

Políticas sociales: Múltiples actores, múltiples manos

*Social politics:
Multiple stakeholders, multiple hands*

Por Nerio Neirotti*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2016.

Fecha de Aceptación: 29 de marzo de 2016.

RESUMEN

A fin de avanzar en la actualización y efectivización de los derechos sociales, es menester promover el protagonismo activo de la población destinataria de las políticas en la deliberación pública relacionada con los problemas y en la elección de alternativas de solución. A su vez, es necesario generar acciones articuladas y sinérgicas para aprovechar al máximo las aportaciones de todos los actores involucrados en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas. Una primera condición (necesaria aunque no suficiente) para lograr esta sinergia es la apertura del Estado hacia la sociedad civil, haciendo fructificar todas las contribuciones que las organizaciones de la comunidad y los propios destinatarios de las políticas y los programas pueden brindar. En esta línea, el espacio local ofrece grandes ventajas –dada la proximidad de las estructuras y agentes del Estado con la población– para entablar diálogos fértiles que faciliten profundi-

dad en los análisis, creatividad en las propuestas y eficacia en la gestión. A su vez, a través de estas prácticas se construyen caminos para el empoderamiento de los sectores populares. Se suma a esto la conveniencia de articular las distintas jurisdicciones estatales intervinientes (nacional, provincia y municipal) en la línea del ejercicio de un gobierno multinivel y de desarrollar progresivamente experiencias intersectoriales. Finalmente, más allá de las estructuras de tipo jerárquico que mantienen su vigencia, es conveniente aprovechar todas las potencialidades que la organización en red puede aportar.

Palabras clave: *Políticas Sociales, Sociedad Civil, Espacio Local, Intersectorialidad.*

ABSTRACT

In order to advance in the actualization and making social rights effective, it is necessary to promote the active involvement of the pop-

* Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina, Master of Public Affairs por University of Texas, Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Se ha especializado en análisis, diseño y evaluación de políticas públicas, campo sobre el cual ha escrito numerosos artículos y libros. Correo electrónico: nneirotti@gmail.com

ulation receiving such policies in the public deliberation related to the problems and the choice of alternative solutions. Furthermore, it is compelling to generate articulated and synergic actions to fully exploit the contributions of all actors involved in the design, the implementation and the evaluation of these policies. A first necessary condition (yet not sufficient) to achieve this synergy is an attitude of openness of the State toward civil society, allowing to make optimal use of all the contributions provided by community organizations and the policy and program recipients themselves. Along these lines, the local space offers great advantages –given the closeness of State structures and agents to the population– to establish a fruitful dialogue that could promote a deeper level of analysis, creativity in the proposals and efficiency in management. Moreover, through these practices, new avenues are opened for the empowerment of the popular sectors. It should be added to this the benefit of articulating the different state jurisdictions involved (national, provincial and municipal) in the exercise of multilevel governance and the progressive development of intersectoral experiences. To conclude, it is convenient to take full advantage of the potential of networking, beyond the hierarchical structures that are still in force.

Keywords: *Social Policies, Civil Society, Local Space, Intersectoriality.*

Introducción: Perspectiva de derechos y protagonismo del sujeto

Aunque parezca una verdad de Perogrullo, vale recordar que toda política social tiene un enfoque político e ideológico. La historia nos presenta diferentes etapas en la concepción de las políticas sociales. En cierto momento primó la idea de que la pobreza era un problema y una responsabilidad individual, por esa razón instituciones no estatales (en general pertenecientes a la Iglesia o ligadas a la misma) se ocupaban de los pobres y no de todos, sino de aquellos

llamados “merecedores”, tales como las viudas, los huérfanos y las personas con discapacidad. La pobreza era considerada un problema exclusivamente individual como también lo era la responsabilidad de su solución, estando la suerte de cada familia supeditada sólo a la del jefe o jefa del hogar. Más allá de la familia, la atención de la pobreza era un quehacer caritativo que quedaba en manos de sociedades de beneficencia (Tenti, 1989). Esta concepción estuvo presente en nuestro país antes del advenimiento del Estado de bienestar y pese a todos los cambios históricos posteriores, sobrevive aún como concepción en buena parte de la sociedad.

De manera progresiva, de la mano del sindicalismo se organizó la acción mancomunada de los trabajadores para protegerse de las contingencias a través de sus gremios, por medio de las obras sociales y del mutualismo. Con la llegada de la inmigración europea a nuestro país se erigieron iniciativas orientadas hacia la ayuda mutua y la solidaridad (Isuani, 2008). Primaba en esta época la idea de la autoprotección corporativa y todavía no se había expandido la protección social del Estado hacia todos sus habitantes, lo cual ocurriría posteriormente, con el advenimiento del peronismo al gobierno.

Se produjo un nuevo salto conceptual con el pasaje de la protección en el marco de los derechos del trabajador a la protección ampliada desde la perspectiva de los derechos de la ciudadanía, al inscribirse los derechos sociales (trabajo, salud, educación, protección de la niñez y de la ancianidad, etc.) normativamente en la Constitución Nacional (Mecle Armiñana, 2001).

Sin embargo, demás está decir que, aunque se han dado grandes avances en nuestra historia en la línea del constitucionalismo social, también se han producido significativos retrocesos al compás de las crisis económicas y de regresiones políticas en materia de efectivización de derechos de los sectores más humildes de la población, sobre todo en épocas de

dictadura y, ya con el retorno de la democracia, durante el apogeo del neoliberalismo de finales del siglo XX.

Por entonces cobró fuerza la propuesta de las políticas sociales llamadas compensatorias. Junto con una resonante propaganda a favor de la retirada del Estado y de las reformas del mismo, se redujeron fuentes de trabajo, se produjeron pérdidas en el poder adquisitivo de los sectores populares y se generaron condiciones de precarización laboral difíciles de revertir. A fin de darle un “rostro humano” al ajuste (Cornia, Jolly y Stewart, 1987), se planteó la necesidad de llevar a cabo políticas sociales que atenuaran los efectos negativos (considerados transitorios) de las políticas económicas y las transformaciones del Estado. En esta línea se argumentaba que las políticas universalistas constituían un derroche del gasto público puesto que recibían beneficios tanto los que los necesitaban como los que no los merecían, razón por la cual era menester focalizar los destinatarios, circunscribiendo los servicios sólo a aquéllos señalados como necesitados.

Con el nuevo siglo se produjo una recuperación y actualización del espíritu de protección social del conjunto de la ciudadanía, volviendo a las prestaciones de tipo universalista, tales como la Asignación Universal por Hijo, Conectar Igualdad o la cobertura universal de la jubilación, acompañadas por un importante flujo de transferencia de recursos hacia los sectores populares a fin de brindar amplia protección y revertir condiciones de inequidad. En esta línea se ha hablado de un nuevo paradigma emergente de desarrollo para la región latinoamericana (Scannone *et. al.*, 2015). Sin embargo, y en el supuesto de que no se generen nuevamente retrocesos con el gobierno que asumió a finales de 2015, quedan todavía varios pasos por transitar a fin de lograr la efectivización de los derechos.

Es preciso achicar la “distancia entre el ciudadano y su derecho”. Por un lado, hay que

trascender la mera “promulgación positiva” de los derechos indagando sobre el modo efectivo de concreción (de Sousa Santos, 1989). No resulta suficiente brindar bienes y servicios, ni siquiera ofrecerlos desde una perspectiva universalista. Tampoco basta con cerciorarse que los mismos hayan llegado a sus destinatarios sino que es necesario indagar cuánto falta aún para que se produzca el pleno goce de los derechos. Por otro lado, es preciso pasar de una concepción tradicional de los derechos humanos basada en la tutela de los derechos civiles y políticos a una concepción de ampliación con énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales así como en el derecho al desarrollo humano (Piovesan, 2004). Todos ellos constituyen partes fundamentales en la constitución de la ciudadanía.

Por este camino se moviliza la relación entre el Estado y la Sociedad civil favoreciendo “un proceso comunitario participativo, defendiendo mecanismos plurales de ejercicio democrático y viabilizando escenarios de afirmación de derechos humanos (Wolkmer y Wolkmer, 2004).

Los destinatarios no son receptores pasivos de los servicios, sino sujetos activos en el ejercicio de sus derechos. Esto implica no solamente llegar con bienes y servicios a todos aquéllos que lo necesiten sino brindar condiciones para que los destinatarios se empoderen transformándose en protagonistas del cambio de sus vidas, es decir, impulsando progresivamente nuevas y mejores condiciones de “actoría” social.

El desarrollo de condiciones de actoría social supone la existencia de una intensa articulación del Estado con las organizaciones de la sociedad civil, la presencia de organizaciones comunitarias robustas y dinámicas y un fortalecimiento de los procesos de desarrollo local. Por otra parte, un Estado promotor del desarrollo comunitario requiere el derribamiento de las barreras que se interponen entre los distintos sectores de intervención

social (salud, educación, desarrollo social, etc.) y entre los gobiernos locales, provinciales y nacionales.

En este artículo no nos proponemos analizar la perspectiva de derechos en las políticas sociales, sino que buscamos examinar aspectos que coadyuven a la concreción de la misma en el ámbito de la gestión. A continuación, damos tratamiento a cuestiones relacionadas con la multiplicidad de actores que intervienen en las políticas sociales, el protagonismo de los destinatarios de las políticas, la relación del Estado con la sociedad civil, el espacio local, la articulación intergubernamental, la intersectorialidad y la sinergia necesaria para facilitar la aplicación del enfoque de derechos en las políticas públicas.

Políticas sociales en escenarios complejos¹

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 problemas que no tienen contornos precisos y que requieren soluciones combinadas y compartidas se relacionan y se organizan de formas diversas.

De modo análogo a lo que ocurre en el mundo de la producción, el aparato del Estado ha experimentado un proceso de modularización a través de múltiples reestructuraciones. De ser una organización jerárquica y concentrada en sus orígenes, ha pasado a vivir cambios en la línea de la descentralización,

desconcentración y tercerización de funciones, lo cual invita a pensar en formas de gobierno multinivel en el que pueden confluir instancias nacionales, provinciales y locales, con una presencia cada vez más protagónica del nivel municipal.

Varios 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 apuntando a las estructuras de gobierno provincial y también –aunque en menor medida– a las instituciones ubicadas en el territorio (hospitales, centros de salud o escuelas) 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 la toma de decisiones es consultada con la comunidad.

Los movimientos y organizaciones sociales 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 directamente en organizaciones comunitarias.

1 Los contenidos de este apartado y de los siguientes han sido extraídos en gran parte del texto de mi tesis doctoral (inédita) *Educación e intersectorialidad en el espacio local. Análisis de dos casos en Perú y Chile* (defendida en FLACSO Argentina en 2012), habiendo hecho las adaptaciones necesarias en función de este artículo.

Articulación del Estado y la sociedad civil en las políticas sociales

Para dar lugar a respuestas más efectivas en una sociedad compleja e interdependiente ha surgido la propuesta del “Estado relacional”, a partir del supuesto de que la sociedad civil ha asumido progresivamente 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).

Bajo el genérico de “sociedad civil” se han agrupado una diversidad de formas de sociabilidad con denominaciones diversas, tales como organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias, 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 altruista, 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. Esta forma de Estado había generado un modo de participación en el que predominaba la absorción de la sociedad civil por parte de aquél y de los movimientos nacionales y populares de la época. 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 que habían quedado “al desnudo” resurgieron luego sin el ropaje político que antes las caracterizaba (o con tintes más tenues).

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 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 aquéllas 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 microempresarios 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.

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.

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. En síntesis: la sociedad civil proporciona bienes públicos a la vez que impulsa la elección individual (Gies, 1990 y García Delgado, 1998).

Si bien la sociedad civil es fuente de solidaridad y del sentido comunitario, no constituye un cuerpo homogéneo ni es un ámbito natural de equidad. Más bien refleja una desigual distribución de poder, de riqueza, de conocimientos y de capacidades organizativas. A su vez, 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 que se le ha dado, en relación con el cual se destacan tres orientaciones conceptuales: 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 consideradas espurias, y por el otro, lo debilitan restándole márgenes de poder al diseminar sus resortes de decisión entre una gran diversidad de actores. La intención de quienes sostienen esta posición 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 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 en el marco de una teoría política de la sociedad civil. Habermas (1987) considera –como lo hacen los exponentes del neoconservadorismo– 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 prima 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.

Cohen y Arato (2000) 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.

¿Por qué mirar hacia el espacio local?

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 y de proximidad con los destinatarios de las políticas sociales.

Quienes diseñan y deciden en políticas públicas suelen estar distantes del espacio en el que existen los problemas que se pretende solucionar. A medida que más lejos se está del destinatario concreto con perfiles supuestos de beneficiarios, se trabaja más con “categorías” que con sujetos. Por el contrario, en el espa-

cio 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 imprevisibilidad propia de una época de incertidumbre, la falta de estrategias claras 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.

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.

Brito (2002) señala, a su vez, 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 intercambios².

En síntesis: el contacto “cara a cara”, la cotidianidad 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 problemas³. El nivel local se ha convertido, en los últimos tiempos, en un espacio de oportunidades para articular las políticas entre el Estado y la comunidad, entre los distintos niveles de gobierno y entre sectores sociales diversos.

En el espacio local se dan cita actores que pertenecen a distintos ámbitos y niveles: El Estado, incluyendo los diversos niveles jurisdiccionales (nacional, provincial 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.

- 2 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.
- 3 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.

Gomà y Blanco (2002: 2), plantean que “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 (2009: 174-175) señala 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.

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 y de identificación; 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: 122-124).

Para finalizar este apartado, cabe aclarar que el espacio local no es un ámbito de simple reproducción de las relaciones globales ni tampoco de oposición o de resistencia a lo global. 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. 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.

Desde nuestra perspectiva, el espacio local es un ámbito de producción social que se inscribe en el espacio de relaciones nacionales y globales pero que tiene su propia entidad. Ruiz Ballesteros (2000) señala que en la

localidad confluyen tendencias culturales y económicas de un sistema ya casi compartido en todo el planeta, pero que encuentran allí ciertas soluciones o respuestas particulares que pueden llegar incluso a generar un efecto hacia fuera.

Espacio local y comunidad

Resulta de interés analizar la tensión que se genera entre las formas de regulaciones verticales y horizontales en el espacio 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 un modelo teórico para analizar las comunidades estadounidenses, en el que diferenció los patrones de relaciones verticales y horizontales. Las prácticas de las organizaciones que actúan a nivel local (escuelas, iglesias, hospitales, comisarías, clubes, bancos, etc.) tienden a vincularse verticalmente (es decir, subordinadas jerárquicamente) con los sistemas no locales en los que están inscriptas por medio de relaciones basadas en criterios funcionales y estructurales. Por el contrario, las relaciones horizontales, de características más informales, con intercambios más bien de tipo competitivo o solidario⁴, cumplen las funciones de

4 El autor hace una comparación con los intercambios de mercado, por eso se refiere sólo a

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 (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, 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).

Por su parte, 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 plano 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 aun posteriormente, cuando devino Estado de bienestar⁵); 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 —porque son neutralizados o contenidos— en aquellas sociedades donde subsisten regulaciones de la sociabilidad primaria (se refiere a sistemas de reglas que vinculan directamente a los miembros de un grupo sobre la base de la pertenencia familiar, de vecindario o de trabajo).

Las formas horizontales de regulación tienen relación con los lazos de tipo comunitario que se producen en el espacio local. Éste es un

relaciones “competitivas”. Por analogía agregamos en este artículo también las relaciones de solidaridad propias de las organizaciones de la sociedad civil, en las cuales puede sí estar presente la competencia pero no a la manera mercantil sino política, propia de la disputa por los espacios de poder.

5 Si bien 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 recordar 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 en los Estados Unidos.

ámbito de cotidianeidad donde se conjugan el hábitat, las relaciones de vecinos, la familia, el esparcimiento y el descanso. 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 de tipo tradicional, resistentes al cambio, sino que queremos marcar que conviven formas societales, más distantes y por lo tanto más frías, junto con 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 un 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.

Intersectorialidad: A problemas multifacéticos respuestas integrales

Comúnmente, las respuestas a las necesidades humanas a través de las políticas y los programas sociales 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. Contamos con un Estado “compartimentado”.

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 sólo 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 (Weber, 1969; Haywood y Rodrigues, 1994).

La crisis del Estado de bienestar, 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. Emergió así el paradigma gerencial o emprendedor (*entrepreneurial*) de la administración pública, en la línea del pensamiento neoliberal (Osborne y Gaebler, 1994). Pero como crítica a este paradigma, surgió a su vez 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 a 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, 2006).

Aparecieron así otras denominaciones para el nuevo tipo de gobierno, siendo el más genérico el de posburocrático (Bañón y Carrillo, 1997), aunque se trata de un término que sólo hace mención a la superación de una etapa (gobierno burocrático). 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.

En la etapa del Estado de bienestar adquirieron un gran desarrollo las políticas sociales y (siguiendo un modelo burocrático de gestión basado en la división del trabajo) se consolidaron sus distintos sectores. El desarrollo del sector educativo en nuestro país (al igual que en la mayoría de 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.” Los otros sectores (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 (Franco, 1997; Ilari, 2002; Isuani, 2008).

A la vez que se fue generando la profundización y especialización de conocimientos en cada sector, se fueron formando organizaciones y culturas profesionales, se desarrollaron normativas específicas y se erigieron vallas entre las distintas dependencias (ministerios, secretarías, direcciones, etc.). El proceso de

burocratización, aún en los casos en que no se llegó a desarrollar suficientemente, generó rigideces que hacen difícil brindar respuestas articuladoras.

A continuación, podemos realizar un repaso de las mismas: a) las áreas sociales están organizadas sobre la base de estructuras diferentes que se fueron distanciando cada vez más en la medida en que se complejizó la tarea del Estado y se profundizó la división del trabajo. Existen divisiones jurisdiccionales diferentes y criterios distintos para distribuir los recursos y para definir las jerarquías, las cadenas de mando y la división de funciones; b) 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; c) los sectores sociales tienen diferentes racionalidades técnicas (relaciones medios-fines). Hay intervenciones sociales claramente orientadas a la provisión de servicios permanentes (tales como las de salud y educación) que brindan una atención a los destinatarios 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, o las generadas por la emergencia, proveen bienes y servicios en períodos limitados, por lo que su implementación es relativamente corta; d) existen 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), además de las distintas normas que regulan sus actividades (Gómez Campo y Tenti Fanfani,

1989). Las profesiones tienen, a su vez, regímenes laborales diferentes con estatutos que los rigen por separado; e) las áreas sociales se nutren en ámbitos de conocimiento también compartimentados entre sí. 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 espacios 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 las diversas áreas de acción gubernamental. Cada sector encuentra su correspondencia con un tipo específico de profesiones y de campos disciplinares (Matus, 2007) y f) las variadas configuraciones culturales de cada sector también son factor de separación entre áreas. 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.

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, cuando 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.

Si contemplamos en cada sector el conjunto de actores que intervienen, se puede observar la existencia de funcionarios y buró-

cratas que responden a distintos jefes políticos, distintos partidos o distintas líneas de un mismo partido, 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 términos 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.

Frente a este panorama de múltiples fracturas y barreras, la intersectorialidad es una de las metas más mencionadas en la gestión pública, generadora de amplias expectativas. 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 partnerchip*, *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).

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).

El caso de intersectorialidad de mayor relevancia es aquél en el que, trascendiendo la mera coordinación, se constituyen políticas o programas en sí mismo transversales. Cunill Grau (2005) señala, desde esta 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 está asociado a la existencia de acuerdos (aunque también 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 necesariamente el inicio de un movimiento armónico, porque la intersectorialidad supone el desarrollo del juego del poder con sus conflictos y negociaciones (Matus, 2007; Bourdieu, 1991). 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 construye (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 manteniéndola viva.

De acuerdo con el análisis precedente, ningún actor, agencia o dependencia gubernamental por sí sola tiene el conocimiento, la información, los recursos, la potestad y el poder político suficiente para resolver problemas complejos y diversificados que atraviesan diferentes sectores. Sin embargo, 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.

Las redes y las políticas sociales

Para finalizar, no se podría cerrar este análisis sin hacer una mención al juego de las redes en los procesos de decisión y acción. Los múltiples actores que confluyen en el diseño y la gestión de las políticas y los programas sociales se conectan en función de relaciones estructuradas pero a su vez establecen una multiplicidad de lazos más informales.

Coexisten estructuras centralizadas y descentralizadas, patrones de relaciones jerárquicos y horizontales, lazos de tipo societal y comunitario. Confluyen dependencias del Estado nacional, provincial y local; organizaciones estatales con las de la sociedad civil; entidades nacionales e internacionales. Junto con lazos firmes, incluso compulsivos, se en-

cuentran otros de carácter flexible, intermite o casual. 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 toma de decisiones en red, que no reemplaza a la anterior modalidad jerárquica totalmente sino que comienza a coexistir con ella y a condicionarla.

Según Castells (2000), las redes no son nuevas sino que han existido a lo largo de toda la historia, pero han sido subordinadas generalmente a estructuras de tipo jerárquico. Hoy recobran importancia a partir del declive de éstas, al desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación y a la emergencia de múltiples estructuras multicéntricas. Los procesos rígidos dan lugar a otros más flexibles y creativos.

Castells (2001) define a una red como "un conjunto de nodos interconectados". 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.

En relación con la presencia cada vez más marcada de la sociedad civil en la gestión de las políticas sociales y de la nueva emergencia de las comunidades, Lechner (1997) plantea que existe un nuevo paradigma de coordinación, producto de las estructuras multicéntricas que se van conformando: el de las redes de políticas.

De acuerdo con este paradigma, se deja atrás la concepción de que el Estado es el núcleo exclusivo de representación, planificación y conducción de la acción pública. A su vez, es sabido que 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). La sociedad civil por su par-

te agrega a través de sus organizaciones capacidad para desarrollar acciones solidarias con un amplio margen de iniciativa. Reuniendo nodos pertenecientes a estas esferas, las redes de política pueden contribuir a articular las demandas de autonomía y participación en las decisiones públicas, a coordinar horizontalmente y descentralizadamente y a orientar acciones hacia la integración, la equidad y el protagonismo de los sujetos de derecho.

Estos procesos pueden ser más ordenados o caóticos, más direccionados o erráticos, pero se conforman en cadenas de decisiones y acciones que adquieren un perfil a lo largo del tiempo. Se puede hacer un seguimiento de los mismos a través del ciclo de las políticas públicas (Dunn, 2003 y Parsons, 2007). Generalmente 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 los gobernantes incluyen en su plan de gobierno) y con la deliberación en torno a las distintas alternativas de solución. Finalmente, se produce la adopción de una política y su posterior implementación. A su vez, se generan sucesivas deliberaciones en el momento de la implementación, que son disparadoras de nuevas decisiones⁶.

6 No se debe interpretar el ciclo de políticas públicas como un proceso lineal. Sólo se trata de un modelo para el análisis. En la realidad pueden producirse avances y retrocesos, situaciones truncas o movimientos en espiral (reiteración de algunos momentos pero con un mayor desarrollo y un impulso más potente). Cabe también recordar que quienes mueven los procesos de decisión y acción pública son

Las redes de políticas 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. Cuando se busca trabajar en la línea de un gobierno multinivel, generar intersectorialidad, promover una amplia participación de la sociedad civil y prestar atención a las multifacéticas conexiones reticulares, el gobierno y la gestión de las políticas sociales se debe adaptar a los contextos dinámicos y a las demandas crecientes de equidad e integración social. Al decir de Martínez Nogueira (1998), pasamos de la “certeza omnipotente” en relación con las políticas sociales al “comportamiento estratégico”, en el marco de un nuevo escenario multicéntrico.

Las redes son un poderoso vehículo de democratización del conocimiento, del poder y de la riqueza. A través de las redes, los sujetos de derecho pueden contar con más vinculaciones, medios de acceso, ámbitos de conocimiento, posibilidades de visibilización,

los actores de las diversas esferas que participan del juego de poder.

influencia e interpelación; en otras palabras, encuentran en ellas una vía para empoderarse e incrementar su protagonismo.

La información y el conocimiento como flujo que es transmitido entre los nodos de las redes son de gran importancia en la constitución de actoría social. Sea que se trate de organizaciones 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 de otro, el aspecto comunicativo (en consonancia con Habermas, Cohen y Arato) es central en la conformación de recursos de poder para generar transformaciones.

Referencias bibliográficas

- Arocena, J. (2001). Globalización, integración y desarrollo local. En A. Vázquez Barquero, y O. Madoery (Comps.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens.
- Bañón, R. y Carrillo, E. (Comps.). (1997). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bardach, E. (1998). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington: Brookings Institution.
- Bauman, Z. (2003). *Comunidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Boisier, S. (2001), Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando? En A. Vázquez Barquero, y O. Madoery, (Comps.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens.
- Borja, J. y Castells, M. (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 gobernación europea*. En: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policy.net.doc>
- Bourdieu, P. (1991). *El sentido práctico*. Madrid: Taurus.
- Brito, M. (2002). Buen gobierno local y calidad de la democracia. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 12-13. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Castel, R. (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.
- Castells, M. (2001). Materiales para una teoría preliminar sobre la sociedad de redes. *Revista de Educación*, número extraordinario.
- Catenazzi, A. y Da Representação, N. (2009). Acerca de la gestión de proximidad. En M. Chiara y Ma. M. Di Virgilio (Org.). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: UNGS / Prometeo.
- Cohen, J. y Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cornia, G. A., Jolly, R. y Stewart, F. (Comps.). (1987). *Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*. Vol. I. Madrid: UNICEF / Siglo XXI de España.
- Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy*. Nueva York: New York University Press.
- Cunill Grau, N. (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. Disponible en: www.clad.org.ve
- De Sousa Santos, B. (1989). Os Direitos Humanos na Pós-Modernidade. *Direito e Sociedade* N° 4, Coimbra.
- Dunn, W. (2003). *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs: NJ, Prentice Hall.
- Echebarría, K. (1998). *La gestión de la transversalidad*. Barcelona: Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas.
- Franco, R. (1997). Paradigmas de la política social en América Latina. En R. Menjívar Larín, et.

- al. *Pobreza, exclusión y política social*. San José (Costa Rica): FLACSO.
- García Delgado, D. (1998). *Estado-nación y globalización*. Buenos Aires: Ariel.
- Garnier, L. (2000). *Función de coordinación de planes y políticas*. Santiago de Chile: Instituto Interamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Garretón, M. (2000). *Política y sociedad entre dos épocas*. Rosario: Homo Sapiens.
- Gies, D., et. al. (Ed.). (1990). *The Non Profit Organization: Essential Readings*. Pacific Grove: CA, Brooks / Cole Publishing.
- Gomà, R. y Blanco, I. (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. Disponible en: www.clad.org.ve
- Gómez Campo, V. M. y Tenti Fanfani, E. (1989). *Universidad y Profesiones. Crisis y Alternativas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Haywood, S. y Rodrigues, J. (1994). Un Nuevo paradigma para la gestión pública. En E. Kliksberg, (Comp.). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México: INAP / FCE.
- Ilari, S. R. (2002). Fragmentación y articulaciones de la política social local. En D. Cravacuore (Comp.). *Innovación en la gestión municipal*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes / Federación Argentina de Municipios.
- Isuani, E. (2008). La política social argentina en perspectiva. En G. Cruces et. al. (Ed.). *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Lechner, N. (1997). Tres formas de coordinación social. *Revista de la CEPAL*, N° 61.
- Levin, M. A. y Sanger, M. B. (1994). *Making Government Work*. San Francisco: Josey-Bass.
- Linden Russell, M. (1994). *Seamless Government*. San Francisco: Josey Bass Publishers.
- Martínez Nogueira, R. (1998). *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Matus, C. (2007). *Teoría del juego social*. Buenos Aires: Ediciones de la UNLa.
- Mecle Armiñana, E. (2001). Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales. En A. Ziccardi (Comp.). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Mendoza, X. (1991). Algunas reflexiones acerca de la 'transición al mercado' de los servicios sociales. *Jornadas Público-Privado y Bienestar Social*. Barcelona.
- Müller, P. (1990). *Les Politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Neirotti, N. y Poggi, M. (2004). *Alianzas e innovaciones en proyectos de desarrollo educativo local*. Buenos Aires: IPE-UNESCO Bs. As.
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: FLACSO / Miño y Dávila.
- Peach, I. (2004). *Managing Complexity: The Lessons of Horizontal Policy-Making in the Provinces, Saskatchewan*. Saskatchewan: Institute of Public Policy.
- Perri, S. et. al. (1999). *Governing in the Round: Strategies for Holistic Government*. Londres: Demos.
- Piovesan, F. (2004). Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Cívicos e Políticos. *SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos* N° 1, São Paulo.
- Repetto, F. (2004). Los aspectos políticos de la coordinación de programas y/o políticas sociales: sus implicancias para Guatemala. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Re-*

- forma del Estado y de la Administración Pública. Madrid. Disponible en: www.clad.org.ve
- (2009). Retos para la coordinación de la política social. En M. Chiara y Ma. M. Di Virgilio (Org.). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: UNGS / Prometeo.
- Richards, D. y Smith, M. (2002). The Paradoxes of Governance and Policy Co-ordination: Britain – a Case Study in Joined-Up Government. En M. Considine (Ed.). *Knowledge Networks and Joined-Up Government: Conference Proceedings*. Melbourne: University of Melbourne. Disponible en: www.public-policy.unimelb.edu.au
- Ruiz Ballesteros, E. (2000). *Construcción simbólica de la ciudad. Política local y localismo*. Madrid: Miño y Dávila.
- Sarah, J, Alan, T y Paul, W (2005). *Integrated Rural Development as Policy Integration*. Swansea International Centre for Public Policy, University of Wales Swansea.
- Scannone, J. C. et. al. (2015). *El surgimiento de un nuevo paradigma: una mirada interdisciplinar desde América Latina*. Buenos Aires: CICCUS.
- Serra, A. (2004). La gestión transversal: expectativas y resultados. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid. Disponible en: www.clad.org.ve
- Subirats, J. (2002). Educación y territorio. El factor proximidad y de comunidad en las políticas educativas. En J. Subirats (Coord.). *Gobierno local y educación*. Barcelona: Ariel.
- Subirats, J. (2006). Algunos puntos sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de políticas sociales. *Revista de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas (SEE)*, N° 2. Disponible en: www.sociedadevaluacion.org
- Tenti, E. (1989). *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*, Tomo 1. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Tocqueville, A. de (1978). *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Touraine, A. (1998). ¿Qué es la democracia? Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Warren, R. (1972). *The Community in America*. Chicago: Rand McNally.
- Weber, M. (1969). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wolkmer, A. C. y Wolkmer, M. de F. (2004). *Los derechos humanos y su efectivización como derecho al desarrollo*. CENEJUS. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/otros/20111021100240/wolk3.pdf>
- Ysa, T. (2004). Riesgos y beneficios de trabajar en partenariatado en los gobiernos locales. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid. Disponible en: www.clad.org.ve