



## Políticas sociales en el ámbito local: el gobierno de proximidad<sup>1</sup>

---

- La diversidad de contextos territoriales requiere de políticas sociales con la flexibilidad necesaria para ser pertinentes a las realidades sociales, económicas y ambientales en el territorio.
- El gobierno local en tanto institución pública más cercana a la comunidad y con mayor conocimiento de sus déficits y prioridades, puede plantear soluciones innovativas respecto de las diversas realidades.
- Ejemplos de política que caracterizan a un “gobierno de proximidad” son: i) ampliación de los espacios de participación; ii) incentivos financieros a la gestión territorial; y iii) creación de espacios de coordinación y acompañamiento familiar que intermedien la oferta de los servicios sociales del Estado con las necesidades de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad.
- Mayores atribuciones a los gobiernos locales suponen un desafío creciente para la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, para la articulación intersectorial a nivel local y para la consideración y participación de la población local en la priorización y formulación de las políticas.
- Otros desafíos de la búsqueda de mayor integralidad de la política social en el territorio incluyen: i) falta de un marco normativo adecuado; ii) factores político-institucionales que inciden en la distribución del poder y la determinación de las reglas de juego; iii) capacidad de movilizar recursos financieros y humanos, y iv) la capacidad de los actores en el territorio de gestionar la política social.

<sup>1</sup> Este capítulo fue preparado por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Raúl Holz, Consultor de la misma División.

## A. Introducción

Para las políticas sociales orientadas a la igualdad la dimensión local es clave porque es donde se logra la atención directa a las personas, familias y comunidades. La diversidad de contextos territoriales en los países de la región requiere de políticas sociales que tengan la flexibilidad necesaria para ser pertinentes a las realidades sociales, económicas y ambientales en el territorio<sup>2</sup>. Las demandas locales específicas, la pertinencia de las políticas, la definición de los problemas y su priorización, la percepción y valoración de los conflictos sociales y territoriales, así como los procesos de descentralización pueden ser valorizados de mejor manera si se incluye una gestión pública “de proximidad”.

Las políticas sociales implementadas desde un “gobierno de proximidad” -concepto que se refiere al rol de los gobiernos locales en la formulación y provisión de servicios sociales- están vinculadas tanto con la realidad local como con los contextos institucionales más amplios donde se definen los instrumentos de política pública para la atención a la población. La tendencia observada en varios países de la región de institucionalizar sus sistemas de protección social y redes de servicios sociales presenta correlatos institucionales y desafíos propios en el territorio. En muchos casos, responden a estrategias para superar la fragmentación y superposición en las instituciones y mejorar la articulación de los servicios a nivel territorial. En otros, son esfuerzos por mejorar la coordinación entre niveles de gobierno y encontrar mecanismos de participación adecuados. Los gobiernos locales y la aplicación de un “gobierno de proximidad” son clave en la materialización de la integralidad institucional de las políticas públicas (Blanco y Gomá, 2002 y 2003).

Las políticas procedentes del gobierno local, capaces de captar y responder a demandas y necesidades heterogéneas en el territorio, debieran complementarse con las políticas focalizadas y universales emanadas del nivel nacional. Ambos niveles son necesarios para que haya políticas sociales de corte universal sensible a las diferencias, capaces a la vez de lidiar con problemas estructurales y con desafíos específicos en el ámbito local, bajo la perspectiva de un “gobierno de proximidad”.

A lo anterior se suman los procesos de descentralización observables en diversos países de la región y que han supuesto una creciente transferencia de las políticas a los niveles subnacionales, tanto intermedios como locales<sup>3</sup>. La forma de organización estatal difiere entre países, según sean Estados unitarios o federales, e influye en los procesos de descentralización. No sólo en los países federales, sino también en la mayoría de los países unitarios, existe algún grado de descentralización, por considerarse que ella puede aumentar la eficiencia estatal y reforzar la articulación política de los distintos territorios.

Las mayores atribuciones de los gobiernos locales han supuesto un creciente desafío para la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, para la articulación intersectorial a nivel local y para la consideración y participación de la población local en la priorización y formulación de las políticas. Con relación a ello, un aspecto crucial dice relación con la construcción de capacidades institucionales en el territorio. El fortalecimiento de las capacidades administrativas, financieras y políticas debiese ser coherente con el proceso de descentralización para no repetir y profundizar las desigualdades territoriales existentes.

A continuación, se presentan primero los desafíos de la institucionalidad social en el territorio, para luego caracterizar los gobiernos de proximidad y dar ejemplos concretos de su funcionamiento en los territorios a través de mecanismos de participación, incentivos financieros a la gestión territorial, la creación de espacios de coordinación y, finalmente, el acompañamiento familiar. Como se verá, las experiencias recientes dan cuenta que en el ámbito local es muy factible la actuación integral sobre los problemas sociales y se torna más viable la creación de vínculos y una participación efectiva de los ciudadanos en el desarrollo de las políticas.

<sup>2</sup> El territorio es definido como un espacio de interacciones sociales y socioecológicas históricamente estructuradas y cambiantes. Los límites político-administrativos, nacional, intermedio y local, no coinciden necesariamente con los límites territoriales. Además, estas escalas están interconectadas y no existen de forma aislada.

<sup>3</sup> Las divisiones administrativas territoriales tienen diferentes nombres en los países. El nivel intermedio que abarca, por ejemplo, a la división administrativa mayor es denominado de maneras diferentes en los países: región, provincia, departamento y estado. A su vez, la división administrativa menor es denominada, por ejemplo, distrito, comuna, delegación y municipio. Existe mucha variación entre el tamaño de población y el territorio que abarcan las entidades locales más pequeñas, incluso al interior de las ciudades. Esto puede plantear desafíos adicionales en términos de la integralidad de las políticas sociales en el territorio.

## B. Los desafíos de la integralidad de las políticas sociales en el territorio

Los desafíos vinculados a la integralidad de las políticas sociales en el territorio se conectan con el grado y tipo de descentralización existente en el país. La descentralización se refleja en reglas formales e informales, que inciden en cómo se estructura la institucionalidad en el territorio e impacta sobre la forma cómo funciona y se ejerce la autoridad social desde los gobiernos centrales<sup>4</sup>. La carencia de conocimiento y habilidades, la escasez de recursos financieros y las capturas políticas por parte de actores locales para que las leyes y los gobiernos en el territorio funcionen de acuerdo con sus intereses y prioridades, por ejemplo, están todas vinculadas de manera compleja con los procesos de descentralización y configuran desafíos específicos adicionales que se interrelacionan con la integralidad de las políticas sociales en el territorio. Estos desafíos emergen de forma más nítida cuando existe un mayor protagonismo de los gobiernos subnacionales en el diseño y ejecución de las políticas sociales en los ámbitos de la protección social, salud y educación, entre otros, pero sin los recursos financieros y humanos adecuados.

Muchas de las iniciativas de traspaso de competencias y recursos desde el nivel nacional a los niveles subnacionales pueden surgir desde el Estado central. En este contexto, algunos de los desafíos para la coordinación y articulación de políticas sociales en el territorio surgen porque desde el nivel nacional se aborda al territorio con orientaciones de políticas y lógicas administrativas y sectoriales centralistas. A veces, esto se expresa en un ejercicio del poder muy verticalizado y con dificultades para dar espacio a la participación de las comunidades en las decisiones que les afectan directamente. La centralización del poder político y la concentración de las funciones administrativas del gobierno nacional pueden generar una inserción en el territorio a través de políticas, instituciones y actores con una dinámica ajena a la integralidad de las políticas sociales (véase el diagrama V.1).

### Diagrama V.1

Desafíos de la integralidad de las políticas sociales en el territorio

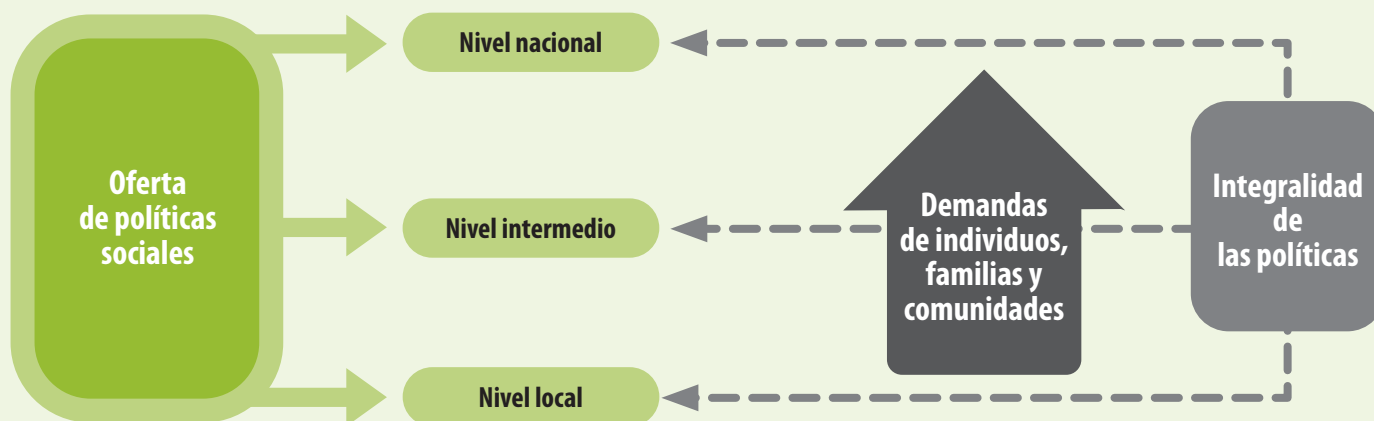


Fuente: Elaboración propia.

<sup>4</sup> La autoridad social se tiende a clasificar en gabinetes sociales, con una agenda amplia y en principio de carácter intersectorial, y ministerios sectoriales. Para una mayor discusión sobre el concepto de autoridad social en América Latina véase el capítulo II de este mismo volumen.

La complejidad de las relaciones entre los niveles de gobierno y los sectores se puede visualizar en el diagrama V.2, en el cual se enfatizan tres elementos a considerar: i) en cada nivel de gobierno (nacional, intermedio y local, por ejemplo, municipal)<sup>5</sup> existen posibilidades de oferta de políticas sociales; ii) la integralidad de las políticas se da a través de dos ejes, uno vertical, entre niveles de gobierno, y uno horizontal entre las políticas sectoriales en cada nivel y iii) las demandas de los individuos, familias y comunidades provienen de los territorios.

**Diagrama V.2**  
La integralidad frente a la oferta y demanda de políticas sociales



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del diagrama IV.2 en Cecchini y Martínez (2011).

A partir de la institucionalidad social en el territorio surgen al menos dos desafíos primordiales. Por un lado, los desafíos de fragmentación y superposición de la política social que existen a nivel central tienen su correlato a nivel territorial y dicen relación con la difusión vertical de las políticas y el ejercicio del poder. La articulación de políticas sectoriales y la coordinación entre niveles de gobierno son las dos dimensiones más imperiosas. Por otro lado, los desafíos que surgen desde una mirada territorial y que son propios de la política en el territorio requieren de un “gobierno de proximidad”, donde lo local es fundamental para materializar la integralidad y donde destaca la participación como elemento distintivo.

### C. Un gobierno de proximidad para avanzar hacia políticas sociales integrales

El “gobierno de proximidad” se traduce en “la idea de un nuevo modelo de articular el gobierno: de manera participativa y desde la proximidad” (Blanco y Gomà, 2003, pág. 21); es decir, a través de la participación de actores públicos, privados y de la sociedad civil, el gobierno local como institución pública más cercana a la comunidad y con

<sup>5</sup> En América Latina y el Caribe existe una multiplicidad de denominaciones para referirse al nivel político-administrativo más pequeño. En la presente caja de herramientas se le llama, de forma amplia, gobierno local. A su vez, el nivel intermedio abarca a los distintos gobiernos que existen entre el nivel nacional y el local.

una mayor proximidad a sus déficits y prioridades, tiene la posibilidad de plantear soluciones innovativas respecto de las diversas realidades. De esta manera, los gobiernos locales pueden proveer servicios suficientemente flexibles y ajustarse a las necesidades y condiciones locales. Entendido de esta manera, el “gobierno de proximidad” tiene una connotación normativa y no todos los gobiernos locales son necesariamente de proximidad.

Al ser responsables, al menos en parte y según los países, de la gestión local de los servicios sociales públicos como salud, educación, vivienda y cuidado, así como de aspectos vinculados con la infraestructura física básica como calles, provisión de agua y saneamiento, y manejo de residuos, los gobiernos locales tienen la posibilidad de incidir en la integración de la provisión local a través de los diferentes sectores de la política social<sup>6</sup>.

Para lograr la integralidad de la política social desde el territorio es necesario poner a la comunidad, a la familia y a los individuos en el centro (véase el diagrama V.3). Son ellos quienes, en sus múltiples interacciones con el Estado, el mercado y la familia/comunidad, buscan asegurar su reproducción material y social. Esto no debe desconocer los desafíos que enfrenta la búsqueda de mayor integralidad de la política social en el territorio, como son: la falta de un marco normativo adecuado, los factores político-institucionales que inciden en la distribución del poder y la determinación de las reglas de juego, y la capacidad de movilizar recursos financieros y humanos. Sin embargo, un “gobierno de proximidad” que pone al centro de su política a la comunidad, familias e individuos, ofrece la posibilidad de estructurar la política social de manera integral al articular los servicios sociales, la infraestructura básica, la inclusión productiva y las transferencias monetarias.

**Diagrama V.3**  
Individuos, familias y comunidad al centro  
de la política social



Fuente: Elaboración propia.

Un ejemplo concreto de un “gobierno de proximidad” en la esfera de las políticas sociales ha sido la experiencia del Uruguay (véase el recuadro V.1).

<sup>6</sup> La oferta de los servicios sociales, que puede darse de manera directa o a través de actores privados y/o comunitarios, varía entre países de acuerdo con los procesos de descentralización.

**Recuadro V.1****Los programas de proximidad en el Uruguay**

En el año 2012 empezaron a implementarse en el Uruguay tres programas denominados “de proximidad”: Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo. Cercanías se plantea como una estrategia interinstitucional de intervenciones ante situaciones de extrema vulnerabilidad social de las familias, a través de diferentes ministerios y entidades públicas. Jóvenes en Red promueve el acceso y ejercicio de los derechos de los jóvenes entre 14 y 24 años desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo. Finalmente, Uruguay Crece Contigo tiene como objetivo consolidar un sistema protección integral a la primera infancia. Aunque los programas están destinados a diferentes grupos poblacionales, comparten la centralidad de la intersectorialidad y la proximidad como mecanismos clave de su diseño e implementación.

Una reciente evaluación de los programas (Bevilacqua y Ribero, 2019) concluye que la intersectorialidad está nítidamente establecida en la fase de diseño de los programas, pero pierde peso en la fase de implementación. Una de las razones esgrimidas es la falta de recursos, pues los programas basan sus operaciones en lo existente sin movilizar recursos adicionales. Como elemento crítico se destaca que la materialización intersectorial depende del operador/visitador (acompañamiento familiar) que vincula a las personas y familias con la oferta social. Pero el o la operadora se inserta en un contexto que condiciona sus intervenciones por las limitaciones de recursos y las inercias institucionales existentes. De esta manera, la confianza construida entre los receptores de los programas y el o la operadora se tensiona permanentemente por las rigideces institucionales, la falta de recursos y las asimetrías de poder en que se mueve el operador con respecto a las decisiones político-institucionales tomadas a nivel nacional y local. Esta situación resulta en un desplazamiento del análisis hacia aspectos técnicos e instrumentales como principal problema desviando la atención de la dimensión política de la política social que condiciona un enfoque integral en el territorio.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de información oficial del país y Bevilacqua y Ribero (2019) “Tramas fallidas en la intersectorialidad de la política asistencial uruguaya”, Prospectiva, núm. 27, 2019, Enero-Junio, págs. 55-82. Disponible [en línea] <https://www.redalyc.org/jatsRepo/5742/574262076003/574262076003.pdf>.

Otro ejemplo de una aproximación territorial de la institucionalidad social son los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) del Brasil, que constituyen la puerta de entrada a la asistencia social en el territorio (véase el recuadro V.2).

A través de la **participación** de actores **públicos, privados** y de la **sociedad civil**, el **gobierno local** como institución pública más cercana a la **comunidad** y con una mayor **proximidad** a sus **déficits** y **prioridades**, tiene la **posibilidad** de plantear **soluciones** innovativas respecto de las **diversas realidades**.



**Recuadro V.2****Los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS): la puerta de entrada a la asistencia social en el territorio en el Brasil**

Los CRAS son las unidades que ofrecen el conjunto de los servicios socioasistenciales y realizan la gestión territorial de la protección social básica en el marco del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) del Brasil. Los CRAS organizan y articulan las redes socioasistenciales a través de un local público donde se ofrecen los servicios de asistencia social que están ubicados de manera prioritaria en áreas de mayor vulnerabilidad social. Los equipos de los CRAS pueden coordinarse con las comunidades para elaborar soluciones que permitan enfrentar problemas comunes, como la falta de accesibilidad a los servicios, la violencia en el barrio, el trabajo infantil o la falta de transporte. A través de los CRAS se ofrece el programa de acompañamiento familiar (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, PAIF) y el Servicio de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos (SCFC). Además, en los CRAS las personas pueden ser inscritas en el Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), instrumento de recolección de datos e información para identificar a las familias de bajos ingresos con el fin de considerar su inclusión en los programas sociales. Las acciones de asistencia social de los CRAS en el territorio son complementadas a través de los Centros de Referencia Especializada de Asistencia Social (CREAS), que atienden a las familias y personas en situación de riesgo social o cuyos derechos fueron violados, como por ejemplo víctimas de violencia física y sexual, personas en situación de calle, abandono o discriminadas por orientación sexual.

En enero de 2020 existían 8.360 CRAS en el Brasil. Los CRAS eran cofinanciados en su gran mayoría por el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS), transformado actualmente en Ministerio de la Ciudadanía. Los demás CRAS eran financiados por los municipios y, en menor medida, a través de contribuciones estatales.

De una evaluación del SUAS (Bronzo y Mendes, 2014) se desprenden dos desafíos vinculados a la capacidad institucional de los municipios. Por un lado, cumplir con la cobertura necesaria para atender a todas las personas en situación de vulnerabilidad y, por otro, la insuficiencia de los servicios entregados. En un estudio que recabó información de los usuarios del CRAS, se mencionaron como aspectos positivos la relación entre la familia y el equipo del CRAS, los servicios disponibles para los niños, niñas y adolescentes y que el CRAS se considera una institución social relevante para la comunidad. Como aspectos a mejorar fueron señalados la distancia entre el CRAS y las casas de las familias, la alta rotación de sus profesionales y la precaria infraestructura física (Andrade y Morais, 2017).

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de N. Cunill-Grau, F. Repetto y C. Bronzo (2015), "Coordinación pro integralidad de las instituciones de protección social", en S. Cecchini y otros (eds.) *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL N° 136, (LC/G.2644-P), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279_es.pdf); A.G. Andrade de Sousa y N.A. de Morais (2017), "Avaliação do Atendimento Recebido no CRAS por Famílias Usuárias", *Psicologia: Ciência e Profissão*, Abr/Jun. 2017 v. 37 n°2, 378-392. Disponible [en línea] <https://www.scielo.br/j/pcp/a/LFVjktkQzDRwtb9wkDMpJYj/?format=pdf&lang=pt>; C. Bronzo y M.C. Mendes (2014), "A Política de Assistência Social no Brasil e a provisão de serviços socioassistenciais nos municípios: entre o ideal e o real", Paper preparado para o CLAD. e información oficial del país.

**D. Elementos clave del gobierno de proximidad**

A continuación, se darán ejemplos de elementos clave de política que caracterizan a un "gobierno de proximidad". Primero se presentan mecanismos de participación, luego incentivos financieros a la gestión territorial, la creación de espacios de coordinación y, finalmente, el acompañamiento familiar (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015). Como se verá, algunos de los programas o políticas sirven para ilustrar simultáneamente varias características de un "gobierno de proximidad". Por ejemplo, la creación de espacios de coordinación también puede aportar a la participación y un esquema de acompañamiento familiar puede a su vez favorecer los espacios de coordinación.

## 1. Mecanismos de participación

La participación es un mecanismo central del “gobierno de proximidad” en el cual convergen tanto la comunidad como actores gubernamentales desde el nivel central hasta el gobierno local. Para ello es crítico generar mecanismos de participación que garanticen que los diferentes intereses y sectores de la comunidad, como vecinos y organizaciones de la sociedad civil, estén representados. La importancia de la participación no sólo radica en la posibilidad de profundizar la democracia y dotar de mayor legitimidad a las políticas sociales, sino también en que mejora la política pública al permitir un diseño e implementación más acorde a las realidades locales. Esto no desconoce los desafíos que enfrenta la participación, como son: la falta de institucionalidad jurídica que asegure espacios y formas de participación; la necesidad de garantizar el acceso a la información pública; la legitimidad de la representación de las organizaciones participantes; la falta de reconocimiento de la pluralidad de actores sociales y la diversidad de intereses; y el cumplimiento efectivo por parte del Estado y los gestores públicos de los compromisos asumidos y su consecuente rendición de cuentas.

La participación a nivel local puede darse en diversos ámbitos (Sandoval, Sanhueza y Williner, 2015):

- Desarrollo, discusión y aprobación de planes de desarrollo local.
- Desarrollo, discusión y aprobación de presupuestos locales.
- Implementación, diseño y monitoreo de programas locales de cualquier sector: salud, educación, productivo, etario (infancia, juventud o adulto mayor), social, cultural, vialidad e infraestructura, telecomunicaciones, seguridad ciudadana y medioambiente.
- Desarrollo, discusión y aprobación del plan regulador/director/ordenamiento territorial local.

Desde un enfoque de derechos, la ampliación de los espacios de participación hacia las comunidades y familias como actores centrales en el diseño y control de las políticas y programas que los atañen es clave tanto para el éxito de las políticas como para la legitimidad del proceso. Una mayor participación se puede traducir incluso en una cogestión de los programas sociales entre la comunidad local y el gobierno. Esto ayuda a que los diferentes actores en el territorio se apropien de los procesos de desarrollo que los afectan (véase el recuadro V.3). Además, desde un punto de vista del gobierno central, es muy difícil mantener programas muy estructurados y eficientes en comunidades pequeñas y muchas veces de difícil acceso.

### Recuadro V.3

#### Cogestión en el territorio: el ejemplo de Cuna Más en el Perú

Cuna Más es un programa que promueve el desarrollo de la primera infancia. Fue establecido por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) del Perú en el año 2012. Se creó a partir de la experiencia del programa *Wawa Wasi*, establecido en 1993 como un modelo de atención a menores de 3 años, a través de hogares educativos comunitarios a cargo del Ministerio de Educación y con otra versión de hogares comunitarios a cargo del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), ambos con aporte técnico y financiero de UNICEF. Su sello fue la cogestión entre el Estado y la comunidad. La creación de Cuna Más busca escalar el programa *Wawa Wasi* atendiendo a la población infantil aún no cubierta y mejorando sus resultados cognitivos. Tiene como objetivo apoyar el desarrollo de menores de 3 años en situación de pobreza y respaldar las prácticas de crianza. Opera a nivel central, regional y local. En las áreas rurales opera a través de acompañamientos familiares. En diciembre del 2016, el sistema de acompañamiento familiar alcanzó a 85.000 familias, lo cual equivale aproximadamente a un 32% de la población meta en las áreas rurales. Ese año, el programa alcanzó a operar en 580 de los 713 distritos elegibles. En 2019, el programa atendía a 108.128 familias a través del servicio de Acompañamiento a Familias y tenía una cobertura en 908 distritos del país.



Cuna Más funciona basado en un modelo de cogestión entre el gobierno y las comunidades en el ámbito local que busca facilitar que la toma de decisiones, el seguimiento y las operaciones generales del programa se realicen de forma participativa. En los distritos donde se implementa el programa, la comunidad o varias comunidades forman comités de gestión que firman acuerdos de cooperación con el gobierno. Los comités de gestión tienden a estar compuestos por tres a cinco representantes que suelen provenir de las autoridades locales o personas respetadas por la comunidad. Los miembros del comité son elegidos por un período de dos años y realizan el seguimiento a las operaciones locales del programa. Entre las tareas y responsabilidades mayores del comité destacan: la administración de los recursos financieros; mantener informada a la comunidad; invitar a las familias a participar en el programa; designar en conjunto con la comunidad a las facilitadoras que ejercerán el rol de acompañamiento familiar semanal; seguir los indicadores del desarrollo infantil temprano de las familias participantes en el programa y sensibilizar a la comunidad sobre el desarrollo infantil temprano en coordinación con otros actores territoriales.

En cuanto a desafíos, a nivel local se ha reconocido que el programa asigna roles u responsabilidades poco claras y que a veces se superponen, lo cual puede generar problemas a los actores comunales involucrados. Además, las exigencias para los miembros del consejo de gestión se han reconocido como excesivas dado su carácter voluntario de los actores comunales y pone en duda la retención de los actores y sostenibilidad del programa.

Actualmente, con el fin de seguir contribuyendo al desarrollo infantil temprano de las niñas y niños en situación de vulnerabilidad y mitigar el impacto negativo generado por la pandemia del COVID-19, el programa Cuna Más tiene contemplado implementar una intervención temporal para la primera infancia en 690 distritos rurales de 18 regiones del país. De esta forma, se proyecta el acompañamiento y seguimiento a las familias de 76.747 niñas y niños menores de 12 meses de edad para garantizar su acceso al documento nacional de identificación (DNI), el Control de Crecimiento y Desarrollo (CRED), las vacunas correspondientes a su edad y la suplementación de hierro, así como al dosaje de hemoglobina, que forman parte del Paquete Integrado de Servicios Priorizados para la primera infancia.

**Fuente:** Elaboración propia basado en Josephson, K., G. Guerrero y C. Coddington (2017). *Cómo apoyar al personal que trabaja en programas a gran escala dirigidos a la primera infancia: El caso del Servicio de Acompañamiento a Familias de Cuna Más en Perú*. Washington, D.C.: Results for Development; Gobierno del Perú (2019), "Los programas sociales también son de los gobiernos regionales y locales, indicó la ministra Paola Bustamante", Nota de Prensa, Lima, 15 de marzo de 2019. Disponible [en línea] <https://www.gob.pe/institucion/midis/noticias/26585-los-programas-sociales-tambien-son-de-los-gobiernos-regionales-y-locales-indico-la-ministra-paola-bustamante>; Gobierno del Perú (2020), "Decreto de Urgencia N° 095 -2020", El Peruano/ Martes 11 de agosto de 2020. Disponible [en línea] <http://dataonline.gacetajuridica.com.pe/gaceta/admin/elperuano/1182020/11-08-2020.pdf>; Programa Nacional Cuna Más. Disponible [en línea] <https://www.gob.pe/cunamas>.

Otro ejemplo son los presupuestos participativos. Estos consisten fundamentalmente en la participación de la comunidad en la priorización presupuestaria pública. Sus expresiones más exitosas se han dado a nivel municipal. La proliferación de presupuestos participativos a nivel municipal se inició en 1989 con la experiencia de Porto Alegre en el Brasil (véase el recuadro V.4). La experiencia pionera de Porto Alegre se ha destacado, entre otras, por la priorización y focalización de los recursos en los barrios más pobres (Navarro, 2005). De ahí se han repetido iniciativas similares en todo el mundo y en muchos lugares de América Latina, incluyendo localidades en la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, el Perú y el Uruguay. También existen iniciativas de presupuesto participativo promovido desde el nivel central en Guatemala, Nicaragua y el Perú.

De acuerdo con la literatura que ha investigado los presupuestos participativos, las instancias que logran captar una mayor participación de los ciudadanos aluden a la priorización de propuestas a través del voto universal y secreto. Sin embargo, subsisten desafíos para lograr incluir la participación de los jóvenes, las mujeres y otros grupos excluidos socialmente. En algunos casos, como en el Perú, se ha destacado la necesidad de facilitar la participación de las personas más pobres en los procesos participativos y mejorar la capacidad de los cuadros técnicos de las municipalidades a cargo del proceso (Jaramillo y Alcázar, 2013)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Las localidades en que se han implementado presupuesto participativo han producido también, en ocasiones, manuales. Algunos ejemplos son: Instructivo Presupuestos Participativos (Colombia): [http://ilsa.org.co/wp-content/uploads/2018/08/Instructivo\\_Presupuestos\\_Participativos\\_min\\_interior\\_2017.pdf](http://ilsa.org.co/wp-content/uploads/2018/08/Instructivo_Presupuestos_Participativos_min_interior_2017.pdf); Guía del Presupuesto Participativo Basado en Resultados (Perú): [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/presu\\_partic/guia\\_prodes\\_presupuesto\\_participativo\\_VF\\_DIC2010.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/presu_partic/guia_prodes_presupuesto_participativo_VF_DIC2010.pdf); Manual de Presupuesto Participativo (Rosario, Argentina): [https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/biblioteca\\_pp/manual\\_presupuesto\\_participativo.pdf](https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/biblioteca_pp/manual_presupuesto_participativo.pdf); Manual Operativo para la Implementación de Presupuestos Participativos: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/04623.pdf>.

<sup>8</sup> Otros ejemplos de participación a nivel local se logran a través de los gobiernos abiertos y las veedurías ciudadanas. Para ver mayores detalles, véase al respecto el capítulo XIII de la Caja de Herramientas "Promoviendo igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe". Véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47122-promoviendo-la-igualdad-aporte-politicas-sociales-america-latina-caribe>.

## Recuadro V.4

### Participación social y administración compartida de los recursos públicos en la ciudad de Porto Alegre

En 1989 se inició la experiencia pionera del presupuesto participativo de Porto Alegre en el Brasil. Dicha experiencia constituye la principal referencia en el mundo. En la consolidación del presupuesto participativo como política pública transformadora en Porto Alegre incidieron, entre otros elementos clave: i) el compromiso político del gobierno municipal; ii) la demanda de mayor participación por la ciudadanía y distintos movimientos sociales; iii) la reforma de la Constitución Federal, promulgada en 1988 y que dio una nueva fuerza descentralizadora en el país y, iv) comparativamente, mejores condiciones de vida que en el resto del país, lo cual habría favorecido el énfasis redistributivo y social.

Se considera que el presupuesto participativo cumplió con el objetivo inicial de acercar a los ciudadanos y sus demandas al gobierno local. Aunque los resultados positivos son numerosos, se puede destacar en líneas generales una mayor racionalidad administrativa, eficiencia en el uso de los recursos financieros y justicia social con respecto a la asignación de los fondos públicos. Estos resultados generales se cimentaron sobre, al menos, tres resultados más específicos, como son: i) una mayor transparencia, reflejada en una reducción sustancial de los comportamientos corruptos e irregularidades administrativas; ii) la reducción del clientelismo en las relaciones políticas y, iii) la redistribución de recursos. A través de los años las áreas seleccionadas reiteradamente por la población como prioridad de inversión fueron pavimentación de calles, saneamiento básico, regulación de la propiedad agrícola y acceso a terrenos urbanos.

Otro elemento a destacar ha sido la institucionalización de una estructura y proceso político que facilita las relaciones entre el Estado y la sociedad. Dicha institucionalización se ha sustentado en un modelo de participación más justo y democrático que a su vez ha favorecido una redistribución de los recursos públicos en favor de los más pobres. Un elemento central para destacar en dicho proceso es la instauración de las “plenarias temáticas”. Estas lograron que los debates no se redujeran sólo a temáticas barriales, sino abarcaran aquellas atinentes a toda la ciudad. Con esto se logró decidir sobre inversiones para la ciudad entera y atraer a sectores de la población antes desinteresados.

Entre las críticas se puede destacar una participación segmentada en detrimento de los grupos más vulnerables. Sin embargo, aun así, se considera que el presupuesto participativo ha sido una herramienta comparativamente exitosa para movilizar a los ciudadanos de entornos socioeconómicos desfavorecidos.

Desde mediados de los años noventa, la participación social y gestión compartida de los recursos públicos de la ciudad de Porto Alegre ha recibido un creciente reconocimiento internacional. Un hito fue la distinción al presupuesto participativo de Porto Alegre entre las mejores prácticas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), realizada en 1996. UN-HABITAT (2004) identifica tres fases en el escalamiento de la experiencia de Porto Alegre: i) entre 1989 y 1997 se caracterizó por experiencias en pocas ciudades; ii) entre 1997 y 2000 se masificó en el Brasil y la herramienta de presupuesto participativo fue adoptada en más de 130 municipios y iii) a partir de 2000 se ha ampliado fuera del Brasil y se ha diversificado. Hoy en día hay más de 3000 experiencias de presupuestos participativos a nivel mundial y en el año 2019 se experimentó con el primer presupuesto participativo enfocado en el medioambiente en General Escobedo, México.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de N. Zander (2005), “Desarrollo redistributivo y capital social: el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil”, en Arriagada, I. (ed.) *Aprender de la experiencia El capital social en la superación de la pobreza*. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2428/S055306\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2428/S055306_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y); UN-HABITAT (2004), “¿Qué es y cómo se hace el presupuesto participativo: 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre presupuestos participativos municipales”, Colección de Recursos sobre Gobernanza Urbana. Disponible [en línea] <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Espanol.pdf>. Participatory Habitat Initiative Launch de UN-HABITAT. Disponible [en línea] <https://pb.unhabitat.org/#>.

## 2. Incentivos financieros a los gobiernos locales

En la medida que sea un medio coherente para cumplir con los objetivos estratégicos de la política social, los incentivos financieros asociados al cumplimiento de metas pueden contribuir a una mejor implementación territorial de un programa social. El Brasil, a través del programa de transferencias condicionadas Bolsa Familia y del Cadastro Único (CadÚnico)<sup>9</sup>, ofrece un ejemplo de cómo desde el gobierno central se ha intentado crear incentivos para empoderar a los gobiernos locales y ampliar los espacios de participación en la gestión territorial.

El Índice de Gestión Descentralizada (IGD) es una herramienta estratégica para apoyar y estimular a los municipios en la mejora de la gestión del programa Bolsa Familia y del CadÚnico. A través del IGD, el gobierno federal traspasa recursos financieros a los municipios. El componente principal del IGD representa una unificación

<sup>9</sup> El CadÚnico es el instrumento utilizado para identificar y caracterizar a las familias de bajos ingresos, por ejemplo, a las personas en situación de pobreza y extrema pobreza en el municipio. Además de los ingresos, reúne información acerca de la escolaridad, la situación laboral y las características de la vivienda, entre otros ámbitos. Para mayor información, véase [en línea] <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico>.

de indicadores operacionales a nivel del municipio vinculado a la cobertura y actualización del CadÚnico, y el cumplimiento de las condicionalidades de educación y salud del programa Bolsa Familia. El IGD se transforma así en un indicador de gestión municipal: un número cercano al valor máximo del indicador está vinculado a incentivos de aumento de recursos financieros. De esta forma, el IGD estimula el trabajo coordinado entre los municipios y el gobierno central a través de una mayor intersectorialidad en el terreno (Resende de Araújo y otros, 2015).

### 3. Creación de espacios para la coordinación local

La creación de espacios, tanto físicos como institucionales, que facilitan la activación y articulación de los distintos sectores en el territorio para atender los problemas sociales que enfrenta la población es otro elemento clave del “gobierno de proximidad”. Un ejemplo que ya se presentó en el recuadro V.2 son los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) en el Brasil, que representan la puerta de entrada a la asistencia social en el territorio. Otro ejemplo son los Centros Integradores Comunitarios (CIC) en la Argentina, que fueron construidos por los trabajadores y trabajadoras cooperativistas en las comunidades de mayor vulnerabilidad y tras pasados a partir del 2004 por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (véase el recuadro V.5).

#### Recuadro V.5

#### Los Centros Integradores Comunitarios (CIC) en la Argentina

Los Centros Integradores Comunitarios (CIC) en la Argentina son edificios de uso comunitario y facilitan la participación social y la integración de políticas de atención primaria de la salud y desarrollo social. En el año 2020, se contabilizaban al menos 847 CIC en todo el territorio. Con el objetivo de reducir las desigualdades sociales en los barrios vulnerables, la Subsecretaría de Desarrollo Humano del MDS y su Dirección de Articulación de Centros Integradores Comunitarios apoya a los CIC para mejorar la ejecución de la política social. En los CIC se articulan las políticas de los diferentes niveles de gobierno con la comunidad y distintas organizaciones de la sociedad civil.

El gobierno nacional puede estar presente en los CIC a través de varios ministerios adicionales al MDS, como son el Ministerio de Salud o el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Asimismo, los gobiernos provinciales tienden a participar a través de organismos específicos de salud y desarrollo social y las áreas técnicas de vivienda. Clave en la articulación son las Mesas de Gestión Local constituidas por diversos actores de la comunidad incluyendo a personal del CIC, representantes municipales, comunales, asociaciones vecinales, y cooperativas de trabajo, entre otros.

Los CIC, en general, cuentan con un coordinador que proviene del Municipio, y que debe acordar con la Mesa el uso del área social del CIC. Desde la Mesa de Gestión Local se impulsan y desarrollan de manera conjunta acciones que incluyen: la coordinación de políticas de desarrollo social y atención primaria de la salud; atención y acompañamiento a los sectores más vulnerables; integración de instituciones y organizaciones comunitarias y la promoción de actividades culturales, recreativas y de educación popular. La Mesa de Gestión Local participa en los procesos de toma de decisiones para identificar y priorizar las necesidades de la comunidad, proponer estrategias de acción para abordar las necesidades sociales de forma integral y consolidar espacios para la implementación de estas estrategias de acción.

El grado efectivo de participación de la comunidad y la capacidad de incidir en las decisiones finales de la política social a través de los CIC varía en cada territorio y queda circunscrito a los niveles centrales. Al respecto, como nota de precaución adicional habría que agregar que, aunque el diseño de los CIC está muy bien definido, hace falta contar con mayores evaluaciones para discutir su funcionamiento en la práctica.

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de L. Del Prado (2017), “Las mesas de gestión de los Centros Integradores Comunitarios: ¿participación de la comunidad y democratización de las políticas sociales?”, *De Prácticas y discursos*, Universidad Nacional del Nordeste/ Centro de Estudios Sociales, Año 6, Número 7, 2017 (enero-julio). Disponible [en línea] <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6482112.pdf>; Información oficial del Gobierno de la Argentina disponible en [línea] <https://www.argentina.gob.ar/buscar/Centros%20Integradores%20Comunitarios%20>.

Un ejemplo diferente, al no centrarse en un espacio físico de coordinación, es el Programa de Alimentación Escolar (PAE) para Pueblos Indígenas en Colombia (véase el recuadro V6).

### Recuadro V.6

#### Programa de Alimentación Escolar (PAE) para Pueblos Indígenas en Colombia

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) para Pueblos Indígenas aspira a fortalecer los saberes alimentarios en los establecimientos educativos desde la cosmovisión de los pueblos indígenas, priorizar el uso de productos cultivados y preparados en el territorio y contribuir a la autonomía de las instancias de gobernanza propias de los pueblos indígenas.

Los contenidos específicos del programa, en términos de los lineamientos técnicos y administrativos, así como los estándares exigidos, por ejemplo, han ido variando a través de los años. La última resolución que determina los lineamientos del PAE para los Pueblos Indígenas es de 2018.

El PAE cuenta con varios instrumentos que contribuyen a la creación de espacios para la coordinación local. En aquellos establecimientos educativos que se encuentren en territorio indígena o que atienden población mayoritariamente indígena, el PAE es contratado con las autoridades tradicionales y organizaciones indígenas para ser ejecutado y debe contar con un Plan Alimentario Indígena Propio (PAIP), cuyo menú debe ser aprobado por las autoridades indígenas de acuerdo con las estructuras de gobierno de cada pueblo.

La implementación del PAE debe realizarse bajo la modalidad de “Olla Comunitaria”, que establece que la preparación de los alimentos se realice para todos los estudiantes del establecimiento educativo y permita la confluencia de diferentes fuentes de aportes.

A su vez se definen “Dinamizadores PAE” que son todas las personas que actúan en el proceso de implementación y desarrollo del PAE en los establecimientos educativos que atienden población mayoritariamente indígena de acuerdo con las estructuras establecidas por cada pueblo indígena. Los Dinamizadores PAE se dividen a su vez en tres componentes. Los “Dinamizadores político-organizativos” que son los integrantes de los equipos político-organizativo del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP)<sup>10</sup>. Los “Dinamizadores pedagógicos” integrados por los equipos pedagógicos del SEIP, entre los que se encuentran sabedores y sabedoras - autoridades portadoras de conocimientos milenarios de las comunidades indígenas-, coordinadores pedagógicos, maestros comunitarios, investigadores propios, familias y estudiantes. Y, por último, los “Dinamizadores administrativos” integrados por el equipo administrativo del SEIP, que incluye a los directivos docentes, coordinadores administrativos, personal de gestión administrativa y los auxiliares de alimentos.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2018), “Resolución No 018858”, 11 de diciembre 2018. Disponible [en línea] [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-379856\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-379856_pdf.pdf).  
Ministerio de Educación Nacional de Colombia (s/f), “Programa de Alimentación Escolar (PAE) - Destacados”. Disponible [en línea] [https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-55307.html?\\_noredirect=1](https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-55307.html?_noredirect=1).

## 4. El acompañamiento familiar como estrategia de proximidad<sup>11</sup>

El acompañamiento familiar (AF) es uno de los ejemplos de política social más representativos de un “gobierno de proximidad”. El AF se refiere a las personas, profesionales o no profesionales y pagadas o no pagadas, que acompañan a personas en situación de pobreza o vulnerabilidad en el marco de un programa de protección

<sup>10</sup> El Sistema Educativo Indígena Propio es un proceso de institucionalización de un sistema de educación propio de las poblaciones indígenas que aún no ha finalizado.

<sup>11</sup> Este capítulo se basa en el análisis de ocho programas de acompañamiento familiar en el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Panamá, el Perú y el Uruguay.

social. En la región existe gran variedad de términos utilizados para referirse a las personas que realizan las visitas en calidad de AF. Algunos de los nombres utilizados son: cogestores sociales (Colombia y Costa Rica); técnicos de acompañamiento (Ecuador); promotores sociales (Panamá) y facilitadores (Perú). En otros países el acompañamiento familiar sirve de concepto aglutinador para incluir diversos tipos de acercamiento a las familias. Este es el caso de Chile donde el acompañamiento familiar agrupa apoyos integrales, gestores sociocomunitarios y equipos profesionales multidisciplinares como trabajadores sociales, psicólogos y profesores, dependiendo de cuál de los programas de acompañamiento se trate. En el Uruguay, el AF está definido por los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAFA), a través de los cuales se implementa un trabajo de proximidad con grupos familiares.

### Recuadro V.7

Algunos términos utilizados para referirse a las personas que realizan el acompañamiento familiar



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países.

De manera muy general, se puede afirmar que el AF intermedia la oferta de los servicios sociales del Estado con la demanda de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad. La inclusión del AF como elemento crítico de la protección social responde a la búsqueda de una mayor efectividad en su implementación, sobre la base de un mayor conocimiento de la realidad local. El AF se constituye así en un enlace entre el dispositivo institucional, donde se organizan y diseñan las políticas, y las familias identificadas receptoras de programas sociales y puede, por lo tanto, tener un rol clave en la articulación de las políticas sociales en el territorio.

El AF tiene el potencial de mejorar las intervenciones sociales, en tanto que su proximidad mejora la identificación de los problemas, permite diagnosticar de mejor manera las demandas y puede retroalimentar a la política con respuestas específicas. Permite asimismo evaluar la operatividad de la política social en distintas fases de la aplicación. El AF puede ser entonces clave para materializar la articulación institucional e intersectorial y para determinar la integralidad de la intervención de la política social en el territorio. Sin embargo, para cumplir con su potencial debe contar con los recursos y capacidades que respalden su accionar.

Desde una mirada integral se pueden identificar tres características del AF como herramienta de política social. Primero, el AF expresa la política social del Estado operacionalizada en el terreno. Segundo, el AF es para los receptores el rostro humano concreto de la política pública, la visibilización de los programas sociales, transformándose así en el enlace por excelencia entre las familias que viven en condiciones de pobreza

extrema, pobreza y vulnerabilidad y las instituciones del Estado. Por último, el AF es en sí mismo un elemento de la política social que se va constituyendo a través de un proceso de interacción, comunicación y generación de confianza que se establece en el acompañamiento.

Uno de los elementos más determinantes en la caracterización institucional del AF es el programa en que se inserta. Al respecto, se pueden identificar al menos tres modelos que describen cómo el AF se articula y ubica dentro de los programas de protección social (véase el diagrama V.4)<sup>12</sup>.

#### Diagrama V.4

Modelos de acompañamiento familiar según relación con los programas de protección social



Fuente: Elaboración propia.

En el primer modelo, el AF es el componente principal de un programa de protección social. Un ejemplo es la estrategia interinstitucional Cercanías en el Uruguay, que basa el trabajo de proximidad y la restitución de derechos para los grupos familiares en vulneración, así como la articulación con los otros actores interinstitucionales locales, en los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAFA)<sup>13</sup>. Estos son gestionados por

<sup>12</sup> No todos los programas de AF se ubican nítidamente en uno de los tres modelos.

<sup>13</sup> Para mayor información sobre los ETAFA, véase [en línea] <http://www.infamilia.gub.uy/page.aspx?1,7,210,O,S,O>.

organizaciones de la sociedad civil y deben estar integrados por técnicos en trabajo social, psicología, educación social y otras disciplinas sociales y humanas, que trabajan con las familias participantes. En este caso, el AF materializa nítidamente los esfuerzos por superar la fragmentación de la política social y, junto con el Servicio de Protección y Atención Integral a la Familia (PAIF) del Brasil, es un caso en el cual el AF se transforma en una suerte de habilitador de derechos al permitir que las personas vulneradas ejerzan la garantía de derechos y accedan a servicios y bienes sociales fundamentales.

En un segundo modelo, el AF opera como un componente en paralelo a otros componentes de un programa de protección social. Al respecto, cabe destacar, por ejemplo, el AF en el subsistema Seguridades y Oportunidades de Chile, que es parte del sistema de protección social del Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia de Chile. Seguridades y Oportunidades brinda apoyo a las personas y hogares más vulnerables a través de tres componentes: i) programas de acompañamiento; ii) prestaciones sociales (bonos y transferencias monetarias) y, iii) acceso a servicios sociales del Estado. Los programas de acompañamiento son: i) Programa Familia, que consiste en un acompañamiento familiar psicosocial y sociolaboral destinado a familias en extrema pobreza y situación de vulnerabilidad; ii) Programa Vínculos, donde las personas mayores de 65 años de edad, que vivan solas o con una persona y que están en situación de pobreza, son acompañadas por un monitor comunitario en las áreas psicosocial y socio-ocupacional; iii) Programa Abriendo Caminos para niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años con un adulto significativo que se encuentre privado de libertad, sumando como beneficiarios también a sus cuidadores donde cada familia es acompañada por un equipo profesional, de trabajadores sociales, psicólogos y profesores, entre otros, y iv) Programa Calle para adultos en situación de calle, que consiste en el acompañamiento de un equipo profesional multidisciplinario que implementan acciones en las áreas psicosocial y sociolaboral<sup>14</sup>.

Finalmente, en el tercer modelo, el AF es secundario respecto a los componentes principales de un programa de protección social. Por ejemplo, en varios programas de transferencias condicionadas (PTC), el AF tiene como objetivo fundamental verificar las corresponsabilidades asumidas por las familias para recibir las transferencias. Este es el caso, por ejemplo, en el PTC de Panamá, la Red de Oportunidades<sup>15</sup>.

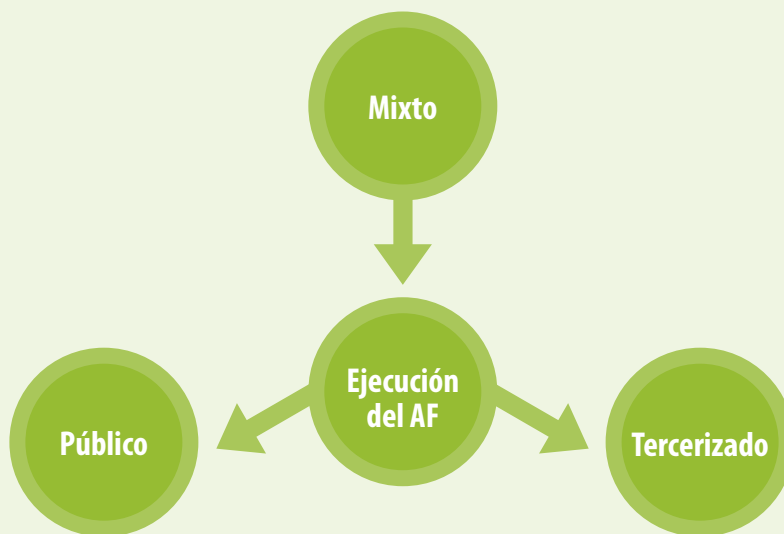
Otra característica importante dice relación con la experiencia, capacidades y/o requisitos académicos que debe tener el AF. Este aspecto está delimitado por los objetivos que tiene el programa de protección social, los recursos disponibles y el rol que cumple el AF en él. El perfil del AF es fundamental, pues incide directamente en la calidad y tipo del servicio social entregado por el AF. Cabe distinguir dos grandes categorías, por un lado, profesionales y por otro para-profesionales. Los AF profesionales son definidos por sus estudios, por ejemplo, son trabajadores sociales, médicos, enfermeros, profesores, psicólogos y abogados. A su vez los para-profesionales son una categoría más difusa y tienden a ser caracterizados por su identidad expresada en términos de pertenencia a la comunidad y el idioma, su experiencia en trabajos comunitarios, la existencia o no de un salario y el tipo de formación. Es decir, incluyen, también a trabajadores y trabajadoras voluntarios.

En el caso de los cogestores de la Red de Oportunidades de Panamá, su perfil es definido por su nivel educacional y la experiencia en trabajo de campo y/o trabajo comunitario. Los requisitos educacionales son mayores para los cogestores en áreas urbanas y menores en áreas rurales indígenas. Una vez seleccionados, los cogestores reciben una capacitación de inducción sobre los programas del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), los procesos de los programas y las metodologías para la recolección de información. En el caso de los ETAF del Uruguay, los equipos deben contar con formación y experiencia en trabajo social y comunitario. Además, es requisito mínimo acreditar estudios avanzados en las ciencias sociales, educación o salud; al menos dos integrantes de los ETAF deben poseer el título de grado en psicología o trabajo social. Un tercer caso muy distinto es el del Perú y el programa Cuna Más. Para los distritos comunales Cuna Más cuenta con un Servicio de Acompañamiento Familiar (SAF) que consta de visitas semanales y sesiones grupales. Las visitas semanales son realizadas por facilitadores “voluntarios” (reciben un estipendio mensual), que tienden a ser mujeres y son elegidos en conjunto con las comunidades locales. Las sesiones grupales son realizadas por los acompañantes técnicos (AT) con apoyo de los facilitadores. Además de ser mayoritariamente mujeres, los facilitadores se caracterizan por haber completado al menos la educación primaria, hablar la lengua local y tener algún grado de experiencia con niños y niñas y/o trabajo en familias (Josephson, Guerrero y Coddington, 2017).

<sup>14</sup> Para mayor información, véase [en línea] <http://www.chileseguridadesyopuntunidades.gob.cl/>.

<sup>15</sup> Para mayor información, véase [en línea] <https://www.mides.gob.pa/programas/red-de-opuntunidades/>.

**Diagrama V.5**  
Modalidades de ejecución  
del acompañamiento familiar



Fuente: Elaboración propia.

Un elemento adicional clave dice relación con la entidad ejecutora del AF. Se pueden identificar al menos tres modalidades de ejecución (véase diagrama V.5): pública, tercerizada (empresa privada, ONG, comunidad) y mixta. De los casos analizados, el programa del Brasil Servicio de Protección y Atención Integral a la Familia (PAIF) representa la modalidad pública por excelencia. En este caso, y explícitamente, no se permite la tercerización del servicio de acompañamiento PAIF, el que debe ser ejecutado desde la municipalidad por funcionarios públicos seleccionados por concurso público. La finalidad es resaltar la importancia del carácter público de la prestación de los servicios socioasistenciales<sup>16</sup>. Una forma diferente es la que propone Costa Rica a través del Puente al Desarrollo. En este caso, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), institución encargada del programa, creó la plaza de trabajo llamado “persona cogestora social”, para poder reclutar y contratar suficientes cogestores que den cumplimiento al programa.

La tercerización del AF se da en condiciones muy diversas. En términos de la participación de la comunidad, destaca la experiencia del programa Cuna Más del Perú, donde las facilitadoras que realizan las visitas semanales son elegidas por la comunidad. En el Uruguay, los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) están compuestos por organizaciones de la sociedad civil (OSC) o Cooperativas de Trabajo que son seleccionadas a través de licitaciones públicas. Otra versión es la que se ofrece a través de la Red Unidos de Colombia, donde los cogestores son contratados por el Operador Social, persona o empresa, contratada a su vez por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE o quien ejerza su rol). En el caso de Seguridades y Oportunidades de Chile, el Programa Abriendo Caminos y el Programa Calle presentan un modelo de gestión mixto donde el programa es ejecutado por municipalidades y organizaciones privadas sin fines de lucro que tienen experiencia en estos temas.

Por último, un aspecto clave a examinar es la institucionalidad del AF. Existen al menos dos formas en que el AF llega a las familias y comunidades. Una primera inserta la ejecución del AF en la gestión del gobierno local o municipal. Este es el caso del Brasil, con el Servicio de Protección y Atención Integral a la Familia (PAIF), y Chile, con

<sup>16</sup> Para mayor información, véase [en línea] <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-social-basica/projetos-psb/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-2013-paif>.



Seguridades y Oportunidades (véase el cuadro V.1). Una segunda forma tiende a ubicar al AF en el gobierno central, vinculado con las entidades encargadas de la política social y/o del programa de protección social específico. En esta segunda figura organizacional, el AF llega a los territorios a través de la estructura institucional que tiene el organismo central en el territorio y mediante sus articulaciones con instituciones aliadas preexistentes. La vinculación con el gobierno local no es un requisito y puede ser de manera más tangencial. Ejemplos de este segundo caso son Costa Rica, con Puente al Desarrollo el Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador.

### Cuadro V.1 Institucionalidad del acompañamiento familiar

País y programa	Institucionalidad
Brasil - Servicio de Protección y Atención Integral a la Familia (PAIF)	El acompañamiento familiar es realizado por profesionales del PAIF y es ejecutado desde el Centro de Referencia de Asistencia Social (CRAS), que articula la red de protección social básica e intersectorial en el territorio. El CRAS es responsable de la oferta del servicio del PAIF, mientras que la ejecución del servicio del PAIF debe ser de la gestión municipal. Así, la materialización de la articulación de la asistencia social está a cargo del órgano gestor municipal y el PAIF integra el nivel de protección social básica del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS).
Chile –Seguridades y Oportunidades	Seguridades y Oportunidades es un subsistema que forma parte del Sistema de Protección Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile. Considera cuatro programas de acompañamiento. Cada uno es ejecutado por la municipalidad a través de las Unidades de Intervención Familiar, que están conformadas por Apoyos Integrales, Gestores Sociocomunitarios y las jefaturas de dichas unidades, y el apoyo y coordinación de la Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social en coordinación con otra agencia especializada que puede ser pública como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y el Servicio Nacional del Adulto Mayor o fundaciones y corporaciones sin fines lucro como en el Programa Abriendo Camino y Calle.
Colombia - Estrategia de Superación de Pobreza Extrema – UNIDOS	El cogestor social está localizado a nivel central en la Dirección de Acompañamiento Familiar y Comunitario (DAFYC), organismo del Departamento de Prosperidad Social, responsable de la implementación de la Estrategia de Superación de Pobreza Extrema - UNIDOS en todo el territorio nacional y de ejecutar los mecanismos de articulación de la oferta social del Estado en el territorio. La DAFyC realiza y coordina la implementación del esquema de acompañamiento familiar y comunitario, de los cogestores sociales (CGS) en las dimensiones logísticas y temáticas, a nivel nacional, departamental y municipal. Se coordina con la Oficina de Gestión Regional y bajo los lineamientos de la Dirección de Gestión y Articulación de Oferta Social. El cogestor social es el integrante del Equipo Territorial Operativo que tiene contacto directo y permanente con los hogares y comunidades en el marco de la Estrategia.
Costa Rica – Puente al Desarrollo	El equipo de cogestores está ubicado en la Unidad Ejecutora de Puente al Desarrollo, física y organizacionalmente alojada en el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). El Equipo de Cogestores lo constituyen funcionarias y funcionarios del IMAS. La inserción en el territorio se realiza a través de la estructura institucional, nacional y local propias de Puente al Desarrollo. Esta estructura está conformada por instituciones y mecanismos de articulación ya existentes, por ejemplo: Consejos Cantonales de Coordinación Institucional, los Consejos Regionales de Desarrollo Rural del INDER y los Consejos de Distrito y las Redes interinstitucionales, entre otros.
Ecuador - Bono de Desarrollo Humano	El Servicio de Acompañamiento Familiar se implementa a través de la Dirección de Acompañamiento Familiar del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). Se articula con la Dirección de Corresponsabilidad, que sigue el cumplimiento de las condicionalidades en las transferencias monetarias y está a cargo de la coordinación intersectorial de los servicios sociales. Los equipos de zonas y distritos definen la planificación territorial del servicio de acompañamiento familiar y determinan las visitas geográficas de los técnicos de acompañamiento.

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de información oficial de los países y Jara y Sorio (2013).

En resumen, a partir de la experiencia regional se puede afirmar que el AF, en calidad de enlace entre las familias vulnerables y la oferta social institucional a nivel local, determina el grado de integralidad de la protección social y puede cumplir un rol clave en la articulación institucional e intersectorial a nivel territorial.

Al respecto, en el cuadro V.2 se sintetizan las alternativas de diseño institucional del AF, que consideran cuatro grandes dimensiones: i) el rol del AF, ii) los objetivos del programa en que está inserto, iii) las metodologías de intervención y iv) su rol institucional. Estas dimensiones están a su vez interrelacionadas, condicionando y posibilitando la labor del AF. Se establece así un fuerte grado de interdependencia, por lo que cambios en cualquiera de estas dimensiones causará variaciones en las otras y demandará modificaciones necesarias para mantener una política articulada e integrada<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> En la práctica, las experiencias de AF pueden ser muy variadas y difíciles de clasificar uniformemente.

## Cuadro V.2

### Alternativas de diseño institucional del acompañamiento familiar

Dimensiones	Preguntas orientadoras	Posibles respuestas
Rol del AF	¿Qué rol cumple el AF?	Varía desde un rol como intermediario entre oferta y demanda que diagnostica y deriva, hasta la provisión de servicios de distinto tipo (psicosocial, laboral, legal y otros).
Población objetivo	¿Cuál es la población objetivo?	Población cuyas condiciones de vida se buscan mejorar. Por ejemplo: familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, infancia, adultos mayores, ciclo de vida o grupos de poblaciones específicas.
	¿Cuáles son los criterios de selección y elegibilidad?	Dirigidos, en general, a hogares pobres o extremadamente pobres con criterios de focalización geográfica y por hogares.
Objetivos del programa en que está inserto el AF	¿En qué ámbito incide?	Salud materno infantil, educación inicial, apoyo social, ingresos, trabajo, habitabilidad, dinámica familiar y otros.
	¿Cuál es el resultado esperado?	Salida de la pobreza, formación de competencias, atenuar comportamiento de riesgo.
Metodología de intervención	¿Cuál es la experiencia, capacidad y requisito académico del AF?	Profesionales, técnicos, facilitadores, trabajadores de la comunidad que pueden ser voluntarios o pagados.
	¿Qué apoyo entregan?	Psicológico, legal, laboral, educativo, vivienda y otros.
	¿Qué tipo de relación establecen con las familias visitadas?	Desde la entrega de información al establecimiento de un acompañamiento integral cuyo objetivo es que las familias mejoren su bienestar en diversas dimensiones tales como: trabajo, ingresos, educación, salud, vivienda y entorno.
	¿Cuál es la frecuencia de las visitas?	La periodicidad y número de visitas tiende a variar entre países e incluso dentro de los programas. En Cuna Más del Perú debiese ser una vez a la semana; en los ETAF del Uruguay se tiende a definir las visitas por horas semanales destinadas al trabajo directo con las familias y con las redes locales o los servicios públicos donde se requieran realizar gestiones.
	¿Cómo se establece el acompañamiento?	Por etapa en el ciclo de vida; por condiciones específicas de vulnerabilidad (vida en calle, trabajo infantil u otros) y por condiciones de salida.
Vínculo institucional	¿Desde qué tipo de organización opera?	Gobierno local o central, ONG, fundaciones.
	¿Cómo se articula y dónde se ubica en relación con el programa?	Como elemento de un programa mayor, como un programa especializado o como complemento de otros programas.
	¿Cuál es el grado de autonomía y formalidad?	Depende de otros proveedores de servicios y recursos, y cuál es el grado de formalidad para vincularse con otras instituciones.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países y Jara y Sorio (2013).

## E. Recomendaciones para avanzar hacia gobiernos de proximidad

A partir de las diversas experiencias regionales observadas, a continuación, se presentan recomendaciones sobre distintos mecanismos, acciones y elementos identificados como relevantes para avanzar hacia gobiernos de proximidad. Para poder construir gobiernos de proximidad que sean eficientes y flexibles ante las necesidades de las demandas territoriales se deben considerar aspectos tanto políticos como operacionales propios del contexto y necesidades particulares de cada país y territorio. En particular, se plantean desafíos que incluyen y están asociados con: i) la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, para la articulación intersectorial a nivel local y para la consideración y participación de la población local en la priorización y formulación de las políticas; ii) que los programas tengan la flexibilidad necesaria para ser pertinentes a las diferencias sociales, económicas y ambientales de la población en el territorio; iii) la percepción y valoración de los conflictos sociales y territoriales; iv) la capacidad de los actores en el territorio de gestionar la política social, y v) las condiciones institucionales que permitan ajustar políticas, procesos, presupuesto e incorporar una gobernanza local para definir la coordinación y responsabilidad de los actores involucrados. Este último punto se ve facilitado por un marco normativo que habilite dichos procesos a nivel territorial. Enfrentar estos desafíos se traduce en mejorar aspectos vinculados a la gestión de la política social en el territorio, a partir de los cuales se proponen avances en:

- La ampliación de los espacios de participación hacia las comunidades y familias como actores clave en el diseño y control de las políticas y programas que los atañen. No basta con convocar, hay que facilitar y promover la participación. Ejemplos son la creación de espacios institucionales

que facilitan la activación y articulación de las redes institucionales en territorio, así como los presupuestos participativos y la cogestión, con las comunidades, de los programas sociales en el territorio.

- Procedimientos institucionales que comuniquen las vulnerabilidades identificadas en el territorio y sus posibles conexiones con la necesidad de política social hacia niveles gubernamentales centrales mayores. Un ejemplo es el establecimiento de sistemas de información social que avancen hacia la universalización de los registros de destinatarios.
- Crear incentivos financieros, no como un fin en sí mismo, sino como medio coherente para cumplir con los objetivos estratégicos de la política social. Avanzar en los incentivos financieros asociados al cumplimiento de metas puede ayudar a contribuir a una mejor implementación territorial de un programa social. Un ejemplo es el uso de índices de gestión descentralizada que pueden informar el avance de aspectos específicos de ciertos programas en el territorio.
- El alineamiento político e institucional entre los niveles de gobierno y a nivel local, basado en pactos sociales territoriales de mediano y largo plazo. Las políticas debieran consensuarse a través de acuerdos amplios. La viabilidad de los acuerdos depende, entre otros, de los apoyos políticos que logren atraer dichos proyectos, de la forma del Estado, por ejemplo, federal o unitario, y de los procesos de descentralización.

## F. Referencias esenciales sugeridas



Jara, P. y R. Sorio (2013) "Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza", *DB Technical Note*; 545. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/An%C3%A1lisis-de-modalidades-de-acompa%C3%B1amiento-familiar-en-programas-de-apoyo-a-poblaciones-vulnerables-o-en-situaci%C3%B3n-de-pobreza.pdf>.



Sandoval, C., A. Sanhueza y A. Williner (2015), *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*, Santiago, CEPAL. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39055/7/S1501278\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39055/7/S1501278_es.pdf).



UN-HABITAT (2004), *¿Qué es y cómo se hace el presupuesto participativo: 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre presupuestos participativos municipales*, Colección de Recursos sobre Gobernanza Urbana. Disponible [en línea] <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Espanol.pdf>.



UN-HABITAT. "Participatory Habitat Initiative Launch". Disponible [en línea] <https://pb.unhabitat.org/#>.



Zander, N. (2005) "Desarrollo redistributivo y capital social: el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil", en I. Arriagada (ed.) *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2428/S055306\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2428/S055306_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

## G. Preguntas

- ¿En su país/región existen gobiernos locales que han logrado adecuar la oferta de las políticas sociales a la demanda en el territorio? ¿Esta apreciación difiere a través del territorio? ¿Qué problemas han enfrentado los gobiernos locales para adecuar la oferta social y cómo sugiere se podrían solucionar?
- Respecto de las políticas sociales destinadas a familias vulnerables en territorios específicos en su país: ¿en qué medida considera que funcionan bien?, ¿qué propondría para mejorar su impacto?
- Identifique políticas sociales sectoriales a nivel local (por ejemplo, en salud, educación y/o trabajo). ¿En qué medida están articuladas? ¿Qué acción propondría para mejorar la articulación?
- ¿Puede dar un ejemplo de una política social en el territorio que haya considerado la participación de la comunidad objetivo en el diagnóstico, diseño o implementación de la política? ¿En qué medida fue exitosa la participación? ¿Qué problemas hubo y cómo se podrían solucionar?
- ¿Puede identificar un programa social que incluya un componente de acompañamiento familiar? ¿Cuáles son sus características principales? ¿En qué medida ha sido exitoso? ¿Qué problemas y desafíos identifica que deberían ser resueltos? ¿Qué propone para solucionarlos?

## Bibliografía

Blanco, I. y R. Gomà (2003), "La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la gobernanza participativa y de proximidad", *Gestión y política pública*, Vol. XII, núm. 1, primer semestre de 2003, Mexico City, Centro de Investigación and Docencia Económicas.

\_\_\_\_\_ (2002), "Proximidad y participación: Marco conceptual y presentación de experiencias", en I. Blanco y R. Gomà (coords.) *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel Social.

Cecchini, S., R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.) (2021), *Caja de herramientas. Promoviendo la igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/55), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47122/1/S2100065\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47122/1/S2100065_es.pdf).

Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos* (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/2593/S2011914\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/2593/S2011914_es.pdf).

Cunill-Grau, N., F. Repetto y C. Bronzo (2015), "Coordinación pro integralidad de las instituciones de protección social", en Cecchini, S. y otros (eds.) *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL N° 136, (LC/G.2644-P), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279_es.pdf).

Jara, P. y R. Sorio (2013) "Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza", *DB Technical Note*; 545. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/An%C3%A1lisis-de-modalidades-de-acompa%C3%B1amiento-familiar-en-programas-de-apoyo-a-poblaciones-vulnerables-o-en-situaci%C3%B3n-de-pobreza.pdf>.

Jaramillo, M. y L. Alcázar (2013), "Does Participatory Budgeting have an Effect on the Quality of Public Services?: The Case of Peru's Water and Sanitation Sector", *IDB Working Paper Series* N° IDB-WP-38. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Does-Participatory-Budgeting-have-an-Effect-on-the-Quality-of-Public-Services-The-Case-of-Peru-Water-and-Sanitation-Sector.pdf>.

Josephson, K., G. Guerrero y C. Coddington (2017), "Cómo apoyar al personal que trabaja en programas a gran escala dirigidos a la primera infancia: El caso del Servicio de Acompañamiento a Familias de Cuna Más en Perú", Washington, D.C. Disponible [en línea] [http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/5528/Supporting%20the%20early%20childhood%20workforce%20at%20scale%20The%20Cuna%20M%C3%A1s%20home%20visiting%20program%20in%20Peru\\_Resumen%20ejecutivo.pdf?sequence=2&isAllowed=y](http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/5528/Supporting%20the%20early%20childhood%20workforce%20at%20scale%20The%20Cuna%20M%C3%A1s%20home%20visiting%20program%20in%20Peru_Resumen%20ejecutivo.pdf?sequence=2&isAllowed=y).

Navarro, Z. (2005), "Desarrollo redistributivo y capital social: el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil", Capítulo IV en I. Arriagada (ed.), *Aprender de la experiencia El capital social en la superación de la pobreza*, CEPAL [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2428/S055306\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2428/S055306_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Resende de Araújo, F. (2015), "Uma avaliação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família", *Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro* 49(2):367-393, mar./abr. 2015. Disponible [en línea] [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122015000200367](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000200367).

Sandoval, C., A. Sanhueza y A. Williner (2015), *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*, Santiago, CEPAL. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39055/7/S1501278\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39055/7/S1501278_es.pdf).

Este texto forma parte de una Publicación de las Naciones Unidas que fue coordinada por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la sede subregional de la CEPAL en México. El documento contribuye a las actividades del proyecto “Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals”, financiado por el undécimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mayor información sobre el proyecto, incluidos otros materiales relevantes, disponible en: [igualdad.cepal.org/](http://igualdad.cepal.org/)

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fabián Repetto a una versión anterior de este documento y de Nicole Bidegain, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, María Luisa Marinho, Malva-marina Pedrero, Leandro Reboiras, Claudia Robles, Lucia Scuro, José Ignacio Suárez, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann sobre capítulos específicos, así como el apoyo de Daniela Huneeus en la preparación del documento. Agradecen, asimismo, a todos los participantes en los debates de los talleres de capacitación “Que Nadie se Quede Atrás en la Senda del Desarrollo de Panamá” (Panamá, 15 y 16 de noviembre de 2018) y “Políticas Sociales para que Nadie se Quede Atrás” (Santiago de Veraguas, 9 y 10 de abril de 2019, y Panamá, 11 y 12 de abril de 2019), organizados por la División de Desarrollo Social y la sede subregional de la CEPAL en México, en colaboración con el Gabinete Social del Gobierno de la República de Panamá. Se agradece a María Elisa Bernal, Simone Cecchini, Raúl Holz, Daniela Huneeus, Francisca Miranda, Beatriz Morales, Marcelo Munch, Amalia Palma y Daniela Trucco por su generoso aporte de material fotográfico para la presente publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas  
Copyright © Naciones Unidas, 2021  
Todos los derechos reservados

Este texto debe citarse como: S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/157)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, [publicaciones.cepal@un.org](mailto:publicaciones.cepal@un.org). Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.