



## Políticas sociales en el ámbito local: el gobierno de proximidad

---

- 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.

## 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

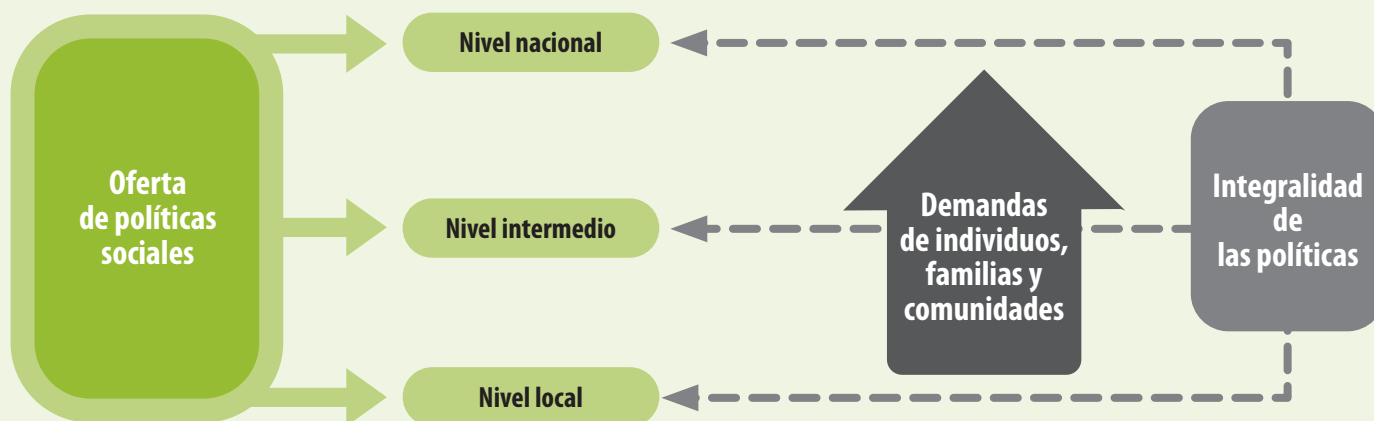


Fuente: Elaboración propia.

<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.

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.