a los que se derivan recursos y proyectos. A los ámbitos tradicionales de los municipios, tales como limpieza, recolección de basura, alumbrado, cuidado de espacios verdes, etc., se le agregan nuevos servicios

relacionados con el desarrollo social (los dos casos analizados en este trabajo), con educación y salud (sólo en Cerro Navia). Por medio de este mecanismo se reproducen las compartimentaciones sectoriales: al no contar con recursos propios, las políticas sociales locales se deben adaptar a la compartimentación que existe en las estructuras del Estado Nacional.

Pero tal como se señala en el Capítulo 2, este Estado municipal no es un mero calco de las instancias jurisdiccionales superiores. Se desarrollan ciertas dinámicas autónomas facilitadas por la interpelación de la comunidad o simplemente por la cercanía existente entre los sujetos destinatarios de las políticas y los agentes proveedores del Estado. La integralidad de las problemáticas sociales que deben ser resueltas reclama o induce la generación de respuestas integrales, lo cual favorece la conformación de regulaciones horizontales. Ejemplo de ello es el encuentro generado entre agentes educativos y otros especialistas en protección de niños y adolescentes contra el maltrato, pertenecientes a la Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente, en Villa El Salvador; o entre el sector educativo y profesionales dedicados a la prevención contra el consumo de sustancias adictivas (Programa Previene, en Cerro Navia). Reorganización de recursos, nuevas relaciones, reglas del juego y hábitos se generaron en los espacios comunes correspondientes a estos casos puntuales que fueron analizados en los Capítulos 3 y 4, respectivamente, o a la acción concertada entre educación y salud, también analizados puntualmente en dichos capítulos.

Sin embargo, corroborando el análisis de Warren (1972), hay una puja entre las lógicas verticales y las horizontales en el espacio local, con cierto predominio de las primeras (inercia del Estado burocrático centralizado). Ésta es la situación que se da en relación con los sectores de educación y salud, los cuales o bien han quedado centralizados (o desconcentrados) en el gobierno nacional (Perú), o bien han sido descentralizados hacia los municipios (Chile). En el primer caso el peso de la lógica vertical se impone simplemente como producto del mantenimiento de las relaciones jerárquicas centradas en el gobierno nacional. En el segundo, pese a la descentralización, continúan vigentes las formas verticales (buena parte de

las decisiones sobre política educativa y de salud siguen teniendo su centro en el gobierno nacional) pero el margen de acción del Estado municipal genera una reconfiguración de las mismas a partir de la presencia de regulaciones horizontales.

Las lógicas horizontales (acuerdos entre organizaciones del gobierno, y también de éstas con las ONG y las organizaciones de la comunidad) tienen mayor presencia en áreas que fueron menos estructuradas en el Estado de Bienestar o que han cambiado de paradigma (por ejemplo: desarrollo social, infancia, presupuesto participativo, adicciones, violencia, tercera edad, género, juventud). La necesidad de buscar aliados en el ámbito de gobierno y los flujos comunicativos generados a partir del “mundo de la vida” (Cohen y Arato, 2002) facilitan y enriquecen la acción intersectorial, dado que no sólo se trata de intervenciones en gran medida experimentales sino que también cuentan con la comunidad como sujeto (socio, aliado) de intervención además de destinatario de los servicios públicos (prácticas de cogestión).

Los sectores de nueva institucionalidad (desarrollo social), pero además –como se puede observar en el caso de Cerro Navia– los de educación y salud, cuentan con nuevos márgenes para la iniciativa a través de la lógica de los proyectos y los fondos concursables. Una característica actual del Estado municipal es su adaptación a las nuevas condiciones de “ciudad por proyectos” y “ciudad en red” (Boltanski y Chiapello, 2002). El municipio ha pasado a ser un centro de “gestión” de recursos y de organización de los mismos en función de proyectos que “recrean” las iniciativas que provienen del poder central, agregándoles más recursos e inventiva. En esta generación constante de proyectos locales se producen instancias de conexión entre actores diversos (dependencias del gobierno municipal y de los otros niveles jurisdiccionales, ONG de nivel local, nacional e internacional, iglesias, organizaciones comunitarias, organizaciones empresariales y sindicales, etc.) que configuran redes de intercambio de conocimientos y recursos que tienen distintos niveles de densidad. En este contexto se generan nuevas condiciones para la apertura de espacios de intersectorialidad.

Tres dimensiones fueron tomadas en cuenta para analizar los factores facilitadores y obstaculizadoras de la intersectorialidad a nivel local: la política, la institucional y la cultural, cuyas definiciones conceptuales ya fueron señaladas en el Capítulo 2.

### ***a) Factores políticos***

Al hablar de factores políticos hacemos referencia a la generación y acumulación de poder (producción de consenso en torno a valores públicos y elección de prioridades) que le da orientación a la acción colectiva del campo de desarrollo local. Cabe destacar primero el lugar que ocupa el liderazgo de los alcaldes y la movilización de la población en torno a un proyecto compartido de desarrollo local. Las iniciativas de características intersectoriales, tales como la elaboración del Plan de Desarrollo Integral de Villa El Salvador o el Plan de Desarrollo Comunitario de Cerro Navia, la elaboración de presupuestos participativos en ambos casos, la educación tomada como desafío y como política de Estado (reflejado en Villa El Salvador a través del Congreso de Educación y la constitución de la Mesa de Educación, y en Cerro Navia a través de la iniciativa de convertir a las escuelas en centros promotores del desarrollo), la articulación de los sectores de educación, salud e infancia en la Corporación Municipal de Cerro Navia (CORMUCENA), la experiencia de los municipios escolares en Villa El Salvador, para tomar los ejemplos más llamativos, pudieron llevarse a cabo a partir de un liderazgo marcado de los respectivos alcaldes. A su vez, en ambos lugares la participación popular en las instancias de discusión y de propuestas para el diseño de políticas públicas constituyó un facilitador que le dio impulso y legitimidad a la planificación y la ejecución del desarrollo local.

En Cerro Navia, la intersectorialidad fue planteada como política del Estado local. Además de propugnar la articulación interna de la CORMUCENA, la Alcaldesa mantuvo una presencia constante de estimulación de la integración entre las distintas oficinas y sectores de su gobierno (aunque esto no redundara en buenos resultados en la relación entre la Dirección de Desarrollo Comunitario y la CORMUCENA, lo cual

se dio principalmente por factores de orden institucional tales como la alta rotación de autoridades en la primer dependencia –con la consecuente falta de continuidad en las políticas– y la diferencia de niveles de institucionalidad –blanda y dura, respectivamente–).

También, bajo el liderazgo político de los alcaldes, se desarrollaron las mesas de discusión y proposición de políticas (educación, salud, juventud y otras) en Villa El Salvador, y los grupos temáticos de trabajo en Cerro Navia, los que dieron lugar a la reflexión intrasectorial y dejaron sentadas las bases para llevar a cabo encuentros intersectoriales en el marco de los respectivos planes de desarrollo. Los alcaldes orientaron personalmente las experiencias de presupuesto participativo en ambas comunas y de microplanificación territorial en Cerro Navia.

De tal modo, las experiencias específicas que han sido analizadas en los Capítulos 3 y 4 (el Programa de la DEMUNA y el de Educación para la Salud en Villa El Salvador, y el Programa “Previene” y el de Salud Escolar en Cerro Navia) más otras que también han sido mencionadas encuentran un ordenador político en la figura de los alcaldes que agrega sentido, proyección estratégica y sustentabilidad a los móviles que de por sí impulsan a los agentes de sectores distintos a trabajar integradamente.

El siguiente cuadro ilustra la forma en que las relaciones se estrechan en el nivel del Alcalde Municipal. Allí se puede observar que, a medida que se acrecienta la distancia institucional con el centro de integración local (autoridad municipal y líder político), las tendencias o fuerzas de integración se debilitan, tanto hacia arriba (gobierno central) como hacia abajo (organizaciones comunitarias). De tal modo, la articulación intersectorial se incrementa en el nivel del Alcalde (graficado como un estrechamiento) y la figura resultante es similar a un reloj de arena.

**Figura 1. Articulación vertical y horizontal entre los sectores**



**Fuente:** Elaboración propia

Lo anteriormente señalado dice de la función facilitadora de la política, pero cabe aclarar que puede también ser obstaculizadora. No se encontró, durante el período que ocupó la investigación, divisiones de tipo político que “partieran” a la sociedad local (como ocurre en otros municipios) a partir de formas de regulación política de carácter vertical, dado que en ambos casos, los alcaldes, de orientación progresista, contaban con un amplio apoyo de la población. Pero sí se puede observar la diferencia entre ambas localidades en función de la relación política sostenida con el gobierno central. En Cerro Navia, durante el período que abarca la investigación, la fuerza gobernante nacional y local fue la Concertación Democrática, lo cual facilitó la acción mancomunada. No obstante ello, como ya se señalara anteriormente, la presencia de agentes de segundo

orden y de la línea de contacto con la comunidad que fueron heredados de la época de la dictadura constituía un escollo para el trabajo intersectorial (en la medida en que habían tomado una actitud de indiferencia o de resistencia solapada).

Por su parte, en Villa El Salvador, el gobierno local, también de signo progresista, fácilmente entraba en conflicto con la orientación neoliberal del gobierno nacional. El hecho de que la fuerza política local fuera visualizada como rival del poder central, dificultaba la interacción horizontal en un espacio donde tanto los centros educativos como los de salud no dependen del municipio local. El segundo Alcalde en el gobierno durante el trabajo de campo de la investigación, Jaime Zea, si bien provenía del mismo grupo de líderes que habían sido discípulos del formador y jefe originario (además de primer Alcalde de la villa), Michel Azcueta, intentó una política de *aggiornamento* con el neoliberalismo gobernante que no generó mejoras porque implicó una retracción de la relación estrecha que se tenía con las organizaciones comunitarias legendarias de Villa El Salvador. En tal sentido, el Alcalde tomó distancia del proyecto de desarrollo local tal como se había venido gestando en varias décadas de historia y a su vez, la cuota de densidad y fundamento que la organización comunitaria le daba a las relaciones intersectoriales se debilitó.

En relación con los gremios docentes, el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú no tuvo participación activa en los procesos transformadores de Villa El Salvador impulsados por el municipio y se hicieron presente diferencias de perspectiva dada la ubicación política e ideológica del sindicato, a la izquierda de la fuerza política gobernante local. En el caso de Cerro Navia, en cambio, la reunión mensual que sostenía el Director de Educación (luego Secretario General de la CORMUCENA) con el Colegio de Profesores constituía un espacio de conformación de negociación y consenso facilitador de prácticas innovadoras en los centros educativos (entre ellas, las de intersectorialidad), más allá de las diferencias políticas entre el gobierno local y el gremio.

## ***b) Factores institucionales***

Al hablar de factores institucionales, nos referimos a la constitución de reglas de juego para el funcionamiento del campo de desarrollo local, incluyendo las que atañen a la organización de estructuras con su correspondiente división de tareas y a la distribución de recursos. En ambos casos, se dio una dinámica institucional local integradora, a partir de las estructuras consultivas y de gestión que contaron con mandatos y estímulos para integrarse. Así como el liderazgo de los alcaldes hizo las veces de “paraguas” que cubría e impulso que estimulaba los esfuerzos de articulación, los planes de desarrollo de ambas localidades (el Plan de Desarrollo Integral en Villa El Salvador y Plan de Desarrollo Comunitario en Cerro Navia) brindaron un marco generador de las normas y prácticas institucionales a favor de la intersectorialidad.

A esto hay que agregar la existencia de condiciones favorecedoras provenientes de los gobiernos nacionales y ámbitos intermedios, tales como decisiones, reglas, incentivos y derivación de recursos. Tanto en las experiencias intersectoriales orientadas por la DEMUNA y el Programa de Educación para la Salud en Villa El Salvador como en las del Programa “Previene” y el de Salud Escolar de Cerro Navia, cuentan con antecedentes, directivas y orientación de recursos para su ejecución que emanan de instancias jurisdiccionales superiores.

Señalamos ahora algunas diferencias observadas entre los casos de estudio. Una de ellas fue la distancia que existe entre el proceso sostenido de descentralización en Chile, que fue brindando, pese a sus limitaciones, un marco institucional de mayor estabilidad, frente a los movimientos erráticos que ha tenido la descentralización en Perú, lo cual generó incertidumbre y descreimiento en Villa El Salvador. Las municipalidades chilenas, entre ellas Cerro Navia, fueron generando espacios institucionales estables que facilitan la articulación de políticas, y la Alcaldesa de esta localidad, si bien hizo uso de su marcada autoridad política y de su liderazgo, fue acompañando cada medida integradora con transformaciones institucionales (reglas del juego, normas, pautas escritas y no escritas) que quedaron instaladas, más allá de su persona. Asimismo, a los largo de los años se fue

formando una burocracia capacitada para el gobierno de las áreas descentralizadas, factor también facilitador de diálogo e intercambios intersectoriales. A diferencia de los procesos de descentralización (aunque incompleta) en los sectores de salud, educación, infancia y desarrollo social en Cerro Navia, en Villa El Salvador, si bien se cuenta con la descentralización de programas de desarrollo social, la centralización de los servicios de educación y salud constituye un obstáculo (además de que los intentos de descentralización que ha habido han sido erráticos).

La articulación intersectorial producida en Cerro Navia tuvo carácter predominante estatal (Estado local), lo que generó un avance en el desarrollo de capacidades políticas y técnicas entre los funcionarios para la toma de decisión, capacitación en el diseño y la gestión de proyectos y en la planificación de carácter estratégico. La planificación estratégica trascendió el enunciado de líneas de acción a desarrollar e incluyó líneas operativas que se insertan en el ejercicio presupuestario.

La cultura de movilización comunitaria de Villa El Salvador generó su propia fuerza política y una nutrida camada de líderes (entre los que se encontraban los primeros tres alcaldes). Este antecedente comunitario y político generó a su vez un proceso de institucionalidad que resultaba débil en la medida en que no existía la Municipalidad, y que una vez creada la misma se mantuvo en esa condición por las restricciones de tipo institucional provenientes del gobierno nacional.

En Villa El Salvador abundan ejemplos de intentos de producir intersectorialidad que fueron quedando por el camino. Las experiencias, no poco potentes, de articulación intersectorial por manzana constituyen hechos que fueron quedando aislados como una referencia mítica de una época fundacional. A diferencia de Cerro Navia, fueron quedando menos capacidades de planificación y gestión de proyectos. Cerro Navia generó sus normas y su burocracia, en Villa El Salvador se observó la subsistencia de una etapa preburocrática por lo que, a partir de las experiencias, no quedó capacidad instalada.

En cuanto a las ONG, en Villa El Salvador son más protagónicas, en la medida en que vienen a llenar un vacío de institucionalidad y

capacidades. Proponen políticas locales, promueven discusiones de agenda pública, apuntalan no sólo a la comunidad sino a la Municipalidad misma. En Cerro Navia, en cambio, el rol de las ONG es más subordinado, y éstas se “insertan” en los procesos del gobierno municipal.

Factores institucionales obstaculizadores de la intersectorialidad fueron la diversidad de estructuras, de regulaciones y de instancias jurisdiccionales de decisión que existen entre los sectores. En Cerro Navia, en el ámbito de la CORMUCENA se concentra el gobierno administrativo de la educación y la salud, pero los aspectos pedagógicos son responsabilidad del Departamento de Educación Provincial, que depende del Ministerio de Educación. A su vez, las políticas de desarrollo social dependen de la Dirección de Desarrollo Comunitario, la cual, si bien cuenta con mayor margen para el desarrollo de la lógica de proyectos (propio de la condición de débil institucionalidad del sector pero también –y esto es un rasgo innovador– a partir de la necesidad de contar con mayor interacción con los destinatarios) es receptora de programas nacionales “que bajan” con diseños y regulaciones emanados del centro. De este modo, los esfuerzos de regulación horizontal (que pueden realizarse por contar con cierto margen de libertad) entran en colisión con los patrones verticales que no sólo quedan como rémora del pasado sino que se siguen reproduciendo. Otro tanto ocurre con las intervenciones sociales que se llevan a cabo desde el mismo sector educación (JUNAEB), cuyo “formato” responde a un diseño y a directivas altamente centralizadas (recuérdese al respecto las quejas de algunos docentes de Cerro Navia respecto de la imposibilidad de opinar sobre cuáles son los alumnos que realmente necesitan las prestaciones).

En Villa El Salvador, los sectores de educación y salud pertenecen a estructuras nacionales que cuentan con instancias intermedias desconcentradas en el territorio (Unidades de Gestión Educativa Local y Direcciones de Salud, respectivamente) que no están radicadas en la villa y que tienen a su cargo grandes extensiones territoriales. Por su parte, existen varios programas de desarrollo social que están descentralizados en el Municipio (DEMUNA, Programa Vaso de Leche, PRONAA, entre otros). En este sentido, la acción intersectorial municipal encuentra más facilidad

para trabajar con aquellos sectores que están bajo su órbita por haber sido descentralizados y aborda los sectores no descentralizados con acciones de carácter marginal.

También debe señalarse la dificultad que hubo en Cerro Navia para incorporar los aspectos educativos en la práctica del presupuesto participativo, a partir del hecho de que este ejercicio es un proceso de regulación horizontal por antonomasia mientras que las instituciones educativas se siguen manejando, pese a la descentralización parcial, con regulaciones predominantemente verticales (es decir, regulaciones del sector que provienen del Estado nacional). Más aún ocurrió en Villa El Salvador con esta experiencia al no estar descentralizada la educación, dependiendo los centros de enseñanza directamente del Ministerio de Educación a través de la UGEL.

Otro aspecto diferente entre ambos casos refiere a la situación de los responsables de los organismos descentralizados o desconcentrados de educación. Mientras que los dirigentes de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) del Perú tuvieron poca estabilidad por existir una alta rotación de sus miembros en virtud de que los nombramientos (a cargo del Ministerio de Educación) tienen carácter político, en Cerro Navia, los dirigentes de la CORMUCENA (también de carácter político, designados por la Municipalidad) se mantuvieron estables y cuando hubo cambios fue por promociones internas, lo cual no generó discontinuidades en la gestión sino que la fortaleció.

### ***c) Factores culturales***

Entre los factores culturales incluimos las creencias, los valores comunitarios y el modo de relacionarse de las personas y de los grupos, que se expresan en gran parte en manifestaciones no reflexivas de la conducta. En cuanto a éstos, se destaca una diferencia entre Villa El Salvador y Cerro Navia. La población de aquella localidad tiene orígenes indígenas (inicialmente provenía de la sierra) con marcados componentes de vida comunitaria (fuerte ligazón familiar, relaciones de tipo adscriptivas, movilización solidaria), potenciados por el gobierno de Velazco Alvarado

en los orígenes de la villa y que luego permanecieron más allá de los signos políticos del gobierno central y del enfrentamiento que se produjo entre el ejército y la guerrilla. La alianza entre la comunidad de Villa El Salvador y el gobierno nacional del Perú que dio lugar a la constitución y el diseño de la villa produjo una cultura solidaria que sigue vigente, pese al desgaste, hasta hoy en día. Cerro Navia, pese a contar con importantes antecedentes de movilización y organización comunitaria, quedó en cambio marcada por las huellas que dejó la dictadura, la fractura del tejido social y la pérdida de la cultura solidaria. De ese modo emergió una cultura más individualista (como en toda la sociedad chilena) que fue dejando en el camino la levadura comunitaria de otrora.

Entre los factores culturales se puede también incluir en el análisis las culturas docentes predominantes. Si bien se verán más en detalle hacia el final de este capítulo, cabe adelantar el predominio de una cultura de servicio (tipo “sacerdote”) entre los docentes que fueron contactados para conocer sus prácticas profesionales, en Villa El Salvador (en línea con el estilo de solidaridad comunitaria del lugar) que se contrapone a la cultura de tipo “profesional” (apego más estricto a las normas, atención a las condiciones laborales y espíritu de reivindicación de sus derechos) que se observa predominantemente en Cerro Navia. No obstante estas predominancias, cabe aclarar que fueron encontradas ambas características entre los docentes de las dos localidades.

Se puede observar entonces, por un lado, la existencia de factores culturales de tipo solidario que favorecen la intersectorialidad en Villa El Salvador. Por el otro, un debilitamiento comunitario en Cerro Navia que no facilita los avances en el encuentro de sectores. A su vez, los facilitadores institucionales de la intersectorialidad son mayores en Cerro Navia, mientras que las condiciones más pobres de Villa El Salvador en materia institucional ha sido un factor que ha jugado en contra para lograr un éxito mayor en las prácticas intersectoriales.

En relación con la comunidad, en Villa El Salvador el proceso de articulación fue esencialmente comunitario, con apoyo y contención del

gobierno. En Cerro Navia fue predominantemente estatal, con canales de participación hacia la comunidad y menores niveles de respuesta.

Es de suponer que, si en Villa El Salvador hubieran existido las condiciones institucionales favorecedoras como aquéllas que tuvo Cerro Navia se hubiera generado una sinergia potenciadora entre lo institucional y la cultura comunitaria. Del mismo modo, se podría pensar que si en Cerro Navia se hubiera mantenido la fuerza de la cultura comunitaria de otrora, la intensidad de la experiencia intersectorial hubiera sido aún mayor.

A continuación se ofrece un cuadro en el que figuran los factores que facilitan u obstaculizan la intersectorialidad clasificados por dimensiones (política, institucional y cultural), según lo analizado anteriormente.

**Cuadro 8. Factores facilitadores y obstaculizadores de la intersectorialidad según las dimensiones política, institucional y cultural<sup>103</sup>**

<b>Dimensiones</b>	<b>Facilitadores</b>	<b>Obstaculizadores</b>
<b>Política</b>	<p>Liderazgo de los alcaldes</p> <p>Movilización de la población en torno a un proyecto compartido de desarrollo local</p> <p>Hegemonía de la fuerza política local gobernante</p> <p>Apoyo de la fuerza política nacional gobernante (Cerro Navia)</p> <p>Entendimiento con los gremios docentes (Cerro Navia)</p>	<p>Distancia entre la fuerza política local con la nacional gobernante (Villa El Salvador)</p> <p>Presencia de agentes de segundo orden heredados de la dictadura en las estructuras municipales (Cerro Navia)</p> <p>Falta de entendimiento con el gremio docente (Villa El Salvador)</p>
	<p>Descentralización hacia los municipios (política de Estado en Chile)</p> <p>Planes integrales de desarrollo (PDI en Villa El Salvador y PLADECO)</p>	<p>Centralismo y acciones de descentralización erráticas (Perú)</p>

<sup>103</sup> En los casos en que los factores han sido detectados sólo en una localidad, ésta se indica entre paréntesis. Cuando no se hace aclaración significa que los factores han sido encontrados en ambas localidades.

<p><b>Institucional</b></p>	<p>en Cerro Navia) como marco de política pública</p> <p>Decisiones, reglas e incentivos provenientes del “centro” para el trabajo intersectorial en relación con algunos programas</p> <p>Pasaje de la movilización política y del liderazgo de la Alcaldesa al establecimiento de reglas del juego que faciliten la articulación (Cerro Navia)</p> <p>Estado local como garante de la intersectorialidad (Cerro Navia)</p> <p>Burocracia estatal capacitada (Cerro Navia)</p> <p>Estabilidad de los responsables de los organismos descentralizados de educación y salud (Cerro Navia)</p>	<p>Restricciones provenientes del gobierno nacional que chocaron con la institucionalidad autónoma desarrollada en el plano local (Villa El Salvador)</p> <p>Diversidad de estructuras, niveles jurisdiccionales y regulaciones en los sectores sociales</p> <p>Falta de estabilidad de los responsables de los organismos desconcentrados de educación y salud (Villa El Salvador)</p>
<p><b>Cultural</b></p>	<p>Cultura solidaria de bases comunitarias (Villa El Salvador)</p> <p>Cultura “sacerdotal” de los docentes (Villa El Salvador)</p>	<p>Debilitamiento comunitario y cultura individualista (Cerro Navia)</p> <p>Cultura endogámica de los sectores</p> <p>Cultura “profesional” de los docentes (Cerro Navia)</p>

**Fuente:** Elaboración propia con base en la información recogida en el trabajo de campo

#### 4. De lo espacial a lo temático

Se ha observado que tanto en Villa El Salvador como en Cerro Navia, existen dos tipos de organizaciones de proximidad: las “territoriales”, que representan a grupos de vecinos organizados a partir de su ubicación en el espacio local; y las “temáticas”, que para los vecinos tienen carácter más

bien electivo y que se han constituido para elaborar agendas, discernir problemas y buscar soluciones en el marco la planificación integral local (grupos o mesas de trabajo). A su vez, en relación con las últimas, ya fuera antes, durante o después de su constitución, se han conformado redes en torno a temas sensibles (drogadicción, violencia, infancia, etc.) con la presencia de agentes gubernamentales y de las ONG.

Se observa que las lógicas “verticales” de los sectores (incluido el sector educación), que existen en las estructuras públicas de orden nacional, se entrelazan con las lógicas de relación horizontal (tanto las que se dan a nivel del gobierno municipal como de la sociedad civil). En ambos casos de estudio se ha detectado un deslizamiento en el espacio local que va del eje organizativo desde lo territorial a lo temático. No significa esto que lo territorial haya dejado de tener presencia puesto que, de hecho, las formas temáticas de organización (mesas y redes) son territoriales, sino que a través de ellas recobran vigencia los patrones de regulación vertical y que el nudo de integración se ha deslizado desde la comunidad hacia un nivel superior ubicado en la autoridad municipal (el Alcalde como figura política, la Municipalidad como figura institucional).

Una primera ola de movilización le dio a las formas de organización territorial el rol integrador. Esta ola estaba en consonancia con la urgencia de los problemas relacionados con la organización del hábitat (vivienda, urbanización, barrido, limpieza, alumbrado y otros servicios básicos). También imperan estos problemas a la hora de darle a la comunidad injerencia en la elaboración del presupuesto (experiencias de presupuesto participativo). Otros temas de gobierno, tales como salud, educación, trabajo y producción (precisamente los que tienen estructuras de servicios con tradición centralista como los dos primeros o aquéllos cuyas variables se “mueven” nacionalmente como los dos últimos), son dejados para momentos posteriores. Es más, cuando llega la hora de abordarlos, requieren un trabajo de “especialistas” y deben amoldarse a las estructuras de gobierno vigentes.

Mientras que los problemas relacionados con el hábitat encuentran solución cuando se configuran los espacios locales (coincidente con el

período de efervescencia de la movilización) y luego, aunque no desaparecen, dejan de ser tan convocantes, los demás requieren una atención permanente a lo largo del tiempo. Además, su tratamiento requiere, aparte del saber técnico, mayor debate y construcción de consenso, puesto que los problemas no se resuelven en un ámbito espacial acotado, sino que atañen al conjunto del espacio local. Dejada de lado la lógica de “solicitar” (o reclamar por) una escuela o un centro de salud, la distribución de bienes y servicios y la instalación de los efectores pasa a ser un tema que requiere una planificación del espacio local como un todo.

En consecuencia, en los casos analizados, las lógicas horizontales que rigen a nivel local no sustituyen a las lógicas verticales, puesto que permanecen los patrones de división del trabajo, del saber, de la producción y de la administración. Es más, los patrones verticales siguen teniendo preeminencia pero se enhebran con otros (de carácter horizontal) que facilitan la intersectorialidad (con lo cual se corrobora la hipótesis de esta investigación, que figura en el anexo 1).

Se puede analizar este entretreído con dos momentos: Uno de efervescencia de la transversalidad en torno a la organización espacial y otro en el que los sectores pasan a ser ejes organizativos (con un tratamiento de las problemáticas en grupos, mesas o redes) pero reconfigurados en el marco de planificaciones estratégicas, orientados por un liderazgo político local y organizados en el marco de la institución municipal. Ésta es, precisamente, la ventana de oportunidad para el ejercicio de la intersectorialidad: Dejan de ser sectores aislados para ser partes que se interpelan mutuamente y tienen canales para dialogar en la búsqueda de soluciones.

## **5. La incidencia del tipo de institucionalidad de los sectores en el desarrollo de la intersectorialidad**

Al hablar de institucionalidad de los sectores nos referimos al desarrollo de su normativa, de su orgánica y de su burocracia, al peso de la cultura propia del sector, al nivel de definición de las estrategias y de programación de los cursos de acción. En este sentido, se pueden identificar, como se señaló en el Capítulo 1, tipos de institucionalidad dura o densa (temprana) frente a otra, de característica blanda o difusa (tardía).

El primer tipo encuentra como modelo el del sector de educación, que junto con su desarrollada institucionalidad en todos sus niveles, presenta una “gramática” resistente al cambio en las instituciones escolares. En este tipo se encuentra también el sector de salud, aunque con menos peso que el sector educación, además de tratarse de una institucionalidad desarrollada en un tiempo posterior. En el otro extremo se encuentran las políticas nuevas, de reciente configuración, de desarrollo social, tales como las que se ocupan de la pobreza, la violencia, la drogadicción, etc.

Cabe analizar el grado de relación que cada institución entabla con los destinatarios de su política, su familia y su medio comunitario. De este modo es posible conocer su apertura a la intersectorialidad a partir de su disponibilidad para ser interpelada por los beneficiarios y su medio.

En cuanto a la relación con la comunidad, el sector de educación se muestra desde antaño “autosuficiente” frente a la sociedad, dando en todo caso, cierta participación a la familia e intervención en actividades de orden periescolar a las organizaciones comunitarias. Se observa esta situación en el caso de Villa El Salvador, donde las APAFA, reguladas por una ley que les confiere un lugar destacado como actores del sistema educativo, se movilizan colaborando en la administración de los fondos para la reparación y el mantenimiento escolar y en otras tareas periescolares. Si bien está regulada la participación de las APAFA en los Consejos Educativos Institucionales (CONEI) de las escuelas, la efectivización de este rol está menos desarrollada. A su vez, en Cerro Navia, no es menor el desarrollo de los centros de padres, pero su actitud es más pasiva y dependiente de las direcciones de las escuelas. En ambos casos, la participación está concebida como la derivación de un conjunto de tareas ajenas a la actividad escolar específica de enseñar y aprender, que le da identidad a la institución escolar.

Los padres son informados sobre la marcha de los estudios de sus hijos, y si colaboran con su proceso de aprendizaje, lo hacen generalmente desde su casa.

Por su parte, la apertura de las escuelas a la comunidad es un fenómeno no promovido precisamente desde el sistema educativo sino que depende más bien del perfil y la predisposición que muestre el personal directivo y docente (tal como se ha podido ver en el último apartado de cada uno de los capítulos correspondientes a los casos, titulado “La mirada desde la escuela”).

El estudio muestra que las escuelas están predispuestas a abrirse para articular con otras políticas sociales en casos de necesidad inminente, tales como los problemas generados por la violencia familiar, escolar o del medio, problemas de abusos de menores, adicciones y otras cuestiones de emergencia. También cabe destacar aquí la apertura a los servicios de alimentación y de salud (control de crecimiento, odontología, audición, vista), pero en general, en estos últimos son recibidos cuando son ofrecidos por otras áreas o dispuestos por las autoridades más que buscados o promovidos.

El sector de salud muestra, tanto en Villa El Salvador como en Cerro Navia, mayor apertura a la participación de la comunidad y al trabajo articulado con otros sectores. Esta situación es consecuencia del enfoque participativo de planificación y gestión estratégica que se desarrolló en el sector a partir de los '80 y del cambio de paradigma en el que se incorporó la prevención con participación de la comunidad y de la familia (que pasan a ser coprotagonistas). Esto se puede observar tanto en Villa El Salvador como en Cerro Navia a través del Programa de Educación para la Salud y el de Salud Escolar, respectivamente. En Cerro Navia, el sector salud ha sido descentralizado hacia la Municipalidad y cuenta con una mayor institucionalización, lo cual, sumado a la participación comunitaria, le confiere mayor potencial para la intersectorialidad.

En cuanto a las políticas de desarrollo social, son las menos estructuradas y las más necesitadas de la interacción con los beneficiarios, razón por la cual tienen una apertura mayor a la participación. Entre las

experiencias que han sido especialmente analizadas en este trabajo, se destaca la invitación a la participación como una necesidad ineludible tanto en el Programa de la Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente (Villa El Salvador) como en el Programa “Previene”, orientado a resolver problemas de adicciones (Cerro Navia).

El tipo de institucionalidad es un condicionante importante en el desarrollo de la articulación intersectorial, toda vez que la coordinación en el espacio local se potencia en tanto existen condiciones de articulación en el nivel de las organizaciones sectoriales y se amalgama en la medida que exista apertura y participación de la comunidad. Así, el sector educativo es el que muestra menos iniciativa a la articulación intersectorial y a la apertura comunitaria, aunque situaciones especiales como la emergencia o la iniciativa que proviene desde fuera provoca cambios de posicionamiento en sus actores. El sector de desarrollo social tiene una alta interacción con sus beneficiarios y en los casos analizados se puede observar que, tanto el Programa de la DEMUNA como “Previene”, en tanto experiencias que “se hacen” con la comunidad y con base en la conformación de redes y alianzas, buscan a su vez incrustarse en estructuras más “duras” como son las escuelas. Combinan de este modo un alto nivel de flexibilidad y movilización con la estabilidad de la institución escolar (estabilidad que no sólo garantiza continuidad en el tiempo sino también respeto y relación estable con las familias).

Del mismo modo, el sector salud, más institucionalizado que el de desarrollo social y menos rígido que el de educación (en función de políticas explícitas de desburocratización y de apertura) ofrece condiciones más favorables a la articulación intersectorial y también busca encontrarse con instituciones escolares por el ascendiente y la relación que éstas tienen con las familias.

En síntesis, se ha hecho referencia al sector educación como “receptor” de iniciativas de intersectorialidad, y a los sectores de desarrollo social y de salud como promotores de la intersectorialidad (distinguiéndose estos dos últimos por su situación de debilidad y fortaleza institucional, respectivamente). De tal modo, la búsqueda de la intersectorialidad en el

sector de desarrollo social aparece más motivada por su falta de institucionalidad y la necesidad de contar con socios que posean esta condición, mientras que en el caso de salud aparece orientada por una definición de política que concibe al destinatario (la familia) como coejecutor de la política y a la escuela como un espacio de contacto estable con los niños y jóvenes y sus respectivas familias.

## **6. Tres tipos de intersectorialidad en el espacio local en relación con el campo educativo**

El sector educativo, de institucionalidad dura, refractario en cierto modo a la apertura y la articulación, más bien receptor que generador de iniciativas, tiene no obstante una historia de prácticas intersectoriales que fueron detectadas en el trabajo de campo. De este modo se elaboró una tipología que contribuye a interpretar en general las formas de abordar las problemáticas externas al sistema educativo.

En primer lugar, se encuentran aquellos problemas relacionados con el ingreso insuficiente de las familias, los cuales suelen ser atendidos a través de acciones sociales desarrolladas al interior del mismo sistema educativo, tales como la provisión de alimentos o el otorgamiento de becas. Al tratarse de prácticas incorporadas en el seno del sistema, la articulación es intrainstitucional. Es la experiencia intersectorial más antigua y duradera.

En segundo lugar, se encuentran aquellas problemáticas que tienen que ver con intervenciones institucionales puntuales pero sostenidas, ejercidas en conjunto por el área educativa y otra área. En este caso ubicamos la atención preventiva y educativa en salud (y se podrían agregar, aunque no se encontraron en el trabajo de campo, las acciones concertadas de defensa civil para las cuales se suelen establecer nexos institucionales de acción concertada).

En tercer lugar identificamos las áreas de nueva emergencia, tales como la drogadicción, el maltrato y la violencia, problemas que se dan en toda la sociedad y por lo tanto también en la escuela, haciendo correr el riesgo de que ésta quede desbordada.

Estas formas de afrontar las problemáticas dan lugar a tres tipos de intersectorialidad. El primero es el de intersectorialidad por incorporación o absorción, donde el servicio está a cargo del mismo sector educativo y tiene algún tipo de articulación a nivel central, entre los ministerios. El ejemplo más claro es el de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) que existe en todo Chile y que ha podido observarse en el caso de Cerro Navia. JUNAEB otorga o impulsa, desde el sector educativo mismo, servicios de alimentación, becas y cuidado de la salud.

Este modelo responde al antiguo esquema de un sistema educativo fuerte y de amplio despliegue en el territorio, con capacidad de cercanía y presencia ante las familias de todo el país. Es el modelo de la escuela como institución estatal de mayor cercanía con la población, alto prestigio, con una estructuración y regulación de tipo centralizada. JUNAEB depende del Ministerio de Educación, tiene direcciones regionales y provinciales y no ha sido descentralizada, no obstante que trabaja a través de los Departamentos de Administración Educativa Municipal (DAEM) o, en casos como Cerro Navia, de las Corporaciones de Desarrollo Social.

Instituciones como JUNAEB tienen una larga historia. Si bien fue creada en 1964, reconoce su antecedente en las Juntas Comunales de Auxilio Escolar, creadas en Chile en 1928. En realidad, este esquema de incorporación de comedores y copa de leche a las escuelas, así como el otorgamiento de becas, es un estilo de servicios sociales incorporados al sistema educativo de larga data en América Latina.

Cabe recordar que no es éste el caso del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) de Perú, que pertenece al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y ofrece sus servicios a través de los municipios, ni del Programa Vaso de Leche, que opera a través también de los municipios con las transferencias financieras que hace el Ministerio de Economía y Finanzas. En estos casos, tal como se ha visto anteriormente en el Capítulo 3, es la autoridad municipal la organizadora de la acción intersectorial. A su vez, las redes comunitarias para la administración de estos recursos constituye la base del funcionamiento de los servicios (comedores de Clubes de Madres en el caso del PRONAA y Comités de

Vaso de Leche). Pero la interacción con las escuelas es escasa, al punto que sus actividades y las de educación podrían ser consideradas paralelas. Como máximo las redes constituyen un medio de comunicación de las familias con las escuelas (y también entre éstas), al punto que pasaron a ser una buena vía para el envío de mensajes y directivas<sup>104</sup>.

El segundo tipo, al que llamaremos de intersectorialidad concertada, supone una coordinación interministerial (coordinación desde el centro) pero requiere además una concertación a nivel local para organizar campañas y llevar a cabo acciones sostenidas, con responsables y programación de actividades. Supone una planificación conjunta anual y plurianual, asignación de recursos, distribución de funciones, asignación de roles y capacitación del personal involucrado. En la modalidad anterior, todo esto también existe pero está dentro de la institucionalidad del sistema educativo. En este caso, intervienen al menos dos sectores claramente diferenciados.

Un ejemplo típico es el de la coordinación entre salud y educación, que ha podido verse tanto en Cerro Navia como en Villa El Salvador, aunque con las diferencias de institucionalidad existente en cada localidad. En Cerro Navia, si bien la impulsora del Programa de Salud Escolar es la JUNAE B, la responsabilidad de su organización y puesta en funcionamiento cabe a la Corporación de Desarrollo Social.

Existen entonces distintos puntos de articulación: a) A nivel central, entre el Ministerio de Educación (JUNAE B) y el de Salud (generación de normas y lineamientos programáticos, distribución de recursos). b) Los contactos existentes en los niveles intermedios (facilitación de la intersectorialidad). c) Las Direcciones de Educación y de Salud en el nivel local, ambas insertas en la CORMUCENA (diseño de las acciones y coordinación). d) Las escuelas y los centros de salud, a través de sus representantes (diseño de las acciones y ejecución).

---

<sup>104</sup> Estas experiencias podrían ubicarse junto al segundo tipo que se describe a continuación, si hubiera mayor articulación entre los ministerios del gobierno nacional proveedores de recursos y el Ministerio de Educación, entre las secretarías de la Municipalidad y de las escuelas con los Clubes de Madres y los Comités de Vaso de Leche.

Resulta clara la ventaja de contar con diversidad de instancias articuladoras de modo que, cumpliendo con diferentes roles según el nivel jurisdiccional, se produce un fortalecimiento de la acción y la creatividad local.

También dentro de este modelo colocamos al Programa de Educación para la Salud de Villa El Salvador, que surge como iniciativa del más alto nivel (Ministerio de Educación y Ministerio de Salud), cuenta con la facilitación que ofrecen la Unidad de Gestión Local 01 y la Dirección de Salud II (instancias intermedias) para ser diseñado y aplicado bajo la égida del municipio. Sin embargo, cabe mencionar dos diferencias notorias con Cerro Navia: La Municipalidad de Villa El Salvador no tiene potestad para intervenir dentro de las escuelas y por otra parte, tiene una institucionalidad más débil (recursos, capacidades y regulaciones), lo que muestra resultados diferentes en la articulación intersectorial, como se muestra en los Capítulos 3 y 4.

Al tercer caso lo llamamos intersectorialidad de emergencia o tangencial, el cual tiene relación con problemas candentes que entran al aula y que reclaman una conexión permanente del maestro con otros espacios institucionales que están en proceso de conformación o de adaptación a los tiempos actuales (por ejemplo, oficinas de prevención de las adicciones, del maltrato, de la violencia, de género, de infancia y de juventud). Por esta razón la articulación se concreta a través de formas de relación más blandas, coyunturales, informales y organizadas en red. No significa esto que no existan redes en la modalidad anterior de intersectorialidad concertada, pero en aquella situación la ligazón entre de los organismos estatales locales se enriquece con los aportes de la red. En este caso, en cambio, la red adquiere más protagonismo pero menor potencia vertebrada en virtud de la ausencia o presencia débil del sector estatal.

Lo dicho puede observarse en los dos ejemplos que se tomaron en ambas localidades, para hacer un análisis en profundidad: El Programa “Previene” de Cerro Navia y el Programa de la Defensoría Municipal del Menor y del Adolescente en Villa El Salvador. El primero se ocupa de la prevención de la drogadicción y el segundo aborda el problema de la

violencia en las escuelas. Si bien son las instituciones educativas las que se encuentran desbordadas por problemas como éstos, en ambos casos la iniciativa provino desde fuera del sistema educativo. Fueron los agentes encargados de ambos programas quienes convocaron y visitaron las escuelas para ofrecer sus servicios. Existían por supuesto directivas a nivel nacional (Consejo Nacional de Control de Estupefacientes de Chile y Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social de Perú, respectivamente) invitando a la articulación intersectorial, pero la iniciativa quedó librada al margen de acción reservado de manera voluntaria por cada agente local. Por otra parte, no se encontraron en estos programas regulaciones, recursos ni capacitación de agentes que asegurara su continuidad a lo largo del tiempo. Se trata de experiencias incipientes que, seguramente se irán consolidando en el futuro, pero que aún están en un proceso de exploración (para tomar estos dos ejemplos, violencia y adicciones en el interior de las escuelas no existían en el pasado como problemas sostenidos y tan expandidos ni tampoco hay todavía estrategias claras de solución).

A continuación se ofrece un cuadro en el que se sintetiza la exposición precedente.

**Cuadro 9. Tipos de intersectorialidad en relación con el campo educativo**

<b>Tipos de intersectorialidad</b>	<b>Ejemplos</b>	<b>Características</b>
Incorporada o por absorción	Programas alimentarios que se ofrecen desde el sistema educativo  Becas	Inserción institucional de los programas en el Ministerio de Educación  Normativa desarrollada y alta programación proveniente desde el centro  Distribución de recursos sobre la base de criterios centralizados  Antecedentes de vieja data  Se sustenta en las estructuras institucionales centrales y se apoya en las

		locales
Concertada	Programas de salud o de educación para la salud  Programas de defensa civil	Inserción institucional compartida. Coordinación interinstitucional en el centro  Normativa. orientaciones y estímulos de carácter estratégico (proviene desde el centro)  Planificación y gestión local  Antecedentes y experiencia previa  Se sustenta en las estructuras estatales y las redes apoyan
De emergencia o tangencial	Programas de prevención de la drogadicción  Programas de prevención de la violencia	Coordinación interinstitucional de carácter laxo en el centro  Normativas centrales débiles  Planificación y gestión local inestable  Pocos antecedentes y escasa experiencia previa  Se sustenta en las redes

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de información recogida en el trabajo de campo

## **7. La escuela: entre la necesidad de abrirse y la gramática que la cierra**

En este apartado la mirada se posa sobre las instituciones escolares y los agentes educativos. Tal como se ha señalado en la Introducción y en capítulos anteriores, la escuela se enfrenta a nuevos problemas que están instalados en toda la sociedad, es decir, que provienen de fuera del sistema educativo (pobreza, desigualdad, exclusión, desintegración social, violencia) y por otra parte aparecen necesidades de dar respuesta a problemas que

proviene de la escasez de recursos a nivel interno (infraestructura deficiente, falta de materiales, métodos desactualizados, insuficiente e inadecuada capacitación de los docentes, salarios escasos). Ante esta situación emerge la siguiente pregunta: ¿En qué medida las relaciones de proximidad facilitan la búsqueda de soluciones articuladas con otras áreas estatales y organizaciones de la sociedad civil?

Como se ha señalado en el apartado anterior, los modos de intersectorialidad por absorción o concertada, cuentan con marcos institucionales que facilitan la articulación. Esto significa que, además de proveer recursos, se asigna a los docentes un tiempo (considerado laboral, es decir, durante sus horas de trabajo) y se le asignan responsabilidades definidas para llevar a cabo la acción. Al menos, la “autoridad” los exime de otras tareas para hacerse cargo del quehacer intersectorial. Por supuesto, algunos docentes aportan más que otros, es decir, algunos agregan a su actividad profesional una cuota de compromiso solidario.

En este ejercicio intersectorial, el hecho de tomar contacto con la comunidad a través de una acción “que se agradece” y se valora (brindar alimentos, cuidar la salud) le da al docente una cuota de reconocimiento que fortalece su condición de referente de padres y alumnos (capital simbólico que puede transformarse en otras formas de capital en el futuro).

En cuanto a los directivos, en este escenario (intersectorialidad por absorción e intersectorialidad concertada) tienen potestad para organizar y gestionar las actividades articuladas y cuentan con autorización y mandato explícito de las autoridades superiores. Pueden tomar incluso iniciativas complementarias para obtener más recursos, agregar actividades a los servicios intersectoriales ya existentes o articularlos más estrechamente con las demás actividades de la escuela, potenciando su ascendiente en el campo educativo y en el campo de desarrollo local.

Por su parte, los padres, al sumarse a las actividades intersectoriales en un marco de mayor institucionalidad, pueden experimentar una participación más cercana y considerarse parte de la escuela, sintiendo que las tareas que realizan, aún cuando no sean estrictamente educativas, están más estrechamente ligadas al quehacer educativo. Los padres que colaboran

también se destacan y adquieren el reconocimiento de los demás, aumentando su capital en su forma simbólica.

A diferencia de la situación anterior, el modo de intersectorialidad tangencial no tiene aseguradas todas las adhesiones y los resultados pueden ser azarosos. En primer lugar, se trata de acciones que la escuela puede hacer o no. Sin duda las necesita, pero la iniciativa es externa al sistema educativo y además su aplicación puede implicar cierta desorganización de los procesos de enseñanza y aprendizaje, complicaciones para la gestión escolar e incluso alteraciones de las relaciones con el medio, especialmente con los padres. Acciones intersectoriales como las que se han tomado de ejemplo acercan indudables beneficios a las escuelas, pero la carencia de institucionalización, de recursos, de órdenes superiores y reglas del juego claras, lleva a algunas escuelas a retraerse sobre sí mismas. De modo paradójico, no resulta extraño que los educadores se quejen por el incremento de problemas tales como los de violencia y drogadicción, y por otro lado esperen que se les acerque soluciones sin tomar iniciativas para enfrentar los problemas. Es menester recordar que “la necesidad obliga” a los docentes y directivos a abrir sus puertas en la espera de alguna solución y que la paradoja no lo sería tanto –se puede hipotetizar– si se brindaran las condiciones institucionales de espacio, tiempo, remuneración y conocimiento adecuadas para abordar articuladamente los problemas con las otras áreas.

No sólo en esta última modalidad, sino también en relación con la de intersectorialidad concertada, se aprecia una tensión entre las necesidades de cambio enunciadas de modo generalizado por los docentes y su actitud endogámica. En las escuelas sigue teniendo un gran peso “la gramática escolar” (Tyack y Cuban, 1995), como organización de espacios y tiempos, normas y prácticas que se ha conformado en largos períodos y que se ha cristalizado con el de tiempo, la cual opera como una institucionalidad resistente a las innovaciones.

Tanto las iniciativas de intersectorialidad concertada como tangencial en general son vistas como “visitantes” por parte de los agentes educativos. Se visualiza a la escuela como invitada a incorporarse a campañas o

propuestas de acción de otras áreas estatales (salud y desarrollo social). Sin duda esta invitación se origina en el hecho de que la escuela es un espacio muy valorado, de contacto cotidiano con los niños y sus familias. La escuela cuenta con un considerable grado de respeto, lo cual le confiere autoridad no sólo en relación con el propio proceso educativo sino también en relación con las demás acciones estatales que se emprendan desde su espacio. Pero tomando en cuenta las experiencias que se han analizado en ambos casos, parece que la escuela “ofrece” más bien este capital de respeto o “cede espacio” de modo pasivo a las iniciativas que otros acercan desde fuera.

Es útil explicar diferentes condiciones y resultados de intersectorialidad según las características de los docentes y de los directivos. Se puede encontrar un correlato entre las características del docente, sus valores en relación con la equidad en la adquisición del conocimiento en sus distintas instancias (acceso, proceso y resultados), su inquietud por las condiciones socioeconómicas y culturales que afectan las posibilidades de acceso de sus alumnos y finalmente, su predisposición a trabajar en la gestión del contexto escolar (es decir, a emprender actividades abiertas, participativas e intersectoriales).

En este sentido, podría esperarse que el docente tipo “sacerdote” sea más proclive a la gestión del contexto aunque no cabría esperar sostenibilidad en el tiempo, mientras que aquél que se ubica en las categorías de docente “trabajador” o “profesional” no sería reactivo a la misma pero condicionaría su realización a la existencia de condiciones de tipo institucional (la gestión del contexto como parte de una “política institucionalizada”) y laboral. Suele ser también más habitual encontrar entre los docentes “sacerdotes” mayor preocupación por gestionar mayores recursos y oportunidades, que se tomen por su cuenta mayor espacio para actuar y que relativicen las reglas. Mientras que entre los docentes del tipo “trabajador” o “profesional” se anteponen los reclamos –legítimos, por otra parte– de tiempo pago y recursos para movilizarse.

Es menester aclarar que no se encuentran docentes puros de un tipo o de otro, sino que se trata de un *continuum* en el que puede haber mayores o

menores probabilidades de encontrar características de uno u otro tipo. En ambos casos es altamente valorada la capacitación, en general se “sufre” el desborde de la escuela por problemas de pobreza, de violencia y otros de tipo familiar, y también en general se esperan decisiones de tipo institucional (es decir, que provengan de las autoridades superiores, como no podría ser de otro modo en un sistema que, más allá de los amagos de descentralización, es de carácter marcadamente jerárquico).

Hecha la salvedad del párrafo anterior, se pueden señalar características diferentes en los docentes de Villa El Salvador y de Cerro Navia. Se observó en Villa El Salvador que tienen notas predominantes del tipo “sacerdote” mientras que en Cerro Navia reúnen más bien características del tipo “profesional”. En Villa El Salvador, es la movilización comunitaria y su cultura de solidaridad la que empuja y activa al docente, obteniéndose respuesta de aquéllos que sienten mayor vocación de servicio. Muchos docentes y/o directivos toman iniciativas de modo individual o en grupos, pero éstas no alcanzan a tener un correlato institucional de peso en el sistema educativo y las líneas de acción emprendidas están supeditadas a sus inclinaciones y compromisos personales (preocupación por las condiciones de vida de sus alumnos, iniciativa pedagógica, capacidad emprendedora, liderazgo, etc.).

En Cerro Navia, la dinamización viene del entorno institucional estatal pero esto no quita que los docentes tengan además iniciativa propia, sólo que no están movilizados por la organización comunitaria, sino por aspectos relacionados con su rol y su identidad institucional. Si bien los profesores y directivos están abiertos a las actividades de articulación intersectorial son remisos a comportarse como “motores de desarrollo” tal como fuera establecido en el plan estratégico, y a participar en debates sobre problemas locales y estrategias de desarrollo. Asimismo, mostraron escaso interés en insertarse en los procesos de elaboración del presupuesto participativo y en planificación territorial. En este sentido, se ubican en el campo de desarrollo local desde su rol profesional sin tomar posiciones militantes. En Cerro Navia, a diferencia de lo que ocurre en Villa El Salvador, la escuela “ya está inserta” institucionalmente en el campo de

desarrollo local como consecuencia de la descentralización educativa, y los docentes sólo tienen que cumplir su rol, interactuando con los otros sectores nada más que en función de las necesidades de la propia escuela.

Tanto en Cerro Navia como en Villa El Salvador, no son pocos los docentes y directivos que han llegado incluso a transformarse en referentes a nivel local, pasando a tener un rol central en el campo de desarrollo local, en contraposición al rol periférico que tienen en el campo educativo, lo cual a su vez estimula su iniciativa. Estos docentes o directivos son los que tienen capacidades para desarrollar proyectos o insertar la escuela en redes que los ligan a otros proyectos.

En tren de avanzar con la comparación de ambos casos, cabe señalar que en Cerro Navia el rol del director es clave. El proceso de descentralización chileno ha otorgado a las escuelas mayor autonomía, acompañada de una dotación de recursos y capacitación para su transformación. En este escenario, el director es líder y además está obligado a desarrollar su iniciativa a fin de reunir voluntades y elaborar proyectos para entrar en las líneas extra de financiación del sistema educativo, ya se trate de recursos inherentes al mismo o de aquéllos que provienen de otros sectores. La lógica de proyectos se ha incorporado a las escuelas chilenas y está muy ligada a la financiación vía fondos concursables.

En cambio, en Villa El Salvador, el director no cuenta mucho más que los docentes, de quienes depende en buena medida la iniciativa para llevar a cabo actividades intersectoriales y con la comunidad. Tampoco tienen las escuelas, a diferencia de Cerro Navia, recursos provenientes de numerosos proyectos y fondos concursables.

En cuanto a los padres, es clara la diferencia de iniciativa que existe entre ambas localidades. En Villa El Salvador participan de las Asociaciones de Padres de Familia y de otras actividades como las de programas alimentarios ligados a las escuelas, amén de haberse sumado a experiencias como el Congreso Distrital de Educación. En Cerro Navia, sin que los padres estén ajenos, se observa una dinámica de participación mucho más apagada y menos voluminosa.

En el siguiente cuadro se especifican sintéticamente las características del accionar de los actores en ambos casos.

**Cuadro 10. Características de los actores del sector educativo en los casos**

<b>Actores</b>	<b>Villa El Salvador</b>	<b>Cerro Navia</b>
<b>docentes</b>	Tipo predominante: Sacerdote	Tipo predominante: Profesional
<b>directivos</b>	Menor iniciativa Movilización desde la cultura comunitaria	Mayor iniciativa Movilización desde lo institucional
<b>padres</b>	Más participación	Menos participación

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la información recogida en el trabajo de campo

## **8. Las motivaciones de los directivos y docentes para entablar relaciones intersectoriales**

Varias explicaciones (no excluyentes entre ellas) fueron dadas por distintos docentes, directivos, funcionarios del sector educativo (e incluso padres, integrantes de la comunidad y autoridades municipales) sobre las razones que impulsan a los dos primeros a entablar relaciones intersectoriales.

Reiteradamente se mencionó la sensibilidad social y el altruismo (característica propia del docente tipo “sacerdote”), con mayor frecuencia en Villa El Salvador pero también presente en Cerro Navia. Prima la idea de que el docente vela por sus alumnos en todas las circunstancias, especialmente las difíciles, por cuya razón está dispuesto a buscar fuera de la escuela aquello que no se encuentra en el sector educativo. “El profesor debe ser más que un profesor”, enfática expresión escuchada en Cerro Navia (entrevista a docentes y directivos del Liceo Polivalente “Héroes de la Concepción” A-85, 2004) resume un sentimiento que sigue vivo en gran cantidad de docentes, como así también la apelación a “la actitud de

entrega” de los docentes que se manifestó en la Escuela 6080 “Rosa de América” de Villa El Salvador (entrevista 2004). Se planteó que no alcanza con este componente, puesto que para sostener acciones intersectoriales es preciso proveer a las mismas de marcos institucionales que les den visibilidad, mandato legal, recursos y sostenibilidad, pero se considera importante rescatar o desarrollar una cultura solidaria que, más allá de las obligaciones de tipo profesional que tiene cualquier docente, constituye una de las motivaciones más profundas de la profesión.

La posibilidad de adquirir visibilidad, reconocimiento, respeto o admiración tanto en el mismo ámbito escolar como afuera, con la comunidad, con las autoridades municipales o educativas de instancias superiores, también es una de las motivaciones que se consideró de importancia. Más allá de que constituya un móvil estrictamente subjetivo, es para muchos un elemento reparador del deterioro en el que ha caído la actividad docente, con la pérdida de respeto por parte de las familias, el menoscabo de los salarios y de las condiciones laborales y el deterioro de la formación docente. Volver a ser importante, cumplir un rol trascendente valorado por los educandos, sus familias y la comunidad, es un valor que vuelve a conectar al docente con la imagen de dignidad que se tiene del pasado magisterial. Este aspecto se observó con mayor intensidad en Villa El Salvador que en Cerro Navia, dado que se vive un déficit en la condición docente más marcado, como se explica en el Capítulo 3.

La necesidad en la que se encuentra en muchas ocasiones la escuela, cuando se pone en riesgo la continuidad de su tarea educativa porque los problemas extendidos en la sociedad la invaden, es otro de los móviles que impulsa a los docentes a hacer sociedad con agentes externos al sistema educativo. Esta circunstancia es la que se da en los casos ya mencionados de emergencia (ejemplo: problemas de violencia, drogadicción, indigencia, abuso de menores), en que se buscan otras fuentes de recursos para revertir las situaciones críticas. No sólo se trata de recursos financieros sino también de conocimiento y de poder, que pueden ser provistos por las ONG, las organizaciones de la comunidad o la Municipalidad. Ejemplos de esto se encuentran en las experiencias del Programa de la DEMUNA (en Villa El

Salvador) y el Programa “Previene” en Cerro Navia, en los que se destaca la apertura de las escuelas.

Adquirir nuevos conocimientos, capacitarse, abrirse a un mundo de información distinto al sector educativo y ampliar de este modo el marco de referencia, fueron aspectos mencionados como causales de entusiasmo por parte de los docentes para participar en experiencias intersectoriales. Tal como señaló la ex Directora de la USE 01, en Villa El Salvador había un gran interés por participar aunque no se les pagara por la capacitación, sino que más aún, “los docentes estaban y están dispuestos a pagar” (entrevista a Zully E. Pérez Pinedo, 2004). Tanto las dos experiencias puntuales de intersectorialidad de Villa El Salvador presentadas en el Capítulo 3, como las dos de Cerro Navia que figuran en el Capítulo 4 incluyen actividades de capacitación a los docentes que incrementaron su interés.

No estuvo ausente la mención a la remuneración como movilizador de las tareas intersectoriales. En general éstas insumen tiempo extra, requieren recursos extra y también capacitación específica, todo lo cual no deja de generar interés en la medida en que sea sinónimo de un ingreso adicional. La manifestación de los docentes del Centro Educativo 7072 “San Martín de Porres” de Villa El Salvador (entrevista 2004) fue clara al respecto, aunque cabe advertir, en muchos casos lo que se solicita se limita al pago del pasaje para movilizarse y el refrigerio que se sirve en el evento. A su vez, en la visita que se hizo al Liceo Polivalente “Héroes de la Concepción” A-85 de Cerro Navia, docentes y directivos manifestaron que, a fin de garantizar el éxito de las intervenciones intersectoriales se procedió a pagar por ellas a los docentes.

También resulta atractiva la intersectorialidad cuando las convocatorias se hacen desde otras instancias locales y se generan movimientos de competencia en los cuales no resulta conveniente quedar fuera porque podría ser motivo de pérdida de “oportunidades”. Se puede mencionar como ejemplo la apertura de las escuelas al Programa de la DEMUNA de Villa El Salvador, que gozaba de un visible apoyo del Alcalde y al Programa de Salud Escolar en Cerro Navia.

Otra razón para inclinarse por las conexiones intersectoriales es la búsqueda de autonomía frente a las instancias centrales de decisión. El camino para lograrla es el fortalecimiento de los lazos de relación horizontal, lo cual hace que se pose la atención sobre las actividades de los docentes (los hace más visibles), que se deriven recursos adicionales, que mejoren las condiciones de trabajo y que se otorguen mayores potestades. Las relaciones verticales, de tipo jerárquico que existen en el campo educativo no están exentas de tensiones entre quien está “arriba” y quien está en el llano, como ya se ha señalado en el marco conceptual del Capítulo 2, y un modo de ganar fuerza desde abajo en esta tensión es la constitución de alianzas horizontales. Si bien esto fue detectado en varios casos, el más típico fue la adhesión de la USE 01 (luego UGEL 01), organismo desconcentrado del Ministerio de Educación, responsable de las escuelas de Villa El Salvador, en la persona de quien fuera su Directora en la época en que se conformó la Mesa de Educación y se realizó el Congreso de Educación Distrital.

Finalmente, entre los motivos para entablar relaciones intersectoriales se consideró importante la existencia de directivas de articulación que emanan de una autoridad educativa superior. Tal es el caso de los programas de la JUNAEB (directivas que provienen del gobierno nacional) en Cerro Navia, y la misma situación vale para las intervenciones conjuntas de la Dirección de Educación y la Dirección de Salud en Cerro Navia, ambas integrantes de un espacio descentralizado (CORMUCENA), bajo una misma autoridad (su Secretario General) y en un marco de directivas que convocan al trabajo conjunto.

## CONCLUSIONES

Como se señaló en la Introducción, los fundamentos de la elección de la problemática de la intersectorialidad radican en el desborde que viven los sistemas educativos en general y la escuela como institución en particular, para cumplir con su misión de enseñanza y desarrollo de aprendizajes. La inquietud que motiva el estudio está relacionada con la búsqueda de soluciones para mejorar las condiciones en las que las escuelas imparten educación. La pobreza, la exclusión social, la desintegración de lazos sociales, la violencia, los deterioros adjudicables a la desnutrición o a la atención insuficiente de salud son problemas que, entre otros, condicionan fuertemente al sistema educativo en el cumplimiento de su misión. De este modo, resulta dificultoso achicar las brechas de desigualdad en el acceso al conocimiento e incluso evitar su profundización. Por razones como éstas los centros educativos se encuentran desbordados y los sistemas educativos viven una crisis de gobernabilidad en virtud de la creciente complejidad, la desactualización de planes de estudio, los rezagos en la capacitación docente y las limitaciones de su burocracia. En este marco se erigen diversos intentos (experiencias aisladas, proyectos, planes estratégicos locales y manifestaciones de políticas nacionales) por poner en marcha líneas de acción concertadas entre el sector educativo, el de salud, el de desarrollo social y otros, a fin de buscar soluciones conjuntas e integradas a problemas que tienen carácter integral. Estos intentos se han llevado a cabo tanto a nivel nacional como local, pero sin embargo se erigen barreras entre los sectores que dificultan el desarrollo de estrategias articuladas.

La investigación se orientó hacia el nivel inferior de la pirámide del sistema educativo, donde se ubican las escuelas, en el marco de los ámbitos locales, con la expectativa de analizar las condiciones en las que se da el contacto directo entre quienes son servidores públicos (proveedores de los servicios) y los sujetos de derecho (destinatarios de las políticas), y de encontrar claves a partir de la interpelación directa que se produce por parte de éstos hacia aquéllos y de las condiciones integradoras para encontrar soluciones que pueden ser producidas por las relaciones de proximidad.

A tal fin se eligieron dos localidades (Villa El Salvador en Perú y Cerro Navia en Chile) con características especiales: sus comunidades son pobres, están ubicadas al margen de grandes urbes (Lima y Santiago, respectivamente), cuentan con antecedentes históricos de movilización política, organización y liderazgo –lo que les ha dado visibilidad nacional e internacional–, han impulsado planes estratégicos de desarrollo y le han dado a la educación un lugar prioritario. Se trata de dos casos complejos y de características especiales, en los cuales no se pretende encontrar representatividad como para trasladar las conclusiones a otros casos. Lo que se buscó, en cambio, fueron parámetros de comportamiento de dos campos locales, de sus actores educativos y de las áreas sociales y de salud con las que se produce o se puede producir intersectorialidad (actores gubernamentales, de las organizaciones no gubernamentales y de las organizaciones comunitarias) y principalmente, de las formas de relación que se generaron entre ellos. De este modo se intentó hallar explicaciones que resultaran útiles para analizar la práctica de actores y sus relaciones en otras situaciones con condiciones similares, como así también los efectos que pueden generar ciertos factores institucionales, políticos y culturales en el desarrollo de la intersectorialidad.

En el primer apartado de estas Conclusiones, se señala la posibilidad de derribar los compartimentos estancos que existen entre los sectores, a partir de la experiencia que ofrecen los programas de Villa El Salvador y Cerro Navia que fueron puntualmente analizados. En el segundo apartado se retoman los aspectos teóricos en relación con los campos, expuestos en el Capítulo 2, a fin de avanzar resaltando aspectos centrales extraídos del análisis de los casos (Capítulos 3 y 4) y del análisis comparativo posterior (Capítulo 5). Se intenta extraer conclusiones en cuanto a las condiciones favorables o necesarias para desarrollar experiencias intersectoriales a nivel local, desde una perspectiva de política pública, y en consecuencia, presentar recomendaciones para la generación de intersectorialidad en el espacio local. Se subraya la conveniencia de contar con los tres tipos de factores mencionados (institucionales, políticos y culturales) y, en el caso de que no exista la conjunción, buscar los caminos para generarla. Se señala

también a la sociedad civil como fundamento de la intersectorialidad y la necesidad de contar con su participación.

Posteriormente se destaca que los procesos de acción intersectorial tienen posibilidades de ser sustentables y ampliar la escala en la medida en que existan facilitadores no sólo en el ámbito local sino también en el central, es decir, en la medida en que se genere una política de intersectorialidad. A continuación, se vuelve a la escuela, ámbito de contacto entre el campo educativo y el de desarrollo local, desde el cual es necesario también generar condiciones puntuales de apertura a la intersectorialidad.

Finalmente, se cierran estas Conclusiones con un conjunto de recomendaciones para llevar a cabo experiencias intersectoriales en el plano local, a partir de las lecciones extraídas en este estudio.

## **1. Es posible derribar la compartimentación sectorial**

Se plantea en el Capítulo 2 que los espacios locales movilizados toman la forma de campos de desarrollo en los que se generan respuestas integrales a los problemas de la comunidad, orientadas a la mejora de su calidad de vida. Generalmente, las lógicas “verticales” de los sectores sociales, es decir, los patrones de regulación jerárquica de las distintas áreas de intervención propias del Estado moderno (educación, salud, desarrollo social, entre otros), imponen restricciones a la acción integral, en función de la compartimentación que se ha ido generando a lo largo del tiempo. Pero a su vez, la proximidad geográfica y cultural y la dinámica de las relaciones de proximidad que se generan en la vida cotidiana, el contacto directo entre proveedores y destinatarios de servicios educativos, sociales y de salud, generan otro tipo de patrones de regulación, llamados “horizontales”, que son facilitadores de la acción integral. Sin que desaparezcan las lógicas verticales, terminan siendo reformuladas por las horizontales en el espacio local, abriéndose espacios de intersectorialidad desde los proyectos organizados a nivel local en la medida en que se generan nuevas relaciones

estables entre agentes sectoriales y locales en el marco del campo de desarrollo local.

Especialmente rígida es la situación del sector educativo, cuyas formas actuales se mantienen en general según el modelo de conformación de los sistemas educativos nacionales en América Latina en el Siglo XIX (red de instituciones educativas organizadas por niveles, ciclos y etapas, con requisitos de entrada y de salida, con trayectorias diferenciadas, burocracia especializada, formación docente y currículum regulados por el Estado, normas de la actividad docente y administrativa, etc.). Existe en los sistemas educativos una “gramática” que les da sentido: análogamente a la gramática del lenguaje, existe una división de tiempos y espacios en las escuelas, una clasificación de estudiantes y su ubicación en clases o grupos, una organización del conocimiento por materias, formas de evaluación, etc., que organizan y orientan la acción en el sistema. Y los docentes son portadores de una “cultura” que los caracteriza, los identifica, los comunica y la vez, constituye un factor de defensa en contra de las transformaciones que aparecen como amenazantes.

En el Capítulo 1 se plantea que la propuesta de la intersectorialidad se enfrenta con compartimentaciones entre los sectores que han sedimentado a lo largo del desarrollo del Estado moderno y que, pese a los diversos intentos de trascender de las formas de gobierno burocrático hacia otras más flexibles, persisten como carga difícil de remontar.

El sector educativo, el de salud y el de desarrollo social tienen no sólo estructuras organizativas compartimentadas, sino también normativas distintas, racionalidades técnicas diversas, burocracias, conformaciones profesionales y regímenes laborales diferentes, campos de conocimiento especializados y configuraciones culturales variadas. En los casos analizados (Capítulos 3 y 4) se obtuvieron evidencias de esta compartimentación. En Villa El Salvador, la política educativa depende del Ministerio de Educación, a través de la Unidad de Gestión Educativa Local (que no corresponde sólo al espacio de la villa sino a uno mucho más amplio, que incluye varias otras localidades), mientras que la política de salud, también depende del Ministerio de Salud a través de otra dependencia

(Dirección de Salud) cuyo espacio tampoco corresponde a la villa y cuya división territorial no coincide con la del sector educativo. A su vez, los servicios de desarrollo social, tales como los de alimentación (comedores y copa de leche) están descentralizados hacia la Municipalidad por los Ministerios de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) y de Economía y Finanzas, respectivamente, mientras que los servicios que provee el Programa de la Defensoría del Niño y del Adolescente están orientados por el MIMDES.

En Cerro Navia, tanto los servicios de salud como los de educación están descentralizados por los respectivos ministerios hacia el municipio, habiéndose creado un ente, la Corporación Municipal de Desarrollo Social de Cerro Navia (CORMUCENA) que cuenta con mayor margen de autonomía que cualquier otra dependencia municipal. Este ente tiene capacidad de administración sobre los efectores de salud y los centros educativos, pero en relación con éstos sólo tiene potestad sobre los aspectos administrativos y de acción social relacionada con la educación, puesto que los aspectos pedagógicos siguen dependiendo del Ministerio de Educación a través de los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV). De este modo, la política educativa está fracturada y los centros educativos dependen de una conducción bicéfala. Por otra parte, los demás programas sociales dependen de la Dirección de Desarrollo Comunitario, la cual tiene una interacción con la CORMUCENA sólo en cuestiones puntuales en virtud de la lógica distinta de ambas dependencias (la primera recibe fondos que gestiona a través de la lógica de proyectos concursables, mientras que la segunda maneja servicios de educación y salud altamente programados con anterioridad; aquélla trabaja sobre el territorio, ésta al interior de las instituciones; aquélla tiene una institucionalidad blanda y alta rotación de sus directivos, ésta tiene una institucionalidad dura y permanencia de sus dirigentes).

No obstante la compartimentación mencionada, las experiencias puntuales que se analizaron en cada una de las localidades muestran que es posible derribar barreras entre los sectores y arrojan luz sobre los caminos probables a transitar en este intento. De las cuatro experiencias se toman

dos, una por cada localidad, elegidas por contar con mejores condiciones de desarrollo de la intersectorialidad.

En Cerro Navia, el Programa de Salud Escolar está orientado a resolver problemas de salud vinculados con la inserción y el rendimiento escolar. Contiene un área de asistencia (servicios médicos de oftalmología, otorrinolaringología, tratamientos de columna, servicios odontológicos y psicosociales) y otra de capacitación a los agentes educativos (detección de problemas, promoción y cuidado integral de la salud, trabajo intersectorial). En cada escuela se nombra un profesor como coordinador de salud escolar, quien trabaja con profesores y padres de la comunidad escolar. A su vez, existe una red a nivel comunal, en la que participan las escuelas, los centros de salud, padres y funcionarios municipales.

El programa cuenta con varias condiciones favorecedoras de la institucionalidad: a) Normas de funcionamiento que asignan roles específicos al Ministerio de Educación a través de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), a la Municipalidad, a las escuelas, a los centros de salud, a los profesores, padres y alumnos, a las organizaciones de la comunidad y a los agentes de salud. De este modo se evita toda confusión que pudiera provenir de la heterogeneidad en la normativa. b) Partidas presupuestarias con claros criterios de distribución (capitación). c) Antecedentes históricos en el funcionamiento de las juntas de auxilio escolar y luego en las comisiones mixtas de salud y educación. d) Instancias de capacitación y comunicación, que permiten derribar barreras culturales y de formación profesional. Existen varios escalones de coordinación, desde el gobierno nacional hasta las escuelas: desde el mismo Ministerio de Educación, en donde se coordina con el de Salud; en el nivel del municipio, en el seno del espacio político administrativo de la CORMUCENA, con la presencia de su Presidente (que es la misma Alcaldesa), el Secretario General y los Directores de Educación y Salud; las comisiones mixtas de salud y educación que están conformadas en los centros de salud; y finalmente, en las escuelas. Es importante destacar que las actividades del Programa de Salud Escolar se llevan a cabo dentro de los horarios de trabajo y que el personal de educación involucrado cuenta con

una asignación específica para desenvolverse en esta tarea. Otro aspecto facilitador de esta experiencia fue el fomento recurrente de la articulación como componente esencial de la política municipal por parte de la Alcaldesa y el rol proactivo que desempeñó el Concejo Municipal.

En Villa El Salvador, la DEMUNA fue más allá de sus responsabilidades tradicionales de hacer denuncias e intervenir ante las instancias judiciales cuando se vulneran los derechos de los niños y adolescentes, para buscar además soluciones compartidas con las escuelas frente a los crecientes problemas de violencia. Llevó a cabo una amplia convocatoria para brindar cursos de capacitación y reflexión para docentes, niños y padres en los centros educativos, para las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA) y la Federación Popular de Mujeres de Villa El Salvador (FEPOMUVES). Además organizó Defensorías Escolares del Niño y el Adolescente (DESNA) en las escuelas e impulsó la conformación de Municipios Escolares en las mismas (estructuras estudiantiles –que imitando la organización de autoridades municipales– constituyeron espacios de aprendizaje de ciudadanía y formación de líderes).

Esto fue posible merced a una manifiesta necesidad de resolver el problema de la violencia que ponía en riesgo el funcionamiento de las escuelas (lo cual generó receptividad en las mismas), a la iniciativa y al liderazgo de la Responsable de la DEMUNA, al aval institucional de la Municipalidad y a la decisión personal del Alcalde del momento (que incluso tomaba contacto directo con las escuelas apoyando las actividades), al involucramiento de organizaciones no gubernamentales, al apoyo brindado a nivel superior por el mismo Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y a la normativa facilitadora emanada de este ministerio y del Ministerio de Educación. Pese a la ausencia casi total de las autoridades educativas del nivel intermedio (Unidad de Gestión Educativa Local), se reunieron un conjunto de condiciones y apoyos que han sido tratados en profundidad en los capítulos precedentes.

Tenemos entonces dos ejemplos que ofrecen caminos para revertir la compartimentación. Ambos cuentan con un requisito fundamental que es el apoyo político y el impulso de los jefes comunales en su carácter de líderes

que impulsan la intersectorialidad. La del Programa de Salud Escolar exhibe mayor solidez institucional, con antecedentes, normas comunes de funcionamiento, distribución presupuestaria, capacitación y dispositivos de articulación en todos los niveles (desde el gobierno nacional a las escuelas). La intersectorialidad proviene del sector estatal y está, en este caso, incluida en el quehacer de las instituciones locales de salud y educación (centros de salud y escuelas). A su vez, los agentes de ambos sectores cuentan con tiempo y recursos programados a tal fin. No está ausente la comunidad, pero la ligazón más fuerte se produce en el plano institucional de la Municipalidad.

La experiencia de la DEMUNA presenta, en cambio, condimentos comunitarios más fuertes, participación de las organizaciones junto con las escuelas y apertura de éstas en función de necesidades de emergencia. La “voluntad” y la movilización comunitaria permiten relativizar las rigideces estructurales del sistema educativo, presionándolo y teniendo amplia receptividad en la base del mismo. Sin embargo, la nula participación de la UGEL como instancia desconcentrada de educación, no facilitó el enlace institucional con la Municipalidad.

Las otras dos experiencias puntuales que fueron analizadas, si bien no exhiben el mismo nivel de logros que éstas, son también reveladoras de que la intersectorialidad es posible (incluso a través de sus limitaciones): el Programa “Previene”, de Cerro Navia, y el Programa de Educación para la Salud, de Villa El Salvador.

El Programa “Previene” está orientado a la reducción del consumo de drogas. Lleva a cabo tareas de difusión, educación y trabajo comunitario en relación con las adicciones. De este modo constituye un nexo entre la población y el sistema municipal de salud, que a su vez tiene a su cargo la atención médica y psicológica directa. Ha desarrollado –a través de uno de sus componentes– un dispositivo de prevención a nivel escolar con un alcance de 54 escuelas (públicas y particulares subvencionadas). Intervienen tres dependencias de la Municipalidad: la Dirección de Desarrollo Comunitario, la Corporación Municipal de Desarrollo Social y la Secretaría de Planificación Comunal. A su vez, moviliza a un nutrido grupo de

organizaciones de la comunidad a través de la Red de Infancia, sobre la cual apoya su accionar.

Si bien existen directivas articuladoras a nivel nacional, varias razones explican el hecho de que esta experiencia haya alcanzado un grado bajo de institucionalización: a) El equipo es muy pequeño y debe hacerse cargo de tareas múltiples. b) Las organizaciones no gubernamentales intervinientes de la red de infancia prefieren reservarse un espacio autónomo de intervención, diferenciado del Estado. c) con excepción de la Dirección de Salud, las otras instituciones municipales tienen un rol tangencial en la participación: La Dirección de Desarrollo Comunitario, a cargo del programa, no ha ejercido un liderazgo atractivo que contribuyera a generar una mayor institucionalización, y la Dirección de Educación fue buena receptora al comienzo, facilitando la entrada a las escuelas, pero al no haber coordinación con la Dirección de Desarrollo Comunitario no le brindó posteriormente mayor atención.

El Programa de Educación para la Salud, también de Villa El Salvador, impulsó la conformación de comités de gestión de promoción de la salud en las escuelas (a cargo de un docente en cada centro educativo), los cuales hicieron ejercicios de priorización de problemas de salud, elaboraron diagnósticos y pusieron en marcha planes anuales de actividades. Existió el propósito de generar articulación institucional entre los dos sectores intervinientes, pero su alcance fue limitado puesto que no están descentralizados hacia la Municipalidad y los centros de decisión de ambos se encuentran fuera del espacio local (la UGEL, del Ministerio de Educación y la Dirección de Salud, ambos órganos subregionales), y fue casi nula la participación de la UGEL. Tampoco se abrió este programa a la participación de las autoridades locales. Pese a que se apoyó en convenios establecidos a nivel del gobierno nacional entre los ministerios a cargo de la educación y la salud, esta experiencia no tuvo el nivel de movilización que alcanzó el Programa de la DEMUNA, al no ser percibida su actividad como de una necesidad acuciante y al no sumar a las organizaciones no gubernamentales y de la comunidad.

A continuación se ofrece un cuadro con una síntesis, elaborada en función de cinco categorías: sectores articulados, nivel de institucionalidad alcanzado por el programa como experiencia de articulación intersectorial, tipo de intersectorialidad (según la clasificación presentada en el capítulo anterior) y grado de participación de la comunidad.

**Cuadro 11. Características de los programas intersectoriales analizados puntualmente en cada localidad**

<b>Localidad / caso</b>	<b>Cerro Navia</b>		<b>Villa El Salvador</b>	
<b>Programas</b>	<b>Salud Escolar</b>	<b>Previene</b>	<b>DEMUNA</b>	<b>Educación para la Salud</b>
<b>Sectores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud</li> <li>• Educación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud</li> <li>• Desarrollo social</li> <li>• Educación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo social</li> <li>• Educación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud</li> <li>• Educación</li> </ul>
<b>Institucionalidad</b>	Alta. Con articulación de todos los niveles	Media. Con articulación no lograda en todos los niveles	Media. Con presión de base para institucionalizar. Con dificultades en el nivel intermedio	Baja. Institucionalidad trunca. Con dificultades en el nivel intermedio y municipal
<b>Tipo de Intersectorialidad</b>	Concertada	De emergencia	De emergencia	Intento de intersectorialidad concertada de bajo logro

<b>Participación Comunitaria</b>	Participación articulada con el Estado Municipal	Alta participación articulada con el Estado Municipal pero no con los niveles educativos intermedios	Participación media de débil articulación con el Estado Municipal	Escasa participación
----------------------------------	--	--	---	----------------------

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de información recogida en el trabajo de campo

## 2. El juego y el campo de juego

Para llevar a cabo esta investigación se eligieron dos localidades que se destacaron por su impulso movilizador y su nivel de identidad, partiendo de la base de que éstas son condiciones favorables a la articulación intersectorial. Se han encontrado comunidades que comenzaron tomando tierras para hallar su lugar en el mundo y que persiguieron una utopía, que empezaron por darse su forma de convivencia y que tejieron una identidad perdurable. En este proceso se produjo una confluencia de actores que pertenecen al mundo de la política y al mundo de las racionalidades técnicas (especialistas y sus profesiones, tales como la de educar, promover y cuidar la salud o generar condiciones para el desarrollo social). Que forman parte de la estructura del Estado y que pertenecen a las organizaciones de la sociedad civil, sean éstas de la comunidad u organizaciones no gubernamentales. Que son agentes del Estado local y de dependencias del Estado central que están desconcentradas en el territorio, coexistiendo, a veces complementándose y a veces superponiéndose, a veces colaborando entre sí y otras compitiendo. Relaciones en forma de redes que permanecen y otras que desaparecen, algunas más fuertes y otras más débiles, más variadas o más homogéneas en su composición.

Retomando el marco teórico del Capítulo 2, se trata de actores que participan en un juego, según Matus, compitiendo y a la vez colaborando para desarrollar mejores condiciones de vida para su población, construyendo un futuro abierto y por lo tanto, juego creativo y cargado de

imaginación. Es también un juego cargado de incerteza, en el que cada actor calcula la jugada de los demás actores. Cada actor pone algo y también espera algo para mejorar sus condiciones. Las organizaciones comunitarias coaligadas para interpelar al poder político pero también compitiendo entre ellas y contando cada una con sus referentes en el ámbito gubernamental. Organizaciones no gubernamentales compitiendo por la clientela (las llamadas “contrapartes” locales) y colaborando casi como pares con el Estado local, en un esquema que se reitera hacia arriba (ONG nacionales e internacionales) y que también encuentra socios en el sector gubernamental. Agentes del Estado que pertenecen a un sector constituido como campo (educación, salud, desarrollo social) y que también se abroquelan entre sí, por un lado, y compiten buscando socios entre los funcionarios gubernamentales locales, las ONG y las organizaciones de la comunidad.

En el marco de este juego se imagina el futuro, se hacen proyectos y se tejen redes, se producen identidades y se elaboran relatos que dan sentido a la práctica. Proyecto (actividades organizadas y orientadas por objetivos que posteriormente quedaron plasmadas en planes de desarrollo local y los programas que se desprenden de ellos), sujeto (organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil en relaciones estructuradas en torno al proyecto) y relato (discursos que explican hacia dónde se va, con valores que los fundamentan), constituyen la tríada del juego social. De ese modo crecieron los campos de desarrollo local de Villa El Salvador y Cerro Navia, los cuales tuvieron sus momentos de ascenso, apogeo y debilitamiento, tal como se los presenta en la comparación que se hace en el primer punto del Capítulo 5.

Este juego no es idílico porque, como ya se dijo, además de colaborar para desarrollar una mejor calidad de vida a través de la obtención y producción de bienes y servicios para el conjunto (educativos, de salud, de ordenamiento territorial, de cuidado del hábitat, productivos, sociales, de organización política y social) se compite para ganar mejores posiciones particulares. Retomando a Bourdieu, el juego se desarrolla en un campo en el que los actores ocupan distintas posiciones en relación con el capital que poseen y buscan reposicionarse en función del capital que buscan poseer.

Tal como se expresa en el segundo punto del Capítulo 5, algunos poseen (y usan como capital para posicionarse) la capacidad de organización y el liderazgo comunitario, otros la capacidad institucional propia de los agentes del Estado y los burócratas, otros los recursos técnicos y financieros del mundo de las ONG (además de su rol de vía de comunicación con el mundo globalizado), otros el poder político con su capacidad de articulación de particularidades y el nexo que éste brinda con la esfera gubernamental nacional. Todo esto, por supuesto, estando de acuerdo en general sobre las reglas de funcionamiento del juego (según Matus) o de las relaciones que “naturalizan” ciertas posiciones (según Bourdieu) en la producción social.

La intersectorialidad es uno de los tipos de alianza que se desarrollan en este juego, dando lugar a la articulación entre actores de distintos sectores (educación, salud, desarrollo social) tal como los que se presentan en los Capítulos 3, 4 y 5. Estas alianzas se producen entre organizaciones comunitarias temáticas (como las mesas de salud y de educación, en Villa El Salvador, las mesas funcionales de Cerro Navia, u otras organizaciones de la comunidad –detectadas en ambas localidades– destinadas a temáticas puntuales como la infancia, la drogadicción, la seguridad, etc.), organizaciones no gubernamentales, agentes y burócratas de diferentes áreas estatales, y funcionarios gubernamentales de distintas secretarías y direcciones. Tienen incluso un correlato más allá del campo local en las dependencias sectoriales de los gobiernos nacionales y en las ONG de dimensión nacional e internacional. Y se refuerzan en la medida que una alianza en un estrato se encuentra con una alianza del mismo tipo en otros estratos. Por ejemplo, como se vio en el punto anterior, cuando algún programa como los analizados genera una relación de articulación a nivel de las instituciones de base (escuelas y centros de salud), en el nivel municipal (las direcciones o secretarías correspondientes), en el nivel intermedio de los ministerios (dependencias desconcentradas) y en el nivel del gobierno nacional (ministerios y secretarías).

En el campo de desarrollo local se produce una intersección con las periferias de los campos sectoriales, cuyo centro está en el nivel del gobierno nacional. En este encuentro, los agentes (se ha visto tanto en

educación como en los otros dos sectores) se reposicionan ganando reconocimiento hacia arriba y autoridad hacia abajo. Sin duda, los agentes periféricos no llegan en ningún caso a ejercer la *heterodoxia* (según el concepto de Bourdieu) a la manera de rebelión, revuelta o planteamientos opositores, pero siempre se produce un margen de recreación de normas, procedimientos y modos de actuar.

El juego intersectorial se produce y se potencia cuando los actores de distintos sectores ganan mayores posibilidades de reposicionamiento si se alían (se hacen más visibles, más poderosos, más eficaces, más respetados) que si actúa cada cual aisladamente. Reúnen más recursos materiales, de conocimiento, financieros y humanos. Como referencia se puede tomar la amplia visibilidad y el posicionamiento que con su liderazgo y actividad lograron la Responsable de la DEMUNA en Villa El Salvador (quien llegó incluso a ser Coordinadora de la Red de DEMUNAS del Cono Sur y a participar además en la Mesa Nacional de Defensorías del Niño) o los Directores de Salud y Educación de Cerro Navia.

No se trata de transformaciones de un día, sino que como procesos humanos que son, requieren períodos considerables de tiempo. Basta con repasar algunas páginas de los Capítulos 3 y 4 de este trabajo para observar que no nos encontramos ante procesos lineales, para corroborar los contratiempos que encaran todos los que intentan derribar barreras sectoriales, para ver la endeblez de algunas de las redes que se conforman y las dificultades que existen para sellar alianzas robustas. Siguiendo con Bourdieu y su concepto de *habitus*, las viejas disposiciones subjetivas naturales, un tanto automáticas (incorporadas en los agentes en “potencia”) generan determinadas formas de actuar y se transforman en “acto”. Pero también hay potencia estructurante dando lugar a ciertos márgenes de libertad, es decir, se van generando nuevas disposiciones a medida que los agentes toman conciencia de las posibilidades de adquirir nuevos capitales si se articulan intersectorialmente y de acceder, en consecuencia, a mejores posiciones en función de su participación en el campo de desarrollo local.

Ejemplo de esta metamorfosis de los *habitus* puede encontrarse en los cambios de predisposición por parte de los docentes al ser invitados por el

Programa de la DEMUNA (y por el propio Alcalde) a incorporar el tratamiento de la problemática de violencia en las escuelas, a formar las Defensorías Escolares del Niño y del Adolescente (DESNA) y los Municipios Escolares. Su receptividad se transformó en productora de institucionalidad intersectorial, la cual permaneció incluso cuando –en virtud de un cambio de alcalde con distinta orientación– la DEMUNA perdió peso en el ámbito municipal. Otro tanto se produjo con los docentes y agentes de salud de Cerro Navia, en virtud de su participación en el Programa de Salud Escolar. En este caso contaron con un fuerte impulso facilitador que surgió de la propia Alcaldesa y de los Directores de Salud y Educación, transformando su propensión al aislamiento en vocación de articulación. De este modo se generaron instancias estables de trabajo intersectorial como las comisiones mixtas de salud y educación (en los centros de salud) y las coordinaciones de salud (en las escuelas).

### **3. Reglas del juego, animación y amalgama**

En el Capítulo 5 se analizaron los factores institucionales, políticos y culturales que juegan como facilitadores u obstaculizadores en los casos analizados en los Capítulos 3 y 4. En su versión facilitadora, estos tres tipos de factores proveen los ingredientes necesarios para el cultivo y sostenibilidad de la intersectorialidad: las reglas del juego suministradas por una institucionalidad desarrollada, la animación generada por un quehacer político dinámico y la amalgama cultural que resulta de la tradición de participación y organización de una comunidad.

Los aspectos institucionales son los que han dado lugar a la mayor cantidad de estudios en los últimos tiempos. Tal como se explica en el Capítulo 1, generar institucionalidad (desarrollar reglas del juego y adjudicar recursos) para fortalecer las áreas de educación, salud y desarrollo social, y estrechar las relaciones entre ellas ha sido un tema de amplia emergencia en América Latina a finales de la década de los '90 y en el tiempo transcurrido de este siglo. Sin duda esto es importante y va de la mano con los intentos de reforma del Estado que se han llevado a cabo, tanto en política de transformación de las tres áreas mencionadas como en

materia de descentralización hacia los municipios u otras jurisdicciones intermedias.

Entre los facilitadores encontrados en esta investigación se ubica el proceso de descentralización chileno, aunque incompleto, en educación, salud y programas sociales; la existencia de planes integrales de desarrollo, basados en la premisa de la articulación horizontal, en ambas localidades; la presencia de normas emanadas de los ministerios de educación (y otros) de los gobiernos nacionales; la disposición de una burocracia capacitada en planificación y gestión a fin de que se inserte creativamente la intersectorialidad en la gestión estratégica (es decir, además de normas, capacidades para innovar); la estabilidad de los responsables de organismos descentralizados o desconcentrados; y el desarrollo (en Cerro Navia) de reglas del juego municipales en línea con la intersectorialidad.

En términos de política, es recomendable el impulso de procesos de descentralización municipal, brindando potestad legal, recursos financieros, recursos humanos, conocimiento y fortaleza institucional para hacerse cargo a nivel municipal de los problemas desde una perspectiva integral. En los casos estudiados, se puede observar cuánta potencia movilizadora de la comunidad fue desgastándose en Villa El Salvador como producto de una descentralización escasa y errática (que sólo se encuentra en el sector de desarrollo social). Por el contrario, en Cerro Navia, donde se cuenta con una descentralización municipal más desarrollada (aunque con una movilización comunitaria más pobre que en Villa El Salvador), es mayor el margen de institucionalización de la intersectorialidad que se ha podido construir.

Por otra parte, la capacidad de planificación estratégica de los municipios es un requisito indispensable para la institucionalización del campo de desarrollo local y de las prácticas intersectoriales, porque permite contar con instrumentos para la organización de la gestión orientada por objetivos, como así también para el seguimiento de políticas y la deliberación pública en torno a los resultados logrados. Se ha visto la importancia que tuvo el Plan de Desarrollo Integral en Villa El Salvador, como así también el Plan de Desarrollo Comunal y el Plan de Desarrollo Educativo Municipal en Cerro Navia y, en ese sentido, es recomendable

contar con políticas de capacitación y promoción de la planificación municipal desde los gobiernos nacionales (en el caso de Cerro Navia, el gobierno nacional es promotor de los planes comunales).

Se ha visto también en qué medida la participación de los ministerios de educación, a través de normas, directivas o de programas de descentralización y articulación intersectorial, pueden inducir o favorecer junto con otros ministerios el dinamismo de acciones a nivel local. Los cuatro programas analizados en el primer punto de estas Conclusiones fueron al menos habilitados por normas emanadas de los ministerios de educación. Del mismo modo se puede reflexionar sobre las enormes diferencias existentes entre el sistema educativo local de Cerro Navia y el de Villa El Salvador. En el primero, si bien la descentralización es limitada, permitió que se constituyera un equipo autónomo de conducción del sector con la potestad para alinear la política educativa con las demás políticas sociales y orientarla como factor de desarrollo local. Por el contrario, en Villa El Salvador, los reiterados esfuerzos por encaminar la educación hacia el desarrollo local encontraron un obstáculo en la Unidad de Gestión Educativa Local, dependencia del Ministerio de Educación prácticamente ausente en este proceso, a excepción de la primera etapa en que se realizó el Congreso Distrital de Educación (en ese momento se contó con una directora de perfil proactivo).

Contar con una burocracia que haga suya la propuesta intersectorial supone reunir varias condiciones. En primer lugar, que existan mandatos claros en torno a la articulación, normas sin contradicciones y directivas coherentes. En segundo lugar es menester brindar la capacitación necesaria en el marco de la gestión estratégica, haciendo conocer en qué medida la acción en un sector genera sinergia cuando se lo articula con otro, desarrollando capacidades para lograr una fluida comunicación y habilidades para la negociación a fin de fortalecer acuerdos. Finalmente, se deben disponer horas y lugares de trabajo para las prácticas intersectoriales en el marco institucional, como así también la correspondiente remuneración.

Todo esto se hace aún más necesario en el sector educativo, que muestra, según lo observado, la mayor resistencia a la apertura. Si bien todo docente es llamado, por vocación, a ejercer cierto apostolado, son las condiciones profesionales adecuadas y pagas las que permiten institucionalizar las prácticas intersectoriales.

La estabilidad de los funcionarios de organismos descentralizados o desconcentrados incide notoriamente en el desarrollo de la intersectorialidad. Se ha visto en Cerro Navia, cómo la estabilidad del Secretario General de la CORMUCENA y de los Directores de Educación y Salud favoreció la continuidad de la política intersectorial y además permitió que estos agentes profundizaran su experiencia y adquirieran nuevos aprendizajes a lo largo de su gestión (especialmente se observan los resultados en el Programa de Salud Escolar). Mientras que tanto los cambios de conducción en la Dirección de Desarrollo Comunitario en Cerro Navia, como en la Unidad de Gestión Educativa Local en el cono sur de Lima debilitaron los procesos de acuerdo que se intentaron hacer con estas dependencias. En el mismo sentido tuvieron un efecto negativo las modificaciones en el esquema institucional que se produjeron en 2003 en Villa El Salvador.

Para finalizar con los factores institucionales, queda por mencionar la conveniencia de contar, como en Cerro Navia, con una normativa que no sólo inste al trabajo compartido sino que también genere espacios comunes, incluya entre los deberes de los funcionarios públicos el trabajo articulado y ubique al Estado municipal como instancia garante de la intersectorialidad.

Cabe preguntarse hipotéticamente si se podría imaginar que con el solo cambio institucional se generarían las condiciones para la intersectorialidad. Si la respuesta fuera afirmativa se estaría suponiendo que todo es cuestión de reglas y se ignoraría que los agentes reciben pero también resisten las reglas nuevas y que, en todos los casos, las recrean y toman ventaja de los intersticios no regulados para actuar según su parecer. Cabe aquí recordar cuánto hincapié hace Matus en los contenidos políticos de las políticas públicas, en la interpretación de las mismas como un juego en que los actores tratan de sacar ventaja o incluso de cambiar las reglas

mismas del juego. O también el concepto de *habitus*, por medio del cual explica Bourdieu la construcción del sentido de la práctica de los actores. Tanto el juego como competencia (Matus) o como tensión entre los agentes por mantener posiciones de mayor ventaja o acceder a las mismas en relación con las cuotas de capital que se posee (Bourdieu) nos remite a la política. Y es el encuentro en torno a la movilización política y a un liderazgo lo que ordena el juego social o encamina en una cierta dirección los “sentidos” de la práctica de diversos actores.

En consecuencia, ya sea como impulso y animación que complementa la institucionalidad, ya sea como antecedente que promueve la institucionalidad, el facilitador político es un ingrediente indispensable a la hora de construir intersectorialidad.

En ambos casos (Villa El Salvador y Cerro Navia) se encontró un paraguas político común y un liderazgo autóctono marcado que animó a los actores diversos del espacio local a moverse con un sentido colectivo. Cerro Navia contó con un facilitador político extra al existir a nivel central, una fuerza política (la Concertación Democrática) de igual signo que la que gobernaba a nivel local (el Partido por la Democracia); mientras que en Villa El Salvador, las fuerzas políticas locales de signo progresista debieron lidiar con un gobierno nacional de orientación neoliberal.

Fue clara la hegemonía de la fuerza política gobernante en el territorio en ambas localidades. Si bien esto no puede ser inducido a través de las políticas públicas, sí pueden llevarse a cabo medidas que promuevan la deliberación pública y los pactos entre distintos sectores a fin de lograr la base necesaria para impulsar medidas sostenidas.

Tal como se ha visto en ambos casos, los liderazgos de los alcaldes resultaron cruciales en el impulso del campo de desarrollo local, como así también los liderazgos de diversos funcionarios municipales (Secretario General de la CORMUCENA, Directores de Educación y Salud, en Cerro Navia, o la Regidora encargada de educación en el Concejo y el Secretario de Desarrollo Humano, a cargo de educación, en Villa El Salvador), de la Directora de la USE 01 (luego UGEL 01, organismo desconcentrado del Ministerio de Educación), y de los dirigentes comunitarios (de la CUAVES,

FEPOMUVES, Comités de Vaso de Leche, Asociaciones de Padres de Familia y mesas temáticas en Villa El Salvador).

Seguramente hay factores de liderazgos que son innatos, y hay condiciones sociales y culturales que los generan en determinadas coyunturas históricas, pero también existen posibilidades de inducirlos a través de políticas y programas de formación y estímulo de liderazgos (en Villa El Salvador se vio el caso de toda una generación de jóvenes líderes – entre los cuales surgieron algunos alcaldes– que fueron formados en el Colegio Secundario de Fe y Alegría).

Por último, cabe destacar la diferencia en la relación con el gremio docente en ambos casos. En Cerro Navia se desarrolló una política constante de consulta y concertación que fue un facilitador de las medidas que se tomaban y sobre todo, en las modificaciones de las predisposiciones docentes. Los referentes locales de Villa El Salvador, ya fueran los de la Municipalidad como los de la UGEL, no pudieron contar con esta posibilidad por su falta de autoridad en relación con el sistema educativo y también por las características contestatarias del gremio docente. También cabe, en relación con esto, la recomendación de incluir las estrategias intersectoriales en las negociaciones con los gremios a fin de lograr soluciones duraderas.

En cuanto al factor cultural (se hace referencia en este caso a la cultura colaborativa, de participación y movilización solidaria), constituye un hecho que puede existir o no en una comunidad. Las dos localidades analizadas tienen antecedentes muy ricos en prácticas de organización comunitaria y en el desarrollo de valores de solidaridad –más allá de que Villa El Salvador los conserve en mucho mayor medida que Cerro Navia– y constituyen experiencias singulares. Pero no obstante ello, deberá reconocerse también el origen político del fenómeno en ambos casos, lo cual permite inferir que, así como desde la política se puede potenciar o impulsar la institucionalidad, también resulta factible imaginar la promoción de aspectos culturales de solidaridad y participación. En realidad, ése ha sido una constante en el discurso de la Alcaldesa de Cerro Navia y de sus funcionarios.

En síntesis, la política como impulsora y animadora del tejido social, dándole valores y sentido a la práctica intersectorial, la institucionalidad como estructuradora, estableciendo las reglas del juego y la cultura solidaria como amalgama que persiste, sedimentada, más allá de las vicisitudes (de esto último se puede tomar a Villa El Salvador como ejemplo singular).

La presencia de facilitadores de las tres dimensiones (institucional, política y cultural) es necesaria. Pero se puede observar en este estudio dos casos que, si bien cuentan por igual con el componente político, no cuentan con los otros dos juntos. Tienen más fuerza o bien en el componente institucional (Cerro Navia) o bien en el cultural (Villa El Salvador). En el primer caso, se encontró una intersectorialidad en marcha, pero que requiere de la amalgama cultural solidaria para sedimentar, porque de lo contrario puede llegar a ser una práctica que quede restringida a los agentes gubernamentales, con lo cual se corre el riesgo de que se recluyan en los compartimentos sectoriales al carecer de la interpelación comunitaria. En el segundo caso, se vio que el armado de relaciones horizontales promovido y empujado por la propia comunidad (con la fuerza de sus prácticas solidarias históricas y con el liderazgo político del primer Alcalde en ejercicio durante el trabajo de campo), si no llega a cristalizarse en articulaciones institucionales horizontales como en Cerro Navia, puede desgastarse para terminar disolviéndose como intento.

#### **4. La sociedad civil como fundamento de la intersectorialidad**

La movilización comunitaria y la participación de las organizaciones no gubernamentales y de la comunidad, constituyen otro elemento favorecedor para la constitución del campo de desarrollo local y de las articulaciones intersectoriales, lo cual sugiere políticas de gobierno de apertura hacia la sociedad civil en sus diversas manifestaciones: como contrapartes de la gestión gubernamental, como subsidiarias de la acción del Estado, como espacios de consulta y deliberación y como ámbitos de control del quehacer del gobierno.

En el estudio de ambos casos ha quedado sentado en qué medida el Estado local necesita de la sociedad civil, de su organización para generar acuerdos y consensos, de su movilización para poner en marcha los procesos, de su capacidad para compartir aspectos de la gestión pública, y de su rol de vigía para controlar al gobierno y hacer que éste mantenga su prestigio y la confianza colectiva. Se trata del gobierno “relacional” mencionado en el Capítulo 1 que agrega a las políticas la iniciativa libre de grupos particulares que, a diferencia de las organizaciones que actúan en el mercado, están comprometidos con lo público.

Es la sociedad civil que se subsumía en el Estado y estaba impregnada de política en la época de la matriz estatocéntrica nacional–popular (época en que tanto las comunidades de Villa El Salvador como Cerro Navia se constituyeron como tal, previo a la creación de los respectivos municipios) y que luego quedó despojada, durante el imperio de gobiernos dictatoriales y neoliberales, del paraguas protector y estructurador político y estatal. Es la sociedad civil que forma opinión, argumenta, discute valores, estructura problemas y los ubica en la agenda, ofrece alternativas, observa y critica. Es el poder comunicativo que se desarrolla desde el mundo de la vida y se diferencia –tal como lo señalan Cohen y Arato (2000)– del Estado y del mercado.

Mucho más viva y dinámica en Villa El Salvador, pero no ausente – aunque más débil– en Cerro Navia, la sociedad civil constituye una potencia que fortalece la intersectorialidad. Si la razón de la emergencia de patrones horizontales de comportamiento entre las organizaciones es la complejidad de los problemas (que requieren perspectivas de conocimiento y recursos de los distintos sectores y que dan lugar a estrategias combinadas) es menester contar con las organizaciones de la sociedad civil, más cercanas a la gente que sufre los problemas, más conocedoras de ella, más perspicaz para encontrar soluciones o al menos, termómetro ineludible de cualquier experiencia intersectorial innovadora. Los problemas no son una realidad “objetiva” ajena a los sujetos que los tienen, sino que se “estructuran” subjetivamente, según intereses, puntos de vista y valores de los actores. Los problemas no son los mismos según la perspectiva o posición que se

ocupe y no se ubican en la agenda pública a partir de análisis técnicos sino en función de tensiones políticas. Y tanto las tensiones políticas como los valores que entran a tallar a la hora de estructurar problemas y buscar alternativas tienen su basamento en la sociedad civil.

Sociedad civil más “cálida”, al decir de Bauman (2003) en Villa El Salvador (forma comunitaria) o más “fría” en Cerro Navia (forma societal), más solidaria en el primer caso y con matices individualistas y cierto sesgo mercantil en el segundo, pero en ambos casos con identidad. Se trata de un espacio de reconocimiento de unos en otros (aún en los antagonismos) y de potencia generadora o receptora de iniciativas intersectoriales estatales. No sólo es destinataria de servicios sino también co-productora de los mismos. No es un conjunto de actores pasivos que pueden estar o no estar, sino co-protagonistas actuales o potenciales, necesarios al proceso intersectorial.

Se puede pensar, sin duda, en experiencias intersectoriales que se den en el ámbito estatal casi exclusivamente, pero en este caso es dable reservarse el derecho de dudar sobre las posibilidades de que dichas experiencias sean sostenibles en el tiempo y que puedan ser semilleros para el desarrollo de otros proyectos si no están involucradas las organizaciones de la sociedad civil que se apropien de ellas constituyéndose a la vez en objeto y sujeto de políticas públicas.

Tanto las organizaciones no gubernamentales como las organizaciones de la comunidad forman parte de esta sociedad civil y conforman variadas redes en las que se generan relaciones y se comparten conocimientos y recursos de distinto tipo, ya sean éstas de carácter local o extralocal.

En los casos estudiados, se puede recordar que la sociedad civil reclamó su propia Municipalidad en Villa El Salvador y que contaba con su forma propia de gobierno y organización antes de que ésta fuera creada: la Comunidad Urbana Autogestionaria (CUAVES) y la organización por grupos territoriales, sectores residenciales y manzanas. Sobre esta base social la Municipalidad puso en marcha –en un proceso de amplia participación– el Plan de Desarrollo Integral y surgieron posteriormente las mesas temáticas de concertación (educación, salud y medio ambiente,

juventud, etc.). También sobre esta base se llevó a cabo el Congreso Distrital de Educación y la experiencia del presupuesto participativo.

Poderosas organizaciones comunitarias tales como la Federación Popular de Mujeres (FEPOMUVES), los Comités del Vaso de Leche y las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA) tienen cita obligada en los intentos de concertación intersectorial. Y numerosas organizaciones no gubernamentales, algunas de envergadura y referencia nacional e internacional como DESCO, Tarea y Médicos sin Fronteras, que tuvieron un activo rol de apoyo a la Municipalidad y a la CUAVES en los procesos de planificación y capacitación para el desarrollo local, más otras de carácter local, se destacan por su presencia permanente en el tejido de relaciones horizontales y la formación de redes.

A diferencia de Villa El Salvador, donde el tejido comunitario se dio la mano con el poder político nacional, en Cerro Navia la comunidad movilizadora chocó con los propósitos desmovilizadores de la dictadura de Pinochet, lo cual generó con el tiempo un debilitamiento del tejido social. Sin embargo, fueron sostenidos los esfuerzos del gobierno de la Concertación Democrática para revertir esta situación, aunque no con grandes logros en virtud de la crisis de asociatividad que vive toda la sociedad chilena. Existen organizaciones territoriales (como las juntas de vecinos), funcionales con fines recreativos (clubes de madres, deportivos, del adulto mayor) o con fines comunitarios (centros de padres y apoderados, organizaciones de mujeres, centros culturales, etc.) y económicas (ferias y mercados). Pero la participación es limitada, tanto al interior de las organizaciones como hacia fuera.

Las organizaciones no gubernamentales tienen en Cerro Navia menos presencia que en Villa El Salvador. Cabe mencionar el Programa Interdisciplinario de Investigación Educativa (PIIE), la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, el Centro de Crecimiento Comunitario (CECRECO / World Vision), la Fundación para la Superación de la Pobreza y Surcos.

Los propósitos de la Municipalidad de Cerro Navia para incrementar la participación no cesaron pese a las dificultades, en el convencimiento de

la Alcaldesa y de su cuerpo de gobierno de que la comunidad movilizada es el medio para darle sustento a la acción de gobierno y para generar mejores condiciones de abordaje integral a los problemas. Así, se dictó la Ordenanza de Participación Ciudadana, el Programa de Presupuesto Participativo y el de Microplanificación, los cuales fueron vehículos de movilización. A la vez, se pusieron en marcha las mesas territoriales, de carácter intersectorial y se impulsó la estrategia para transformar a las escuelas en motores de desarrollo (enunciada en el Plan de Desarrollo Comunal).

Finalmente cabe destacar la proliferación de redes como una modalidad de relación, intercambio, potenciación y aprendizaje, entre las cuales se mencionan las que tienen que ver con los programas que han sido objeto de análisis puntual.

En relación con Escuelas Saludables (Cerro Navia), existe una red en la que participan las escuelas, los centros de salud, padres de familia y municipales. El Programa “Previene”, de la misma localidad, se apoya en la Red de Infancia, en la que participan sectores gubernamentales y no gubernamentales. En esta red se han organizado diversas comisiones de trabajo: capacitación, diagnóstico y derivación, promoción de derechos, y articulación y comunicación.

En Villa El Salvador, la DEMUNA ha organizado su propia red con la participación de las escuelas, a la vez que la Responsable de esta dependencia participa en la Red de DEMUNAS del Cono Sur de Lima. Por su parte, si bien el Programa de Educación para la Salud no cuenta con una red en la que participen las escuelas, el Área de Promoción de la Salud (responsable del programa) está inserta en una red de salud que abarca ocho distritos y que es coordinada por la Dirección de Salud II (responsable de la zona). Esta área también ha constituido en Villa El Salvador cuatro microrredes en torno a un centro de salud, tres centros materno infantiles (de los cuales dependen los centros de salud), con la participación de los consultorios municipales y parroquiales y los “tópicos” que están a cargo de las ONG y de la Municipalidad.

## **5. Desde abajo pero también desde arriba: generar política de intersectorialidad**

Los facilitadores institucionales, políticos y culturales que se analizan en el punto 3 son condición para darle sostenibilidad a las experiencias intersectoriales, como también lo es la existencia de fundamentos en la sociedad civil. Pero hay que agregar que son necesarias las decisiones facilitadoras a nivel nacional y en los niveles intermedios de gobierno, tales como la constitución de espacios de articulación interministeriales, indicaciones, recomendaciones y capacitación de recursos humanos, fondos especiales y por supuesto, normas que brinden orientación estratégica. En la medida en que desde el centro de cada campo sectorial se generen modificaciones a sus propias reglas del juego, los agentes de la periferia que se intersectan con el campo de desarrollo local encontrarán condiciones mucho más favorecedoras a la transformación de sus *habitus*.

En los cuatro programas intersectoriales que fueron objeto de una indagación en profundidad han demostrado ser importantes (aunque no suficientes) las decisiones tomadas en los gobiernos nacionales respectivos, en lo que respecta a la sensación de apoyo institucional y político y de posibilidades de continuidad en las decisiones. El Programa de Salud Escolar cuenta con normativas y recursos que provienen del Ministerio de Educación por medio de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), que articula a nivel nacional con el Ministerio de Educación. A su vez, recibe apoyos de “Vida Chile”, programa macro de promoción de la salud que reúne ocho ministerios nacionales. La JUNAEB tiene direcciones regionales a través de las cuales se opera el programa, cada una de las cuales cuenta con un coordinador de salud que se pone en contacto con los coordinadores de salud comunal. Tal como se señala en el punto 1, existen cuatro instancias de articulación intersectorial: los ministerios, a nivel nacional; las Direcciones de Educación y de Salud de la Municipalidad; las comisiones mixtas de salud y educación, radicadas en los centros de salud; y las coordinaciones de salud escolar, ubicadas en las escuelas.

En el caso del Programa “Previene”, cuenta con un fondo concursable que proviene del Consejo Nacional de Control de Estupefacientes

(CONACE, dependiente del Ministerio del Interior) y desde allí se contrata a profesionales especializados en la prevención familiar. El CONACE articula con el Ministerio de Educación (con el que produce y financia de modo compartido los materiales de formación) y con el Ministerio de Salud. Por otra parte, anualmente se realiza la planificación de toda la Región Metropolitana, en base a objetivos, estableciendo metas e indicadores. En el ámbito local, intervienen la DIDECO (donde está inserto el programa), la CORMUCENA y la Secretaría de Planificación Comunal.

La Municipalidad de Villa El Salvador representa al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) en el Plan Nacional de Acción por la Infancia. Este Ministerio ha descentralizado directamente las funciones correspondientes a la Defensoría Municipal de Niños y Adolescentes en los municipios (la Ley de Municipalidades establece que todo municipio debe tener su defensoría). En este marco impulsó el Programa de la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente, que cuenta con directivas compartidas entre el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y el Ministerio de Educación. También en el Ministerio de Educación existe una Oficina de Tutoría y Prevención Integral que incluye la Defensoría Escolar. La Defensoría a su vez coordina con la Dirección Regional de Lima, que da directivas a la UGEL 01 (correspondiente al Cono Sur de Lima). Cabe desde allí coordinar con la DEMUNA (aunque como se ha visto, la actitud de la dirección de la UGEL ha sido pasiva).

En relación con el Programa de Educación para la Salud de Villa El Salvador, en 2003 se firmó un convenio entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud por el cual se comprometieron a construir el “modelo de escuela saludable” en el país.

Nada se puede hacer desde el espacio local solo, porque –ha sido planteado en el Capítulo 2– éste no constituye un ámbito aislado. Lo local es el lugar de reconfiguración de las variables globales y nacionales del ámbito político, económico, cultural y comunicacional. Allí se reinterpretan y se reeditan las normas, clasificaciones, jerarquías y disposiciones en general que existen a nivel global o nacional. Lo local no existe sin las instancias jurisdiccionales y societales más abarcadoras, sino que es un fenómeno que

participa de las mismas. No es dable pensar entonces, que puedan generarse configuraciones locales a lo largo del tiempo sin contar con las condiciones de estos espacios más amplios que les den cabida, estímulo, norma y contenido.

Si desde abajo existen iniciativas intersectoriales que no tienen un correlato en un nivel jurisdiccional superior, éstas tienen menos posibilidades de prosperar dado que no es posible darle institucionalidad en el largo plazo. No se trata de que los correlatos en los niveles superiores deban existir a priori, porque también pueden generarse a partir de iniciativas locales, sino de que se vaya conformando una correspondencia en la producción de condiciones para la intersectorialidad.

Si, por el contrario, bajan directivas y propuestas, aún con recursos, sin contar con un marco estratégico local que las integre, se corre el riesgo de las iniciativas se esterilicen y fenezcan antes de tiempo o de que –como ha sido denunciado en ambas localidades en relación con algunas experiencias– se caiga en lo que varios entrevistados en Chile llamaron “proyectitis” (conjunto de proyectos superpuestos, con diferentes lógicas llegadas desde el centro, que perturban la organización sinérgica que se da en el municipio o –más específicamente– en una escuela, hospital, centro de salud, centro comunitario, etc.).

El Estado posburocrático, mencionado en el primer capítulo, tiene tres fundamentos: la interjurisdiccionalidad (gobierno multinivel), la articulación con la sociedad civil (gobierno relacional) y la intersectorialidad. Del mismo modo que no se puede pensar en intersectorialidad sin fundamento de relaciones horizontales en la sociedad civil, es imposible imaginarla sin una correspondencia de articulación en cada uno de los niveles jurisdiccionales de gobierno y sin una buena relación interjurisdiccional.

Es necesario un Estado que desde el centro se ocupe menos de la gestión para orientarse más hacia la toma de decisiones estratégicas de las políticas públicas, la coordinación y la generación de equidad entre espacios desigualmente dotados. Por su parte, al Estado local le cabe recibir normas, recursos y programas de los cuales se apropia dándoles lugar en el marco de

sus propias estrategias (o como se ha visto en los casos analizados, de sus propios planes de desarrollo local).

Lo anterior hace referencia a la necesidad de impulsar políticas de intersectorialidad, que atraviesen todos los ministerios y dependencias del gobierno nacional pero con normativas y procesos decisorios delimitados. El modelo de intersectorialidad concertada descrito en el punto 6 del Capítulo 5 (y que tiene su ejemplo en el Programa de Salud Escolar de Cerro Navia) ofrece posibilidades de acuerdos multinivel, con la participación del gobierno nacional, instancias de gobierno intermedias y gobierno local, a la vez que presenta características flexibles que permiten superar las rigideces burocráticas y la superposición de normas, estructuras y estatutos profesionales, y es adaptable a las circunstancias complejas y cambiantes. Presenta un interesante equilibrio entre institucionalidad y flexibilidad.

Por el contrario, la intersectorialidad por absorción es propia de una época pasada, en la que el sistema educativo era centralizado, jerárquico, sin participación de los gobiernos locales e intermedios, y contaba con la capacidad para concentrar gran parte de los servicios sociales anexos a la tarea educativa (este modelo puede ser seguido a través de la historia de la JUNAEB, en Chile, aunque en la actualidad varias estrategias de la Junta siguen la línea del modelo de intersectorialidad concertada). En el otro extremo, el tipo de intersectorialidad de emergencia o tangencial, con formas de relación más blandas, coyunturales e informales sólo puede prosperar, como se ha visto en los ejemplos mostrados (Programa de la DEMUNA y Programa “Previene”), en la medida en que se proyecten hacia condiciones de más alta institucionalidad (es decir, formas propias de la intersectorialidad concertada).

## **6. Una escuela abierta a la intersectorialidad**

Hablar de escuela abierta a la intersectorialidad supone la existencia de un proyecto educativo local que constituya la base para relacionar los centros educativos con el municipio, con la comunidad y con otros sectores

que operan en el territorio. Esta condición puede darse en la medida en que exista un proceso descentralizador (mayores potestades de los municipios para tomar decisiones) a la vez que empoderador (mayor cantidad de recursos y conocimientos de gestión).

En los dos casos tomados por esta investigación se han encontrado proyectos educativos locales pero cabe marcar diferencias en cuanto a la descentralización educativa. En Perú los intentos de descentralización son erráticos y las primeras experiencias sostenidas son las que se están desarrollando a nivel de región. El panorama de Chile es más promisorio y se han podido detectar ventajas en relación con los facilitadores institucionales de la intersectorialidad aunque es todavía incompleta la transferencia de potestades, recursos y capacidades a los municipios.

Otro supuesto para alcanzar la apertura a la intersectorialidad de la escuela es que ésta tenga mayores posibilidades de autonomía de gestión en el marco de una coordinación local. No existe margen institucional de autonomía de los centros educativos en Villa El Salvador y en cierta medida la hay en Cerro Navia, aunque limitada por la doble jefatura a la que están sometidas las escuelas (Ministerio de Educación, a través de los Departamentos de Educación Provincial, y Dirección de Educación de la Municipalidad).

Las diferentes líneas jerárquicas a las que deben responder los centros educativos dificultan las posibilidades de una acción estratégica institucional, de carácter ordenado y estable. Así como las escuelas de Cerro Navia dependen de dos líneas diferentes, las de Villa El Salvador sufren una situación más crítica, porque dependen (con menos margen de autonomía) del Ministerio de Educación a través de la UGEL y todo lo relacionado con los servicios de desarrollo social proviene de la Municipalidad. Además, la atención de salud está a cargo del Ministerio de Salud, a través de la Dirección de Salud que –como la UGEL– extiende sus responsabilidades sobre todo el cono sur de Lima.

Es dable inferir cuántos nuevos espacios intersectoriales podrían desarrollarse si hubiera mayor autonomía a partir de la iniciativa que en Villa El Salvador se observó en los docentes y en Cerro Navia en los

directivos. Retomando el punto 8 del Capítulo 5, en donde se abordan las motivaciones de los agentes educativos para entablar relaciones intersectoriales, un significativo número mantiene su sensibilidad social y una actitud de servicio de tipo apostólica o sacerdotal, lo cual constituye un fuerte móvil para buscar soluciones a las problemáticas de sus alumnos, no sólo en sus aprendizajes sino también en sus condiciones de vida. Este impulso (con características de *habitus*), de modo natural provoca la búsqueda de caminos de solución articulados con diversos actores y sectores.

Si a su vez se le agregan disposiciones de carácter institucional que regulen y orienten el accionar intersectorial de los agentes educativos, las posibilidades se incrementarían notablemente. Tal como ya se ha advertido en función de las entrevistas realizadas en ambas localidades, establecer directivas claras y coordinadas, reservar espacios y tiempo para el trabajo intersectorial, otorgar una justa remuneración por esta tarea, brindar la capacitación necesaria, otorgar estímulos y premios, darle visibilidad a este tipo de actividades y posicionar a quienes las ejercen, son medidas que contribuirían a la jerarquización de estas acciones y a darles un estatus más profesional.

Escuelas con mayor autonomía requieren a su vez directivos con iniciativa. La jerarquización del trabajo directivo en Cerro Navia (a diferencia de la escasa distancia de responsabilidades que existe entre directores y docentes en Villa El Salvador) da nota de las posibilidades de articulación intersectorial que le brinda a las escuelas esta condición, como se observó en las instituciones educativas que fueron visitadas. Junto con directivos proactivos y con capacidad de conducción, se encontraron equipos de trabajo, dispositivos (espacios organizacionales y de decisión) para el trabajo intersectorial, ámbitos de reflexión y una marcada identidad, condiciones adicionales que facilitan la autonomía y la apertura de los centros educativos.

No son facilitadores de la autonomía los proyectos que tienen formatos –poco flexibles– diseñados desde el centro del sistema educativo y que obligan a las escuelas a someterse a permanentes y simultáneas

adaptaciones a fin de hacerse elegibles o ganar concursos. En estas situaciones, tal como se ha visto en Cerro Navia, en lugar de dotar a las escuelas a una lógica integradora se desvía la atención hacia los niveles jerárquicos superiores a través de múltiples líneas de acción. Mientras mayor sea el nivel de programación de los proyectos que provienen del centro, menor la posibilidad de desarrollar estrategias integradas en las instituciones educativas.

Debe aclararse que en muchas escuelas, más que iniciativas escolares en pro de la intersectorialidad, hubo respuestas a propuestas que mayormente surgieron desde otros sectores (salud, protección a la infancia, violencia y prevención de adicciones). Claro que la receptividad de por sí es un rasgo de apertura –se ha señalado, en el punto 6 del Capítulo 5, que más se produce mientras más acuciantes son las problemáticas– y es de destacar incluso que en las escuelas de Cerro Navia se encontró no sólo receptividad sino también capacidad de búsqueda de recursos y áreas con las cuales articular intersectorialmente (Capítulo 4, sección 3, punto 3). Pero es necesario que, más allá de las instituciones escolares, emanen directivas y estímulos desde la conducción del sistema educativo.

En este sentido, el Programa de Salud Escolar de Cerro Navia constituye un ejemplo digno de imitación. Los factores institucionales que contribuyen a la inclusión de la articulación intersectorial entre los quehaceres profesionales (disponibilidad de tiempo y espacio, remuneración, capacitación, estímulos, etc), constituyen un punto de partida indispensable para disparar procesos de cambio.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es que la intersectorialidad tenga su anclaje en las tres dimensiones que hacen al quehacer escolar: la gestión pedagógica, la administrativa y la del contexto. La primera comprende los procesos de enseñanza y aprendizaje, la segunda la organización de recursos para lograr las metas escolares y la tercera la relación con el medio, comenzando por los padres de los alumnos.

En relación con la primera, la escuela puede –en la medida en que goce de autonomía– incorporar temáticas de tratamiento intersectorial en el curriculum, tales como salud, alimentación, prevención contra la violencia,

entre otras (siguiendo los ejemplos que se mencionaron en las entrevistas). Pero además se podría fortalecer el campo de desarrollo local a partir de la localización del currículum, incorporando temáticas sociales y ambientales relacionadas con el medio, ejercitando la formación de ciudadanía, la convivencia democrática, la formación de liderazgos y la capacitación para el diseño y desarrollo de proyectos.

En relación con la organización de los recursos (gestión administrativa), además del liderazgo de los directores y la conformación de equipos, son necesarios otros dispositivos específicos dentro de la escuela misma. Tanto el Programa de la DEMUNA (Villa El Salvador) como el de Salud Escolar (Cerro Navia) –sin dejar de lado a los otros– ofrecen excelentes ejemplos de dispositivos para el tratamiento de problemáticas sociales y de salud en las escuelas. El primero, con las Defensorías Escolares del Niño y el Adolescente (DESNA) y los Municipios Escolares. El segundo con las Coordinaciones de Salud que funcionan en cada escuela, a cargo de un profesor que trabaja con los demás docentes y padres de la comunidad escolar.

La gestión del contexto escolar comprende la relación con los padres y las organizaciones de la comunidad, como así también el contacto con el gobierno local y con dependencias de otros sectores (salud, desarrollo social, infancia, seguridad, etc.). Incluye la participación de los padres y la comunidad en los quehaceres de la escuela y a su vez, de la escuela en las actividades del desarrollo local. En esta línea, el ejemplo de las movilizaciones escolares en Villa el Salvador cuando se realizó el Primer Congreso Distrital de Educación, la participación de varias escuelas en programas de desarrollo impulsado por la organización no gubernamental DESCO y el movimiento de las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA, institucionalizadas por ley desde el Ministerio de Educación del Perú), son un ejemplo del potencial articulador de una escuela relacionada con la comunidad. Cabe recordar que las APAFA no sólo tienen la potestad de recoger y administrar contribuciones sino también de participar en decisiones, estableciendo prioridades en los centros educativos,

monitoreando la tarea docente y formando parte de los comités de evaluación para la incorporación y ascenso de docentes.

Es importante recordar, no obstante lo anterior, que resulta más fácil el involucramiento de las escuelas en actividades del medio local inherentes a la propia educación (tal es el caso de los docentes movilizados por su cuenta en la participación del mencionado Congreso Distrital de Villa El Salvador), o en actividades de áreas sociales que pueden coadyuvar a resolver problemáticas que afectan su tarea pedagógica específica (por ejemplo, la violencia, como se ha podido mostrar en el análisis puntual del Programa de la DEMUNA), que en otros quehaceres propios del desarrollo local. En tal sentido, en ambas localidades se ha visto que los docentes y directivos han sido remisos a involucrarse en los procesos de discusión del presupuesto participativo o en instancias de debate de la planificación territorial.

Se trata, en síntesis, de un movimiento en dos sentidos: de entrada, permitiendo la participación de la comunidad en los quehaceres de la escuela, y de salida, ocupándose como institución de los problemas y las políticas locales, para lo cual es menester que el contacto vaya más allá de las actividades periféricas y que la apertura al desarrollo local penetre en las actividades de enseñanza y aprendizaje.

Ahora bien, como se señala en el punto 2 del Capítulo 1, tanto Viñao como Tyak y Cuban han planteado a partir de sus estudios, que modificar la cultura o la gramática escolar resulta difícil, tanto más cuando mayor es el prestigio de los grupos que las han moldeado y el tiempo que han tardado en conformarse. Remover prácticas, representaciones, valores, discursos, dispositivos, modos de organización espacio-temporal, parece una tarea titánica. Por esta razón, los autores proponen trabajar en los márgenes.

En relación con la intersectorialidad, entrar por los márgenes implica comenzar por aquello que resulta más acuciante, propio de la intersectorialidad de emergencia, para pasar luego a otras prácticas de intersectorialidad concertada. De este modo se va instalando una cultura en la que se puede desarrollar mayor sensibilidad hacia la problemática socioeconómica de los alumnos y a la incidencia de ésta en los procesos de

enseñanza y aprendizaje, para lo cual es menester trabajar sobre los aspectos subjetivos de los docentes a fin de que las necesidades de intersectorialidad resulten más sentidas.

Trabajar en los márgenes supone también contemplar la importancia del tiempo en los cambios de orden subjetivo, trátase de los valores o de las representaciones docentes, los cuales se expresan en sus prácticas. Los autores plantean que hay que transformar una cultura, y que para eso es conveniente permeare la institución escolar con prácticas que produzcan resultados convincentes. Las prácticas intersectoriales están sujetas a considerables períodos de experimentación, evaluación y aprendizaje antes de anclarse en las escuelas. Sólo con una adecuada institucionalización de la primera fase experimental es posible generar programas intersectoriales de escala, lo cual supone contar con redes de capacitación y de intercambio de experiencias y conocimientos.

Para finalizar, la institucionalización y el escalamiento no son posibles sin la presencia de una política de intersectorialidad dirigida desde la cabeza del sistema educativo, que brinde –sin asfixiar la creatividad– las normas, los procedimientos, los recursos y que promueva la presencia de facilitadores políticos y culturales, además de los institucionales.

## **7. Recomendaciones (a modo de síntesis)**

Dado que la presente es una investigación de políticas públicas (*policy oriented research*), lo que hasta aquí se ha ofrecido es conocimiento orientado a la toma de decisiones. No cabe esperar, en el ámbito de las políticas públicas, la búsqueda de modelos de acción replicables, lo cual no sería posible dado que la realidad no se repite mecánicamente y menos aún cuando existe tal diversidad de variables como las que han aparecido en el análisis de estos casos. Se intenta en cambio hallar patrones de comportamiento de actores (individuos o grupos, del Estado o de la sociedad civil) con procedimientos más o menos institucionalizados, así como sus relaciones, que pueden ser tomados como referencia en ámbitos similares. A veces se encuentran varios de estos patrones juntos, en otras

ocasiones, sólo algunos de ellos. A su vez, pueden no existir similitudes en otros ámbitos, casos en que los patrones pueden servir de norte para generar condiciones similares o para indagar sobre otros posibles comportamientos favorecedores de la intersectorialidad en lugar de los detectados en estos casos.

A partir de las enseñanzas que brindan los casos analizados y de los programas puntuales de cada localidad que han sido analizados en este trabajo, y siguiendo el recorrido de los puntos anteriores de estas Conclusiones, se puede enunciar un conjunto de características de una política propulsora de la intersectorialidad que devienen recomendaciones para llevar a cabo intentos de articulación intersectorial en el ámbito local:

1. Los procesos de articulación intersectorial en el ámbito local requieren tiempo para sedimentar y transformarse en práctica estable. Las posibilidades de alterar las regulaciones verticales de tipo jerárquico están sujetas a la constitución y crecimiento de un campo de desarrollo local, con un eje político movilizador, liderazgo definido e identidad local. En estas condiciones se pueden generar regulaciones de tipo horizontal que modifican las regulaciones verticales. El cambio de *habitus* de los agentes de los campos sujetos a regulación vertical (educación, salud, desarrollo social, etc; todos aquéllos regulados desde el gobierno nacional), a partir de su participación en el campo de desarrollo local, constituyen transformaciones que por ser subjetivas, fructifican a través de procesos graduales. Otro tanto ocurre con los procesos de organización, de generación de nuevas reglas del juego y de conformación de prácticas articuladas. Instaurar prácticas intersectoriales requiere procesos de largo aliento, puesto que éstas constituyen pruebas e intentos en los que se deben ir construyendo aprendizajes sobre la base de la experiencia y que requieren un alto intercambio de información y de conocimiento (de allí la importancia de trabajar con redes que acompañen estos procesos).

2. La descentralización de políticas públicas de educación, salud y desarrollo social –entre otras– a los gobiernos municipales son facilitadoras de la articulación intersectorial en el espacio local. La descentralización resulta efectiva en la medida en que se garantice el traspaso de la potestad

legal, los recursos financieros y humanos, el conocimiento y las capacidades institucionales y todo aquello que resulte necesario para resolver problemas de la comunidad local desde una perspectiva integral.

3. En el fomento de la intersectorialidad en espacios locales resulta conveniente apoyarse en los facilitadores de tipo institucional, político o cultural que se tengan a mano y a partir de éstos avanzar en la generación de aquéllos con los que no se cuenta.

4. Entre los primeros se señalan las normas que promueven y regulan la articulación entre sectores a la vez que asignan roles específicos a cada uno de ellos y a los diferentes tipos de actores intervinientes, los dispositivos intersectoriales (estructuras institucionales y redes), la asignación de recursos para prácticas compartidas y el desarrollo de recursos humanos familiarizados con estas prácticas.

5. Entre los facilitadores políticos se destacan las capacidades de liderazgo, tanto a nivel de las instituciones educativas, centros de salud y espacios de desarrollo social como en el plano de la conducción política local (se trata de convocar y motivar voluntades de múltiples sectores y niveles). Un marco (plan, líneas de acción, etc.) estratégico que propugne la intersectorialidad no se ejecuta por sí mismo, sino que los líderes deben proveer apoyo, aliento, información y conocimiento a los sectores y dependencias con los que se intenta trabajar horizontalmente.

6. También resultan propicios la generación de pactos, acuerdos y la existencia de espacios deliberativos para la generación de opinión y la toma de decisiones (congresos, mesas de concertación, etc.). Los acuerdos entre las fuerzas políticas y el gobierno local, como así también entre éste y los gremios docentes, son garantía de estabilidad de las prácticas intersectoriales.

7. Entre los facilitadores culturales sobresalen las prácticas de organización y movilización comunitaria que promueven los hábitos solidarios y la confianza recíproca. El protagonismo activo de la comunidad suele darse por sentado pero existen localidades donde éste resulta muy escaso por diversas razones. En tales situaciones, suelen ser efectivos aquellos

procesos de educación y comunicación popular que comienzan con pequeños proyectos orientados hacia la solución de una problemática sectorial (educación, vivienda, salud, etc.), en función de los cuales se generan aprendizajes, experiencia, relaciones y organización. Posteriormente, la misma organización generada, los aprendizajes logrados y los hábitos incorporados resultan útiles para encarar otras facetas problemáticas de la comunidad, y de este modo se avanza en extensión y profundización de la cultura solidaria.

8. La existencia de planes estratégicos de desarrollo local y la práctica de la gestión estratégica, que combine planificación, gestión y evaluación, permite contar con un marco que le da estabilidad a la intersectorialidad, que absorbe de modo integrado en el nivel local a las iniciativas provenientes del gobierno central y que facilita la reflexión colectiva de los actos de gobierno. Es conveniente contar en todos los ámbitos intersectoriales con objetivos, metas y puntos de referencia (*benchmarking*), diseñar procesos orientados por resultados que induzcan a la acción intersectorial y asignar responsabilidades claras a los referentes de los diversos sectores. La acción intersectorial se potencia también al establecer pautas de evaluación, incorporar la rutina de brindar reportes por resultados y contar con sistemas de información para el seguimiento (en el sentido contrario, es necesaria la reducción de reportes que se suelen solicitar desde los niveles superiores de cada sector por separado).

9. Las prácticas intersectoriales se hacen sustentables en la medida en que exista una política de intersectorialidad que les dé institucionalidad en el largo plazo. Una política pública supone la existencia de un gobierno articulado en todos sus niveles (gobierno multinivel): nacional, intermedio y local. De allí que sean necesarias las decisiones, las normas y la distribución de recursos desde una perspectiva intersectorial a nivel nacional e intermedio, antes de que éstos lleguen al nivel local. También son necesarios los ámbitos de concertación y articulación en el nivel nacional, tales como los gabinetes sociales, los consejos de coordinación de políticas sociales, los comités interministeriales, etc., continuando con conectores análogos en los niveles intermedio, local y también en el plano de las

instituciones de base, con sus correspondientes regulaciones. Estos dispositivos no sólo constituyen ámbitos de articulación sino también del desarrollo de visiones compartidas de política. Pero además, la política de intersectorialidad supone una acción sostenida en función de objetivos intersectoriales, que permita ir consolidando estas prácticas e incrementando su escala, con estímulos y el desarrollo del personal que participa en la misma.

10. Es necesario el desarrollo de equipos capacitados, con tiempo y retribuciones adicionales, que incorporen entre sus obligaciones los quehaceres intersectoriales. Conviene que la burocracia, los cuerpos técnicos y el personal en general que participa en espacios de articulación (en cualquiera de los niveles de gobierno) cuenten con normas claras que eviten superposiciones y que les asignen tareas específicas, con estímulos para intervenir en prácticas de articulación, con tiempo dentro de sus horarios laborales, con espacios físicos y con una remuneración acorde a las actividades nuevas que deben llevar a cabo.

11. Es menester desarrollar estrategias de capacitación orientadas, entre otros aspectos, a la comunicación, la negociación, el abordaje de las incertidumbres en relación con escenarios futuros, el trabajo en equipo y la toma de decisiones compartidas.

12. La estabilidad de los funcionarios de distintas áreas involucrados en prácticas intersectoriales es un requisito para que éstas prosperen, toda vez que su participación supone hacer recibido y brindado capacitación, experiencia y liderazgo sobre otros actores gubernamentales y de la sociedad civil. Estos funcionarios juegan como nodos de la intersectorialidad entre los distintos niveles de gobierno, entre las políticas sectoriales y entre el gobierno y la sociedad civil; en consecuencia, su rotación implica una pérdida de los aprendizajes y del ascendiente que tienen frente a los demás involucrados, a la vez que un retraso en las transformaciones de los *habitus*.

13. Mayor es la facilitación de la intersectorialidad en la medida en que existan prácticas presupuestarias integradas o fondos comunes para las iniciativas intersectoriales, aunque no sería poco si se comenzara por la

coordinación del presupuesto y del manejo de los recursos. También resultan convenientes los incentivos estructurales, brindando posibilidades extra de financiamiento a los ámbitos intersectoriales, priorizando sus programas o premiando a los agentes que se involucren en este tipo de actividades.

14. Se ha planteado que la sociedad civil es el espacio donde se viven los problemas que requieren soluciones integrales, es decir, un ámbito de interpelación al Estado. Por dicha razón las distintas organizaciones (de la comunidad y las organizaciones no gubernamentales) son un factor de sostenimiento de la intersectorialidad a partir de distintos modos de participación: como gestoras o cogestoras, como ámbitos de consulta, deliberación o control. En este sentido, la apertura del Estado a la sociedad civil (gobierno relacional) le da mayor sustentabilidad a las prácticas intersectoriales. El compromiso de la ciudadanía y de sus organizaciones permite contar con un conocimiento más profundo de las problemáticas y legitimar las experiencias intersectoriales a partir de la generación de una visión compartida. Además, el compromiso ciudadano hace más difícil cualquier intento de volver atrás con la experiencia intersectorial.

En el sistema educativo son necesarias también todas las condiciones enumeradas precedentemente. Pero cabe reiterar específicamente algunos requisitos de su política, en base a lo que se ha observado en los casos de esta investigación. En primer lugar, siendo el sector educación, entre los sectores sociales, el más reactivo a la intersectorialidad, son necesarias estrategias surgidas a nivel central del sistema, que ayuden a romper este aislamiento y que impulsen la articulación con otros sectores. Cabe recordar –en sentido contrario– las complicaciones que acarrea la imposición de líneas de acción provenientes del gobierno central con un alto grado de programación, siendo que de este nivel conviene esperar lineamientos estratégicos, asistencia técnica y financiamiento con autonomía para el ámbito local, a fin de que se pueda programar una educación en consonancia con las necesidades de su población específica. En segundo lugar, junto con una profundización de los procesos de descentralización cabe desarrollar mecanismos para empoderar las escuelas, comenzando por

la jerarquización y capacitación de los directivos, a fin de que sean más proactivos y cuenten con mayor capacidad de conducción, y continuando con el fortalecimiento de los equipos de trabajo, con espacios para el trabajo intersectorial y el desarrollo de la identidad institucional. En tercer lugar, la generación de acuerdos con los gremios y entre los distintos niveles jurisdiccionales. En cuarto lugar, el tratamiento de la intersectorialidad por parte de los centros educativos no sólo como actividad asociada exclusivamente a la gestión del contexto, sino también con su correlato pedagógico, incorporando en el curriculum cuestiones relativas a la problemática integral de los alumnos (que incluye el cuidado de la salud y la alimentación, la prevención de las adicciones, el maltrato y la violencia, el conocimiento de los derechos de los niños y adolescentes, el desarrollo de hábitos de convivencia y de constitución de ciudadanía, etc.). Por último, la apertura de la escuela al contexto implica una atención mayor a los procesos de desarrollo local y el involucramiento en los mismos, como medio para estimular la interacción con otras organizaciones de la comunidad y del Estado.

En América Latina se produjo un salto en la gestión de políticas públicas a partir de la década de los '60, cuando se introdujo la planificación de modo sistemático en diversos sectores, entre ellos, el de educación. A tal fin se trabajó con estrategias que atravesaron transversalmente todas las áreas de gobierno y se crearon diversas estructuras de planificación. Otro tanto ocurrió en décadas posteriores al implantarse prácticas sistemáticas de evaluación. Dadas las limitaciones de los sistemas educativos y de las instituciones escolares para brindar una educación equitativa y de calidad en virtud de las problemáticas socioeconómicas de los estudiantes y sus familias, cabría seguir explorando, a través de experiencias y estudios, sobre los beneficios que puede aportar la intersectorialidad para revertir situaciones adversas y los caminos posibles para alcanzarlos.

## ANEXO 1

### **El dispositivo de la investigación: metodología y proceso**

Los objetivos de la investigación fueron:

- Explorar y describir las formas de articulación intersectorial –y los procesos que les dieron origen– que se observan en los espacios locales seleccionados y caracterizar las nuevas condiciones para tomar decisiones que surgen de la articulación.
- Analizar la práctica de los agentes involucrados en prácticas intersectoriales en relación con las posiciones que ocupan en sus respectivos organismos y en el campo de desarrollo local, sus intereses específicos y sus hábitos.
- Analizar los factores que obstaculizan o facilitan esta articulación: institucionales, políticos y culturales.

La investigación estuvo orientada por las siguientes hipótesis:

- En espacios locales “movilizados” se conforman campos de desarrollo en los que se genera una necesidad de respuesta integral a los problemas.
- Las lógicas “verticales” de los sectores, que existen en las estructuras públicas de orden supralocal, se entrecruzan con las lógicas de relación horizontal (tanto las que se dan a nivel del gobierno municipal como de la sociedad civil).
- En este escenario (entrelazamiento de lógicas verticales y horizontales) se abren espacios de intersectorialidad desde los proyectos organizados a nivel local en la medida en que se generen nuevas relaciones estables entre los agentes sectoriales en el marco del campo de desarrollo local.

Las hipótesis estuvieron acompañadas por una pregunta que dio lugar al componente exploratorio de la investigación: ¿Cuáles son los factores políticos, culturales e institucionales que facilitan u obstaculizan la conformación del campo de desarrollo local y por ende, los espacios de

intersectorialidad?

La metodología de investigación utilizada fue de cuño cualitativo. Tuvo carácter descriptivo (génesis y desarrollo de los campos de desarrollo local, espacios y prácticas de articulación intersectorial) y explicativo (prácticas de los agentes involucrados en la intersectorialidad, factores facilitadores u obstaculizadores).

El trabajo comenzó con la selección de los casos. Tal como se señaló en la Introducción, se tomó contacto con ambas localidades en función de un trabajo previo de evaluación de la Iniciativa “Comunidades de Aprendizaje”, por medio de la que se desarrollaron catorce proyectos en nueve países de América Latina, destinados a generar mejores condiciones de equidad y calidad en la educación básica. Se hizo una selección previa de siete de los catorce proyectos para finalmente optar por Villa El Salvador y Cerro Navia como casos de estudio, en función de los criterios ya señalados.

Luego se avanzó con las organizaciones impulsoras de los proyectos de la Iniciativa en ambas localidades (DESCO en Villa El Salvador y PIIE en Cerro Navia) a fin de exponerles los requerimientos de información, solicitar documentación previa sobre el espacio local y preparar la primera visita.

A través de estas organizaciones se recogió la primera tanda de información documental, sobre la cual se elaboró una estrategia de aproximación exploratoria al caso y la recolección de la primera ronda de información (entrevistas y observación). También se hizo una búsqueda preliminar de similitudes y diferencias entre los casos, teniendo en cuenta aspectos locales y contextuales. Entre los primeros se tomaron en cuenta las capacidades, recursos y potestades de los municipios, las características de la sociedad civil de ambas localidades y las formas de articulación de los municipios con sus comunidades. Entre las segundas, se abordaron las características de los Estados nacionales, los niveles de descentralización y las respectivas políticas educativas nacionales.

Posteriormente se puso en marcha el trabajo de campo. La primer visita (2002 en Villa El Salvador y 2003 en Cerro Navia) tuvo por objeto

hacer las entrevistas en profundidad a fin de caracterizar el campo de desarrollo local, conocer su historia y sus condiciones políticas, culturales e institucionales, caracterizar sus actores y descubrir los entramados de relaciones de tipo horizontal. En esta oportunidad también se buscó tomar conocimiento de la realidad educativa de cada lugar y de las características de la política educativa local, ubicando y caracterizando a su vez a sus actores.

En esta ocasión se tomó nota y se hicieron entrevistas de aproximación a los referentes de los programas intersectoriales que fueron considerados candidatos a ser elegidos para un estudio en profundidad. Aparte de los seleccionados (que son objeto de análisis en los capítulos 3 y 4, respectivamente), en Villa El Salvador fueron abordados la Sala de Lectura, la Bolsa de Iniciativas y Proyectos y el Programa de Microempresas; a su vez, en Cerro Navia se identificaron el Programa Comuna Segura, el de Presupuesto Participativo y el Programa de Microplanificación Territorial.

Luego de la primera ronda de trabajo de campo, se procesó la información y se hizo el primer análisis de cada caso por separado, extrayendo algunas conclusiones provisionarias. Posteriormente se procedió a hacer una comparación entre ambos, con resultados también provisionarios. En esa oportunidad se detectaron huecos de información que dieron lugar a la búsqueda complementaria en la segunda ronda. Se hicieron ajustes al marco teórico y se seleccionaron los programas que fueron motivo del análisis en profundidad: Programa de DEMUNA y de Educación para la Salud, en Villa El Salvador y Programa de Educación Escolar y “Previene”, en Cerro Navia. Los criterios con los que hizo la selección fueron los siguientes:

- propósito explícito de generar espacios intersectoriales de ambas partes (el sector educación y la contraparte)
- prácticas intersectoriales persistentes (no esporádicas o casuales)
- constitución de relaciones horizontales estables tipo red
- explícita manifestación de haber recogido aprendizajes de la experiencia

La segunda visita (2004 en Villa El Salvador y 2005 en Cerro Navia) tuvo por objeto, además de recabar la información faltante, validar algunas conclusiones surgidas de los análisis provisionales hechos hasta la fecha en diálogo con algunos informantes clave a los que se había entrevistado anteriormente, abordar a los actores involucrados en los programas intersectoriales seleccionados para ser estudiados en profundidad, observar algunas actividades de los mismos, conseguir la documentación correspondiente y visitar escuelas a fin de hacer entrevistas para conocer la práctica y la vivencia de los agentes educativos en relación con la intersectorialidad.

Con la información recogida, se repitió el camino seguido luego de la primera visita: Se procesó la información y se hicieron análisis de cada uno de los casos extrayendo conclusiones provisionales. Luego se hizo un análisis comparado y se obtuvieron nuevas conclusiones. Al avanzar en el proceso se detectaron nuevas carencias de información que pudieron ser subsanadas a través de los contactos que se retomaron con algunos informantes y de información documental.

Con la información ya completa y procesada, se hizo un análisis de cada comunidad, aplicando una metodología de estudio de casos que incluyó los siguientes aspectos:

- características específicas de cada localidad
- contextos de las localidades
- antecedentes históricos y proceso de constitución del campo de desarrollo local
- características del sector educativo en cada lugar
- planificación integral del desarrollo
- caracterización de los actores involucrados (gubernamentales y no gubernamentales; locales y extralocales) y de las relaciones entre los mismos

Se partió de un marco teórico provisional y de baja estructuración, atento a la propuesta metodológica de Glaser y Strauss (1967), denominada *grounded theory*, que establece un camino para construir conceptos, hipótesis, proposiciones y teoría a partir de los datos que se recogen. Es

decir, partiendo de un momento exploratorio se ordenan las descripciones, se establecen las categorías conceptuales, se señalan las primeras relaciones y a partir de ellas se sientan las bases para la construcción de teoría a través de un proceso espiralado de lecturas de los datos. La estrategia principal de la propuesta metodológica es el análisis comparativo, el que fue permanentemente utilizado en este trabajo, sobre todo cuando se fue iterativamente de un caso al otro en el cotejo de los hallazgos<sup>105</sup>.

A los efectos de circunscribir el tiempo de análisis de cada caso, se tomó el período 2000–2005, buscando que existiera una coincidencia en los momentos del debate comunitario previo, el diseño y la aplicación de los planes (el Plan Integral de Desarrollo en Villa El Salvador y el Plan de Desarrollo Comunal –PLADECO– en Cerro Navia, acompañado de los sucesivos Planes Anuales de Desarrollo Educativo Municipal –PADEM–). La atención puesta en estos planes radica en la importancia que tuvieron no sólo como instrumentos de diseño de políticas sino como activadores de movimientos comunitarios de gran significación para abrir vías de articulación intersectorial.

Se analizó el comportamiento de los distintos actores en relación con la planificación del desarrollo local, como así también las diversas instancias de movilización y participación que se generaron, especialmente aquéllas que tienen relación con la educación. Fueron identificados actores del gobierno municipal, del gobierno nacional con llegada al territorio local, de organizaciones de la comunidad y de organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que prestan su apoyo técnico y que proveen financiamiento para el impulso de proyectos. De modo especial se hizo un análisis de las organizaciones gubernamentales responsables de la educación: la Secretaría de Desarrollo Humano y luego la Gerencia de Educación, Cultura y Deporte de Villa El Salvador<sup>106</sup> y la Corporación Municipal de Desarrollo Social de Cerro Navia (CORMUCENA) con su

---

<sup>105</sup> Otros autores que fueron consultados para el desarrollo metodológico fueron Yin (1984), Hamel et al (1993), Stake (1998), Strauss y Corbin (1996), Hammersley y Atkinson (1994), Miles y Huberman (1994) y Patton (1990).

<sup>106</sup> El área educativa formaba parte de la Secretaría de Desarrollo Humano en el período 1999–2003 y luego del cambio de autoridades pasó a depender de la Secretaría de Juventud. En el 2004 se conformó la Gerencia de Educación, Cultura y Deporte.

correspondiente Dirección de Educación. También fueron tomadas en cuentas las áreas responsables de desarrollo social y salud (Gerencia de Promoción y Bienestar Social, Defensoría del Niño y del Adolescente en Villa El Salvador –DEMUNA–; la misma CORMUCENA –específicamente la Dirección de Salud que depende de ella– y la Dirección de Desarrollo Comunitario –DIDECO– en Cerro Navia). Se identificaron las instancias nacionales de referencia con las cuales estas dependencias municipales se relacionan, como así también sus contrapartes sectoriales locales que funcionan en el ámbito de la comunidad. Por su parte, se identificaron y analizaron las redes y alianzas conformadas horizontalmente en el ámbito local.

En un nivel mayor de especificidad se tomaron, en ambas localidades, experiencias de articulación intersectorial a través de programas intencionalmente orientados a tal fin, y se hizo un análisis en profundidad de los mismos, como así también del comportamiento de los educadores a nivel de las instituciones escolares. En Villa El Salvador fueron escogidos el Programa de la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente y el Programa de Educación para la Salud. En Cerro Navia se eligieron el Programa de Salud Escolar y el Programa “Previene” (de prevención a las adicciones)<sup>107</sup>.

Posteriormente se procedió a cotejar las condiciones y los procesos de construcción de intersectorialidad en ambos casos. A tal fin se comparó el proceso histórico de desarrollo de la movilización y organización comunitaria, la dinámica de los actores en el campo de desarrollo local y su articulación, y la incidencia de los factores políticos, institucionales y

---

<sup>107</sup> A fin de recoger la información documental inicial y de hacer el trabajo de campo se procedió a explicitar los objetivos de la investigación y solicitar autorización para hacer la búsqueda de información a los respectivos alcaldes y responsables del área educativa, a través de los cuales se abrieron las puertas para hacer los intercambios correspondientes. Asimismo, dado que se había tomado conocimiento de ambos casos en virtud de haber participado antes en la evaluación de la Iniciativa Comunidades de Aprendizaje, realizada desde el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE UNESCO Buenos Aires por encargo de la Fundación W. K. Kellogg, se solicitó autorización y apoyo institucional a ambos para hacer la entrada respectiva en las comunidades. El nexo con cada comunidad fue facilitado por las organizaciones que habían trabajado en la Iniciativa: El Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO) en Villa El Salvador y el Programa Interdisciplinario de Investigación Educativa (PIIE) en Cerro Navia.

culturales.

Es de destacar que la escritura constó de varias versiones parciales, que fueron luego ensambladas sobre la marcha. Así como el análisis completo terminó con la escritura de la tesis como un todo, el marco teórico fue puesto a prueba hasta la escritura final puesto que, a medida que se avanzaba, debió ser revisado cada vez que se sintió que no resultaba del todo apto para interpretar los datos empíricos que surgían del trabajo de campo y de la lectura de documentos.

## ANEXO 2

### Fuentes de información

Las fuentes de información utilizadas fueron documentos, entrevistas (en profundidad y semiestructuradas, individuales y grupales) y observación de actividades. A continuación se hace un listado de las mismas por localidad visitada.

#### *a. Villa El Salvador*

La **documentación** con la que se trabajó en Villa El Salvador fue la siguiente<sup>108</sup>:

- Plan de Desarrollo Integral de Villa El Salvador
- Diagnóstico Educativo: “Situación de la Educación en Villa El Salvador y la percepción de sus actores”
- Informe del Primer Congreso Distrital de Educación de Villa El Salvador
- Plan de Educación de Villa El Salvador al 2010
- Organigrama de la Municipalidad de Villa El Salvador y Reglamento de Funciones
- Sistematización de la Experiencia de la Bolsa de Iniciativas y Proyectos
- Programación, material de capacitación y folletos de la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente (DEMUNA)
- Programación, material de capacitación y folletos de la Secretaría de Desarrollo Humano
- Programación y documentos de trabajo de la Gerencia de Educación, Cultura y Deporte
- Programación y documentos de trabajo del Programa de Educación para la Salud
- Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972

---

<sup>108</sup> Se omiten aquí los textos –incluidos en la bibliografía– que contienen análisis complementarios sobre la realidad local de Villa El Salvador o de Cerro Navia, como así también los que se refieren a la situación del Estado y de las políticas educativas y sociales de Perú y Chile.

- Ley General de Educación N° 28044
- Ley de Bases de la Descentralización N° 27783
- Portal de la Municipalidad de Villa El Salvador:  
[www.munives.gob.pe](http://www.munives.gob.pe)
- Portal “Amigos de Villa”: [www.amigosdevilla.com.it](http://www.amigosdevilla.com.it)
- Portal del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO):  
[www.desco.org.pe](http://www.desco.org.pe)

Esta documentación fue complementada con materiales de difusión y capacitación de otros organismos de gobierno y de organizaciones de la sociedad civil. La documentación recogida fue útil para contar con un panorama introductorio sobre la génesis y el desarrollo del campo, sobre las características de su población y su contexto y específicamente, sobre el estado de la educación. De modo especial se trabajó con la documentación correspondiente a los programas que fueron objeto de análisis intersectorial pormenorizado. La documentación se fue recogiendo durante todo el proceso de trabajo de campo en sus dos visitas y también en el período intermedio. A medida que se obtenía más información sobre la base de las entrevistas se iba haciendo necesario buscar documentación complementaria para subsanar nuevas dudas que se producían.

Las **entrevistas en profundidad** tuvieron un carácter introductorio a fin de contar con un panorama holístico y reunir cuanta información se pudiera obtener con propósitos exploratorios. A través de las mismas se buscó conocer el campo de desarrollo local, sus antecedentes y la situación de la educación en Villa El Salvador. También se buscó contar con un panorama general de las prácticas intersectoriales y a partir de allí se hizo la selección de experiencias que fueron objeto de un análisis más detallado.

Se llevaron a cabo entrevistas en profundidad a las siguientes personas:

- José Rivero (miembro del Consejo Nacional de Educación y del Foro Educativo del Perú)
- Mariana Llona (Responsable del Programa Urbano de DESCO en la primera visita)

- José Barreda (Responsable del Programa Urbano de DESCO en la segunda visita)
- Ramiro García (miembro del Programa Urbano de DESCO)
- Vilma Arce (miembro del Programa Urbano de DESCO)
- Martín Pumar (Alcalde de Villa El Salvador por el período 1999–2002)
- Jaime Zea (Alcalde de Villa El Salvador por los períodos 2003–2006 y 2007–2010)

Se debió volver a entrevistar a varios de estos informantes a lo largo del proceso, sobre todo cuando fue necesario corroborar hipótesis relacionales o explicaciones causales, volver a preguntar sobre aspectos que quedaron abiertos o “cerrar” las visitas. Sin duda, las opiniones no fueron homogéneas, razón por la cual se procedió a organizar luego la información por categorías que emergieron a posteriori de cierto número de entrevistas, aunque también a cierta altura se notó que la muestra se fue saturando, y sólo se volvió sobre los mismos actores a fin de cerrar los últimos temas que quedaban abiertos.

Se hicieron las siguientes **entrevistas semiestructuradas individuales**:

- Genaro Soto (Director de Juventudes de la Municipalidad de Villa El Salvador – gestión de Martín Pumar)
- José Rodríguez (Secretario de Desarrollo Humano de la Municipalidad de Villa El Salvador – gestión de Martín Pumar)
- Gloria Durand (Responsable de la DEMUNA de la Municipalidad de Villa El Salvador)
- Rina Palomino Gallego (Responsable del Programa Educación para la Salud, dependiente de la Dirección de Salud II del Ministerio de Salud, correspondiente a la zona de Villa El Salvador)
- Susana Obispo Villanueva (ex Coordinadora de la Mesa de Comunidad Saludable de Villa El Salvador)
- Zully Elizabeth Pérez Pineda (ex Directora de la USE 01 durante 2001 –luego Unidad de Gestión Educativa Local 01–, dependiente

del Ministerio de Educación, correspondiente a la zona de Villa El Salvador)

- Beatriz Basaldúa (ex asesora de la USE 01, Ministerio de Educación)
- Silvia Pareja García (Presidenta de la Organización Distrital de los Comités del Vaso de Leche de Villa El Salvador)
- Julio Cárdenas Guzmán (ex Secretario General del Sindicato Unido de los Trabajadores de la Educación Base Pachacutec, correspondiente a la zona de Villa El Salvador)
- Felipe Arriaga (ex Secretario de Prensa del Sindicato Unido de los Trabajadores de la Educación Base Pachacutec)
- Juan Cavassa (miembro de la ONG Tierra de Niños)

Las **entrevistas grupales** fueron las siguientes:

- a los miembros de la Mesa de Educación de Villa El Salvador
- a directivos y docentes de los siguientes centros educativos:
  - Colegio Nacional 6080 “Rosa de América”
  - Centro Educativo 7072 “San Martín de Porres”
  - Centro Educativo 6066
- a miembros de organizaciones no gubernamentales involucradas con:
  - Programa de la Defensoría Municipal de Niños y Adolescentes de Villa El Salvador
  - Programa de Educación para la Salud del Ministerio de Salud
  - Bolsa de Iniciativas y Proyectos (parte del Programa Urbano de DESCO)
  - Proyecto Sala de Lectura (parte del Programa Urbano de DESCO)
- A capacitadores del Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD)
- A monitores de la Bolsa de Iniciativas y Proyectos (también impulsado por DESCO)

Las entrevistas semiestructuradas, tanto individuales como grupales,

permitieron recabar información de varios actores sobre un mismo ítem, a fin de comparar sus respuestas y tener un panorama de las opiniones prevalecientes. Se buscó tanto “información descriptiva” como “opinión” de los actores (sobre todo cuando se hicieron entrevistas grupales a un gran número de docentes). Los aspectos de indagación que compusieron el sector estructurado de las entrevistas fueron los siguientes:

- Grado de conocimiento de experiencias intersectoriales.
- Descripción de las experiencias intersectoriales, actividades que se llevan a cabo, sus principales actores, espacios institucionales que participan.
- Antecedentes, desarrollo y perspectivas futuras.
- Conformación de redes /alianzas. Nivel de formalización.
- Involucramiento de las escuelas en las prácticas intersectoriales.
- Incidencia de los procesos de descentralización de políticas sociales.
- Niveles de autonomía ejercida por los agentes de políticas sociales en el territorio.
- Motivaciones de los agentes para actuar intersectorialmente.
- Incidencia de la organización, la participación y la movilización comunitaria.
- Incidencia de la práctica política local y nacional en el desarrollo de prácticas intersectoriales.
- Incidencia de los aspectos institucionales (normas, estructuras y modalidades de distribución de bienes y servicios correspondientes a cada política social).
- Incidencia de los factores culturales (a nivel de la comunidad, a nivel de cada sector y en las escuelas).

Algunos de estos informantes fueron abordados varias veces luego de la entrevista, especialmente aquéllos que estaban en relación directa o de responsabilidad con los programas seleccionados para el análisis.

Durante las visitas de campo se hizo también **observación** no participante de varias actividades de discusión y debate en torno a la educación y en relación con los programas que fueron analizados más en detalle. Se buscó de este modo contrastar las impresiones recibidas a través

de los documentos y de las entrevistas, completar información y también percibir en vivo actitudes y modos de acción de los docentes, agentes de otros programas, alumnos y comunidad en general.

### ***b. Cerro Navia***

La **documentación** con la que se trabajó en Cerro Navia fue la siguiente:

- Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) de Cerro Navia y su actualización de 2006 (contienen diagnósticos de las áreas)
- Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM) 2003 de Cerro Navia (contiene diagnóstico) y posteriores
- Ordenanza de Participación Ciudadana Año 2000, Municipalidad de Cerro Navia
- Organigrama de la Municipalidad de Cerro Navia y Reglamento de Estructuras, Funciones y Coordinación
- Plan de Salud 2003 de la Municipalidad de Cerro Navia y posteriores
- Documentos de trabajo de la Corporación Municipal de Desarrollo Social de Cerro Navia (CORMUCENA) (incluyendo los de las Direcciones de Educación y de Salud)
- Documentos de trabajo de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO)
- Programación y documentos de trabajo de los Programas “Previene” y “Comuna Segura”
- Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18695
- Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza N° 18962
- Ley General de Educación N° 20370
- Portal de la Municipalidad de Cerro Navia: [www.imcerronavia.cl](http://www.imcerronavia.cl)
- Portal de la Corporación de Desarrollo Social de Cerro Navia: [www.cmcerronavia.cl](http://www.cmcerronavia.cl)
- Portal de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB): [www.junaeb.cl](http://www.junaeb.cl)

- Portal del Programa Interdisciplinario de Investigación Educativa (PIIE): [www.piie.cl](http://www.piie.cl)

Como en el caso de Villa El Salvador, esta documentación también fue acompañada de materiales de difusión y capacitación de organismos de gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil. También se recogió información sobre programas que fueron objeto de análisis intersectorial de manera especial.

Se hicieron **entrevistas en profundidad** a las siguientes personas:

- Flavia Fiabane (Coordinadora del equipo del PIIE con actividades en Cerro Navia), Dante Castillo (Enlace del equipo del PIIE con actividades en Cerro Navia y la CORMUCENA), Marcela Tchimino y Cecilia Yáñez (miembros del equipo de PIIE con actividades en Cerro Navia) (entrevista grupal)
- Cristina Girardi (Alcaldesa de Cerro Navia 1994 – 2008)
- Santiago Aranzáez (Director de Educación de Cerro Navia durante la primera ronda de trabajo de campo en 2004, luego Secretario General de la Corporación Municipal de Cerro Navia – CORMUCENA– en 2005)

Las **entrevistas semiestructuradas individuales** estuvieron dirigidas a las siguientes personas:

- Zabrina Pérez (Directora de Desarrollo Comunitario –DIDECO– en 2004 –primera ronda de trabajo de campo–)
- Silvia X. Andrés (Directora de Desarrollo Comunitario –DIDECO– en 2005 –segunda ronda de trabajo de campo–)
- Santiago Aranzáez (Director de Educación, luego Secretario General de CORMUCENA)
- Rosa Muzzi (Directora de Educación en 2005 –segunda ronda de trabajo de campo–)
- Patricia Vega (Directora de Salud)
- Verónica Moreno (Directora del Centro de Salud Steeger, dependiente de la Dirección de Salud de la Municipalidad de Cerro Navia)

- Juan Catalán (Encargado Comunal de Promoción de la Dirección de Salud de Cerro Navia)
- Olga Ramos (Representante de la Dirección de Educación en la Comisión Mixta de Educación y Salud)
- Verónica Vergara (Coordinadora del Programa “Sistema Comunal de Prevención de Drogas” –PREVIENE–, dependiente de la DIDECO)
- Yamilet Domínguez (Coordinadora del Programa “Comuna Segura”, dependiente de la DIDECO)
- Sergio Estay (Coordinador Extraescolar de la Dirección de Educación)

Las **entrevistas grupales** fueron las siguientes:

- a directivos y docentes de los siguientes centros educativos:
  - Escuela N° 422 “Paulo Freire”
  - Liceo Polivalente “Héroes de la Concepción”A -85
  - Complejo Educacional “Cerro Navia”
- a miembros de organizaciones no gubernamentales involucradas con:
  - Programa “Previene”
  - Programa de Salud Escolar
  - Programa “Comuna Segura”
  - Red de Infancia.

Tanto la búsqueda de información a través de documentos, como las entrevistas en profundidad y las entrevistas semiestructuradas siguieron las mismas pautas y tuvieron el mismo formato que se menciona más arriba al describir las fuentes utilizadas en el caso de Villa El Salvador. Del mismo modo, el análisis documental y las entrevistas fueron complementados con actividades de **observación** no participante.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, C., Jelin, E. y Kessler, G. (2006), *Políticas sociales y acción local*, Buenos Aires, UdeSA / IDES / UNGS / CLASPO (LILAS).
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996), *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel A. Porrúa.
- (1996), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel A. Porrúa.
- Altamirano, Carlos (dir.) (2002), *Términos críticos de sociología de la cultura*, Buenos Aires, Paidós.
- Ames, Patricia (2006), “Programa de evaluación de clúster Modelos de Acción para la equidad en el acceso al conocimiento. Informe final Perú”, Buenos Aires, IPE – UNESCO Bs. As.
- Arocena, José (1987), “Los paradigmas del desarrollo y lo local”, en *Cuadernos de CLAEH* N° 41.
- (2001), “Globalización, integración y desarrollo local”, en Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comp.) (2001), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, Homo Sapiens.
- Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.) (1997), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Editorial.
- Bardach, Eugene (1977), *The Implementation Game*, Cambridge, Mass, MIT Press.
- (1998), *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington, Brookings Institution.
- Bauman, Zigmunt (2003), *Comunidad*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- (2004), *Modernidad líquida*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- Bello, Manuel (2002), *Perú. Equidad social y educación en los años '90*, Buenos Aires, IPE / UNESCO Bs. As.
- Bello, Manuel y Villarán, Verónica (2004), *Educación, reformas y equidad en los países de los Andes y Cono Sur: Dos escenarios en el Perú*, Buenos Aires, IPE / UNESCO Bs. As.
- BID (1999), *América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998/1999*, Washington, BID.
- Boisier, S. (2001), “Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando?”, en Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comp.) (2001), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, Homo Sapiens.
- Boltanski, L. y Chiapello, E. (2002), *El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid, Akal.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.
- Börzel, T. (1997), “Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea”. En: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc>
- Bourdieu, Pierre (1987), *Cosas dichas*, Barcelona, Gedisa.
- (1991), *El sentido práctico*, Madrid, Taurus.
- (1997), *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona, Anagrama.
- (1999), “Efectos de lugar”, en Bourdieu, P. et al, *La miseria del mundo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- (2000), *Las estructuras sociales de la economía*, Buenos Aires, Manantial.
- (2002), “Campo intelectual y proyecto creador”, en Bourdieu, P. (2002), *Campo de poder, campo intelectual. Itinerario de un concepto*, Buenos Aires, Montessor.

- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995), *Respuestas por una antropología reflexiva*, México, Grijalbo.
- Bozeman, Barry (coord.), *La gestión pública. Su situación actual*, México, CNCPAP / Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Bresser Pereira, C. y Cunill Grau, N. (1988), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD / Paidós.
- Brito, Morelba (2002), “Buen gobierno local y calidad de la democracia”, en *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 12-13, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Carré, Catherine y Deroubaix, José F. (2006), “Las recomposiciones territoriales de la acción pública a la luz de la proximidad”, en *Revue Développement Durable & Territoires*, Dossier 7.
- Casassus, J. (2003) *La escuela y la (des)igualdad*, Santiago de Chile, Colección Escafandra.
- Castel, Robert (2001), *Las metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.
- Castells, M. (2000), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, México, Siglo XXI.
- (2001), “Materiales para una teoría preliminar sobre la sociedad de redes”, en *Revista de Educación*, número extraordinario.
- Catenazzi, A. y Da Representação, N. (2009), “Acerca de la gestión de proximidad”, en Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María M. (org.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires, UNGS / Prometeo.
- Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán / Mesa de Juventud de VES / DESCO (2001) *Directorio Juvenil de Villa El Salvador*, Lima, DESCO.
- Cohen, E. y Franco, R. (1992), *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI.

- Cohen, Jean y Arato, Andrew (2000), *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Consejo Científico del CLAD (coord.) (2000), *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, Buenos Aires, EUDEBA / CLAD.
- Cox, Cristian (ed.) (2003), *Políticas educacionales en el cambio del siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J. (1975), *The Crisis of Democracy*, Nueva York, New York University Press.
- Cunill Grau, Nuria (2005) “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile. En: [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)
- DESCO (2002), *Situación de la educación en Villa El Salvador y la percepción de sus actores*, Lima, DESCO.
- Díaz, H. (2000), “La reforma del mercado educativo”, en Abusada, R. et al, *La Reforma Incompleta*, Lima, Instituto Peruano de Economía y Universidad del Pacífico.
- Dubet, François (2006), *El declive de la institución*, Barcelona, Gedisa.
- Dubet, François y Martuccelli, Danilo (1998), *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*, Barcelona, Losada.
- Du Bois, Fritz (2004), “Programas sociales, de salud y educación en el Perú: Un balance de las políticas sociales”, Lima, Instituto Peruano de Economía Social de Mercado – IPESM / Fundación Konrad Adenauer.
- Dunn, William (2003), *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Echebarría, Koldo (1998), “La gestión de la transversalidad”, Barcelona, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas.

- Fernández, Oscar (2003), “Pierre Bourdieu: Agente o actor?”, en *Tópicos del Humanismo*, N° 90.
- Fleury, Sonia (2002), “El desafío de la gestión de redes de políticas”. En: [www.cenoc.gov.ar](http://www.cenoc.gov.ar)
- Franco, Rolando (1997), “Paradigmas de la política social en América Latina”, en Menjívar Larín, Rafael et al, *Pobreza, exclusión y política social*, San José (Costa Rica), FLACSO.
- (2006), “Modelos de política social en América Latina en el último cuarto de siglo”, en Franco, R. y Lanzaro, J. (coord.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Fullan, Michael (2002), *Los nuevos significados del cambio en educación*, Barcelona, Octaedro.
- García Delgado, Daniel (1998), *Estado-nación y globalización*, Buenos Aires, Ariel.
- Garnier, Leonardo (2000), *Función de coordinación de planes y políticas*, Santiago de Chile, Instituto Interamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Garretón, Manuel (2000), *Política y sociedad entre dos épocas*, Rosario, Homo Sapiens.
- Gibbons, Michael (1998), “Pertinencia de la educación superior en el siglo XXI”, trabajo elaborado para la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO. En: [www.uv.mx](http://www.uv.mx)
- Gibbons, M. et al (1994), *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, Londres, Sage Publications.
- Giddens, Anthony (1998), *La constitución de la sociedad*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Gies, David et al (ed.) (1990), *The Non Profit Organization: Essential Readings*, Pacific Grove, CA, Brooks / Cole Publishing.

- Glaser, B. G. y Strauss, A. L. (1967), *The Discovery of Grounded Theory*, New York, Aldine de Gruyter.
- Gomà, Ricard y Blanco, Ismael (2002), “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa. En: [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)
- Gómez Campo, Víctor M. y Tenti Fanfani, Emilio (1989), *Universidad y Profesiones. Crisis y Alternativas*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- González Bombal, I. y Villar, R. (2005), *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*, Buenos Aires, Ediciones del Zorzal.
- Gvirtz, Silvina y Podestá, María E. (comp.) (2004), *Mejorar la escuela. Acerca de la gestión y la enseñanza*, Buenos Aires, Granica.
- (2007), *Mejorar la gestión directiva en la escuela*, Buenos Aires, Granica.
- Gvirtz, Silvina y Beech, Jason (2009), “Educación y cohesión social en América Latina: una mirada desde la micropolítica escolar”, en *Revista de Política Educativa*, N° 1.
- Habermas, Jürgen (1987), *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid, Taurus.
- Halsey, A. H.; Lauder, Hugh; Brown, Phillip y Stuart Wells, Amy (1997), *Education. Culture, Economy, Society*, Oxford, Oxford University Press.
- Hamel, Jacques et al (1993), *Case Study Methods*, Newbury Park, CA, Sage.
- Hammersley, Martyn y Atkinson, Paul (1994), *Etnografía. Métodos de investigación*, Barcelona, Paidós.
- Hargreaves, Andy (comp.) (2003), *Replantear el cambio educativo. Un enfoque renovador*, Buenos Aires, Amorrortu.

- Haywood, Stuart y Rodrigues, Jeff (1994), “Un Nuevo paradigma para la gestión pública”, en Kliksberg, E. (comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, INAP / FCE.
- Ilari, Sergio R. (2002), “Fragmentación y articulaciones de la política social local”, en Daniel Cravacuore (comp.), *Innovación en la gestión municipal*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes / Federación Argentina de Municipios.
- INE, Gobierno de Chile (2003), *XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda*. En: [www.ine.cl](http://www.ine.cl)
- Isuani, Ernesto (2007), “Política social en la región: desafíos políticos y de gestión”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 38.
- (2008), “La política social argentina en perspectiva”, en Cruces, Guillermo; Moreno, Juan; Ringold, Dena y Rofman, Rafael (ed.), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*, Buenos Aires, Banco Mundial.
- Isuani, Ernesto y Tenti, Emilio (1989), *Estado democrático y política social*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Isuani, Ernesto; Lo Vuolo, Rubén y Tenti, Emilio (1991), *El Estado de Bienestar: la crisis de un paradigma*, Buenos Aires, CIEPP/ Miño y Dávila.
- James, Sarah; Thomas, Alan y Williams, Paul (2005), “Integrated Rural Development as Policy Integration”, Swansea, International Centre for Public Policy, University of Wales Swansea.
- Jaramillo, Ana (2006), *La universidad frente a los problemas nacionales*, Buenos Aires, Ediciones UNLa.
- Kalegaonkar, Archana y Brown, David (2000), “Intersectoral Cooperation: Lessons for Practice”, Boston, Ma., Institute for Development Research.
- Lechner, N. (1997), “Tres formas de coordinación social”, en *Revista de la CEPAL*, N° 61.

- Levin, Martin A. y Sanger, Mary B. (1994), *Making Government Work*, San Francisco, Josey-Bass.
- Lindblom, Charles E. (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Linden, Russell M. (1994), *Seamless Government*, San Francisco, Jossey Bass Publishers.
- Lipsky, M. (1980), *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation.
- Long, Norman (1999) “The multiple optic of interface analysis”, Wageningen University, UNESCO Background Paper.
- López, N. (2005) *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*, IPE-UNESCO Buenos Aires.
- Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron (1999), *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, México, CNCPAP / Fondo de Cultura Económica.
- Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, CNCPAP / Fondo de Cultura Económica.
- Martínez, Ana Teresa (2007), *Pierre Bourdieu. Razones y lecciones de una práctica sociológica*, Buenos Aires, Manantial.
- Martínez Nogueira, Roberto (1994), “Interacción negociada: Las ONG y el gobierno municipal en Rosario, Argentina” en Reilly, Charles A. (comp.) (1994), *Nuevas políticas urbanas*, Arlington, Virginia, Fundación Interamericana.
- (1998), *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Matus, Carlos (1992), *Política, planificación y gobierno*, Caracas, Fundación Altadir.

- (2007), *Teoría del juego social*, Buenos Aires, Ediciones de la UNLa.
- Mayntz, R. (1985), *Sociología de la administración pública*, Madrid, Alianza.
- Mendoza, X. (1991), “Algunas reflexiones acerca de la ‘transición al mercado’ de los servicios sociales”, Jornadas Público-Privado y Bienestar Social, Barcelona.
- MIDEPLAN, Gobierno de Chile (2004), “Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional –CASEN– 2003”. En: [www.mideplan.cl/casen](http://www.mideplan.cl/casen)
- Miles, Matthew B. y Huberman, A. Michael (1994), *Qualitative Data Analysis*, Thousand Oaks, CA, Sage.
- Ministerio de Educación de Perú (1993), “Diagnóstico general de la educación”, Lima, BM / PNUD / GTZ / UNESCO-OREALC.
- Montecinos, Egon (2006), “Descentralización y democracia en Chile: Análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal”, en *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, Vol. 26, N° 2.
- Müller, P. (1990), *Les Politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Municipalidad de Cerro Navia (2000), “Plan de Desarrollo Comunal de Cerro Navia 2000-2010”, Municipalidad de Cerro Navia.
- (2006), “Informe de Actualización del Plan de Desarrollo Comunal de Cerro Navia 2006-2010”, Municipalidad de Cerro Navia.
- Municipalidad de Cerro Navia, Dirección de Educación (2003), “Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal”, Municipalidad de Cerro Navia.
- Municipalidad de Cerro Navia, Dirección de Salud (2004), “Plan de Salud Comunal”, Municipalidad de Cerro Navia.
- Municipalidad de Villa El Salvador (1999), “Plan Integral de Desarrollo de Villa El Salvador al 2010”, Municipalidad de Villa El Salvador.

- Municipalidad de Villa El Salvador / DESCO (1998), “Red de Educación y Desarrollo: Una Propuesta de Desarrollo Local y Democrático en Villa El Salvador”, Lima, DESCO.
- (2001), “*I Congreso Distrital de Educación de Villa El Salvador*”, 2001, Lima, DESCO.
- Naisbitt, John (1995), *Global Paradox*, New York, Avon Books.
- Navarro Navarro, Luis (2002), *Equidad social y educación en los años '90. Chile*, Buenos Aires, IPEE-UNESCO Bs. As.
- (2004), *La escuela y las condiciones sociales para aprender y enseñar. Equidad social y educación en sectores de pobreza urbana, Chile*, Buenos Aires, IPEE-UNESCO Bs. As.
- Neirotti, N. (2005) “Situación educativa en América Latina. Tensiones de la educación y el desarrollo local”, en Hernáiz, I.; Sanjinés, E. y Villarán, V. (comp.), *Educación y Desarrollo Local. Tensiones y perspectivas*, Buenos Aires, IPEE / UNESCO Bs. As.
- (2008), *De la experiencia escolar a las políticas públicas. Proyectos locales de equidad educativa en cuatro países de América Latina*, Buenos Aires, IPEE – UNESCO Bs. As.
- Neirotti, N. y Poggi, M. (2004), *Alianzas e innovaciones en proyectos de desarrollo educativo local*, Buenos Aires, IPEE – UNESCO Bs. As.
- North, Douglas (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- OCDE (1991), *La administración al servicio del público*, Madrid, MAP.
- (2004), *Revisión de políticas nacionales de educación*, Ministerio de Educación, Chile.
- Openhayn, M. y Ottone, E. (2000), *El gran eslabón*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz de Zeballos et al (1999), “La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud y pensiones”, Documento de Trabajo R-348, Banco Interamericano de Desarrollo.

- Osborne, David y Gaebler, Ted (1994) *La reinención del gobierno*, Barcelona, Paidós.
- Parsons, Wayne (2007), *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Buenos Aires, FLACSO / Miño y Dávila.
- Patton, Michael Quinn (1990), *Qualitative Evaluation and Research Methods*, Newbury Park, CA, Sage.
- Peach, Ian (2004), *Managing Complexity: The Lessons of Horizontal Policy-Making in the Provinces*, Saskatchewan, Saskatchewan Institute of Public Policy.
- Perri, S.; Leat, Diana; Seltzer, Kimberly y Stoker, Gerry (1999), *Governing in the Round: Strategies for Holistic Government*, Londres, Demos.
- PIIE y Municipalidad de Cerro Navia (2001), “Proyecto participación Comunitaria como estrategia para abordar el trabajo infantil y falta de oportunidades de los jóvenes en la comuna de Cerro Navia. Sistematización del proceso de trabajo con comunidad. Sector Norte Oriente de Cerro Navia”, Santiago, PIIE.
- PNUD (2004), *Desarrollo Humano en Chile. El poder: ¿para qué y para quién?*, Santiago de Chile, PNUD.
- Poblete, Ricardo (2006), “Programa de evaluación de clúster Modelos de Acción para la equidad en el acceso al conocimiento. Informe final Chile”, Buenos Aires, IPE – UNESCO Bs. As.
- Prates Junqueira, Luciano A. (1998), “Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 12, Caracas.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Reimers, F. (2000) “Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 23.

- Repetto, Fabián (2004), “Los aspectos políticos de la coordinación de programaas y/o políticas sociales: sus implicancias para Guatemala”, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid. En: [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)
- (2009 a), “El marco institucional de las políticas sociales”, en Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María M. (org.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires, UNGS / Prometeo.
- (2009 b), “Retos para la coordinación de la política social”, en Chiara, Magdalena y Di Virgilio María M. (org.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires, UNGS / Prometeo.
- “Reportaje a las deudas muncipales”, Diario La Segunda, 6/12/2007.
- Richards, David y Smith, Martin (2002), "The Paradoxes of Governance and Policy Co-ordination: Britain – a Case Study in Joined-Up Government", en Considine, Mark (ed.), *Knowledge Networks and Joined-Up Government: Conference Proceedings*, Melbourne, University of Melbourne. En: [www.public-policy.unimelb.edu.au](http://www.public-policy.unimelb.edu.au)
- Rivero, José (1999), *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempo de globalización*, Lima, Tarea.
- (coord.) (2003), “Nueva docencia en el Perú”, Ministerio de Educación. En: [www.ciberdocencia.gob.pe](http://www.ciberdocencia.gob.pe)
- Roberts, Bryan (2001), “Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: Una perspectiva de interfaz”, University of Texas at Austin, mimeo.
- Rodríguez Romero, M. (2003), *Las metamorfosis del cambio educativo*, Madrid, Akal.
- Rojas, Patricio (1998) “Remuneraciones de los profesores en Chile”, en *Estudios Públicos*, N° 71.

- Rottondo Dall'Orso, Emma (2002), "Informe de autoevaluación final. Proyecto Red de Educación y Desarrollo. Iniciativa Comunidad de Aprendizaje", Lima, DESCO.
- Ruiz A. y Kalinowski, D. (1996), "La educación del niño trabajador, un problema aún no resuelto", en *Realidad y Utopía*, Nº 1.
- Ruiz Ballesteros, Esteban (2000), *Construcción simbólica de la ciudad. Política local y localismo*, Madrid, Miño y Dávila.
- Scott, Richard W. y Meyer, John W. (1999) "La organización de los sectores sociales. Proposiciones y primeras evidencias", en Powel, Walter W. y Dimaggio, Paul J. (comp.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Serra, Albert (2004) "La gestión transversal: expectativas y resultados", IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid. En: [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)
- Stake, Robert E. (1998), *Investigación con estudio de casos*, Madrid, Morata.
- Strauss, Anselm y Corbin, Juliet (1996), *Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, Thousand Oaks, CA, Sage.
- Subirats, Joan (1989), *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Madrid, Ministerio para la Administración Pública.
- (1991), "La Administración Pública como Problema. El Análisis de Políticas Públicas como Propuesta", en *Documentación Administrativa*, No. 224-225.
- (2002), "Educación y territorio. El factor proximidad y de comunidad en las políticas educativas", en Subirats, J. (coord.) (2002), *Gobierno local y educación*, Barcelona, Ariel.
- (2006), "Algunos puntos sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de políticas sociales", en *Revista de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas (SEE)*, Nº 2. En: [www.sociedadevaluacion.org](http://www.sociedadevaluacion.org)

- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varone, Frédéric (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Tedesco, Juan C. (1993), *Educación y sociedad en la Argentina (1880 – 1945)*, Buenos Aires, Solar.
- (1997), “Algunas hipótesis para una política de innovaciones educativas”, en Proyecto Génesis, *Innovación escolar y cambio social*, Bogotá, Fundación FES-CONCIENCIAS.
- (2002), “Educación, reformas y equidad”, IPE-UNESCO Buenos Aires / Fundación Ford (documento de proyecto).
- (2005), *Opiniones sobre política educativa*, Buenos Aires, Granica.
- Tenti Fanfani, Emilio (1989), *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención / 2*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- (2001), *La escuela desde fuera. Sujetos, escuela y sociedad*, México, Lucerna Diogenis.
- (2005), *La condición docente. Análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- (2007) *La escuela y la cuestión social*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Testa, Mario (1995), *Pensamiento estratégico y lógica de la programación (el caso de salud)*, Buenos Aires, Lugar Editorial.
- Tocqueville, Alexis de (1978), *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Touraine, Alain (1998), *¿Qué es la democracia?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Tyack, D. y Cuban, L. (1995), *Thinkering toward Utopia. A Century of Public School Reform*, Cambridge, Ma / Londres, Harvard University Press.
- Viñao Frago, A. (2002a), *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*, Madrid, Morata.

- (2002b), “La cultura de las reformas escolares”, en *Perspectivas docentes*, N° 26.
- Warren, R. (1972), *The Community in America*, Chicago, Rand McNally.
- Weber, Max (1969), *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Yin, Robert K. (1984), *Case Study Research. Design and Methods*, Beverly Hills, CA, Sage.
- Ysa, Tamyko (2004) “Riesgos y beneficios de trabajar en partenariatio en los gobiernos locales”, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid. En: [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)
- Zapata Velasco, A. (1996), *Sociedad y poder local. La Comunidad de Villa El Salvador 1971-1996*, Lima, DESCO.