



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 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.

⁵ 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 social⁶.

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).

⁶ 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; 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/LFVjktkQzDRwtb9wkDMpYj/?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.

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/

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. 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.