



## **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).

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.