

**DOCUMENTOS Y APORTES
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y GESTIÓN ESTATAL**

Documentos y Aportes en Administración
Pública y Gestión Estatal
ISSN: 1666-4124
magadpub@fce.unl.edu.ar
Universidad Nacional del Litoral
Argentina

Cunill-Grau, Nuria
RESISTENCIAS A LA COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL. APRENDIZAJES
PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES
Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 14, núm. 23,
2014, pp. 7-32
Universidad Nacional del Litoral
Santa Fe, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337539189001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

1

RESISTENCIAS A LA COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL. APRENDIZAJES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES¹

Nuria Cunill-Grau ^(*),²

Universidad de Los Lagos y
Universidad de Chile (Chile)
Asesora Especial del Centro
Latinoamericano de Administración
para el Desarrollo (CLAD)

RESUMEN

Las nuevas políticas sociales se caracterizan por su énfasis en el abordaje integral de problemas altamente complejos, como por ejemplo el desarrollo infantil. Por tanto, tienen como fundamento el trabajo conjunto entre distintos sectores gubernamentales y, específicamente, una intersectorialidad de alta intensidad. Sin embargo, las resistencias a la colaboración interinstitucional constituyen uno de los factores clave de las brechas de implementación.

El trabajo identifica y analiza las resistencias políticas y las resistencias institucionales–culturales y su influencia en la intensidad del trabajo intersectorial, con base en una encuesta a 117 directivos

y autoridades vinculados al Sistema Intersectorial de Protección Social chileno en seis regiones.

La investigación evidencia un alto peso de ambos tipos de resistencias, así como una clara asociación entre ellas y algunos campos de especialidad. Estos hallazgos sugieren que las identidades profesionales no sólo inciden en la percepción de las resistencias a la intersectorialidad sino que pueden tener un peso significativo en su creación. Además, contravienen la tendencia dominante de adoptar exclusivamente enfoques estructurales y formales que no consideran aquellos factores difíciles de cambiar rápidamente.

7

PALABRAS CLAVE:

políticas de bienestar, relaciones intersectoriales, resistencias, Chile.

^(*) E-mail: nuriacunill@vtr.net

RECEPCIÓN: 13/05/14

ACEPTACIÓN FINAL: 20/09/14

ABSTRACT

The new social policies are characterized by their emphasis on the comprehensive approach to highly complex problems, as for example the child development. Therefore, they are based on joint work between different government sectors and, specifically, a high-intensity intersectorality. However, resistance to inter-agency collaboration are one of the key factors to decrease the gaps in implementation.

The work identifies and analyzes political resistances and institutional-cultural resistances and its influence on the intensity of the cross-sectoral work, based on a survey of 117 managers and

authorities linked to the Chilean intersectoral Social Protection System in six regions.

The research demonstrates a high weight of both types of resistance, as well as a clear association between them and some areas of specialty. These findings suggest that professional communities not only affect the perception of resistances to the intersectorality but can have significant weight in its creation. Furthermore, they contravene the mainstream to adopt exclusively structural and formal approaches that do not consider those factors difficult to change quickly.

KEY WORDS:

welfare policy, cross sectoral relations, resistances, Chile.

1 INTRODUCCIÓN

La cuestión de la colaboración interinstitucional se ha constituido en un tema prioritario de los gobiernos en los países desarrollados desde fines de la década de los 90. En Australia, Nueva Zelanda, el Reino Unido, Canadá y en los países nórdicos, entre otros, las expresiones «Whole-of-Government» o «Joined-Up Government» adquieren tal peso que llegan a hacerse coincidir con una nueva generación de reformas, para algunos calificada como «post Nueva Gestión Pública». La necesidad de atenuar los efectos del aumento de la especialización y de la proliferación organizacional promovidos por la Nueva Gestión Pública están en el centro de la preocupación por la colaboración interinstitucional, aunque también la han impulsado el reconocimiento de la importancia de políticas horizontales como la igualdad de oportunidades, el desarrollo sostenible, el cuidado del ambiente y la atención a las minorías (Nueva Zelanda), la necesidad de tratar con los asuntos sociales más problemáticos (Reino Unido y Nueva Zelanda), la prevención del crimen y la equidad de género (Australia), entre otras (Verhoest et al., 2007, cit. en Cunill, 2014a). En paralelo, también desde fines de los '90, en particular en Europa y en Australia y Canadá existe un movimiento promovido desde el campo de la salud bajo el lema de «Salud en todas las Políticas» (Leppo y Ollila, 2013;

McQueen et al., 2012; Shankardass et al., 2012) que resalta la necesidad de que las diversas políticas públicas tomen en cuenta su impacto sobre los determinantes sociales de la salud.

En América Latina, desde la década del 2000, estos asuntos cobran relevancia en el marco de políticas sociales que adoptan enfoques integrales y de derechos, primero a través de programas de transferencias condicionadas y más recientemente de políticas de protección social, desarrollo integral de la infancia y de envejecimiento activo, entre otras (Repetto, 2010; Cunill, 2014; Bronzo, 2007). Así ha comenzado a reconocerse que si bien la coherencia del diseño, la fuerza del modelo explicativo, el financiamiento, la adaptación de la estrategia de implementación a la complejidad y al cambio y el discurso en torno a ellos son factores clave que inciden en los resultados de cualquier política pública (ver por ejemplo, Subirats et al., 2008; Cejudo, 2010), ellos no son los únicos cuando las políticas buscan abordar las diversas causas que están en el origen de problemas sociales complejos como la pobreza, la vulnerabilidad, la exclusión social o promover derechos de modo integral en un determinado segmento de personas como, por ejemplo, los adultos mayores o la niñez. En este tipo de política social el enfoque integral deviene de asumir que es necesario enfrentar no sólo las manifestaciones de un fenómeno sino también sus causas y sus interrelaciones, así como combinar acciones inmediatas con medidas de mediano y largo plazo, usualmente centradas en el territorio y las familias. A la vez, este tipo de política tiende a considerar la ciudadanía como sujeto de derechos y las instituciones estatales como portadoras de obligaciones en relación a ellos.

Bajo este marco, dada la estructura segmentada de los aparatos gubernamentales, adquiere especial importancia la colaboración entre sectores gubernamentales; comúnmente designada como «intersectorialidad». Sin embargo, diversos estudios dan cuenta que pueden existir distintas intensidades de la intersectorialidad y que el abordaje integral de un problema social complejo depende de la medida en que efectivamente se logra la integración de los diferentes sectores que pueden incidir en sus causas. O sea, requiere de una intersectorialidad de alta intensidad (Veiga y Bronzo, 2012; Winkworth y White, 2011, Solar, et al., 2009; Horwath y Morrison, 2007; Cunill, Fernández y Thezá, 2013; Cunill, 2014; Sandfort y Milward, 2008) o lo que se ha denominado «coordinación pro-integralidad» (Repetto, 2010), que trascienda la mera coordinación entre los diferentes sectores.

Existen diversos factores que condicionan el desarrollo de una intersectorialidad de alta intensidad. El más relevante, en el que coincide prácticamente toda

la literatura especializada, es el diseño de un modelo inclusivo y mancomunado de organización y gestión de la acción intersectorial, en el sentido de que los sectores gubernamentales puedan intervenir en la planificación, las asignaciones presupuestarias y en el control y evaluación de las acciones que posibilitan el logro de los objetivos comunes y que participen en su ejecución y financiamiento.

Este asunto no ha ocupado la atención de todas las políticas sociales de nueva generación que declaran enfoques integrales y de derechos. Tendencialmente la mayoría de ellas asume que la mera concurrencia de sectores posibilita la integralidad, omitiendo el hecho de que la intersectorialidad no es sólo una variable causante sino que es también una variable causada. Así resulta, por ejemplo, que el diseño de la colaboración interagencial puede corresponder a una intersectorialidad de baja intensidad que no es consistente con la aspiración de integralidad declarada (ver Cunill et al., 2013).

Fallas en el diseño del modelo de intersectorialidad (*ibídem*) así como en la propia visión de la política social, o sea en sus marcos normativo y analítico (Costa y Bronzo, 2012), producen desacoplamientos de origen en este tipo de políticas. Las resistencias al trabajo interagencial que emergen desde los propios actores involucrados y del contexto institucional afectan fundamentalmente la implementación de las políticas.

El tema de las resistencias ha sido abordado en el marco de las «paradojas» inherentes de la colaboración interorganizacional. Ello porque el potencial del trabajo colaborativo depende de que cada una de las partes aporte sus diferencias, pero precisamente las diferencias son las que reducen los incentivos a la colaboración. Así, uno de los desafíos que plantea cualquier tipo de colaboración interinstitucional es crear unidad de propósito a la vez que aprovechar la diversidad propia de cada una de las partes (ver Ospina y Sanz-Carranza, 2010). Este mismo desafío está presente, aunque con mayor fuerza, en la colaboración intersectorial que fundamenta las nuevas políticas sociales, en tanto supone que los sectores gubernamentales comparten sus recursos (saberes, experiencias, medios de influencia, etc.) y tienen una misma percepción acerca de lo que significa abordar integralmente un determinado problema o situación social.

Las resistencias al trabajo intersectorial pueden entorpecer los cambios estructurales (Christensen y Laegreid, 2007) y dar cuenta de obstáculos que trascienden la cantidad y calidad de los recursos financieros y humanos destinados a la intersectorialidad. De hecho, estos últimos habitualmente constituyen límites críticos; pero, incluso en el supuesto de que sean superados, las barreras a la intersectorialidad persistirán si es que no son consideradas las resistencias

propriamente tales, cuyo enfrentamiento alude a procesos de mediano y largo plazo. Como lo destaca Wright (2006), las grandes dificultades que existen para la colaboración están asociadas a factores muy difíciles de cambiar rápidamente. Tales son las razones por las que ellas se constituyen en el objeto de este trabajo.

Diferentes marcos analíticos pueden ser utilizados para abordar las resistencias a la colaboración interinstitucional, sea interorganizacional, intersectorial o intergubernamental. La teoría institucional enmarca diferentes estudios que subrayan la importancia de las «*instituciones*», abarcando los sistemas políticos, las reglas informales, la legislación y las regulaciones (March y Olsen, 1997; Elster, 1986; Jordana, 2000; Acuña, 2005). La literatura al respecto se traslape con la referente a la teoría de juegos y la elección racional que ha desarrollado una variedad de conceptos para entender la cooperación. Un peso significativo tienen los estudios que destacan que la confianza puede crear más cooperación que el poder (Hardy et al., 1998; McQuaid, 2010, Vangen y Huxham, 2004) y que, en general, se focalizan en las nociones de interdependencia e intercambio para la construcción de relaciones de colaboración (Agranoff y McGuire, 2001; Huxham, 2003; Kickert et al., 1997) o en el cultivo de las relaciones personales como un prerrequisito para construir confianza (Mattessich et al., 2001; Ospina y Yaroni, 2003). Otros, como la perspectiva social de las redes (*Social Network Perspective*), basándose especialmente en las teorías del capital social (ver, por ejemplo, Coleman, 1990), en cambio postulan que la formación de lazos es una consecuencia del tipo de red que se establezca (Kenis y Oerlemans, 2008; Provan y Kenis, 2008; Provan y Lemaire, 2012).

Desde una mirada distinta se remarca la influencia que en las relaciones intersectoriales o intergubernamentales tienen las características de los «actores» y en especial la identidad partidaria y la identidad profesional entre los participantes (Rey, 2012), teniendo en cuenta, entre otras cuestiones, que las acciones de cada actor son poderosamente influidas por la forma en que perciben las acciones y actitudes de otros participantes (Ibídem). Vinculada a esta visión, que pone el énfasis en las personas más que en las instituciones, existe una vasta literatura sobre las «comunidades o redes de políticas», «comunidades epistémicas», o «comunidades de prácticas», parte de la que destaca la influencia que ejercen sobre ellas las dinámicas de exclusión que caracterizan las relaciones sociales (ver, por ejemplo, Drath y Palus, 1994). Otros estudios se enfocan en las «características del liderazgo» (por ejemplo, Bryson et al., 2006) y específicamente en la importancia de un enfoque constructivista del liderazgo para manejar las «paradojas» de la colaboración (Ospina y Sorenson, 2006; Ospina y Sanz-Carranza, 2010).

Finalmente, los enfoques deliberativos, aunque diversos en sus orígenes y propósitos, relevan la importancia del «diálogo» para zanjar conflictos, crear significados compartidos entre actores en conflicto o aumentar la percepción de su interdependencia (Innes y Booher, 2003; Fung, 2003, Brugué, 2010; Hajer y Wagennar, 2003). Una parte suscribe una «teoría del discurso», fundamentada en las bases normativas de la democracia deliberativa (véanse principalmente Fox y Miller, 1996; Dryzek, 1990; Hansen, 1998), que promueve la creación de estructuras comunicativas menos formales que las burocracias (esferas públicas autónomas) en las que sean decisivos los argumentos y no la autoridad ni las tradiciones. Por otro lado, una parte del enfoque constructivista entiende que el proceso de políticas es un juego de ganar y ejercer poder que ocurre mediante discursos en competencia, los que reflejan la distribución del poder en una sociedad así como la capacidad de los actores de imponer significados, creencias y valores (Cejudo, 2010; Fischer, 2003).

No todos estos enfoques teóricos estudian en forma expresa las resistencias a la colaboración interinstitucional, sino que más bien ofrecen marcos conceptuales que pueden servir para abordarlas. Con base en ellos y en algunos hallazgos empíricos (Cunill et al., 2013, Solar et al., 2009), se pueden identificar al menos dos grandes tipos de resistencias a la acción intersectorial. Un primer tipo son las resistencias *institucionales* que aluden a reglas de juego generales que fijan restricciones a las acciones intersectoriales, tales como el centralismo, el predominio de la lógica de mercado en la organización y gestión del sector público —en especial, la competencia—, la lógica sectorial del presupuesto y de las evaluaciones, y las relaciones intergubernamentales verticales. Se pueden incluir en ellas las resistencias *culturales* que afectan especialmente la gestión de la información y que se expresan especialmente en el rechazo de los organismos a intercambiar sus datos y a usar bases de datos comunes. De hecho, para apoyar la especialización históricamente se ha esgrimido que ella puede aumentar la calidad y robustez de la información, argumentando, por una parte, que la existencia de redundancia constituye una forma de defensa en caso de que el sistema falle y, por otra parte, que la garantía de que determinada información no se transmitirá a otros puede aumentar su calidad (la analogía es el secreto de una confesión a un sacerdote o de una consulta a un médico) (Hood, 2005). Estos arraigados argumentos contra el intercambio de información son reforzados por las percepciones de desconfianza que cada sector gubernamental suele tener de los otros sectores. Un segundo tipo de resistencias, más propiamente *políticas*, operan a partir de los desbalances de poder —reales o percibidos— entre los distintos sectores y de las relaciones de afinidad política-partidaria.

Teniendo en cuenta que las nuevas políticas sociales que están emergiendo en América Latina se fundan en el trabajo conjunto entre distintos sectores gubernamentales y específicamente en una intersectorialidad de alta intensidad, nuestro propósito es derivar aprendizajes sobre los diferentes tipos de resistencias a la acción intersectorial y su enfrentamiento, con base en los resultados de un análisis cuantitativo correlacional explicativo efectuado en el Sistema Intersectorial de Protección Social chileno, especialmente en sus subsistemas Chile Crece Contigo y Chile Solidario.³

La investigación se planteó los objetivos siguientes: 1) determinar cuáles son los tipos de resistencia que pueden limitar la colaboración interinstitucional en políticas sociales que adoptan un enfoque integral, 2) describir cómo afectan la ubicación territorial, el origen de los organismos, el nivel del cargo, la duración en el cargo, y la profesión en la percepción de las resistencias, 3) construir un Índice de Resistencias Políticas y un Índice de Resistencias Institucionales, y 4) estimar la relación entre los índices de resistencias y las intensidades de la acción intersectorial.

La hipótesis manejada consiste en que las resistencias y las respectivas estrategias que adoptan los actores para enfrentarlas (la economía política de la intersectorialidad) afectan la intensidad que adquiere la intersectorialidad.

2 METODOLOGÍA

Se trabajó con una muestra intencionada de seis regiones: Tarapacá, Coquimbo, Valparaíso, Bío-Bío, Araucanía y Región Metropolitana, escogidas con base en los criterios de selección siguientes: a) representatividad de la diversidad espacial del país (norte grande, centro y sur); b) concentración de población; c) densidad de instituciones y programas centrados en la extrema pobreza y la vulnerabilidad social; y d) propuestas de las contrapartes institucionales (Ministerio de Salud —Minsal—, Ministerio de Educación —Mineduc—, Ministerio de Desarrollo Social —MDS—, Fundación Educacional para el Desarrollo Integral del Menor —Integra— y Junta Nacional de Jardines Infantiles —Junji—, estas dos últimas con responsabilidades sobre jardines infantiles y salas cunas).

Dentro de cada región se determinó una muestra intencionada que abarcara: i) los secretarios regionales ministeriales de desarrollo social y los responsables de la protección social en esas secretarías (Seremías de Desarrollo Social); ii) los coordinadores de primera infancia en las secretarías regionales ministeriales de

educación (Seremias de Educación); iii) los jefes de los departamentos de salud pública (encargados de la protección social) en las secretarías ministeriales de salud (Seremias de Salud); iv) Los gerentes / responsables del Programa Chile Crece Contigo, del Programa de Infancia y del Programa de Salud de la Mujer en los respectivos Servicios de Salud (SS); v) las autoridades de Junji y de la Fundación Integra; vi) directivos regionales del Fondo de Solidaridad e Inversión Social —Fosis— encargados de la implementación del Programa Puente del Chile Solidario; y vii) coordinadores provinciales del sistema de promoción y protección social dentro de las gobernaciones. Teniendo en consideración tales criterios, originalmente la muestra de agentes a encuestar ascendió a 145 personas. Luego de un proceso de depuración de la información, la muestra fue reducida a 141 funcionarios en las regiones señaladas. De ese total se lograron encuestar 117 personas. Con ello, se obtuvo un nivel del logro del 83 % que resulta positivo para una población de las características del directorio.

La estrategia adoptada fue la recolección de información primaria mediante una encuesta utilizando la metodología de la Escala de Likert. La encuesta final surgió de un proceso de validación que incluyó un pre test a 20 personas. La toma de encuestas se produjo entre noviembre y diciembre de 2013.

La encuesta aplicada tuvo un carácter censal, es decir, se tomó contacto con todos los casos del directorio a objeto de aplicar la encuesta. El cuestionario fue aplicado de manera presencial (cara a cara) y cada persona firmó un consentimiento informado previamente validado por las comisiones éticas de la universidad y de Conicyt.

El Plan de Análisis Estadístico incluyó: a) un análisis estadístico diferenciado según el tipo de variable: nominales, de respuesta múltiple y medidas en escala 1 a 7 según grado de necesidad, grado de acuerdo, grado de importancia, frecuencia, grado de compromiso, etc.; b) un análisis bivariado con tablas de doble entrada en dos niveles, cruces básicos y específicos; c) un análisis multivariado.

Entre los análisis bivariados se construyeron tres índices: Índice de Resistencias Políticas; Índice de Resistencias Institucionales; y un Índice preliminar de Intensidad de la Intersectorialidad.

El Índice de Resistencias Políticas considera las variables siguientes: 1) Dificultad que imponen al trabajo intersectorial las diferencias políticas entre los actores del Sistema de Protección Social (según criterio de distribución de respuestas sí/no); 2) Grado en que la coincidencia de sector político de las autoridades nacionales y regionales facilita la colaboración entre las instituciones (escala de 1 a 7, desde nada a totalmente); 3) Actitud de las autoridades en la región frente al trabajo colaborativo (promueven o dificultan el trabajo colabora-

tivo); 4) Grado en que las diferencias de poder de los sectores gubernamentales dificultan el trabajo intersectorial (escala de 1 a 7, de nada a totalmente).

Las resistencias, con base en los resultados, se clasificaron en Resistencia Baja, Media y Alta.

Por su parte, el Índice de Resistencias Institucionales considera las variables siguientes: 1) Resistencia u oposición en la institución a los acuerdos intergubernamentales (según criterio de distribución de respuestas sí/no); 2) Disposición a la delegación de poder a las autoridades regionales para el desarrollo de acuerdos intersectoriales (en una escala de 1 a 7, donde 1 es nada y 7 totalmente); 3) Resistencia de los sectores involucrados en la protección social a compartir la información que manejan (en una escala de 1 a 7, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 7 totalmente de acuerdo); 4) Grado en que dificultan el trabajo intersectorial las diferencias en la cultura institucional de los diversos sectores gubernamentales (en una escala de 1 a 7, donde 1 es nada y 7 totalmente); 5) Grado en que las diferencias en los perfiles profesionales de los equipos dificultan el trabajo intersectorial (escala de 1 a 7, donde 1 es nada y 7 totalmente); 6) Grado en que las diferencias de los valores entre instituciones dificultan la acción intersectorial (escala de 1 a 7, donde 1 es nada y 7 totalmente).

16 Con base en los resultados, las resistencias se clasificaron en Resistencia Baja, Media y Alta.

El Índice de Intensidad de la Intersectorialidad incluye las variables siguientes: 1) Intercambio de información; 2) Planificación de acciones conjuntas; 3) Asignación especial de presupuesto para tareas conjuntas; 4) Contar con una visión compartida sobre los problemas de los beneficiarios; 5) Comprometer recursos nuevos para los problemas de la región; 6) Compartir objetivos estratégicos de mejoramiento de los servicios; 7) Mejorar la programación de la oferta pública; 8) Enfrentar nuevas demandas de los beneficiarios; 9) Focalizar las acciones en grupos o casos con problemas más complejos; 10) Compartir un mismo lenguaje sobre la protección social; 11) Compartir diagnósticos sobre vulnerabilidad y pobreza; 12) Compartir información sobre disponibilidad de recursos; 13) Compartir información sobre los beneficiarios; 14) Compartir información sobre acciones de los programas; 15) Integrar las demandas que surgen del trabajo intersectorial en la gestión de su institución; 16) Generar nuevas acciones.

Las intensidades de la intersectorialidad se clasifican en Alta, Media y Baja. Sin embargo, como se puede apreciar, este es un índice preliminar puesto que mezcla variables de proceso con variables de logro de la intersectorialidad.

3 RESULTADOS

En primer lugar, los resultados evidencian que las resistencias son mayoritariamente encubiertas y que se expresan sobre todo en dilatar o postergar las decisiones (81,3 %), aunque también en no implementar los acuerdos (37,5 %), en influir sobre terceros para impedir o dificultar los acuerdos (31,6 %) y en bloquear o impedir los acuerdos (18,8 %).

Por otra parte, según los hallazgos existe una elevada percepción de resistencias tanto institucionales como políticas a la intersectorialidad. El 72,6 % de los entrevistados considera que existe una Resistencia Política Alta (44,4 %) o Media (28,2 %) al trabajo intersectorial. El Índice de Resistencia Institucional es levemente inferior (65,8 %), con una Alta de 23,1 % y una Media de 42,7 %.

Sin embargo, las percepciones tienden a variar por región, por origen institucional, por naturaleza del cargo, por años en el cargo y por profesión.

Por región, el Índice de Resistencias Políticas no presenta diferencias significativas, ya que la percepción de Resistencia Alta bordea el 50 % en todas las regiones, con excepción de La Araucanía (37,5 %) y Bío Bío (30,4 %). En cambio, respecto del Índice de Resistencias Institucionales, las mayores resistencias se perciben en la región de Coquimbo (41,7 %). Las regiones donde hay mayores porcentajes de percepción de Resistencia Institucional Baja son la región de La Araucanía (50 %) y la región del Bío Bío (39,1 %). En Valparaíso y en la Región Metropolitana predomina la percepción de Resistencia Institucional Intermedia (60,9 % y 37 %, respectivamente).

De acuerdo a la procedencia institucional de las personas entrevistadas, el mayor porcentaje de percepción de Resistencia Política Alta se encuentra en los funcionarios del área de salud (54,8 %), Junji (54,2 %) y gobernaciones (44,4 %). Por otra parte, los mayores porcentajes de Resistencia Política Baja son adjudicados por las personas que trabajan en las Seremias de educación (80 %), mientras que los de Resistencia Política Media se dan en la Fundación Integra (71,4) y en las Seremias de Desarrollo Social (50 %). En el caso del Índice de Resistencia Institucional, los porcentajes de percepción de Resistencia Alta no son significativos (fluctúan de un 0 a un 29,2 %). El mayor porcentaje de percepción de Resistencia Institucional Intermedia se da en funcionarios/as de organismos del área de salud (52,4 %) y del área de educación, específicamente en los funcionarios de Integra (57,1 %) y de Junji (50 %). Predomina la percepción de Resistencia Institucional Baja en las Seremias de Desarrollo Social (57,1 %), Seremias de educación (60 %), gobernaciones (55,6 %) y Fosis (50 %).

Por otra parte, no existen diferencias demasiado significativas en las percepciones sobre las Resistencias Políticas, según se trate de directivos (directores

o subdirectores de servicios, seremis, jefes de gabinetes) o de profesionales (asesores, jefes de programas, supervisores). De hecho, los profesionales tienen una mayor percepción de Resistencia Política Alta que los directivos (46 % y 35,3 %), pero en ellos la Media es de 27 % y la Baja de 27 %, mientras que en los directivos la Media es de 35,3 % y la Baja, 29,4 %. En el Índice de Resistencias Institucionales ambos niveles tienen mayoritariamente una percepción de Resistencias Bajas o Intermedias, fluctuando entre 33 % a 43 %.

En lo que respecta al número de años de permanencia en el cargo, en las personas con 5 años o más en el cargo la percepción de Resistencia Política Alta tiene un 56,1 %. Un porcentaje similar (51,2 %) atribuyen a la Resistencia Institucional Intermedia.

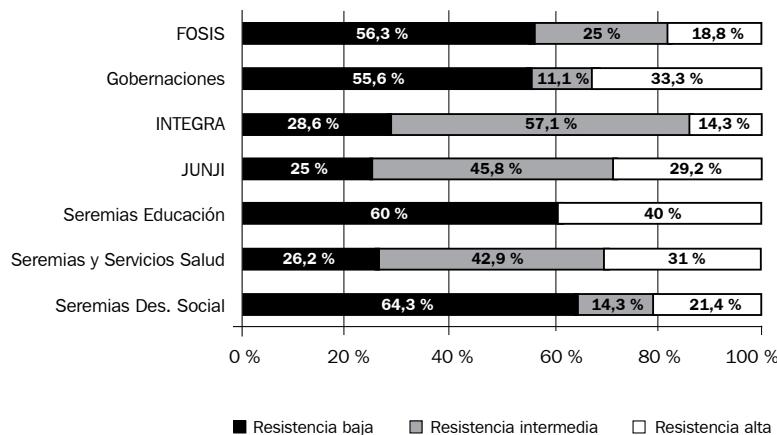
No son significativas las diferencias según los niveles educativos, según se trate de educación superior técnica completa, educación universitaria incompleta, educación universitaria completa o de postgrado (magister o doctorado) en los respectivos índices. Sólo en el caso de los primeros prima la percepción de Resistencia Política Intermedia (100 %), mientras que en los otros niveles la percepción de Resistencia Política Alta fluctúa entre 41,5 % y 50 %.

Finalmente, si se consideran las profesiones de las personas entrevistadas se consigue que el mayor porcentaje de percepción de Alta Resistencia Política está en sociólogos/as (100 %), seguidos de profesores/as (75 %), enfermeras/as (69,2 %) y matronas/es (66,7 %), trabajadores/as sociales (41,9 %) y educadores/as de párvulos (40 %). Dentro de las profesiones de la salud, a diferencia de las mencionadas, en los médicos la percepción de Resistencia Política Alta es de 25 %, la Baja es de un 25 % y la Intermedia es de 50 %. En el caso del Índice de Resistencias Institucionales los mayores porcentajes se concentran en la Resistencia Intermedia y la Baja. La Intermedia tiene 100 % en sociólogos/as, 75 % en profesores/as, 61,5 % en enfermeras/os, 53,8 % en ingenieros/as y 50 % en matronas/es, médicos y educadores/as de párvulos. Estos últimos, sin embargo, también tienen un 40 % en Resistencia Institucional Baja, los asistentes sociales tienen 38,7 % y los psicólogos/as 50 %.

Un Índice agregado de resistencia muestra las diferencias por organismos y por profesiones.

Gráfico 1.

Índice agregado de resistencia a la intersectorialidad por organismos (n = 117)

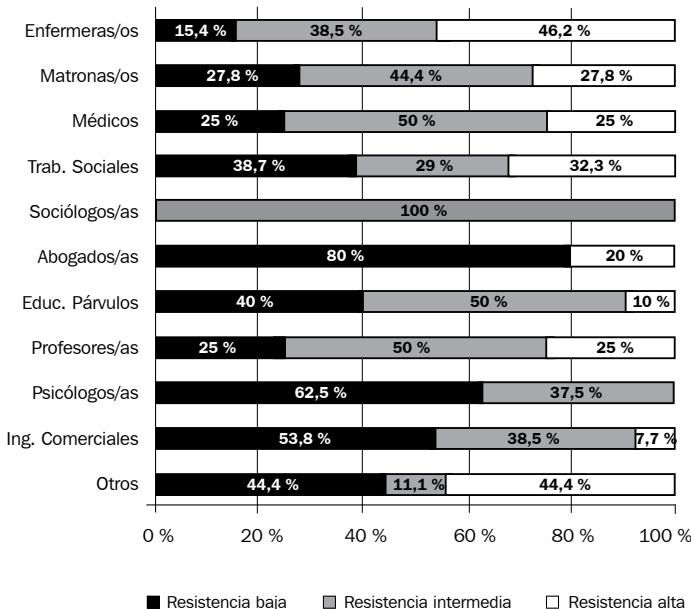


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del proyecto Fondecyt 1120893.

Nota: este índice agregado está construido en base al índice de resistencias políticas y al índice de resistencias institucionales. La distribución de casos (n = 117) para cada organismo es la siguiente: FOSIS (n = 16); Gobernaciones (n = 9); INTEGRA (n = 7); JUNJI (n = 24); Seremias Educación (n = 5); Seremias y Servicios Salud (n = 42); Seremias Des. Social (n = 14).

Gráfico 2.

Índice agregado de resistencia a la intersectorialidad por profesiones (n = 117)



20

■ Resistencia baja □ Resistencia intermedia □ Resistencia alta

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del proyecto Fondecyt 1120893.

Nota: este índice agregado está construido en base al índice de resistencias políticas y al índice de resistencias institucionales. La distribución de casos (n = 117) para cada profesión es la siguiente: Enfermeras/os (n = 13); Matronas/os (n = 18); Médicos (n = 4); Trab. Sociales (n = 31); Sociólogos/as (n = 2); Abogados/as (n = 5); Educ. Párvulos (n = 10); Profesores/as (n = 4); Psicólogos/as (n = 8); Ing. Comerciales (n = 13); Otros (n = 9). Cabe señalar que la categoría de Profesores/as incluye a Educadores Diferenciales, asimismo, la categoría Ing. Comerciales incluye a Ing. Industriales.

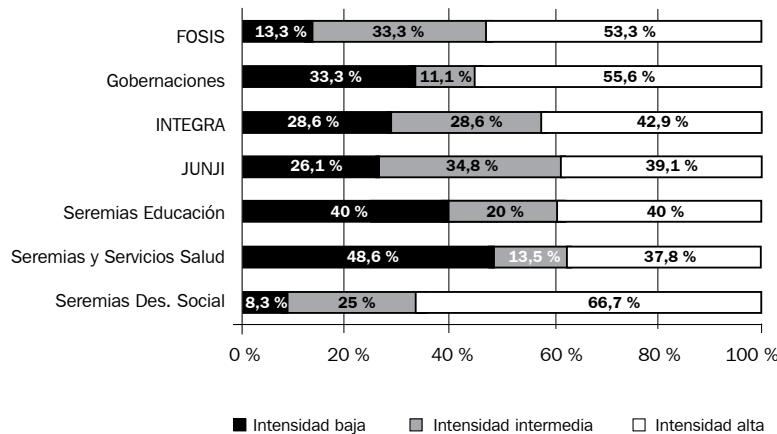
La intensidad de la intersectorialidad. El 45,5 % de los entrevistados percibe que la intensidad de la intersectorialidad es alta, el 23,1 % que es intermedia, y el 31,5 % que es baja, con base en el índice construido. Sin embargo, también al respecto afloran algunas diferencias cuando se analiza desagregadamente la información según las variables en estudio.

En lo que concierne a la procedencia institucional de los entrevistados es interesante observar que quienes perciben mayoritariamente una intensidad baja de la intersectorialidad son las personas provenientes del área de salud

(48,6 %), seguidos por los del área de educación (40 % en Seremias de educación, 28,6 % en Integra, 26,1 en Junji). En cambio, en los organismos del área social asentados en las regiones (Fosis y Seremias de Desarrollo Social) existen los mayores porcentajes asociados a una percepción de alta intensidad de la intersectorialidad (53,3 % y 66,7 %, respectivamente). Una situación similar ocurre en las Gobernaciones, en las que la alta intensidad de la intersectorialidad tiene atribuido un porcentaje de 55,6 % y las resistencias políticas e institucionales son mayoritariamente percibidas como bajas (55,6 % y 44,4 %).

Gráfico 3.

Índice de percepción de intensidad de la intersectorialidad por organismos (n = 117)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del proyecto Fondecyt 1120893.

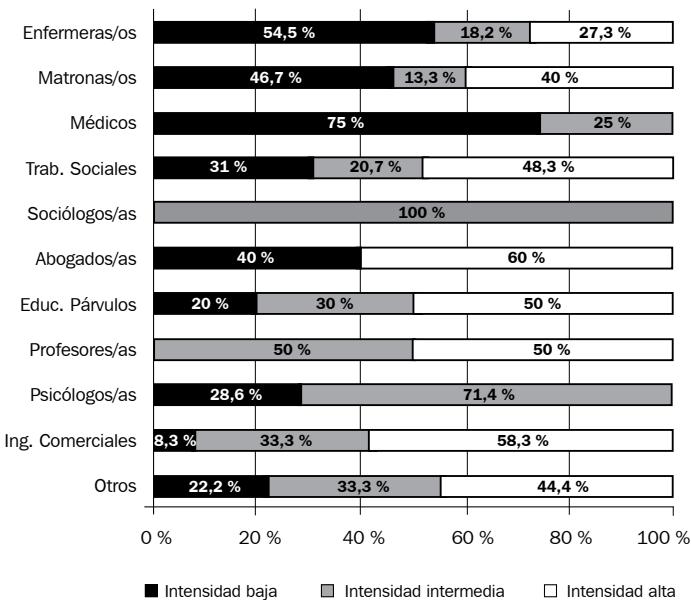
Nota: la distribución de casos (n = 117) es la misma que en el Gráfico 1, sin embargo, se presentan nueve casos perdidos de sistema distribuidos entre los distintos organismos producto de no respuesta.

Por otra parte, se observan diferencias muy significativas en la apreciación de los grados de intensidad de la intersectorialidad que tiene el personal del área de salud respecto a otras profesiones. Para los primeros, en términos generales, predomina la percepción de que la intensidad de la intersectorialidad es muy baja. Específicamente así lo opina el 75 % de los médicos/as, el 54,5 % de los enfermeros/ras y el 46,7 % de las matronas/es. En cambio, la mitad

de los educadores de párvulos y la mitad de los educadores diferenciales y profesores perciben una alta intensidad de la intersectorialidad. Ocurre lo mismo en el caso de los trabajadores/as sociales, abogados, psicólogos e ingenieros (48,3 %, 60 %, 71,4 % y 58,3 %, respectivamente).

Gráfico 4.

Índice de percepción de intensidad de la intersectorialidad por profesiones (n = 177)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del proyecto Fondecyt 1120893.

Nota: la distribución de casos (n = 117) es la misma que en el Gráfico 2, sin embargo, se presentan nueve casos perdidos de sistema distribuidos entre las profesiones producto de no respuesta. Cabe señalar que la categoría de Profesores/as incluye a Educadores Diferenciales, asimismo, la categoría Ing. Comerciales incluye a Ing. Industriales.

4 DISCUSIÓN

Al relacionar los porcentajes del Índice de Intensidad de la Intersectorialidad con los Índices de Resistencias Políticas y de Resistencias Institucionales encontramos que predomina la percepción de que la intensidad de la intersec-

torialidad es entre alta y media (68,3 %), y de que las resistencias políticas y las resistencias institucionales son altas o medias (72,6 % y 65,8 %, respectivamente). Por lo tanto, al manejar los Índices de manera global, no existen suficientes elementos para confirmar la hipótesis de que mientras mayores sean las resistencias políticas e institucionales percibidas, menor será la intensidad (percibida) de la intersectorialidad.

Tampoco por regiones hay prueba de la hipótesis, ya que la comparación de los tres índices en cada una de las regiones del estudio no muestra claras tendencias que permitan extraer conclusiones generales al respecto. En cambio, cuando se relacionan los índices con los organismos en que trabajan los entrevistados hay algunas evidencias a favor de la hipótesis. Por una parte, existe una clara correlación entre la percepción de una alta intensidad de la intersectorialidad y de una baja resistencia política e institucional en el personal de los organismos del área social asentados en las regiones (Fosis y Seremías de Desarrollo Social) y en las gobernaciones provinciales. En cambio, el personal del área de salud percibe mayoritariamente una intensidad baja de la intersectorialidad y, como se observaba previamente, tiene una percepción de alta resistencia política e institucional. Aunque en menor medida, en los entrevistados del área de educación la percepción de la intensidad de la intersectorialidad es baja, pero hay diferentes percepciones sobre las resistencias como ya fuera observado.

Una tendencia más clara surge cuando se vinculan las profesiones de los entrevistados/as con los respectivos Índices. Nítidamente son los médicos/as (predominantemente), los enfermeros/ras y las matronas quienes tienen la percepción de que la intensidad de la intersectorialidad es muy baja, correlacionada con la percepción de una alta resistencia; predominantemente de tipo político según los enfermeros/as y matronas/es (69,2 % y 66,7 %, respectivamente) y de tipo institucional según los médicos/as (50 %).

Se perfilan, por tanto, diferencias más robustas por áreas de especialización que por regiones, niveles educativos o tipos de cargo. En el área de la salud (profesiones y organismos) se produce una relación entre baja intensidad de la intersectorialidad y altas resistencias. En el área social (profesionales y organismos) la relación es entre alta intensidad de la intersectorialidad y bajas resistencias a ella. Un caso excepcional —aunque en principio pudiera atribuirse a sus referentes de lo que implica un trabajo intersectorial— se da en los profesores/as y educadores/as de párvulos, los que perciben las Resistencias Políticas e Institucionales entre Altas o Intermedias y la Intensidad de la Intersectorialidad también entre Alta y Media.

En suma, las más significativas de todas las variables consideradas resultan

ser el campo de especialización de los entrevistados y el campo de los organismos en que trabajan y, dentro ellos, específicamente las áreas de salud y educación, en ambas primando las resistencias políticas sobre las institucionales. Escapan sí a estas tendencias los médicos/as en los que tienen el mismo peso los dos tipos de resistencia. La investigación no permite determinar cuáles son las razones de estas diferencias pero sí nos hace notar el enorme peso que tienen en general las resistencias —sean político o institucionales y culturales— al trabajo colaborativo entre sectores gubernamentales y su clara relación con los campos de especialidad.

En este mismo sentido es interesante observar los hallazgos sobre las profesiones que más favorecen y las que no favorecen el trabajo colaborativo, de acuerdo a las personas encuestadas.

Cuadro 1.

Percepciones sobre las profesiones que más favorecen y desfavorecen el trabajo colaborativo (n = 234)

Profesiones	Favorecen		No favorecen	
	Menciones	(%)	Menciones	(%)
Abogados/as	2	0,9	62	31
Economistas	3	1,4	49	24,5
Educ. párvulos	25	11,3	1	0,5
Enfermeras/os	18	8,1	9	4,5
Ing. Comerciales	4	1,8	3	1,5
Matronas/os	18	8,1	5	2,5
Médicos	2	0,9	44	22
Profesores/as	7	3,2	11	5,5
Psicólogos/as	12	5,4	1	0,5
Sociólogos/as	23	10,4	2	1
Trab. Sociales	103	46,4	0	0
Otros	5	2,3	13	6,5
	222	100	200	100

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del proyecto Fondecyt 1120893.

Nota: esta tabla está construida en base a las menciones de los entrevistados (n = 117) en respuesta a las siguientes preguntas: ¿cuáles son las dos profesiones que más favorecen el trabajo colaborativo? ¿Cuáles son las dos profesiones que menos favorecen el trabajo colaborativo? El total de menciones asciende a 234, sin embargo, la primera pregunta (favorecen el trabajo colaborativo) registra 12 menciones perdidas de sistema, que corresponden a seis entrevistados que no respondieron (5,1 % de la muestra), por otra parte, la segunda pregunta (no favorecen el trabajo colaborativo) registra 34 menciones perdidas de sistema, que corresponden a 17 entrevistados que no respondieron (14,5 % de la muestra).

Estos hallazgos sugieren que las identidades profesionales no solo inciden en la percepción de las resistencias a la intersectorialidad, sino que pueden tener un peso significativo en su creación. Así visto el problema, el fomento de redes profesionales, que constituye una estrategia para abordar la implementación de políticas transversales —como el gobierno electrónico, por ejemplo— resultaría contraproducente en políticas intersectoriales. La conformación de redes profesionales se fundamenta en que «la mejor forma de construir una red de políticas públicas es enfatizando en las afinidades profesionales u organizacionales de los participantes, lo cual permitiría la construcción de acuerdos en el ámbito individual y colectivo que trasciendan la formalidad y la lealtad políticas y se asienten en premisas de comportamiento informal claras» (Evans, 1998, citado por Cabrero y Zabaleta, 2009:19). Nuestro estudio estaría insinuando que los mismos argumentos muestran la importancia de minimizar la incidencia de las afinidades profesionales y organizacionales cuando se trata de debilitar las resistencias al trabajo intersectorial propio de las nuevas políticas sociales.

El estudio seminal de Rittel y Webber (1974) ya sostenía que el clásico paradigma de la ciencia que subyace en las profesiones modernas, orientado a resolver problemas definibles, comprensibles y consensuales, no aplica en sistemas societales abiertos donde la comprensión y la resolución de los problemas son concomitantes y sólo pueden emerger gradualmente entre diferentes tipos de participantes. En la misma dirección, la más reciente literatura sobre «wicked problems», por definición altamente complejos y ambiguos, desafía los tradicionales enfoques lineales y analíticos de elaboración e implementación de políticas y remarca, entre otras cuestiones, que la verdadera comprensión de este tipo de problemas requiere la perspectiva de múltiples organizaciones y profesiones (ver, por ejemplo, Australian Government, 2007, Brugué, 2010).

También nuestros resultados son consistentes con el planteamiento de Costa y Bronzo (2012) en términos de que puede esperarse que las áreas de políticas públicas y las organizaciones que las operan tiendan a ser menos propensas a la colaboración interinstitucional cuanto más consolidados, compartmentalizados y sancionados institucionalmente sean los contextos técnicos de esas áreas, tal como ocurre con las áreas de educación y salud.

5 CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta las evidencias empíricas sobre las resistencias a la colaboración interinstitucional, la investigación alerta sobre la necesidad de problematizar acerca de la tendencia dominante de buscar la intersectorialidad exclusivamente a través de enfoques estructurales, ya sea recurriendo a la presión jerárquica (por ejemplo, vía presupuestos centralizados) o a la creación de estructuras de coordinación colegiada por medio de la negociación (tipo comités interministeriales, por ejemplo), tal como ocurre en el caso estudiado según se describe en detalle en Cunill, Fernández y Thezá (2013).

Como bien lo recuerdan Christensen y Laegreid (2007), los enfoques estructurales no son los únicos posibles. Existe además una perspectiva cultural-institucional orientada a construir un sentido de valores unificado, orientar la capacitación a la construcción de una cultura común, producir un liderazgo integrado y «smart practices», teniendo en cuenta que el descuido de este tipo de factores no sólo puede obstaculizar los cambios estructurales sino que puede crear las resistencias más significativas a las acciones intersectoriales. Un enfoque mixto ha sido puesto en práctica en algunas experiencias de países desarrollados, como en la creación del Ministerio de Desarrollo Social en Nueva Zelanda y en soluciones de Gobierno Total (Whole Government) implantadas en Australia, en este caso a través de la formulación de pautas de valores y códigos de conducta bajo el lema «trabajando juntos» en pos de la construcción de una cultura de apoyo al sector público (*ibidem*). En un sentido similar, hay estudios que enfatizan en el entrenamiento multidisciplinario —abarcando los diferentes niveles de cargos— como uno de los elementos clave que facilita el trabajo conjunto (Horwath y Morrison, 2007).

Todas estas experiencias remarcan la importancia de la deliberación para crear significados compartidos entre actores que no sólo tienen intereses y valores conflictivos, sino que portan los esquemas compartmentalizados de pensar que imprimen las distintas disciplinas. Dos lecciones importantes, sin embargo, son resaltadas al respecto. Una primera es que las condiciones de diálogo —de suyo, difíciles de lograr— exigen horizontes temporales amplios (Innes y Booher, 2003). Otra es que la coordinación a través de la deliberación es improbable que ocurra en marcos formales, donde los discursos son mayormente acerca de la acomodación de los intereses existentes (ver, por ejemplo, Baccaro y Papadakis, 2009).

Del relevamiento de la importancia de adoptar una perspectiva cultural-institucional o, al menos, una combinación entre ella y la estructural, bajo un enfoque deliberativo, pueden derivarse otros aprendizajes. Uno es que para

lograr la integración de los sectores gubernamentales —necesaria para proponer hacia el tipo de enfoque integral que propugnan las nuevas políticas sociales— puede ser útil un abordaje incremental que comience por poner el énfasis en reconocer que los «otros» existen y en conocer lo que son o hacen. El reconocimiento y el conocimiento de los otros actores son, de hecho, condiciones necesarias para cooperar y asociarse. A la vez, es probable que operen mejor en ambientes informales que formales. Por tanto, antes de pasar a niveles más complejos de colaboración, un primer nivel que cabría considerar es el del relacionamiento mismo de los actores (networked) como fin específico (Winkworth y White, 2011). Correlativamente, esto supondría aceptar no solo que la intersectorialidad tiene que ser construida sino que es necesario visualizarla como un proceso.

Finalmente, otro aprendizaje alude a la necesidad de un tratamiento diferencial de la intersectorialidad según cuál sea la propensión a cooperar de los sectores involucrados, de acuerdo a los grados de consolidación e institucionalización de sus contextos técnicos y a su influencia.

De cualquier manera, se requiere un mayor afinamiento acerca de un posible índice de intensidad de la intersectorialidad. También es indudable que nuevas investigaciones son necesarias para lidiar con los asuntos prácticos que emergen de los enfoques deliberativos y de las visiones más político–culturales que estructurales para enfrentar las resistencias políticas e institucionales que obstaculizan el trabajo intersectorial. De hecho, aún requerimos de más y mejores conocimientos que abreven de los enfoques contructivista, organizacional, institucional y politológico, vale decir de un enfoque analítico más inclusivo, para construir mayores condiciones de viabilidad a las orgánicas de las políticas sociales integrales y de derechos y, por ende, a la transformación social que ellas pretenden.

NOTAS

¹Este trabajo forma parte del Proyecto FONDECYT 1120893 (CONICYT, Chile) «La intersectorialidad y sus modelos en las políticas sociales. El caso del Sistema Intersectorial de Protección Social en Chile», que se encuentra en ejecución desde el 15/03/2012.

² La autora agradece a sus colegas del CISPO Margarita Fernández y Marcel Thezá, coinvestigadores del proyecto, así como a Bastián González Bustamante (CISPO y Fondap-CONICYT COES) quien se ocupó de la organización y presentación gráfica de los datos acá presentados.

³ El Programa Chile Solidario se define como un Sistema de Protección Social, con una perspectiva integradora, que combina asistencia y promoción para abordar la extrema pobreza. Fue creado en el 2002 y tiene tres componentes: apoyo psicosocial personalizado e intensivo (a través del Programa Puente) y bono de protección familiar (componente temporal); subsidios monetarios garantizados, cuando proceda; y acceso preferente a programas de promoción social, y

prestaciones laborales de previsión social. En junio de 2004, la Ley 19949 le da marco legal a la iniciativa. El Sistema de Protección Integral a la Infancia, Chile Crece Contigo fue creado en el año 2006 e institucionalizado por ley a fines del 2009. Es concebido como una «oportunidad para abordar integralmente el desarrollo infantil», reconociéndose que «la multidimensionalidad en el desarrollo significa que cada niño o niña necesita contar con condiciones básicas de salud, vivienda, alimentación, soporte emocional, cuidado, educación, relaciones sociales, seguridad, por mencionar las más importantes, para desplegar todo su potencial como persona» (Gobierno de Chile. Ministerio de Salud, 2010:21, citado por Cunill, 2014). Contiene prestaciones universales para las mujeres embarazadas y niño/as que se atienden en el sistema público de salud, y prestaciones diferenciadas con base en vulnerabilidad, entre las que se cuentan acceso gratuito a salas cunas y jardines infantiles hasta los cuatro años.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, C. (2005). «Notas metodológicas para comprender (y mejorar) las características político-institucionales de las estrategias de reducción de la pobreza en América Latina». Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.

Agranoff, R. and McGuire, M. (2001). «Big questions in public network management». *Journal of Public Administration Research and Theory* 11, 3, pp. 295–327.

Australian Government. Australian Public Service Commission (2007). *Tackling Wicked Problems. A Public Police Perspective*. Commonwealth of Australian.

Baccaro, L. y Papadakis, K. (2009). «The downside of participatory-deliberative public administration». *Socio-Economic Review*, 7(2), pp. 245–276.

Bryson, J.M.; Crosby, B.C.; Stone, M.M. (2006). «The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature». *Public Administration Review*, December 2006, Special Issue, pp. 44–55.

- Bronzo, C. (2007).** «Intersectorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza». XX Concurso del CLAD: ¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?
- Brugué, Q. (2010).** *Una administración que habla es una administración que piensa: de la gestión pública a la administración deliberativa*. Barcelona: Gobierno de Aragón: Dirección General de Participación Ciudadana.
- Cabrero Mendoza, E. y Zabaleta Solis, D. (2009).** «¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 43, febrero, pp. 27–62.
- Cejudo, G. (2010).** «Discurso y políticas públicas». En Merino M. et al., *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: FCE, CIDE.
- Christensen, T. y Laegreid, P. (2007).** «Reformas post Nueva Gestión Pública: Tendencias empíricas y retos académicos». *Gestión y Política Pública*, México DF, 16(2), pp. 539–564.
- Coleman, James (1990).** *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Belknap Press.
- Costa y Bronzo (2012).** «Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão». En C. A. Pimenta de Faria (org.), *Implementação de políticas públicas. Teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.
- Cunill-Grau, N. (2014).** «La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual». *Gestión y Política Pública*, México DF, 23(1), 5–46.
- Cunill-Grau, N. (2014a).** *Fortalecimiento del Alto Gobierno para el Diseño, Conducción y Evaluación de Políticas Públicas. Informe Comparativo de 8 países*. Caracas: CLAD.
- Cunill-Grau, N.; Fernández, M. y Thezá, M. (2013).** «La colaboración intersectorial en la encrucijada: el caso de la política de protección integral a la infancia en Chile». *Revista POLIS*, 36.
- Drath, W.H. y Palus, C.J. (1994).** *Making Common Sense: Leadership as Meaning-Making in a Community of Practice*. Washington: CCL Press.
- Dryzek, J.S. (1990).** *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, J. (1986).** «Introduction». En J. Elster (ed.), *Rational Choice*. NY: New York University Press.
- Fischer, F. (2003).** *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fox, C.J. y Miller, H.T. (1996).** *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. Thousand Oaks: Sage Publications.

- Fung, A. (2003).** «Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences». *The Journal of Political Philosophy*, 11(3), pp. 338–367.
- Hajer, M. y Wagenaar, H. (2003).** *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hansen, K.N. (1998).** Identifying Facets of Democratic Administration: the Empirical Referents of Discourse. *Administration and Society*, vol. 30 Nº 4, Newbury Park.
- Hardy, C.; Phillips, N. y Lawrence, T. (1998).** «Distinguishing Trust and Power in Interorganizational Relations: Forms and Façades of Trust». En C. Lane y R. Bachmann (ed.), *Trust within and between Organizations: Conceptual Issues and Empirical Applications*. UK: Oxford University Press.
- Hood, C. (2005).** «The Idea of Joined–Up Government: A Historical Perspective». En V. Bogdanor (ed.), *Joined–Up Government*. Oxford, The Britih Academy by Oxford University Press.
- Horwath, J. y Morrison, T. (2007).** «Collaboration, integration and change in children's services: Critical issues and key ingredients». *Child Abuse & Neglect*, 31(1), pp. 55–69.
- Huxham, C. (2003).** «Theorising collaboration practice». *Public Management Review* 5, 3, pp. 401–424.
- Innes, J.E. y Booher, D.E. (2003).** «Collaborative Policymaking: Governance through Dialogue». En M.A. Hajer y H. Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jordana, J. (2000).** Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional; documento de trabajo, Washington: Proyecto Conjunto INDES – Unión Europea.
- Kickert, W.J.M.; Klijn, E.H. and Koopenjan, J.M.F. (1997).** «Introduction: A Management Perspective on Policy Networks». En W.J.M. Kickert, E.H. Klijn and J.M.F. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks; Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Kenis, P. y Oerlemans, L. (2008).** «The Social Network Perspective. Undestanding the Structure of Cooperation». En S. Cropper, M. Ebers, C. Huxham, P. Smith Ring (ed.), *The Oxford Handbook of Inter–organizational Relations*. UK: Oxford University Press.
- Lepo, K. y Ollila, E. (2013).** *Health in All Policies: Seizing Opportunities, implementing policies*. Finland, Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health.
- March, J.G., y Olsen, J.P. (1997).** «El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional». *Gestión y Política Pública*, 6(1), México.

Mattessich, P.W.; Murray-Close, M. and Monsey, B.R. (eds.) (2001). *Collaboration: What Makes It Work*. Saint Paul, MN: Amherst H. Wilder Foundation.

McQuaid, R.W. (2010). Theory of Organizational Partnerships: Partnership Advantages, Disadvantages and Success Factors. En S. P. Osborne (ed.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London and New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Ospina, S. y Sanz-Carranza, A. (2010). The Work of Leadership in Formal Coalitions: Embracing Paradox for Collaboration. En: Zoë van Zwanenberg (ed.) *Leadership in Social Care*. London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers

Ospina, S. y Yaroni, A. (2003). «Understanding Cooperative Behavior in Labor Management Cooperation: A Theory-Building Exercise». *Public Administration Review* 63, 4, pp. 455–472.

Provan, K.G. y Lemaire R.H. (2012). «Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice». *Public Administration Review*, vol. 72, N° 5, pp. 638–648.

Provan K.G. y Kenis P. (2008). «Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness». *Journal of Public Administration Research & Theory* [serial online]. April 2008;18(2): pp. 229–252. Available from: Business Source Complete, Ipswich, MA. Accessed 19/06/12.

Rey, M. (2012). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 55, febrero, pp. 71–108.

Repetto, F. (2010). Coordinación de políticas sociales: Abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. En C. Acuña (comp.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación – Proyecto de Modernización del Estado.

Rittel H.W.J. y Webber M.M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4, pp. 155–169.

Sandfort, J. y Milward, H.B. (2008). «Collaborative Service Provision in the Public Sector». En S. Cropper, M. Ebers, C. Huxham, P. Smith Ring (eds.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*. UK: Oxford University Press.

Shankardass, K., Solar, O., Murphy, K., Greaves, L., & O'Campo, P. (2012). A scoping review of intersectoral action for health equity involving governments. *International Journal of Public Health*, 57, 25–33.

- Solar, O.; Valentine, N.; Rice, M.; Albrecht, D. (2009).** «Moving forward to equity in health: what kind of intersectoral action is needed? An approach to an intersectoral typology». Prepared for the 7º Global Conference for Health and Development. Closing the Implementation Gap, 26–30 October 2009, Nairobi, Kenia.
- Subirats, J.; Knoeefel, P.; Larrue, C. y Varone, F. (2008).** *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Vangen, S. and Huxham, C. (2004).** «Enacting leadership for collaborative advantage: Dilemmas of ideology and pragmatism in the activities of partnership managers». *British Journal of Management* 15, 1, pp. 39–56.
- Veiga, L. y Bronzo, C. (2012).** «Estratégias intersetoriais de gestão em contextos vulneráveis: reflexões a partir da experiência de Belo Horizonte». Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 20 oct. al 2 nov.
- McQueen, D.V.; Wismar, M.; Lin, V.; Jones, C.M.; Davies, M. (2012).** *Intersectoral Governance for Health in All Policies*. World Health Organization, on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies.
- Wright, S.K. (2006).** Utilizing Uncertainty. En S. Schuman (ed.), *Creating a Culture of Collaboration*. San Francisco: International Association of Facilitators–The Jossey–Bass.
- Winkworth, G. y White, M. (2011).** «Australia's Children "Safe and Well"? Collaborating with Purpose Across Commonwealth Family Relationship and State Child Protection Systems». *Australian Journal of Public Administration* 70(1), pp. 1–14.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Cunill-Grau, Nuria (2014). «Resistencias a la colaboración interinstitucional. Aprendizajes para la implementación de las nuevas políticas sociales», *DAAPGE*, año 14, N° 23, 2014, pp. 7–32. Santa Fe, Argentina: UNL.
