

La calidad de la institucionalidad va delimitando el alcance y la sostenibilidad de la política. Esta puede entenderse como el proceso a través del cual las políticas son discutidas, aprobadas e implementadas (Stein y Tommasi, 2008). La calidad institucional también alude a la capacidad de acortar la brecha entre lo que está establecido *de jure* o *de facto*. Es decir, en la capacidad de traducir los marcos normativos e institucionales en políticas concretas, aspecto fundamental para el funcionamiento de la institucionalidad².

b) Autoridad social

El foco principal de análisis del marco institucional de las políticas sociales lo compone la autoridad social. Es decir, las instancias gubernamentales que tienen como mandato central el diseño y la implementación de las estrategias de desarrollo social, protección social y superación de la pobreza de los países. Entre estas instancias se incluyen ministerios, secretarías y gabinetes coordinadores. Más específicamente, la autoridad social se refiere a la o las instancias del Estado encargadas de la política social, aquellas que detentan el poder y mandato de dirigir y coordinar la institucionalidad social e incluyen: “i) la definición y priorización de objetivos y metas; ii) el diseño de planes, estrategias y metodologías de intervención; iii) la asignación de responsabilidades y funciones; iv) la coordinación de actores; v) la distribución de recursos; vi) el monitoreo de la ejecución física y financiera; vii) la rectoría y regulación de los actores gubernamentales y no gubernamentales, y viii) la sistematización de información y la evaluación de resultados” (CEPAL, 2015, pág. 90).

En la región, muchas veces la autoridad social no necesariamente recae sobre una sola entidad y pueden existir autoridades colegiadas o repartidas entre varias instancias del Estado, como los gabinetes sociales o los consejos económicos y sociales. Pueden existir, además, autoridades sectoriales (trabajo, salud o educación, por ejemplo) y autoridades sociales dedicados a grupos específicos de la población (como un consejo nacional de la infancia o de asuntos indígenas). En este sentido, resulta importante determinar quién ostenta la capacidad formal y real.

Nos referimos aquí a la autoridad social de manera más acotada, vinculada a aquellas entidades que se encargan de un área específica de las políticas sociales. Sobre todo, las que dicen relación con la protección de grupos de la población considerados prioritarios por su condición de pobreza, vulnerabilidad, exclusión social o discriminación (CEPAL, 2015).

2. Las cuatro dimensiones de la institucionalidad social en América Latina y el Caribe

La institucionalidad de las políticas sociales consta de cuatro dimensiones: i) el marco jurídico-normativo; ii) las características organizativas; iii) los elementos técnico-operativos ligados con la implementación de las políticas y, finalmente, iv) dimensiones del financiamiento de la política social³.

a) Marco jurídico-normativo

El conocimiento de la estructura jurídico-normativa de las políticas sociales entrega un primer acercamiento a la institucionalidad social. Permite identificar los compromisos que el país asume, tanto a nivel nacional como a nivel de la comunidad internacional. Señala también el respaldo jurídico de las acciones sociales que los gobiernos emprenden al diferenciar por el origen jurídico de los mandatos como por ejemplo aquellos derivado de compromisos internacionales o en la Constitución nacional, establecido en leyes orgánicas o simples, o establecido en decretos o disposiciones administrativas.

Desde el punto de vista del enfoque de derechos, la formalización de compromisos con la garantía de derechos sociales suele considerarse un rasgo necesario, aunque no suficiente, de la institucionalidad social. Esa garantía concreta depende también de la disponibilidad de recursos y la voluntad política de concretarlos paulatinamente y de establecer las políticas, mecanismos y programas para hacerlos efectivos (Sepúlveda, 2014).

² Cabe destacar que la institucionalidad, aunque fija un marco de cierta estabilidad estructurando las acciones de los actores de la política social, tanto en términos de límites como de oportunidades de negociación y acción, no elimina las posibilidades de transformación (Martínez, 2019).

³ La CEPAL dispone de una base de datos que contiene información oficial sobre las cuatro dimensiones para todos los países de la región. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/>.

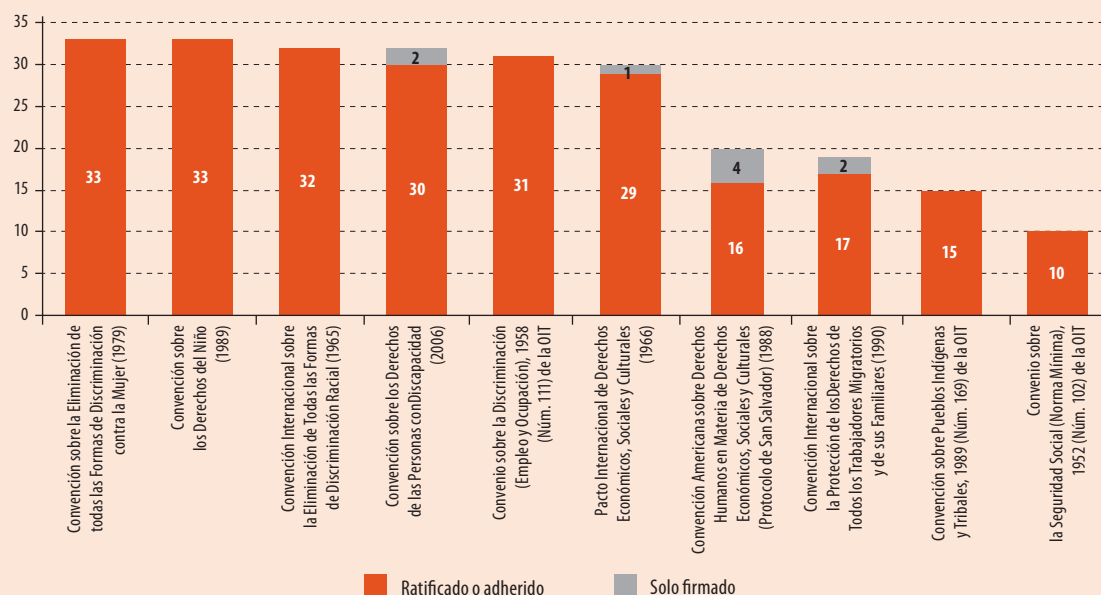
Es decir, la ratificación de tratados internacionales y la aprobación de normas nacionales facilitaría en principio la formulación e implementación de políticas que estén en consonancia con los instrumentos de derechos humanos. Sin embargo, en la práctica esto no ocurre necesariamente, dado que en muchas ocasiones no se generan las políticas requeridas para dar cumplimiento a los compromisos jurídicos. Y cuando existen las políticas, estas no suelen tener el nivel de implementación y logro necesario para dar cumplimiento a las normativas derivadas de los tratados nacionales e internacionales. Se requiere, por lo tanto, consolidar una base jurídico-normativa que sirva de principio ordenador para la adopción de leyes y políticas de Estado anclados en consensos amplios que permitan trascender los ciclos políticos de los gobiernos (Martínez, 2019).

El marco internacional

Los países en la región muestran un alto grado de adhesión, firma o ratificación de tratados o convenios internacionales que hacen alusión a los derechos humanos. De los 33 países de América Latina y el Caribe, 29 han adherido (explícita o implícitamente) al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Sin embargo, solamente en 14 de ellos este instrumento ha sido firmado y ratificado por el Poder Legislativo. En tanto, al Protocolo de San Salvador sobre derechos económicos, sociales y culturales, sólo se han adherido 16 países (véase el gráfico II.1).

Gráfico II.1

América Latina y el Caribe (33 países): adhesión, firma y ratificación de pactos, convenciones y convenios relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los respectivos países, "Base de datos sobre institucionalidad social". Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/dim11.php>. Base consultada en enero de 2021.

La normativa nacional

Es importante que las garantías de acceso y calidad de los servicios sean explicitadas en las normas nacionales, pues, por un lado, facilitan la exigibilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) y, por otro, permiten establecer un horizonte orientador para la política social encaminada a estrechar la distancia entre los compromisos y mandatos formales y la implementación y alcance efectivo de las políticas y programas sociales.

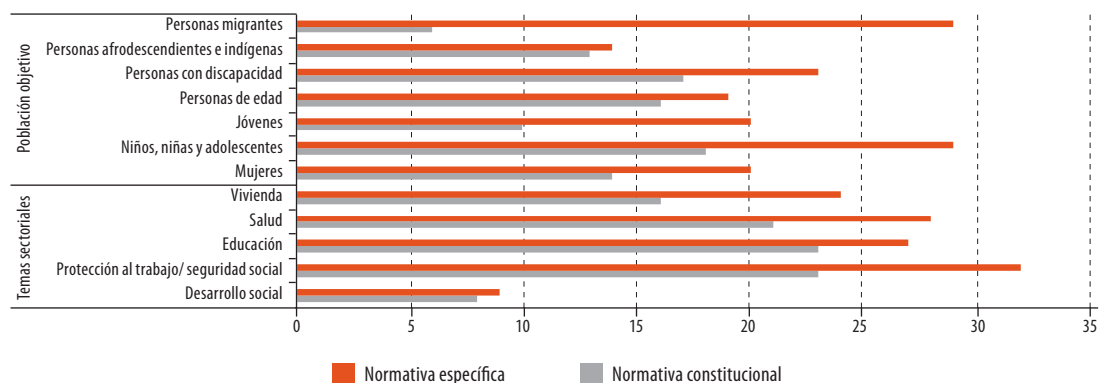
La normativa nacional que enmarca la institucionalidad social puede plasmarse a diferentes niveles legales, desde el nivel más alto, identificando primero si existen DESCAs inscritos en la Constitución y luego si están incorporados en normativas de menor envergadura como por ejemplo leyes orgánicas, generales o sectoriales, códigos y reglamentos.

Existen además respaldos legales que orientan o definen a otras dimensiones de la institucionalidad como, por ejemplo, los mandatos de las autoridades a cargo o de los actores nominados para la implementación de la política social. Junto con ello, hay normativas que definen los procedimientos de gestión y las leyes que determinan el presupuesto destinado a las políticas.

A partir de los años noventa, las normativas nacionales evolucionaron desde dinámicas sectoriales hacia temáticas que incluyen el desarrollo social y los derechos y el bienestar de la población a lo largo del ciclo de vida (infancia y adolescencia, juventud y personas mayores) y de manera transversal (mujeres, personas con discapacidad, poblaciones afrodescendientes, pueblos indígenas y personas migrantes).

Con respecto a la existencia de normativas constitucionales que hacen referencia a temas sectoriales y a determinados grupos de la población, es posible señalar primero que se observa una predominancia en destacar los sectores por sobre los grupos poblacionales. Segundo, cuando se identifican leyes generales sectoriales o para grupos, leyes orgánicas o códigos, la mayor cantidad de países exhiben leyes que corresponden a la educación y a la protección social del trabajo y la seguridad social. Tercero, las personas migrantes y los niños, niñas y adolescentes son el segmento poblacional, a nivel regional, con más presencia en las normativas nacionales específicas (véase el gráfico II.2).

Gráfico II.2
América Latina y el Caribe (33 países): normativa constitucional y específica en temas sociales^a
(En número de países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los respectivos países, "Base de datos sobre institucionalidad social". Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/dim11.php>. Base consultada en enero 2021.

^a La normativa constitucional incluye menciones indirectas.

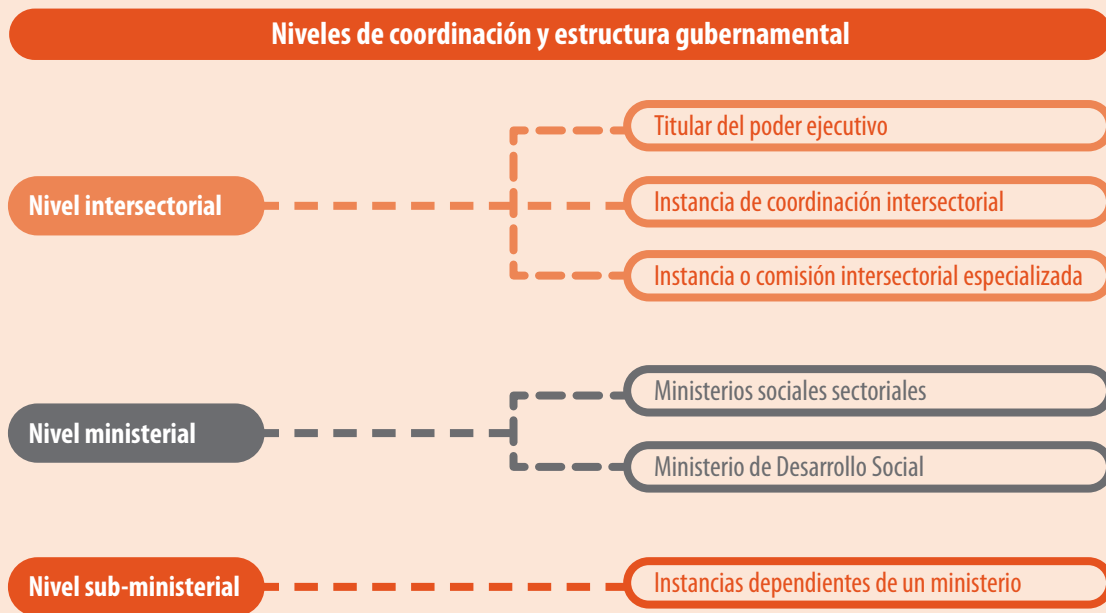
b) Característica organizativa⁴

La dimensión organizacional dice relación con la estructura formal y se refiere a los organismos que detentan la autoridad y tienen a cargo las funciones de coordinación, y cómo los actores que participan en la implementación de las políticas toman decisiones, se comunican y se coordinan. Este análisis se puede llevar a cabo desde el plano supranacional hasta el local considerando asimismo las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la población destinataria.

En la dimensión organizacional se consideran también los aspectos vinculados con la creación de organismos que tienen mandatos específicos como la lucha contra la pobreza, promoción de políticas de protección social o mecanismos promotores del desarrollo social. Esta información permite hacer una aproximación a la estructura y a las funciones que tiene la política social en un determinado país (véase el diagrama II.1)

Diagrama II.1

Componentes de la dimensión organizacional a nivel del gobierno central y niveles de coordinación



Fuente: Martínez (2019), sobre la base de F. Repetto y F. Potenza, "Institucionalidad social y autoridad social en América Latina y el Caribe: abordaje conceptual, avances y desafíos de la institucionalidad de la política social y de la protección social", 2015, inédito.

⁴ Esta sección se centra en los principales rasgos de la estructura organizacional de la política social y no en los mandatos y foros regionales e intergubernamentales dedicados al desarrollo social constituidos como espacios de deliberación donde se elaboran objetivos y emergen mandatos. Para mayor información sobre este segundo tópico, véase en línea https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/420617/S1900424_es.pdf págs. 61-69.

Un elemento central del análisis de la dimensión organizacional consiste en determinar qué organismos cumplen las funciones de autoridad social y si dicha autoridad se concentra en una instancia única o es compartida. También pueden presentarse casos en que determinada autoridad sectorial tenga el mandato general de coordinar a los demás ministerios en el área social.

Es posible clasificar las distintas modalidades de autoridad social de acuerdo con tipos ideales, que no necesariamente están presentes de forma pura en los países. Además, pueden coexistir simultáneamente dos o más modalidades de autoridad social. Así, es posible que en un mismo país existan un ministerio de desarrollo social con capacidad de coordinación y a la vez un gabinete social (véase el cuadro II.1). El escenario de la proliferación de mandatos vuelve imperioso una adecuada coordinación y asignación de responsabilidades.

Cuadro II.1

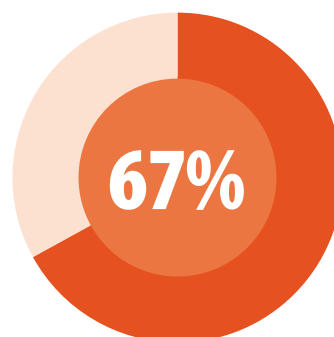
Tipos ideales de modalidades de autoridad social

Modalidades de la autoridad social	Características
Designación desde la Presidencia o Vicepresidencia	Instancia técnica especializada a nivel central del ejecutivo. Su autoridad tiende a estar formalizada por un decreto del Poder Ejecutivo.
Primera dama	Tienden a tener un rol de coordinador de programa de asistencia social.
Organismos nacionales de planificación	Sus funciones de planificación y presupuesto en teoría permiten coordinar las relaciones intersectoriales.
Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social	Ministerio o secretaría especializada para liderar la provisión y la coordinación de programas de desarrollo e inclusión social. Se tiende a centrar en políticas de reducción de pobreza y de protección social.
Ministerio coordinador	Organismo que media y dirige el conjunto de instancias relevantes de las áreas sociales. Institucionaliza la coordinación intersectorial a nivel central.
Entidades colegiadas intersectoriales	Constituido por gabinetes sociales o los consejos económicos y sociales, compuestos por ministros del área social y las direcciones de servicios especializados, presididos por el presidente o vicepresidente o un ministro designado como coordinador. Tiende a tener una secretaría técnica colegiada en el área de planificación.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Martínez (2019).

En al menos 22 de los 33 países de la región existe una instancia que coordina los principales organismos públicos del área de la política social, que en la mayoría de los casos están presididos por la Presidencia o Vicepresidencia (véase el cuadro II.2).

El creciente **reconocimiento** de la multidimensionalidad de la **pobreza** y la **desigualdad** ha reforzado la idea de una **entidad encargada** de su superación y de la **protección social** de **poblaciones específicas**.



En al menos 22 de los 33 países de la región existe una instancia que coordina los principales organismos públicos del área de la política social.

Cuadro II.2
Modalidades de autoridad social^a

País	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social	Entorno familiar o conyugal del Ejecutivo	Ministerio de otra cartera	Ministerio coordinador de asuntos sociales
Antigua y Barbuda	X				
Argentina		X			
Belice	X				
Bolivia (Estado Plurinacional de)	X				
Brasil		X			
Chile		X			
Colombia	X				
Costa Rica	X				
Ecuador				X	
El Salvador				X	
Guatemala	X				
Haití		X			
Honduras	X				
México	X				
Nicaragua	X				
Panamá		X			
Paraguay ^b	X				
Perú	X				
República Dominicana	X				
Trinidad y Tabago		X			
Uruguay		X			
Venezuela (República Bolivariana de)	X				
Total	13	7	0	2	0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países. “Base de datos sobre Institucionalidad Social en América Latina y el Caribe” <https://dds.cepal.org/bdips/dim22b.php>. Base consultada en enero 2021.

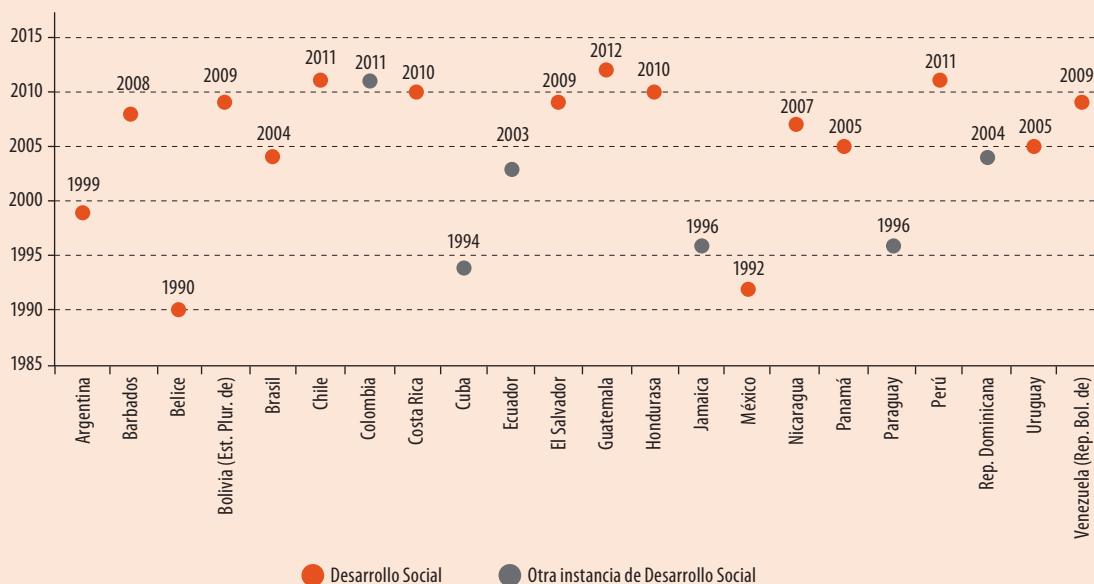
^a Las modalidades descritas son tipos ideales, que no necesariamente se presentan de manera pura en cada país, y no son excluyentes entre sí. Por ejemplo, en un mismo país puede coexistir una modalidad centrada en la Presidencia de la República o un Ministerio de Desarrollo Social con capacidades de coordinación y a la vez un gabinete social. La proliferación de mandatos que impliquen duplicidades o la creación sucesiva de nuevas instancias pueden traducirse en la coexistencia de varias modalidades.

^b El Gabinete Social está presidido por el Presidente de la República, pero es coordinado por el Secretario Ejecutivo de la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República, con rango de Ministro.

El creciente reconocimiento de la multidimensionalidad de la pobreza y la desigualdad ha reforzado la idea de una entidad encargada de su superación y de la protección social de poblaciones específicas. Mientras que los ministerios (o secretarías) de desarrollo e inclusión social apenas surgen a finales de siglo *XX*, y, sobre todo, durante el siglo *XXI*, las instancias con rango ministerial en las áreas de educación, salud y trabajo tienen una larga trayectoria en los países de la región (véase el gráfico II.3).

Gráfico II.3

América Latina y el Caribe (22 países): año de creación de los ministerios u otra instancia dedicada al desarrollo social^a

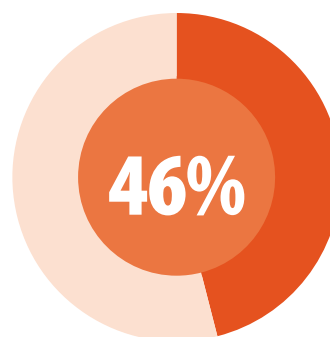


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países, "Base de datos sobre Institucionalidad Social en América Latina y el Caribe". Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/dim22b.php>. Base consultada en enero de 2021.

^a Los países de los cuales no se tiene la fecha de creación del ministerio de desarrollo social no están incluidos en el gráfico (Antigua y Barbuda, Bahamas, Dominica, Haití y Trinidad y Tabago). Para el caso del Uruguay cabe mencionar que previamente existió el Ministerio de Vivienda y Promoción social del Uruguay, que fue disuelto en 1977. El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de Cuba fue creado el año 1994 a través del Decreto Ley N° 147 de la reorganización de los organismos de la Administración Central del Estado; el año 2001 se crea el Instituto Nacional de Seguridad Social complejizando la labor del ministerio, y el año 2012, mediante el Acuerdo N° 7335 del Consejo de Ministros, se le otorga la misión de proponer, dirigir y controlar la política del Estado y el gobierno en materia de trabajo, protección, seguridad e higiene del trabajo, seguridad social y prevención, asistencia y trabajo social.

Nota: Los años registrados representan la creación de la instancia con mandato explícito.

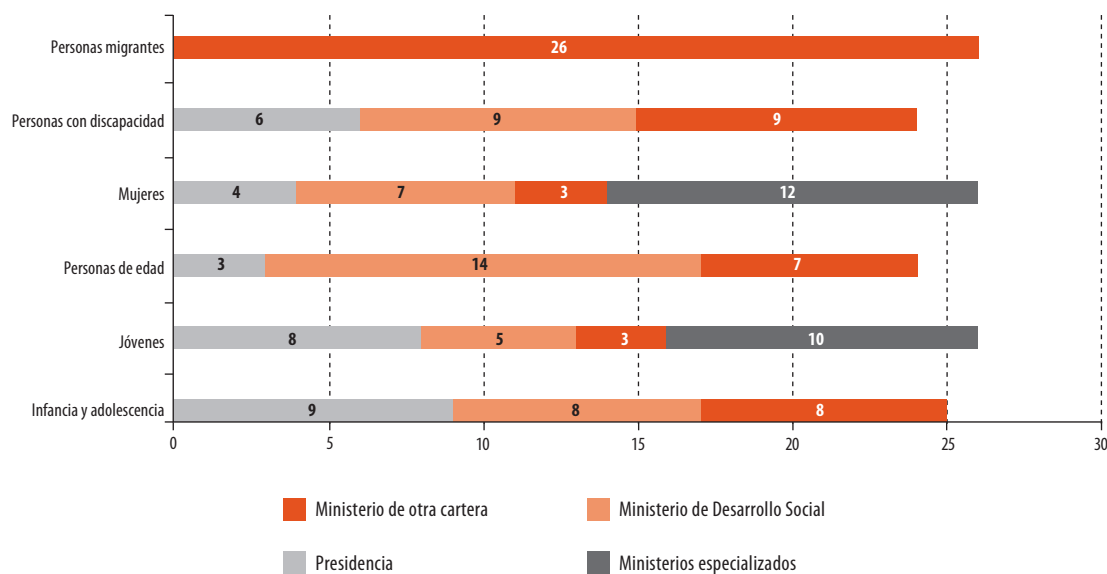
Por otro lado, existe un número creciente de instancias dedicadas al bienestar y a la garantía de los derechos de poblaciones específicas como los niños, niñas y adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes, entre otros. Al respecto se pueden reconocer al menos cuatro instancias de gobierno que son formalmente las encargadas de coordinar la atención a diversos segmentos de la población: Presidencia (comisiones intersectoriales compuestas por diversos ministerios y otras entidades, y la mayoría de las veces coordinadas por la Presidencia o Vicepresidencia), Ministerios de Desarrollo o Inclusión Social, ministerio de otra cartera y ministerios especializados (véase el gráfico II.4).



Existe un número creciente de instancias dedicadas al bienestar y a la garantía de los derechos de poblaciones específicas. En la región, 12 países tienen, por ejemplo, ministerios específicos para mujeres.

Gráfico II.4

América Latina y el Caribe (26 países): principales instancias de gobierno formalmente encargadas de coordinar la atención dirigida a diversos grupos de la población^a
(En número de instituciones)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de información oficial de los países, "Base de datos sobre Institucionalidad Social para América Latina y el Caribe". Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/dim24.php>. Base consultada en enero de 2021.

^a Ministerio dedicado a la protección de un grupo específico de la población (Ministerio de la Mujer o de la Infancia, entre otros). En algunos casos se presentan ministerios con diversos mandatos simultáneos.

c) Técnico-operativa

La capacidad de intervención de la política social se explica en gran medida por la existencia de herramientas de gestión y elementos técnico-operativos. Esta capacidad se refleja, entre otros, en diversos recursos físicos, humanos y financieros. Lo anterior se expresa en planes o estrategias de desarrollo explícitas, sistemas de información para el diagnóstico, monitoreo y evaluación, herramientas de gestión relacionadas con la articulación de programas sociales, y la rendición de cuentas para controlar y verificar el funcionamiento de las políticas y programas sociales (CEPAL, 2016).

Una tendencia reconocible en la región es la búsqueda de mejoras de las herramientas de gestión y de la dimensión técnico-operativa en los niveles subnacionales y lugares más apartados del gobierno central. Otro desafío dice relación con mejorar la formalización de procedimientos que contemplen desde la definición de los planes hasta la evaluación de los resultados. Resulta, además, crítico avanzar en la disponibilidad oportuna y confiable de información de calidad para facilitar la toma de decisiones (Martínez, 2019).

El análisis de la dimensión técnico-operativa procede a partir de tres categorías: i) los instrumentos y procesos de planificación estratégica; ii) los sistemas de información para el diagnóstico, monitoreo y evaluación, y iii) las herramientas relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas (véase el cuadro II.3).

Cuadro II. 3

Tres categorías de análisis de la dimensión técnico-operativa

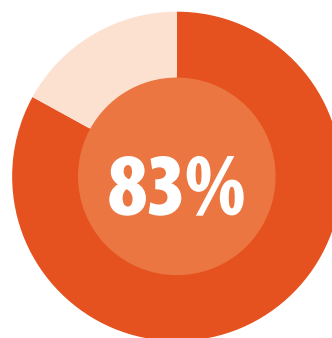
Categorías de análisis	Definición	Característica
Instrumentos y procesos de planificación estratégica	Dice relación con la disponibilidad de herramientas que permitan identificar las prioridades y facilitar la implementación de las políticas para alcanzar los objetivos institucionales de manera eficiente y efectiva.	Existencia de procedimientos formales relacionados con la planificación estratégica, planes operativos, metas, procesos y presupuestos claros.
Sistemas de información para el diagnóstico, monitoreo y evaluación	Se basa en la capacidad de recolección y análisis de datos, de registros de participantes y de seguimiento de la ejecución física y presupuestaria.	Los procedimientos se pueden restringir a la gestión de programas o proyectos específicos o alcanzar al conjunto de una política. Determinar la existencia de evaluaciones ex-ante y ex-post y la posibilidad de procedimientos externos o integrales y periódicas.
Transparencia y rendición de cuentas	Vincula la autoridad social con la autoridad económica y el Poder Legislativo a través de la gestión interna de la política, el uso de recursos y la asignación presupuestaria.	Existencia de mecanismos de transparencia y supervisión. Por un lado, frente a los diversos actores sociales, y por otro, frente a otras entidades públicas que tienen el mandato legal y formal para fiscalizar.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Martínez (2019).

Una revisión de 24 países de la región permite constatar que en 22 existe un plan o estrategia de desarrollo social (véase el gráfico II.5). Sin embargo, estos planes tienden a estar sujetos a ciclos políticos y por tanto no son una política de Estado con sostenibilidad en el tiempo. Lo anterior adquiere aún mayor validez para las estrategias de reducción contra la pobreza y el desarrollo social inclusivo de más reciente data en la región.

Otra temática crítica dice relación con la evaluación de los programas sociales. Las evaluaciones ex-ante de programas sociales se han ido expandiendo desde la década de los noventa, sobre todo con la ampliación de los programas de transferencias condicionadas (PTC). A esto se suma la expansión de las evaluaciones de impacto de programas sociales (véase el capítulo VII). Además, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se han ido consolidando herramientas de gestión relacionadas con la administración de información y gestión y articulación de los programas sociales. Ejemplos de lo anterior son los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social y los padrones de registro de participantes⁵. Aunque la mayoría de los países disponen de sistemas de registros de destinatarios de los programas sociales, en pocos casos son sistemas integrados y actualizados periódicamente (véase el capítulo VI).

En materia de transparencia, aunque en 20 de los 24 países analizados se cuenta con acceso a la información pública del Estado (véase el gráfico II.5), persiste la falta de normas y procedimientos formales para la rendición de cuentas con el fin de controlar, verificar y transparentar el funcionamiento de las políticas y programas sociales. A un análisis integral de los sistemas de monitoreo y evaluación y de registro de participantes habría que sumar también los mecanismos de contraloría y auditoría, así como el rol de actores no estatales.

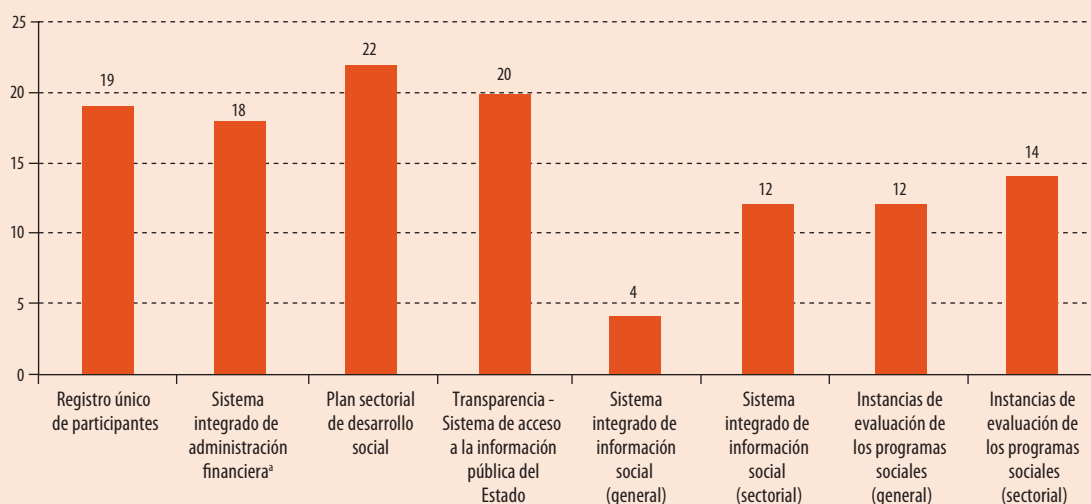


En materia de transparencia, aunque en 20 de los 24 países analizados se cuenta con acceso a la información pública del Estado, persiste la falta de normas y procedimientos formales para la rendición de cuentas.

⁵ Los modelos de evaluación han tendido hacia una evaluación ex-post con diseños experimentales y cuasi experimentales. Entre las limitaciones más recurrentes se encuentran la desconexión entre los indicadores calculados y la evaluación de procesos, y la contemplación aislada del programa sin considerar su contribución a la política en su conjunto (Martínez, 2015).

Gráfico II. 5

América Latina y el Caribe (24 países): síntesis de algunas herramientas de gestión, planificación, evaluación y transparencia de los programas sociales (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países, "Base de datos sobre institucionalidad social". Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/dim11.php>. Base consultada en enero de 2021.

Nota: Para los sistemas de acceso a la información, los casos que se presentan tanto para las Presidencias como los ministerios denotan que existen al menos dos instancias que reportan y permiten acceso a ella.

^a Los sistemas integrados de administración financiera son sistemas informáticos que automatizan los procedimientos financieros necesarios para registrar los recursos públicos recaudados y aplicarlos a la concreción de los objetivos del sector público.

d) Financiamiento de la política social

El análisis del financiamiento de la política social es clave para entender el funcionamiento de la institucionalidad social, pues el acceso a la educación, la salud o los sistemas de protección social y la provisión de servicios básicos dependen del financiamiento de la política social. Identificar la proporción de recursos públicos destinada a cada estamento del gobierno permite reconocer ciertas prioridades políticas y económicas. A su vez, la ausencia de volatilidad de la inversión social ante ciclos económicos refleja el grado de solidez temporal de la institucionalidad social. Es decir, tanto la participación de recursos destinados a las políticas sociales en relación con el producto interno bruto (PIB) como su estabilidad son indicadores clave para entender la sostenibilidad y fortalecimiento institucional (CEPAL, 2016). Mirada de esta manera, la inversión social se puede entender como una de las dimensiones más importantes para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Para el análisis del financiamiento destacan tres indicadores: i) fuente de financiamiento; ii) suficiencia de recursos, y iii) capacidad de ejecución (véase el cuadro II.4).

Una mirada a la suficiencia de recursos muestra que los países de América Latina y el Caribe han logrado un crecimiento sostenido de los recursos destinados a temáticas sociales a lo largo de las últimas dos décadas. El promedio del gasto social del gobierno central⁶ en América Latina se mantiene con un crecimiento relativamente estable que acumula un 35% de avance respecto al PIB desde el año 2000, llegando a 11,5% del PIB en 2019 (véase el gráfico II.6). Lo anterior expresa una progresiva institucionalización de la política social y, en particular, una priorización de la reducción de la pobreza y la ampliación de la protección social (CEPAL, 2021).

⁶ Esto incluye sólo una parte del gasto social, pero es la única definición para la cual se dispone sistemáticamente de datos para el conjunto de los países de la región.

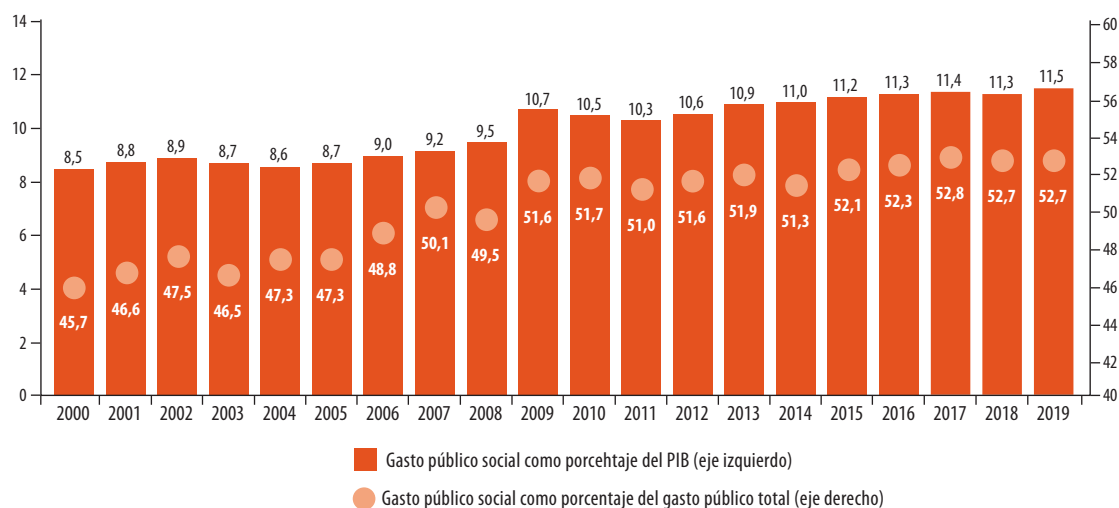
Cuadro II.4

Indicadores para el análisis del financiamiento de la inversión social

Indicadores	Objetivo	Características
Fuente de financiamiento	Permite identificar si se facilita o limita la autonomía o discrecionalidad con que los organismos pueden disponer del uso de los recursos.	Se diferencia por el origen de los recursos como, por ejemplo, por ley específica, presupuesto nacional, préstamos, donaciones exteriores o aportes de privados.
Suficiencia de recursos	Permite analizar la disponibilidad de recursos a lo largo del tiempo.	Se define como el monto per cápita y la tasa de crecimiento, como proporción del gasto total o del producto interno bruto (PIB). Dos indicadores importantes son: i) el monto relativo del gasto social examinado por funciones sociales (por ejemplo, protección social, educación y salud) y, ii) la cantidad y proporción de recursos fiscales manejados por instancias gubernamentales claves como los ministerios de desarrollo social.
Capacidad de ejecución	Permite determinar la capacidad de ejecución de los organismos a cargo de la política social y la diferencia entre los recursos asignados y aquellos efectivamente ejecutados.	Estos recursos se vinculan generalmente con elementos de la dimensión técnico-operativa, en particular, con el perfil del equipo a cargo de la política o programa.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Martínez (2019).

Gráfico II.6
América Latina (17 países): gasto social del gobierno central, 2000-2019^a
(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



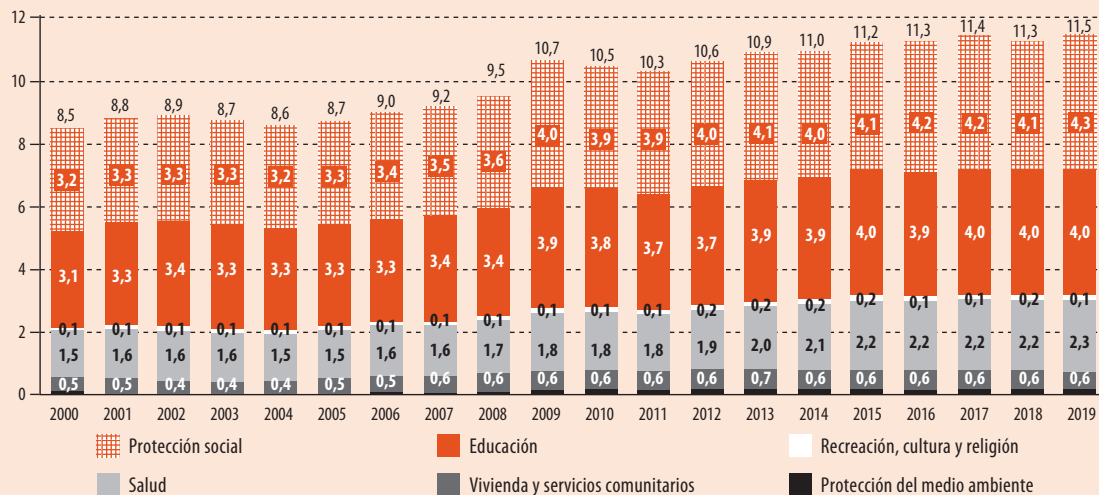
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países de América Latina: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a administración central y la del Perú a gobierno general. Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y Nicaragua corresponden a 2018. Los datos de Panamá corresponden a 2017.

Entre 2000 y 2019 la distribución del gasto del gobierno central por funciones sociales presenta una distribución similar. Las funciones con mayor cantidad de recursos asignados son las de protección social, educación y salud, respectivamente (véase el gráfico II.7). Asimismo, para el mismo período de tiempo estas funciones mostraron los mayores niveles de crecimiento del gasto en términos de puntos porcentuales del PIB: la protección social aumentó 1,1 puntos porcentuales del PIB; la educación, 0,9 puntos porcentuales, y la salud, 0,8 puntos porcentuales (CEPAL, 2021).

Gráfico II.7

América Latina y el Caribe (17 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2019^a
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los promedios de América Latina corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países.

El análisis presentado se centra en datos de la cobertura de gobierno central. Aunque estos indicadores iluminan ciertos aspectos financieros de la institucionalidad social, estos montos pueden cambiar de manera significativa si se consideran coberturas más amplias, como las de gobierno general o sector público no financiero. A esto se suma también la consideración de los aportes privados, tanto por cofinanciamiento como por aportes de fundaciones y organizaciones no gubernamentales u otras entidades.

Otro análisis contable es avanzar hacia una evaluación del gasto financiero como una parte integral de la gestión de la política pública y toma de decisiones. Además, el análisis financiero permite dilucidar la relación entre la autoridad social y económica que debería incluir aspectos cualitativos más difíciles de sistematizar y que tienen que ver con aspectos de la institucionalidad formal e informal.

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.