



**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ISRAEL
ESCUELA DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MENCIÓN: GESTIÓN POR RESULTADOS**

(Aprobado por: RPC-SO-19-No.302-2016)

TRABAJO DE TITULACIÓN EN OPCIÓN AL GRADO DE MAGISTER

Título:
Políticas públicas sociales: apuntes y reflexiones de la intersectorialidad como alternativa de desarrollo local
Línea de Investigación
Gestión administrativa y sociedad
Autor:
Mafla Mantilla Edison
Tutora:
Ph.D. Pérez Falco Grisel

Quito - Ecuador

2020



APROBACIÓN DEL TUTOR:

Yo, PhD Grisel Pérez Falco portadora de la C.I: 1756871925, en mi calidad de Tutora del trabajo de investigación titulado: Políticas públicas sociales: Apuntes y reflexiones de la intersectorialidad como alternativa de desarrollo local.

Elaborado por: Edison Patricio Mafla Mantilla C.I: 1707394480, estudiante de la Maestría: Administración Pública, mención: Gestión por Resultados de la **UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ISRAEL (UISRAEL)**, para obtener el Título de Magister, me permito declarar que luego de haber orientado, estudiado y revisado la tesis de titulación de grado, la apruebo en todas sus partes.

Quito, 25 de mayo de 2020

PhD Grisel Pérez Falco

INDICE

1. INFORMACIÓN GENERAL DEL PROYECTO	4
2. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO (INVESTIGACIÓN APLICADA Y DESARROLLO.....	5
2.1. Justificación (a quien va dirigido, aportes que ofrecerá a la comunidad profesional y a la sociedad en general).....	5
2.2. Campo teórico conceptual empleado y principales autores consultados (principales conceptos, tendencias, criterios de la ciencia y tecnología que se han tenido en cuenta)	5
2.3. Investigaciones previas realizadas	6
2.4. Descripción del proceso investigativo realizado para el desarrollo del artículo	7
2.5. Valoración general del artículo en relación con su aporte a la sociedad y el objetivo planteado	8
3. PRESENTACIÓN DEL ARTÍCULO ELABORADO.....	8
3.1. Resumen	8
3.2. Introducción y Estado del Arte	9
3.3. Materiales y método	11
3.4. Resultados y Discusión:	15
3.5. Conclusiones	22
Índice de Tablas	3
Tabla 1 Grupos de principios éticos territoriales	16
Tabla 2 Descripción de programas de atención con enfoque intersectorial	16
Tabla 3 Enfoques y Resultados de la Intersectorialidad.....	19
Tabla 4 Semaforización GAD provinciales	20
Tabla 5 Capacidad Institucional, porcentaje de GAD por estrato	20
Índice de Figuras	
Figura 1 Encuadres de la Intersectorialidad de acuerdo a las nuevas tendencias	14
Figura 2 Evolución del proyecto a programa social chileno	16
Figura 3 Evolución del Gasto Público Social	17
Figura 4 Cuadro de percepción de la gestión de información provincial	20
Figura 5 Capacidad Institucional por estrato	20
Figura 6 Cuadro de percepción de la gestión de información cantonal	21

1. INFORMACIÓN GENERAL DEL PROYECTO

Programa de maestría:	Administración Pública con mención en gestión por resultados
Denominación del artículo:	Políticas Públicas Sociales: Apuntes y reflexiones de la intersectorialidad como alternativa de desarrollo local
Autor/a del artículo:	Edison Patricio Mafla Mantilla

<p>Contextualización del tema en el mundo profesional (entorno administrativo, educativo o tecnológico)</p>	<p>En Ecuador a través de los años pasa tal cual lo que en Latinoamérica, su búsqueda intelectual a ratos y empírica en otros del papel del Estado se describe en los distintos cambios de la normativa y herramientas de gestión. Esto se evidencia a través de la norma legal u ordenamiento jurídico-administrativo del Ecuador, que: “delimita los derechos y las responsabilidades que cada nivel de gobierno tiene y debe cumplir en función de las atribuciones y competencias que se le ha asignado, una de ellas, las políticas públicas sociales que son las que garantizan los derechos humanos en especial de las personas más vulnerables” (Andrade, 2018, p.19). Las políticas públicas sociales están descritas en las herramientas de planificación nacional y local; a pesar de ello en el Ecuador no existe una descentralización efectiva, ya que el Estado en su nivel nacional; centra y concentra en muchos casos los servicios y bienes públicos dejando a los gobiernos locales el papel secundario de operar alguna parte de la política sin mayor repercusión, propiciando con ésta desarticulación unas políticas públicas sociales de bajo impacto, con debilidad en la información que se recoge; por supuesto en su implementación; así como también, en la evaluación posterior de la misma para que exista una mejora continua de los servicios y de la gestión pública.</p> <p>Las preguntas a resolver con esta investigación giran en torno a:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) ¿La descentralización puede ser más efectiva en la medida que cada nivel de gobierno pueda levantar, analizar e interpretar su información como base principal de la gestión de los servicios, bienes y política pública? b) ¿Qué mecanismos y herramientas pueden propiciar la intersectorialidad en los niveles públicos, privados y comunitarios? Finalmente; c) ¿Es posible modificar la operación de la política pública social por buenas prácticas y recomendaciones de las autoridades locales y la sociedad civil que conforman el gobierno autónomo descentralizado?
	<p>autónomo descentralizado?</p>
<p>Campo del conocimiento:</p>	<p>Administración</p>
<p>Línea de investigación institucional con la que se articula el artículo:</p>	<p>Gestión Administrativa y Sociedad</p>

Objetivo general del trabajo de titulación:	Analizar el comportamiento del tratamiento de políticas públicas sociales, sus formas de relacionamiento, herramientas y enfoques como una alternativa determinante para pasar del centralismo a una descentralización que apunte a cumplir los objetivos del país.
---	---

2. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO (INVESTIGACIÓN APLICADA Y DESARROLLO)

2.1. Justificación

El presente artículo va dirigido para los gestores y facilitadores del desarrollo local, servidores públicos entre ellos autoridades locales, funcionarios públicos del régimen local, como del nivel nacional desconcentrado, técnicos de organizaciones no gubernamentales, sociales que intervienen en circunscripciones provinciales, cantonales o parroquiales y sociedad civil que participa de los espacios de gobernanza local.

Y su propuesta servirá para determinar que las estrategias de intersectorialidad así como a la aplicación consciente de principios de ética territorial permitirán reducir la brecha existente entre la sociedad civil y el Estado, al identificar claramente al demanda social contrarrestándola con la oferta estatal y así conseguir la gobernanza local, al tiempo que se potencie la política pública local, se mejore y hasta reforme la política pública nacional.

2.2. Campo teórico conceptual empleado y principales autores consultados

Un aspecto fundamental y transversal al artículo será lo que para Luis Aguilar catedrático, investigador nacional, articulista, asesor y consultor en temas de gobierno, gestión y política pública, es lo que se refiere al aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza, los insumos de su artículos y libros permitirán valorar más que al gobierno mismo, el arte de gobernar, significando en la gobernabilidad y gobernanza pilares fundamentales para el tratamiento de las políticas públicas, especialmente aquellas sociales que fue sostenido por el economista y doctor en ciencias políticas Joan Prats Cabrera.

En esta medida recogeremos lo planteado por importantes investigadores como Nuria Cunill cuando hace un análisis conceptual de la intersectorialidad de las políticas públicas sociales, cuando afirma que una importante, múltiple y diversa sectorialidad de actores trabajando de forma conjunta, devendría en una mayor integralidad de acciones, así como entender que no se pretende generar modelos sino estrategias eficientes, en ese sentido interesa considerar los argumentos del Dr. José Santos Zavala, cuando recoge sus diferentes

acepciones de la gobernabilidad y gobernanza para definir todo un sistema de relacionamiento multinivel (horizontal y vertical).

Para guardar un alto estándar sobre la pertinencia de una eficiente política pública tendremos en cuenta a grandes autores como Frank Fischer, quien en el documento de Pirazán y Ríos (2014) lo cita e indica que:

Se cuentan como alternativas para el análisis de la política pública basadas no sólo en los resultados y en la experimentación, sino en el discurso, por tanto el análisis requiere de otras variables para comprender la complejidad de las relaciones sociales y la institucionalidad que de ellas se deriva, tales como: la naturaleza de los argumentos, el proceso de la controversia en el contexto científico, la retórica en los asuntos públicos, los objetivos de la política, el tipo de intervención y los instrumentos de política empleados (p. 57).

También se utilizará las reflexiones de Guillaume Fontaine por su aporte al recoger principalmente los debates epistemológicos, teóricos y metodológicos alrededor de las políticas públicas, tal como lo planteara André Noël Roth, cuando éste prevé que la visión analítica de las políticas públicas responde a un conocimiento aplicativo más que teórico, mismo que procede mediante la elaboración de diagnósticos, modelos y esquemas técnicos que transforman la “ciencia del estado en acción”.

2.3. Investigaciones previas realizadas

El artículo tendrá como base las siguientes experiencias que han sido sistematizadas y permiten tenerlas como un referente local para proceder con el análisis teórico y práctico:

- En Ecuador existe una práctica interesante financiada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, a través de su programa PROAMAZONÍA que promovió: “la creación, consolidación y/o actualización de los SIL, mediante la generación, estructuración, integración y difusión de información estadística, geográfica y registros administrativos, de forma permanente para mejorar sus procesos de planificación y toma de decisiones, esto responde a la normativa prevista en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP) principalmente. (Torres, 2019, p. 29).

- También se destaca el artículo de Nuria Cunill-Grau; La intersectorialidad en la nuevas políticas sociales: Un acercamiento político conceptual, quien recurre a la intersectorialidad como eje central de las nuevas políticas sociales, en el año 2012 esta propuesta resultó tan potente que su aplicación en Estados como el Mexicano y Chileno a pesar de las diferentes autoridades nacionales que asumieron el poder durante varios períodos lograron mantenerse e incluso potenciarse, lo que en su momento despertó en varios autores de la administración pública la afirmación de ser: “una promesa en materia de gestión efectiva para la transformación social” (Cunill, 2014, p.5).
- Otro estudio que se hace referencia es: Ética territorial y política económica discusión de sus relaciones fundamentales a la luz de las políticas de desarrollo territorial, de Luis Mauricio Cuervo, en el cual hace una revisión de las constituciones de algunos países de América Latina incluido el Ecuador para identificar: “la presencia de principios y valores necesarios para analizar las disparidades económicas territoriales” (Cuervo, 2012, p.8).

2.4.Descripción del proceso investigativo realizado para el desarrollo del artículo

Dada la importancia del presente estudio, esta investigación está enfocada en analizar el comportamiento del tratamiento de políticas públicas sociales, sus formas de relacionamiento, herramientas y enfoques como una alternativa determinante para pasar del centralismo a una descentralización que apunte a cumplir los objetivos del país.

Esta investigación se basó en el paradigma cualitativo, centrando la atención en comprender los significados que los actores coligen a las conductas y acciones sociales, siendo estas últimas las experiencias internacionales revisadas, así como las condiciones en los que se encuentran los GAD del Ecuador.

La investigación es de tipo descriptiva y se utiliza como metodología de investigación la observación participante, la misma se aplicará a situaciones de diagnóstico y clasificación en base a taxonomías o tipologías ya establecidas en las investigaciones referidas por Cunill y Cuervo.

Como fuentes primarias se utilizan los datos recogidos en los municipios del oriente previstos por la Consultoría propiciada por el PNUD.

Entre las fuentes secundarias, las más destacadas son las provenientes de los ministros de Planificación de los Estados de México y Chile que dan cuenta del grado de efectividad el

enfoque y concepto de la intersectorialidad como estrategia para alcanzar el bienestar social de forma sostenida.

Los instrumentos que se utilizan en la investigación son:

- Análisis de contenidos: se realizan análisis de contenidos de publicaciones científicas referentes al tema.
- Análisis documental: se cuenta trabajos previos realizados que soportan la teoría como la propia investigación.
- Encuesta: fue realizada a los funcionarios de 6 GAD provinciales y 3 GAD cantonales, que tiene relación directa con las variables de la importancia de la información y su consecuente relacionamiento entre actores.

2.5. Valoración general del artículo en relación con su aporte a la sociedad y el objetivo planteado

El artículo analizará el comportamiento del tratamiento de políticas públicas sociales, sus formas de relacionamiento, herramientas y enfoques como una alternativa determinante para pasar del centralismo a una descentralización que apunte a cumplir los objetivos del país.

En lo particular se analizará la importancia del dato y las implicaciones de la gestión compartida del poder, es decir revisar el ejercicio de las competencias y roles de las autoridades del nivel nacional y local en su trabajo de conjunto, así como mecanismos y criterios para fortalecer y modificar la operación de la política pública social nacional.

Existen experiencias locales, realmente pocas que a través de sus gobiernos locales han logrado fortalecer la política pública nacional mediante una articulación efectiva, lo que da cuenta que es posible no solamente la implementación de la política pública sino además la redefinición de la misma para mayor impacto en su localidad; y así, pasar del centralismo a una descentralización que apunte a cumplir los objetivos del país.

3. PRESENTACIÓN DEL ARTÍCULO ELABORADO

3.1. Resumen

El presente trabajo analizó la incidencia en las políticas públicas a través de estrategias intersectoriales y principios de ética territorial por parte de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), ya que estos, son quienes asumen el reto de contextualizar la realidad de su territorio con buenas práctica de gobernabilidad, incorporando y formando servidores públicos competentes que registran y facilitan la información para que la autoridad local (función ejecutiva y legislativa) elabore normativa y regulaciones que

principalmente promuevan espacios de diálogo y encuentros de agendas interinstitucionales con otros actores del sector público, también del sector privado a través de las relaciones multinivel y alianzas público privadas previstas en la ley, al tiempo que desde la autonomía local se garantice sus sostenibilidad.

Palabras clave: Intersectorialidad, gobernabilidad, gobernanza y política pública.

Abstract

The present work analyzed the incidence in public policies through intersectoral strategies and territorial ethics principles by the decentralized autonomous governments (GAD), since they are the ones who assume the challenge of contextualizing the reality of their territory with good practice. of governance, incorporating and training competent public servants who record and facilitate information so that the local authority (executive and legislative function) draws up rules and regulations that mainly promote spaces for dialogue and meetings of inter-institutional agendas with other actors in the public sector, also from the public sector private sector through multi-level relationships and publicprivate alliances provided for in the law, while ensuring sustainability from local autonomy.

Keywords: Intersectorality, governability, governance and public policy.

3.2.Introducción

Existen varias investigaciones sean trabajos académicos o de orden político que ha tenido por objeto el estudio de las políticas sociales en América Latina durante la presente etapa neoliberal, mismas que están marcadas por la propia construcción y deconstrucción capitalista que rige nuestras distintas formas de gobierno en la actualidad. La política social se afina en el poder de las actitudes y las normas, citando a Georg Jellinek en su Teoría General del Estado, destaca que:

El origen de la creencia de que existen relaciones normales, procede de una determinada actitud del hombre, psicológicamente condicionada ante los hechos. El hombre ve lo que constantemente le rodea, lo que sin cesar percibe y sin interrupción ejecuta, no sólo como un hecho, sino también como una norma de juicio, a la que intenta hacer que se conformen y adecuen los hechos heterogéneos y discordantes (Noguera, 2011, p.8).

Esta actitud puede ser representada por una necesidad y el poder como dos superestructuras, volviendo a Noguera (2011) citando esta vez a Gramsci: “El Estado se divide en dos grandes planos, el momento de la hegemonía o del consenso y la sociedad

política” (p.11). En estos contextos la relación Estado y Sociedad Civil conviven con las suficientes o insuficientes políticas públicas (PP) en los distintos territorios del continente.

El análisis de la política según Fontaine (2015) tiene que ver con: “La evolución del Estado contemporáneo y los fundamentos de su legitimidad, como con la transformación de la sociedad y la economía” (p.5). En el marco entonces de una economía globalizada es imposible pensar que la toma de decisiones de la política pública dependa de una decisión unilateral sino como lo manifiesta Gaudin (2002): “Del producto interactivo de negociaciones con los actores económicos y sociales” (p. 138).

Para América Latina (así como para el mundo fue la caída de Berlín) existe un antes y después de 1980 que hace necesario se evalúe la aplicación de las políticas públicas, en la actualidad; la retroalimentación, la criticidad, la producción y la ejecución de éstas serán elementos cruciales “para no seguir aplicando los mismos conceptos, los mismos métodos, ni siquiera apoyarnos en los mismos enfoques teóricos para entender los procesos políticos de hoy” Fontaine (2015, p.8). En este sentido y como afirma Aguilar (1992): “Las ciencias de políticas son aquellas cuyo interés de conocimiento es el proceso a través del cual se hace una política, se le elige. Pero sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a problemas públicos precisos” (p. 47), de esta manera la política pública termina padeciendo dos defectos: “El intelectualismo y el empirismo” (Fontaine, 2015, p.8), por un lado contamos con mucha teoría (enfoques teóricos), algunos de poca utilidad y por otro lado existen un sinnúmero de estudios de casos que no establecen una relación entre la forma de hacer política y las políticas públicas.

En Ecuador a través de los años pasa tal cual lo que en Latinoamérica, su búsqueda intelectual a ratos y empírica en otros del papel del Estado trata de describirse en los distintos cambios de la normativa y herramientas de gestión pública, las que están previstas en el marco de la Planificación Nacional de Desarrollo (PND) a través de la Estrategia Territorial Nacional (ETN) que lo preside políticamente el Presidente de la Nación y le asiste la Secretaria Técnica Nacional de Planificación, de forma transversal estas directrices lo son también para los distintos niveles de gobierno nacional y sub nacional (régimen descentralizado y gobiernos provincial, cantonal y parroquial), siendo lo local el aterrizaje de la política pública, por lo que es importante destacar que:

...la norma legal u ordenamiento jurídico-administrativo del Estado ecuatoriano, que delimita los derechos que cada nivel de gobierno tiene, también debe cumplir las responsabilidades previstas en función de las atribuciones y competencias que se le ha

asignado. De aquí parte la capacidad de acción y de gestión que los gobiernos locales poseen a la hora de decidir y formular las políticas públicas locales que desean llevar a cabo (Andrade, 2018, p.19).

En este sentido la centralización aún imperante en el Ecuador profundiza el problema que puede ser para un Estado el no tener información suficiente, voluntad política limitada para una articulación más efectiva entre los diferentes niveles de gobierno, con otros actores así como para el correcto y oportuno diseño, implementación y evaluación de las PP.

Una PP de alto impacto depende de basta información, articulación de competencias y corresponsabilidad en la búsqueda del desarrollo en un territorio, mismo que tiene particularidades, dinámicas económicas y sociales diferenciadas, aspiraciones y necesidades que difícilmente se cumplen desde un enfoque centralista, la descentralización en este sentido es crucial para motivar las alianzas públicas, público-comunitaria y público-privada en esfuerzos multinivel para una intervención intersectorial.

Las atenciones de todo gestor público entonces, tienen que estar enfocadas en la importancia que se le da al dato, las implicaciones de la gestión compartida del poder, así como identificar mecanismos, criterios para fortalecer y modificar la política pública nacional.

Pirazán y Ríos (2014) indica que: “El análisis netamente técnico de las políticas públicas aleja al ciudadano de las posibilidades de su participación” (p.53). El Intelectualismo y Empirismo mencionado anteriormente por Fontaine tienen concordancia con la afirmación de Pirazán. ¿Es posible que la tecnocracia y la demagogia tenga arraigado un instrumentalismo y discurso tan complejo que lo aleje de una concreción y contextualización de la política pública?

3.3. Materiales y métodos

En Ecuador existe una práctica interesante financiada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, a través de su programa PROAMAZONÍA que promovió:

“la creación, consolidación y/o actualización de los SIL, mediante la generación, estructuración, integración y difusión de información estadística, geográfica y registros administrativos, de forma permanente para mejorar sus procesos de planificación y toma de decisiones, esto responde a la normativa prevista en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización

(COOTAD) y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP) principalmente. (Torres, 2019, p. 29)

También se destaca el artículo de Nuria Cunill-Grau; La intersectorialidad en la nuevas políticas sociales: Un acercamiento político conceptual, quien recurre a la intersectorialidad como eje central de las nuevas políticas sociales, en el año 2012 esta propuesta resultó tan potente que su aplicación en Estados como el Mexicano y Chileno a pesar de las diferentes autoridades nacionales que asumieron el poder durante varios períodos lograron mantenerse e incluso potenciarse, lo que en su momento despertó en varios autores de la administración pública la afirmación de ser: “una promesa en materia de gestión efectiva para la transformación social” (Cunill, 2014, p.5).

Otro estudio que se hace referencia es: Ética territorial y política económica discusión de sus relaciones fundamentales a la luz de las políticas de desarrollo territorial, de Luis Mauricio Cuervo, en el cual hace una revisión de las constituciones de algunos países de América Latina incluido el Ecuador para identificar: “la presencia de principios y valores necesarios para analizar las disparidades económicas territoriales” (Cuervo, 2012, p.8).

Se puede de inicio indicar que la legalidad no necesariamente se llevan de la mano con la legitimidad; y, si estas fueran suficientes, la concurrencia de competencias, las mancomunidades, empresas públicas o mixtas hubieran sido el denominador común de una Nueva Gestión Pública (NGP), sin embargo los problemas públicos del Estado Ecuatoriano son recurrentes y de distinta procedencia, varios fenómenos como la mala educación, la baja calidad de los servicios públicos, la migración, entre otros afectan de sobre manera al Estado en su nivel nacional así como a los GAD en sus administraciones en las distintas circunscripciones territoriales en su nivel provincial, cantonal y parroquial, además la corrupción, el paternalismo, clientelismo y populismo hacen la tarea más difícil de acercar un relacionamiento más efectivo entre el Estado y la Sociedad Civil.

Estas malas prácticas de la gestión pública obligan a que los gobiernos locales se distancien del diseño de la PP nacional, cuando la idea es que actúen contrariamente y se propongan mejorar su institucionalidad con diagnósticos locales lo más precisos posibles y que estos sirvan de principal insumos para alcanzar la práctica de la intersectorialidad y promover una política pública integral sobre todo contextualizada y de alto impacto.

Dada la importancia del presente estudio, esta investigación está enfocada en analizar el comportamiento del tratamiento de políticas públicas sociales, sus formas de

relacionamiento, herramientas y enfoques como una alternativa determinante para pasar del centralismo a una descentralización que apunte a cumplir los objetivos del país.

Esta investigación se basó en el paradigma cualitativo, centrando la atención en comprender los significados que los actores coligen a las conductas y acciones sociales, siendo estas últimas las experiencias internacionales revisadas, así como las condiciones en las que se encuentran los GAD del Ecuador.

La investigación es de tipo descriptiva y se utiliza como metodología de investigación la observación participante, la misma se aplicará a situaciones de diagnóstico y clasificación en base a taxonomías o tipologías ya establecidas en las investigaciones referidas por Cunill y Cuervo.

Como fuentes primarias se utilizan los datos recogidos en los municipios del oriente previstos por la Consultoría propiciada por el PNUD.

Entre las fuentes secundarias, las más destacadas son las provenientes de los ministros de Planificación de los Estados de México y Chile que dan cuenta del grado de efectividad del enfoque y concepto de la intersectorialidad como estrategia para alcanzar el bienestar social de forma sostenida.

Los instrumentos que se utilizan en la investigación son:

- Análisis de contenidos: se realizan análisis de contenidos de publicaciones científicas referentes al tema.
- Análisis documental: se cuenta trabajos previos realizados que soportan la teoría como la propia investigación.
- Encuesta: fue realizada a los funcionarios de 6 GAD provinciales y 3 GAD cantonales, que tiene relación directa con las variables de la importancia de la información y su consecuente relacionamiento entre actores.

El punto de partida importante a considerar en la presente investigación fue el análisis de la Intersectorialidad, esta implica tratar al problema social como multi-causal, para lo cual la integración de distintos sectores puede mejorar su tratamiento, para Cunill (2014) significa: “que los sectores se pongan de acuerdo para actuar conjuntamente a fin de lograr un cambio social respecto de la situación inicial” (p. 8). Cunill indica que estos acuerdos principalmente tienen que ser entre actores gubernamentales pero a su vez no tienen que ser los únicos, inclusive estas relaciones de colaboración no deben mirarse como una relación jerárquica o contractual, ya que el amplio espectro de lo público si bien se basa en la jerarquía (especialmente cuando hay concentración del poder); debe ser lo suficientemente

amplio para permitir la horizontalidad de la relación, entre los rectores de la política del nivel nacional (nivel ejecutivo, con sus carteras de estado), lo subnacional (tanto régimen desconcentrado del nivel ejecutivo nacional como los gobiernos locales); y, con otros sectores de la sociedad civil entre ellos el sector privado y las organizaciones sociales principalmente.

Figura 1 Encuadres de la Intersectorialidad de acuerdo a las nuevas tendencias



Fuente: El esquema que promueve Cunill (2014, p. 8 a 11) respecto a la Intersectorialidad como una innovación de la Nueva Gestión Pública, Elaboración: Edison Mafla

Y, en cuanto a la Ética Territorial, se destaca la investigación desarrollada por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Social (ILPES) entre 2011 y 2013 en el contexto de la visión de desarrollo económico territorial desarrollada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sobre la dimensión ética del espacio territorial, Para Cuervo (2012) quien a su vez cita Núñez (2009):

El derecho a la ciudad no se trata de un derecho natural, ni siquiera contractual (Lefebvre, 1976:18). Significa el derecho de todos los ciudadanos a figurar en todas las redes y circuitos de comunicación, de información, de intercambios, todo lo cual depende de una propiedad esencial del espacio urbano: la centralidad. Ese derecho, proclama la crisis inevitable de los centros basados en la segregación; significa la reconstitución de una unidad espacio-temporal, de una unión, sin eliminar las confrontaciones y las luchas. El derecho a la ciudad así formulado, requiere el conocimiento de la producción del espacio (p. 14).

En Latinoamérica estos principios son recogidos por las diferentes constituciones que para Cuervo (2012) son: “presentadas y analizadas en tres grandes familias de principios éticos territoriales: derechos territoriales especializados e inspirados principalmente por el

principio de igualdad; derechos territoriales no especializados, también principalmente inspirados por el principio de igualdad y; finalmente, derechos territoriales especializados inspirados por el principio de la diversidad” (p. 32).

Tabla 1 Grupos de principios éticos territoriales

Derechos territorializados especializados inspirados por el	Derechos territorializados no especializados inspirados por el	Derechos territoriales especializados inspirados por el principio de la diversidad
Promover el desarrollo equitativo y solidario	La propiedad de la tierra es uno de los pilares fundamentales de las sociedades liberales, individualistas mercantiles.	Estado plurinacional, la interculturalidad como instrumento:
Compensación de las inequidades de desarrollo (Amazonía)	Declaración de la función social de la propiedad privada:	- Identidad étnica y grupos étnicos.
Promoción de un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo.	- Utilidad social	- Propiedad comunitaria.
	- Utilidad pública	- Derecho de participación a las comunidades indígenas.
	- Responsabilidad social y ambiental	Autonomía en los GAD:
	Uso de los recursos de forma sustentable, amigables con el ambiente (biodiversidad)	- Administrativa
		- Financiera
		- Política

Fuente: Cuervo (2012, p. 32-55) recoge las principales acciones dentro de cada grupo de familia. Elaborado por: Edison Mafla.

3.4. Resultados y Discusión:

Existen dos experiencias que recrean la estrategia intersectorial en los cuales se fundamenta Cunill y es el caso de Oportunidades de México y Sistema Intersectorial de Protección Social (SIPS) de Chile, los principales resultados que estas experiencias arrojan se fija en:

Tabla 2 Descripción de programas de atención con enfoque intersectorial

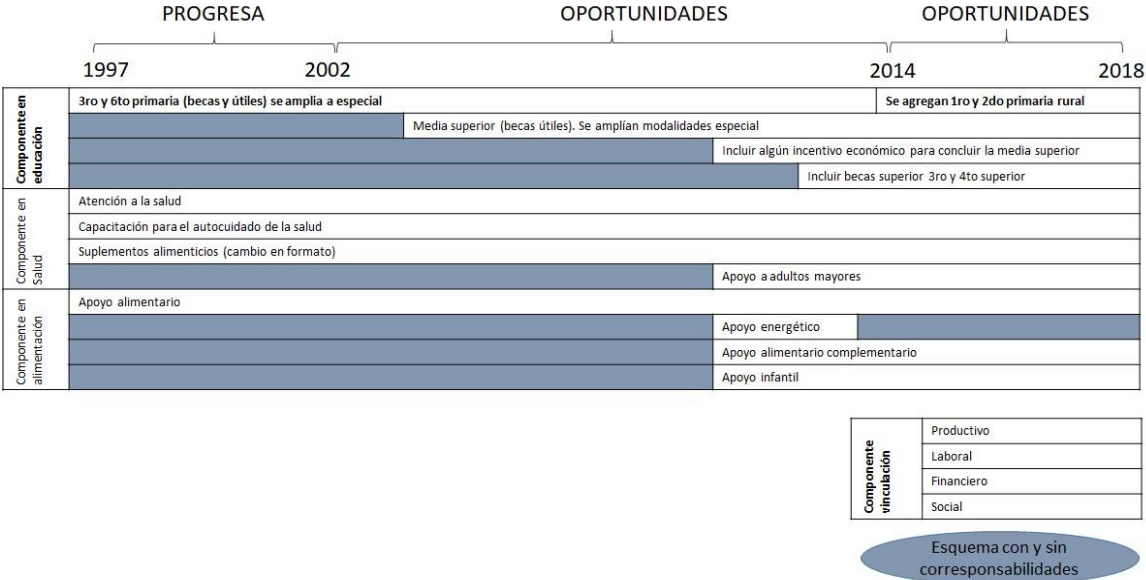
Oportunidades (Mex)	SIPS (Chi)
Énfasis en lo municipal, aunque su base es el padrón que se cuenta a nivel nacional, marginalmente intervienen los estados de México.	El Municipio tiene un rol protagonista y estos generan y coordinan las redes a nivel comunal para la intervención y con otros actores para el trabajo intersectorial.
El nivel de coordinación en el nivel nacional es de carácter horizontal en un régimen más centralizado cuando se relacionan estos con el nivel subnacional. Lo que mantiene a este programa desde el año 2000 son los incentivos a nivel presupuestario y de cumplimiento de las agendas locales.	Sus intervenciones a escala nacional tiene una coordinación vertical a nivel local es más de carácter horizontal. El modelo chileno sigue teniendo una dinámica de arriba hacia abajo a pesar de cierta autonomía en la atención, ya que sigue dependiendo de incluir los proyectos en la unidad de planificación nacional. El mayor incentivo es articular mayores actores públicos y especialmente privados para aprobar y <u>financiar los proyectos con el aval del nivel nacional.</u>

Fuente: Cunill (2014, p. 8 a 11), Elaboración: Edison Mafla

El programa OPORTUNIDADES tiene una evolución desde 1997 con el proyecto PROGRESA, dedicado exclusivamente a Salud y luego que incorpora los componentes de

educación y alimentación a partir del año 2014 se convierte en el programa PROGRESA generando otros componentes relacionados a lo productivo, financiero y social, tal como se lo describe en el siguiente gráfico:

Figura 2 Evolución del proyecto a programa social chileno



Fuente: Hernández et al. (2019, p.46)

La cobertura de este proyecto es progresivo y termina beneficiando a casi 27 millones de habitantes, alrededor de 6 millones de familias. Siendo un proyecto tan importante y con varios actores del nivel nacional, sub nacional y otras organizaciones se mantuvo en el tiempo, en la cual se pasó de invertir el 0,0042% del PIB hasta su cifra record en el 2016 de 0,45% del PIB, lo que implicó presupuestar alrededor de 70 millones de pesos en su pico más alto.

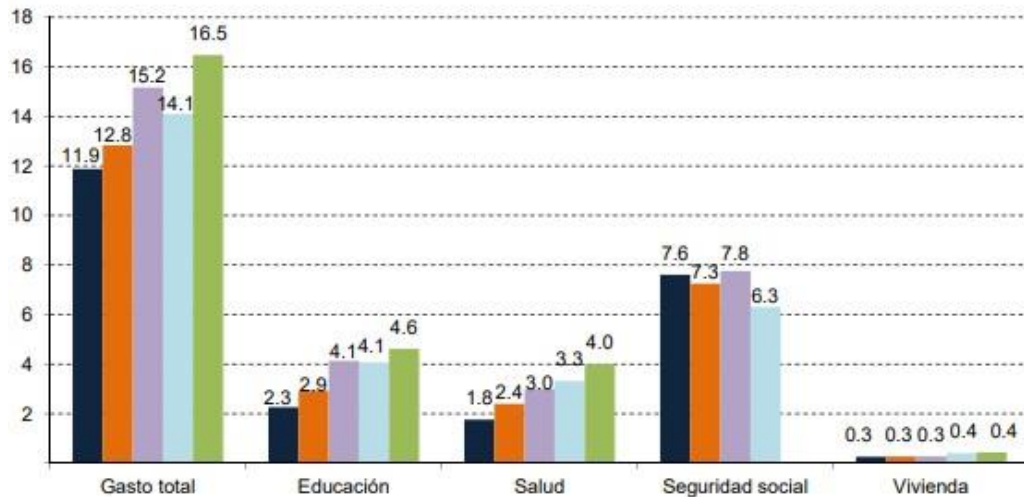
Tabla 3 Programa OPORTUNIDADES México

Beneficiarios	Pobreza extrema	Pobres y vulnerables	Universal
Niños y niñas	Chile Crece contigo /Becas de estudio		Plan AUGE
Jóvenes	Becas de estudio	Bonificación a la contratación de jóvenes	Seguro de cesantía
Adultos	Subsidios de vivienda	Bonificación a la contratación y capacitación	Seguridad social contributiva: pensiones y
Adultos	Pensión básica solidaria salud mayores		
Longitudinal	Chiles solidario		Bono por hijo
	Asignación social/ingreso ético familiar		

Fuente: Robles (2013, p 14)

La oferta generada en el programa mexicano registra una cobertura integral y la misma permitió potenciarse con actores del Estado y de las organizaciones no gubernamentales, tanto así que el presupuesto durante el período de la evaluación estuvo en su punto más alto en el 16,5% tal cual como se muestra en la siguiente gráfica:

Figura 3 Evolución del Gasto Público Social



Fuente: Robles (2013, p 12)

La integración de los diversos sectores implica aterrizar las distintas acciones de acuerdo a tres criterios¹, Cunill los define como “encuadres”: Descentralización, Políticas Públicas dirigidas a públicos específicos y Prioridad los que propician la intersectorialidad, es decir tiene un elemento de partida y es respecto a la radiografía que se hace al territorio por parte del gobierno local, fortaleciendo así la descentralización; lo que permitirá identificar homogeneidades en un grupo de personas o grupos de familias formando subsistemas dentro del paraguas llamado Sistema Integral de Protección para particularizar las PP sociales, fragmentando este sistema, tantas veces en las partes que se necesite y disponiendo sus recursos de acuerdo a la realidad de cada subsistema (Ver gráfico 3) .

La intersectorialidad además tiene un fundamento político: “en tanto la asocia con la transformación de los servicios públicos de un modo que propendan a un cambio integral en los sujetos sociales mismos” Cunill (2014, p. 16). Por tanto la referida autora promueve que todo esfuerzo intersectorial debe pensarse de forma multidimensional, implica que si bien puede existir una amalgama de actores públicos y privados, estos deben girar de forma

¹ Referido a situaciones comunes de nuestra región latinoamericana, como son: La descentralización, la fisonomía de las políticas sociales y la dimensión, o mejor dicho multidimensionalidad de la pobreza.

coordinada en torno a la situación problema social para que su abordaje sea desde las capacidades y competencias de las instituciones y organizaciones participantes.

Los modos de gestión, organización y ejecución de la acción intersectorial según Cunill tienen distintos alcances, causas y resultados, en el siguiente esquema se puede abstraer cada uno de estos de acuerdo a su diseño, ejecución e implantación de una nueva cultura organizacional:

Tabla 3 Enfoques y Resultados de la Intersectorialidad

Grado de inclusividad en el ciclo de formación y evaluación de las políticas	Grado de mancomunidad en la ejecución y el financiamiento de acciones orgánicas	Cobertura de las estructuras suprasectoriales e intersectoriales
La planificación es realizada por todas las instituciones y organizaciones quienes abordan la intersectorialidad. Se esperaría que la planificación vaya en coherencia con el presupuesto.	El fin es común y su participación no limita la acción institucional, la compromete a innovarse. Significa contar con sistemas de información comunes o compartir el mismo sistema de información.	Se refiere a aquellas alteraciones al proceso organizacional, tanto de normativa local, estrategias colaborativas que fortalezcan la agenda institucional como la demanda social y encuadre de estas acciones con la política pública nacional al punto incluso de proponer ajustes y/o reformulaciones.

Fuente: Cunill (2014, p. 24,25)

Para que la intersectorialidad de las PP sociales permitan un amplio margen de acción a los niveles locales Cunill indica que hay que aplicar la descentralización de manera efectiva asignando en este caso a los GAD un rol preeminente en su ejecución, crear redes como dispositivos especiales a nivel comunal (para el caso ecuatoriano los GAD parroquiales pueden ser los llamados a fortalecer el tejido social), lo que si insiste Cunill (2014) es: “Cuando en el diseño de una política pública social abarca los niveles locales, se muestra fundamental importancia el tipo de instancias de comunicación intergubernamental” (p. 30), en ese sentido es importante considerar la inversión que puedan hacer los actores institucionales y de las organizaciones sociales para que esos canales de comunicación sean lo más efectivos posibles, por ello la calidad de información debe ser oportuna y lo más precisa posible.

Revisado los casos internacionales una forma de encausar esta propuesta en el Ecuador es considerar territorios que además de propiciar la intersectorialidad guarden los principios de la ética territorial que (Cuervo 2012) indica son tres:

- Principio igualdad: Es decir los relaciona directamente con la tradición del humanismo-individualismo a través de garantías de libertades como la de expresión, reunión, organización, elección e identidad, se complementan con el

derecho a la justicia, a los derechos económicos y a los derechos sociales². La evolución de estos además incluye los derechos colectivos (estableciéndose principal la superioridad del interés común por sobre el individual) y para entrada al siglo 20 se plantea ya el derecho al desarrollo.

- Principio de Equidad: “Libertad, igualdad y desigualdad en condiciones particulares son, entonces, los tres pilares de esta concepción de equidad. Estas tres partes no están en pie de igualdad sino organizadas jerárquicamente, en el orden previamente mencionado³” (Cuervo.2012 p. 27).
- Principio de Diversidad: A pesar de vivir en un mundo globalizado es imposible considerar que existe una verdad absoluta, la diversidad difiere dependiendo de la sociedad, ya en Latinoamérica (Ecuador y Bolivia) a través de sus constituciones destacan normativas constitucionales en lo que se incorpora por ejemplo la plurinacionalidad.

Los datos recogidos indicando que Los GAD provinciales tienen la competencia de fomento productivo, vialidad rural, gestión del agua para riego, entre los principales, en este gobierno se espera principalmente mejores condiciones para la población en cuanto al consumo, comercialización e industrialización de los alimentos, para el caso de la población vulnerable es indispensable garantizar el derecho a una buena nutrición y seguridad alimentaria.

Tabla 4 SemafORIZACIÓN GAD provinciales

GAD provincial	Puntuación	Categorización
Morona Santiago	0,73	Fuerte
Orellana	0,73	Fuerte
Pastaza	0,71	Fuerte
Sucumbíos	0,65	Débil
Zamora Chinchipe	0,56	Muy débil
Napo	0,53	Muy débil

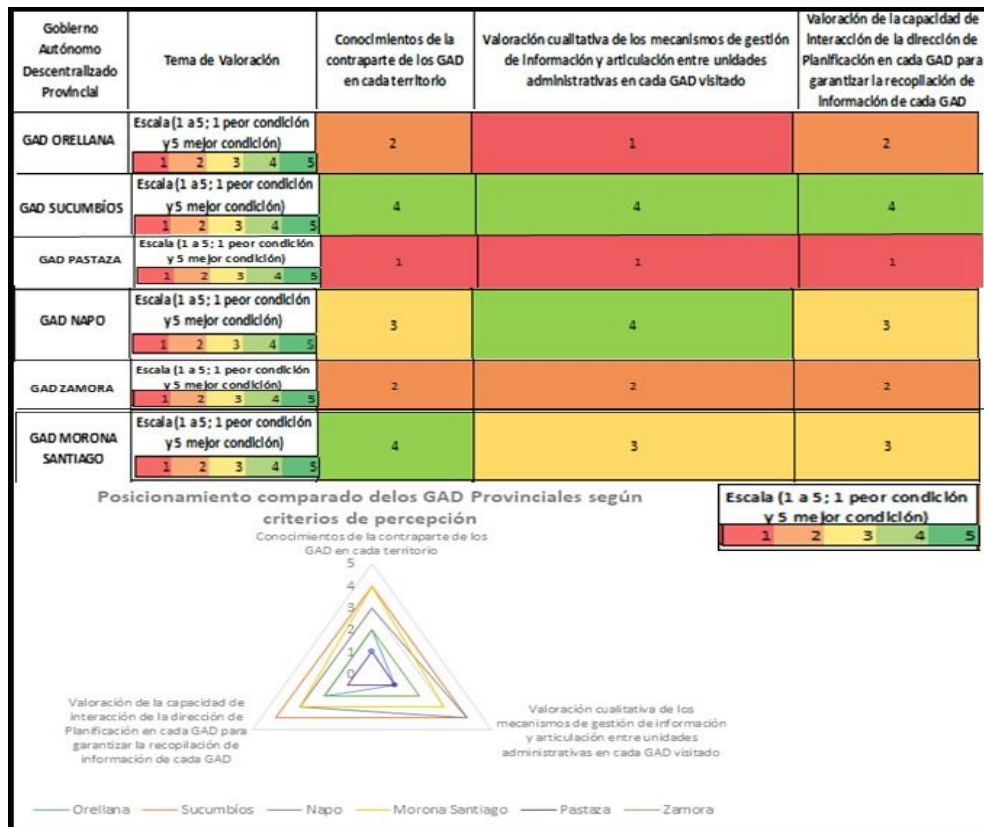
Fuente: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD, CNC (2016).

La capacidad institucional de la mitad de gobiernos provinciales tiene una calificación alta a diferencia de Zamora Chinchipe y Napo que su puntuación está categorizada como muy débil.

² Los Derechos económicos se relacionan con el trabajo y los sociales con la salud y educación.

³ “Estos principios habrán de ser dispuestos en un orden serial dando prioridad al primer principio sobre el segundo. Mientras que la distribución del ingreso y de la riqueza no necesita ser igual, tiene no obstante que ser ventajosa para todos, y al mismo tiempo los puestos de autoridad y mando tienen que ser accesibles a todo” (Rawls, 2010: 68).

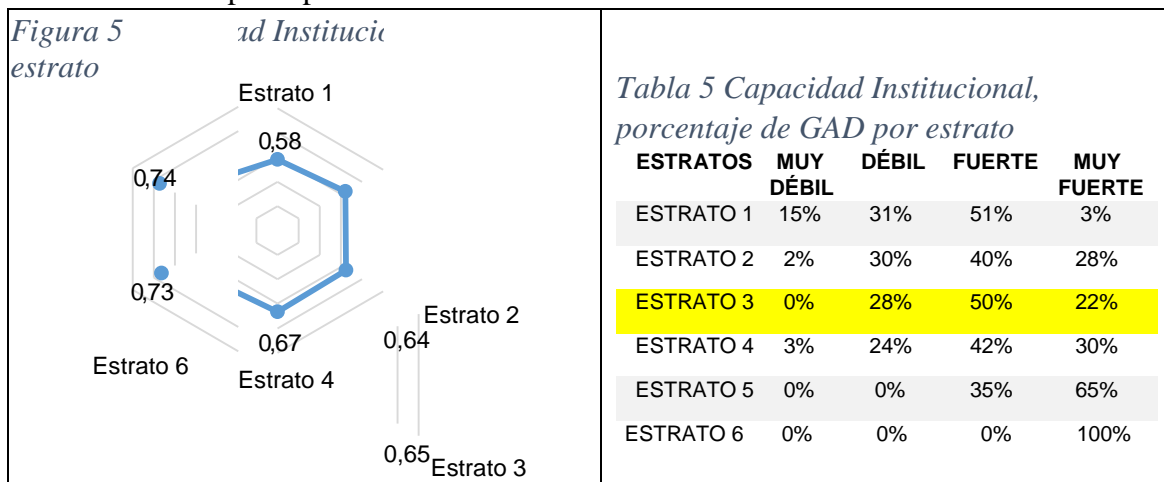
Figura 4 Cuadro de percepción de la gestión de información provincial



Fuente: (Torres, 2020, p. 61-63)

La percepción de los funcionarios de las unidades de planificación, financiero y administrativo con respecto a la gestión de información en los GAD provinciales son diversos, sin embargo se nota una debilidad de las unidades administrativas para propiciar la gobernabilidad al interno.

Los GAD cantonales tienen la competencia de ordenamiento territorial, servicios básicos, vialidad urbana, preservar, mantener y difundir el patrimonio natural, arquitectónico y cultural entre los principales.

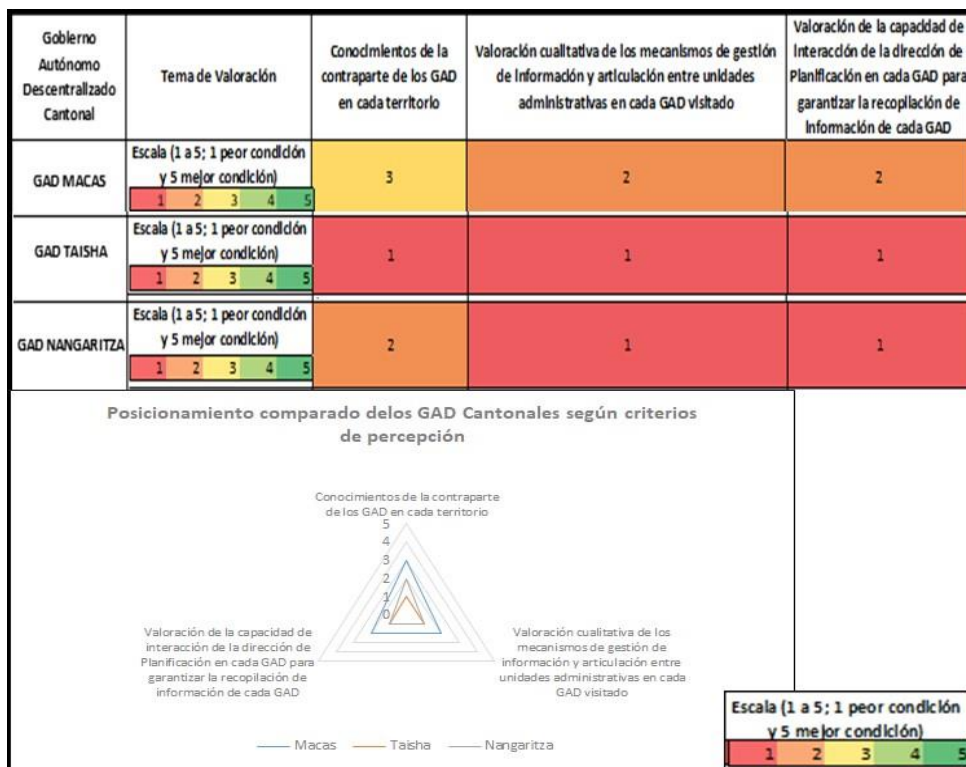


Estrato 5	
-----------	--

Fuente: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD, CNC (2018).

Los resultados de la evaluación de la capacidad institucional de los GAD cantonales en cambio indica que más de un 80% del total de estos gobiernos locales tienen una baja calificación entre muy débil y débil y son las principales ciudades las que están en un rango de fuerte y muy fuerte, esto se encuentra en los estratos 5 y 6. Para el caso de los cantones Morona, Taisha y Nangaritza está en el estrato 3 y su calificación es de 0,62/1 por encima de la media nacional.

Figura 6 Cuadro de percepción de la gestión de información cantonal



Fuente: (Torres, 2020, p. 61-63)

La percepción de los funcionarios de las unidades de planificación, financiero y administrativo con respecto a la gestión de información en los GAD provinciales es

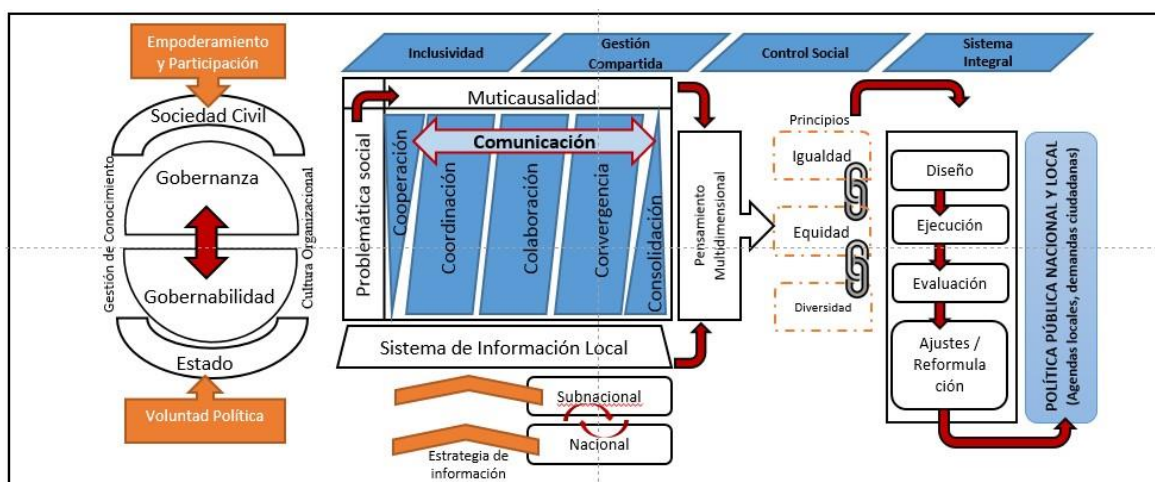
homogénea, coinciden que existe limitaciones de las unidades de planificación y eso conllevaría a problema serios sobre todo en la competencia de gestión de suelo que tienen los GAD Cantonales.

Los problemas de gobernabilidad y gobernanza se fundan principalmente en la limitada información local, por tanto contar con un sistema de información local que articule la gestión en el nivel vertical como horizontal es el siguiente reto para los gobiernos locales, la concentración de información en el nivel central y la falta de inversión para la gestión adecuada de la información no posibilita obligar a pesar de la normativa vigente.

Por tanto avanzar a una estrategia de intersectorialidad y de acuerdo a la estadística recogida implicaría poner en riesgo cualquier ejercicio que pretenda una articulación o coordinación multinivel, sin estas bases las posibilidades de afectar los principios de la ética territorial sería muy probable lo que además generaría ilegitimidad y limitado empoderamiento por la ciudadanía.

Aplicar de forma conjunta la Intersectorialidad como la Ética Territorial es una apuesta que considera que los problemas son multicausales y pueden resolverse de forma multidimensional, las diferentes estrategias de coordinación planteadas por Cunill y los principios aplicados al territorio por Cuervo nos permite pensar que la gobernabilidad y gobernanza puede alcanzarse definiendo par cada dimensión indicadores de trabajo en donde puedan los actores verse reflejados, cumpliendo sus agendas institucionales puestas al servicio de la agenda local (el territorio), esto implica un pensamiento multidimensional del desarrollo, y dentro de este ejercicio de diálogo-negociación con los actores puede y debe aparecer la sociedad civil no solo como beneficiario; sino, como parte activa de la implementación de la política pública para a su vez diagnosticar y recoger sugerencias de mejora del/los servicio/s y pueda presionarse socialmente en políticas públicas eficientes y sostenibles:

Figura 7 Modelo Intersectorial con Ética Territorial



Fuente: Cunill (2014, p. 5-38); Cuervo (2012, p. 1-55), Elaboración: Edison Mafla

3.5. Conclusiones

Los problemas de la centralización solamente se pueden resolver con amplia capacidad técnica e información local que permitan particularmente a la autoridad local definir el mejor escenario de gobernabilidad y avanzar hacia la gestión intersectorial, identificando actores relevantes que aunque ya estén comprometidos con determinados problemas sociales vean en la coordinación/articulación con el Estado un ganar-ganar.

Para ello es importante contar con un modelo de gestión de información que combine la horizontalidad de la relación entre servidores públicos y autoridad del gobierno local, teniendo cuadros técnicos que dentro de su plan institucional cuenten sistemáticamente con procesos de formación alrededor del manejo, producción, monitoreo y seguimiento de la información, al tiempo profundizar la relación vertical a fin de establecer procedimientos enmarcados en la legislación que permita la concurrencia de competencias a través de convenios de delegación, o; modelos previstos también en el Estado como los Consorcios, Mancomunidades y/o Empresas.

La gobernabilidad debe garantizar el diseño de estrategias desde el interior del gobierno, principalmente de su función ejecutiva y administrativa, para que a partir de allí el objetivo de generar alianzas y corresponsabilidades con los actores externos al Estado permitan la gobernanza, entendido esta como: “el atributo de los sistemas sociopolíticos (y por extensión económicos) caracterizados por su capacidad de formular e implementar decisiones públicas, es decir, de transformar las demandas o preferencias ciudadanas en políticas concretas” (Vásquez & Peñuela, 2014, p.65), su enfoque apunta a la “necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que a la reproducción del

proceso directivo estructurado por la acción del gobierno... Por consiguiente se requieren y se valoran las capacidades sociales para una decisión satisfactoria de la sociedad” (Aguilar, 2007, p.14).

Otro elemento fundamental es transversalizar la política pública con las distintas agendas de las entidades y organizaciones locales que intervienen en el territorio, para lo cual el gobierno local debe propiciar espacios de diálogo para el diseño e implementación de Redes de Gestores de Información y constituir al servicio de la ciudadanía Sistemas Integrales de Servicios.

La participación de la ciudadanía debe presentarse a lo largo de todo el ciclo de la política pública, para el caso de Morona Santiago es una tarea que se resuelve en partes con las familias de los grupos de atención prioritaria que acceden a sus servicios, sin embargo los principios de inclusión, equidad y diversidad planteados en esta investigación deben generar mayor articulación con la comunidad para que sean estos quienes empoderados exijan que el servicio mantenga, y mejoren la eficiencia y calidad de los mismos.

No se puede concebir un proceso de desarrollo social sino se articula con el desarrollo económico de los pueblos, por tanto una tarea que se puede complementar a esta investigación es la definición de políticas públicas; por ejemplo para el caso de las familias que están dentro de los criterios de grupos de atención prioritaria que reciban de parte del Estado mejoramiento de los servicios y necesidades básicas para que pueda insertarse adecuadamente a proyectos relacionados con el fomento productivo local.

El Estado en el nivel local es también entre otros el responsable del cumplimiento de las políticas públicas nacionales y aunque estos datos mejoren la condición de país el gobierno local no debe detener su proyección; por tanto la línea de base sobre la cual descansa su sistema de información local debe ser la exigencia para avanzar cada vez sus políticas públicas al tiempo de demostrar con datos fuertes al nivel nacional que éstas políticas públicas resueltas en el territorio pueden ser perfectibles e incluso reformables.

Un actor importante y muchas veces relegado de la política pública es el sector privado representado en las industrias, empresas, banca privada y otros, los que también deben insertarse en la gestión intersectorial prevista; aun así es fundamental mayor investigación para puedan insertarse éstas a través de las alianzas público-privadas, que con su participación positiva al desarrollo local gocen de políticas públicas favorables para su giro de negocio siempre y cuando estas guarden los principios de sostenibilidad con el ambiente.

Esta investigación puede ser punto de partida para discutir y profundizar la estrategia de la intersectorialidad y los principios de ética territorial en la gestión de riesgos (como por ejemplo la presencia de COVID19), y aunque no estuvieron previstos este tipo de riesgos (fenómenos de la naturaleza) en los actuales PDOT es urgente su interiorización para cada vez motivar acciones que mitiguen estos riesgos y se tomen decisiones oportunas con legitimidad.

3.6. Referencias bibliográficas

Aguilar, L. (1992). *Estudio Introductorio*. En M. A. Porrúa, *El estudio de las políticas públicas*. México: L. Aguilar Villanueva (Ed.) Revista CLAD Reforma y Democracia.

Aguilar, L. (2007). *El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza*. Venezuela: Revista CLAD Reforma y Democracia.

Andrade, A. (2018). *Las políticas públicas de infraestructura para servicios básicos de la administración 2014-2019 del gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón Chone*. Quito: Universidad Central del Ecuador.

Consejo Nacional de Competencias (CNC), (2018). *Capacidad Institucional de los GAD Cantonales*. Quito: CNC

Consejo Nacional de Competencias (CNC), (2016). *Capacidad Institucional de los GAD Provinciales*. Quito: CNC

Cuervo, L. (2012). *Ética Territorial. Ética y política económica. Discusión de relaciones fundamentales a la luz de las políticas de desarrollo territorial*. Chile: CEPAL-ILPES, Naciones Unidas.

Cuervo, L. & Williner, A. (2009). *Políticas e instituciones para el desarrollo local*. Managua: Revista LIDER.

Cunill-Grau, N. (2014). *La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual*, Santiago: *Gestión Política Pública*. Chile Obtenido de SCIELO: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001&lng=es&nrm=iso

Fontaine, G. (2015). *El análisis de la política pública*. Barcelona: Anthropos editorial.

Gaudin, J. (2002). *Pourquoi la gouvernance?* Paris: Presses de Sciences.

GTDU-CLACSO (Grupo de Trabajo en Desarrollo Urbano-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales), 2008, *Por una ciudad justa*, Mimeo.

Hernández, G. et al. (2019). *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación*. Ciudad de México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL)

Noguera, A. (2011). *La Teoría del Estado y del poder en Antonio Gramsci: Claves para descifrar la dicotomía, dominación-liberación*. Roma: Nómadas: *Critical Journal of Social and Juridical Sciences*

Pirazán, J y Ríos, S. (2014). *El enfoque argumentativo para el análisis de políticas públicas desde la perspectiva de Frank Fischer*. Medellín: Revista Departamento de Ciencia Política.

Rawls, J. (2010). *Teoría de la justicia*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Robles C. (2013). *Sistema de protección social en América Latina y el Caribe*: Chile: PNUD.

Torres, P. et al. (2019). *Diagnóstico de la implementación actual de los SIL conforme a la normativa vigente, en 11 GAD priorizados de la Amazonía*. Quito: Consultoría PNUD

Vásquez, D. & Peñuela M. (2014). *La gobernabilidad local en el contexto de la nueva gestión pública: Requisito para la gestión ambiental urbana*. Caldas: Luna Azul.