



El gasto social: evolución y desafíos para el financiamiento de las políticas

Introducción

A. Evolución del gasto público y social en el periodo 2000-2015

B. Presente y futuro del gasto social: una mirada desde los presupuestos en el periodo 2015-2017

Conclusiones

Bibliografía

Anexo II.A1

Introducción

En 2016, el bajo crecimiento de la economía mundial (2,2%) por octavo año consecutivo, el escaso volumen del comercio mundial (cuya tasa de crecimiento fue menor que la de la economía mundial) y la moderada disminución de los precios de las materias primas conformaron el contexto en que los países de la región tomaron sus decisiones de políticas económicas y sociales. En ese escenario, como lo planteó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su reciente *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, la región enfrenta desafíos de gran magnitud, pues se estima que el crecimiento del conjunto de las economías registrado en 2016 fue negativo (-1,1%) y que en 2017 se producirá una leve recuperación (1,1%) (CEPAL, 2016b)¹. Las consecuencias de estos resultados económicos sobre el mercado laboral son el deterioro de la cantidad de empleos (se estima que el desempleo urbano fue del 9% en 2016) así como de su calidad, sobre todo en los países de América del Sur. A la vez, como se analiza en otros capítulos de esta edición del *Panorama Social de América Latina*, en la región persisten altos niveles de desigualdad.

Una de las innovaciones de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue la atención que se prestó a los medios de implementación de los distintos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En especial, mediante la movilización nacional e internacional de recursos se busca explícitamente que los países cuenten con medios suficientes y previsibles para la implementación de las políticas. Podría considerarse que la inversión social se convierte en uno de los medios de implementación más importantes para la consecución de los ODS, pues esta se encuentra íntimamente ligada al logro de avances sustanciales en el acceso a servicios básicos como el saneamiento, a la vivienda, a la educación, a la salud, así como a los sistemas de protección social, ámbitos en que la Agenda 2030 plantea avanzar hacia un acceso garantizado y universal. Además, como parte de la inversión social se encuentran aquellas partidas de gasto destinadas a la protección del medio ambiente y a la prevención de desastres naturales, áreas en que la Agenda 2030 llama también a invertir esfuerzos y recursos crecientes para avanzar en la sostenibilidad medioambiental.

En tal sentido, para avanzar hacia el logro de los ODS en su conjunto en un escenario de menor crecimiento económico “es importante que los países cuenten con mayores recursos para la inversión social, que potencien la progresividad de la carga tributaria y el sesgo contracíclico de su política fiscal y que protejan el financiamiento del núcleo duro de las políticas sociales (en particular la erradicación de la pobreza, la garantía de derechos con un piso básico de protección social y el acceso a salud y educación de calidad, a una vivienda digna y al trabajo decente)” (CEPAL, 2016c).

El presente capítulo se divide en dos secciones. En la primera se expone la evolución reciente del gasto público social a partir de la información oficial que brindan los países a la CEPAL, de acuerdo con la clasificación funcional². Este se define como el volumen de recursos públicos destinados a financiar políticas relacionadas con las siguientes seis funciones: i) protección del medio ambiente, ii) vivienda y servicios comunitarios, iii) salud, iv) actividades recreativas, cultura y religión, v) educación y vi) protección social. Para esto, en los últimos dos años se ha intensificado el trabajo técnico con los países sobre este tema, en el marco de los acuerdos de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en Lima en noviembre de 2015, con el objetivo de ampliar la información disponible sobre gasto público de acuerdo con la clasificación funcional (véase el recuadro II.1).

¹ Véase “Actividad económica de América Latina y el Caribe se expandirá 1,1% en 2017” [en línea] <http://www.cepal.org/es/comunicados/actividad-economica-america-latina-caribe-se-expandira-11-2017/>.

² Existen muchos clasificadores presupuestarios (económico, funcional, administrativo, por moneda, por programa y otros). El clasificador funcional es el que permite saber a qué función o para qué propósito el Gobierno eroga, independientemente de la entidad gubernamental que ejecuta el programa.

Recuadro II.1

Actualización de la información sobre gasto público social

En esta edición del *Panorama Social de América Latina* se presenta una actualización de la información sobre gasto social, con una nueva serie para los años comprendidos entre 2000 y 2015. Se trata de una nueva base de datos acorde con los lineamientos convenidos con los países que participaron en los talleres-seminarios sobre medición del gasto social organizados por la División de Desarrollo Social de la CEPAL en 2015 y 2016. De acuerdo con dichos lineamientos: i) los países y la CEPAL trabajarán con la Clasificación de las funciones del gobierno (CFG), que es el estándar a nivel internacional (Naciones Unidas, 2001; FMI, 2001 y 2014); ii) los países se comprometen a informar sobre el conjunto del gasto (funciones 701 a 710) y no solo sobre el gasto correspondiente a las funciones sociales; iii) se consideran "sociales" las siguientes funciones: protección del medio ambiente (705), vivienda y servicios comunitarios (706), salud (707), actividades recreativas, cultura y religión (708), educación (709) y protección social (710); las funciones "no sociales" son las siguientes: servicios públicos generales (701), defensa (702), orden público y seguridad (703) y asuntos económicos (704), incluidos los asuntos laborales.

Esta clasificación proporciona información sobre el conjunto de las funciones de gobierno y no coincide necesariamente con la información generada a través de cuentas satélite de funciones específicas.

En lo que se refiere a la cobertura institucional, es importante destacar que la CEPAL considera que lo ideal es informar sobre el gasto público según el clasificador funcional, con la cobertura más amplia del sector público para poder rendir cuenta de todo el esfuerzo realizado por los Gobiernos en materia de gasto social. En otras palabras, se aspira a informar sobre todo el sector público no financiero (que incluye el gasto consolidado del gobierno central, los gobiernos subnacionales y las empresas públicas no financieras). Sin embargo, muchos de los países de la región solo dan cuenta del gasto público a nivel de gobierno central, que es la cobertura más pequeña del sector público. Se presenta así una disyuntiva entre informar sobre la cobertura más amplia o informar empleando datos que sean internamente comparables. Para la presente edición del *Panorama Social* se ha hecho un importante esfuerzo por contar con datos comparables entre los países, presentando una cobertura institucional que es común a todos, y esta es la de gobierno central. En el cuadro se lista la disponibilidad de información de cada país y año, según las coberturas institucionales.

América Latina y el Caribe (22 países): disponibilidad de la información sobre gasto público según el clasificador funcional, por cobertura institucional y año

País	Administración central	Gobierno central	Gobierno general	Sector público no financiero	Sector público
Argentina		1980-2015		1980-2015	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1990-2015		1996-2014		
Brasil		2001-2015	2000-2015		
Chile		1990-2015			
Colombia	2000-2015		2009-2015		
Costa Rica		1994-2015			1987-2015
Cuba		2002-2015	1996-2015		
Ecuador	1990-2008	2009-2015			
El Salvador		2002-2015		2002-2015	
Guatemala	1995-2015				
Haití		2012-2015			
Honduras		1990-2015			
Jamaica		1992-2014			
México		1998-2015		1990-2015	
Nicaragua		1998-2015			
Panamá		2000-2014			
Perú		2005-2015	1999-2015		1999-2015
Paraguay	2007-2015				
República Dominicana		1990-2015			
Trinidad y Tabago		2008-2015			
Uruguay		2011-2015			
Venezuela (República Bolivariana de)		1999-2009			

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Promedios de América Latina

Tanto en los cuadros y gráficos como en el texto de esta edición del *Panorama Social de América Latina* se ha optado por trabajar con la media aritmética simple de 19 países de la región. Este cambio respecto de las ediciones anteriores del *Panorama Social*, en que se presentaban las medias aritméticas ponderadas por el tamaño del PIB y del gasto público de los países, se realizó principalmente por dos razones: primero, porque las decisiones de política económica y social se toman a nivel de países y presentar medias ponderadas por el tamaño del PIB no rendiría cuenta de lo que está sucediendo en la región; segundo, para que exista consistencia con las demás publicaciones institucionales de la CEPAL, en particular con el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe* y el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. Efectivamente, en esas publicaciones también se trabaja con datos provenientes de estadísticas de finanzas públicas y se considera también importante poder presentar un indicador del tamaño del Estado medido por el nivel de gasto público (según la clasificación económica) similar al tamaño del gasto público (según la clasificación funcional). Por este mismo motivo, se ajustó el número de países considerados en el promedio a los 19 que se incluyen en dichos documentos.

Los indicadores

Los indicadores calculados son los siguientes:

- gasto público según el clasificador funcional como porcentaje del PIB (ambas series, gasto y PIB, están medidas en moneda local y a precios corrientes de cada año, para cada país);
- gasto público según el clasificador funcional per cápita en dólares de 2010: para obtener este indicador se procede en dos etapas. La primera consiste en deflactar la serie en moneda local a precios corrientes con el deflactor del gasto de las cuentas nacionales a precios constantes de 2010 que estima la División de Estadísticas de la CEPAL (excepto en el caso de Jamaica, país para el que no está disponible dicho deflactor, por lo que se utilizó el deflactor del PIB). En una segunda etapa, se divide por el tipo de cambio de 2010 y por la población. La fuente de información del tipo de cambio de 2010 es el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los datos de población corresponden a las proyecciones de población del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

La base de datos en línea

Los datos que alimentan esta edición del *Panorama Social de América Latina* se pueden consultar tanto en la base de datos CEPALSTAT (véase [en línea] <http://estadisticas.cepal.org>), como en el portal de la Base de Datos de Inversión Social de la Comisión (véase [en línea] <http://observatoriosocial.cepal.org/es/inversion>).

Finalmente, se destaca el trabajo realizado en conjunto con los 18 países que validaron, corrigieron y completaron el cuestionario sobre gasto público social, entre los meses de noviembre y diciembre de 2016, en un proceso de diálogo y construcción colaborativa. El desarrollo de la medición del gasto social no termina con esta edición del *Panorama Social*. Durante 2017, la CEPAL seguirá trabajando para ampliar la información disponible, con el propósito de lograr una mayor presencia de los países del Caribe, así como aumentar la cobertura institucional y las fuentes de información complementaria (Cuentas Nacionales y registros administrativos) para poder estimar el gasto social del sector privado. De estos desarrollos dependerá que se pueda avanzar hacia análisis más específicos, como el gasto público dirigido a segmentos poblacionales particulares (según sexo, grupos etarios o raza o etnia).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001* [en línea] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/pdf/all.pdf>; *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014* [en línea] https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_SPA.pdf; Naciones Unidas, *Sistema de Cuentas Nacionales 2008, 2009* [en línea] http://www.cepal.org/deype/publicaciones/externas/1/50101/SNA2008_web.pdf; M. P. Collinao y otros, "Estimación de las erogaciones sociales a partir del sistema de cuentas nacionales: una propuesta para las funciones de educación, salud y protección social", *Manuales de la CEPAL*, N° 5 (LC/L.4273), Santiago, CEPAL, 2016 y Naciones Unidas, "Clasificaciones de gastos por finalidades", *Informes Estadísticos Serie M*, N° 84 (ST/ESA/STAT/SER.M/84), Nueva York, 2001.

En esta edición del *Panorama Social de América Latina* se presenta una actualización de la información sobre gasto social, con una nueva serie para los años comprendidos entre 2000 y 2015.

En la segunda sección se presenta información sobre la previsión del gasto social contenida en los presupuestos nacionales, describiendo las decisiones que se han tomado en esta materia y cómo los países han proyectado enfrentar el año 2017.

A. Evolución del gasto público y social en el período 2000-2015

Como medida para contrarrestar el contexto económico adverso, en 2015 los países optaron por aumentar los recursos destinados al financiamiento de las políticas sociales. Así, el gasto público social promedio alcanzó en 2015 su máximo histórico, de un 10,5% del PIB para el gobierno central y un 14,5% del PIB para el sector público.

Considerando el conjunto de las economías, entre 2000 y 2015 los países de América Latina pasaron de destinar un 15,4% del PIB regional (promedio ponderado) al financiamiento de las políticas públicas sociales a destinar un 20,7% del PIB regional. Al contrastar dichas cifras con los tamaños de la población regional, se observa que el monto per cápita dirigido a ese fin pasó de 1.397 a 2.031 dólares constantes de 2010 entre 2000 y 2015.

La información mencionada permite tener una idea general de la disponibilidad de recursos en relación con el tamaño de la población, pero no posibilita un análisis en profundidad del nivel de prioridad que tienen las políticas sociales al momento de distribuir y ejecutar los recursos dentro de cada país ni tampoco un análisis comparativo entre los países de la región. Para ello, a continuación se presentan los datos de gasto social como promedio simple de la región para dos coberturas institucionales diferentes: gobierno central y sector público.

La cobertura de gobierno central es vasta y compleja y, como se indica en los documentos *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001* y *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014* del Fondo Monetario Internacional (FMI) (véase FMI, 2001 y 2014), está constituida por un grupo central de ministerios y secretarías, además de unidades administrativas que, si bien pueden tener autoridad jurídica propia y autónoma, realizan sus actividades bajo la autoridad del Gobierno central. Con el propósito de hacer comparables las cifras, en esta sección se presenta el gasto social de la cobertura de gobierno central, para la que se cuenta con información de todos los países de la región. La cobertura de todo el sector público³ es aún más compleja, en la medida en que corresponde a una combinación de coberturas institucionales y las cifras de los distintos países no son comparables: algunos países solo tienen información con el clasificador funcional para el gobierno central (diez países), otros para el gobierno general (tres países), otros para el sector público no financiero (cuatro países) y uno de ellos para el sector público. Este punto cobra mayor importancia en el caso de los países federales, donde gran parte del gasto social es de responsabilidad de los gobiernos subnacionales. No obstante los problemas de comparabilidad señalados, aquí se presentan estos datos para dar cuenta de los esfuerzos que realizan los países en materia de gasto social.

En 2015, el gasto público social a nivel de gobierno central alcanzó como promedio simple un 10,5 % del PIB, llegando a su nivel más alto desde 2000.

³ El sector público de un país se analiza por subsectores o coberturas institucionales: i) gobierno central, que se compone de los ministerios, secretarías e instituciones públicas que ejercen su autoridad sobre todo el territorio nacional; ii) gobierno general, que se compone del gobierno central y de los gobiernos subnacionales (primera subdivisión territorial y gobiernos locales); iii) sector público no financiero, que se compone del gobierno general y las corporaciones públicas no financieras, y iv) sector público, que se compone del sector público no financiero más las corporaciones públicas financieras.

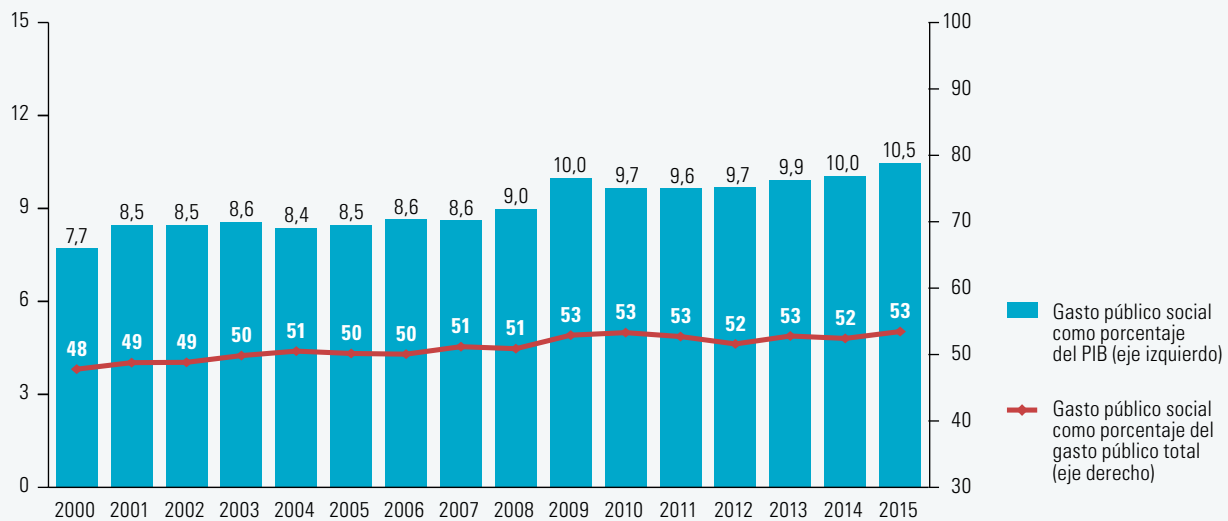
1. El gasto social en la región

En 2015, el gasto público social a nivel de gobierno central de los países de la región alcanzó como promedio simple un 10,5% del PIB (véase el gráfico II.1), llegando a su nivel más alto desde el año 2000⁴. Por primera vez, los países de la región superaron el nivel alcanzado en 2009, de un 10,0% del PIB, que se registró como reacción frente a la crisis de las hipotecas de alto riesgo de 2008. El nivel de gasto social alcanzado en 2015 representa un 53% del gasto público total del gobierno central de ese año, siempre como promedio simple de 19 países, porcentaje que también muestra un pequeño incremento respecto al año anterior y se ubica entre los valores más altos de prioridad fiscal alcanzados por las políticas sociales desde el año 2000.

La misma evolución se puede observar al analizar una cobertura institucional más amplia, como es el sector público (véase el gráfico II.2): en 2015 el gasto social llegó a un máximo histórico de un 14,5% del PIB, como promedio simple de los mismos 19 países de América Latina. Esto ocurre después de cinco años de relativo estancamiento del gasto social, medido como porcentaje del PIB.

Gráfico II.1

América Latina (19 países): gasto social del gobierno central, 2000-2015^a
 (En porcentajes del PIB y del gasto público total)



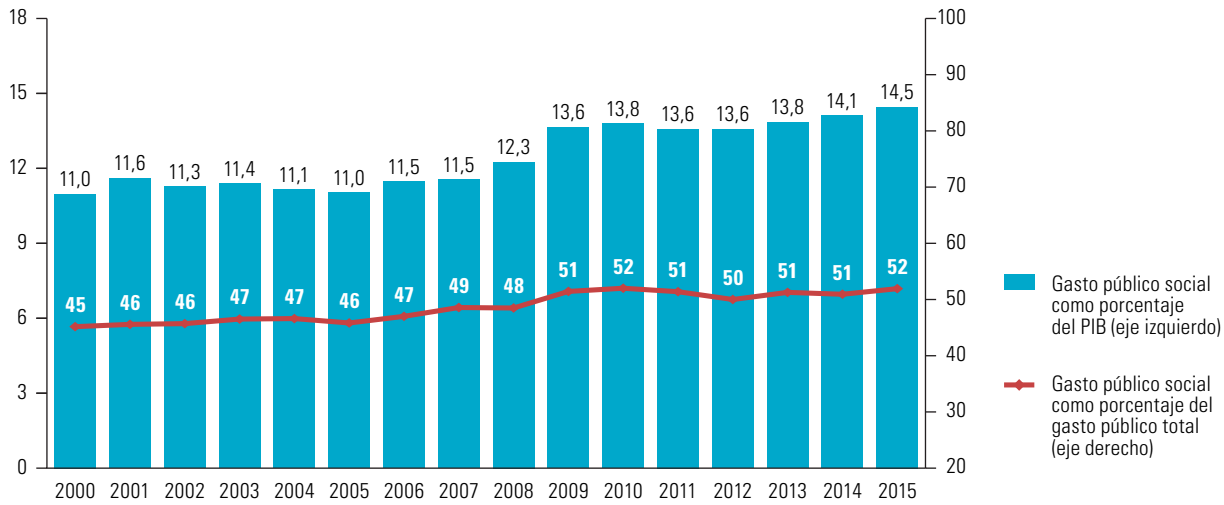
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de los 19 países. Los países que se incluyen son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Para Panamá se cuenta con información hasta 2014 y para Venezuela (República Bolivariana de) hasta 2009.

⁴ Como se indica en el recuadro II.1, los promedios de América Latina que se presentan en este capítulo corresponden a las medias aritméticas de 19 países.

Gráfico II.2

América Latina (19 países): gasto social del sector público, 2000-2015^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.

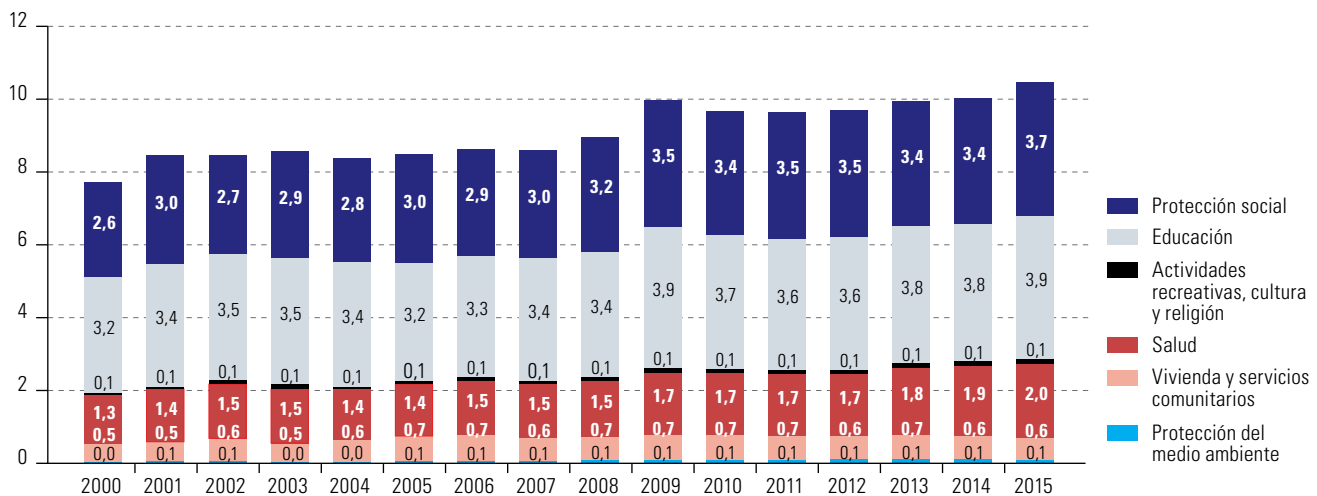
^a Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de los 19 países. Los países que se incluyen son los siguientes: con una cobertura mayor que la de gobierno central: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Perú; con una cobertura de gobierno central: Chile, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Para Bolivia (Estado Plurinacional de) y Panamá se cuenta con información hasta 2014 y para Venezuela (República Bolivariana de) hasta 2009.

2. Evolución del gasto social por funciones

Al analizar el gasto público social por funciones sociales, a nivel de gobierno central se aprecia que educación, protección social y salud se siguen manteniendo como las funciones de mayor importancia en la región y en 2015 representaron, como promedio, el 3,9%, el 3,7% y el 2,0% del PIB, respectivamente (véase el gráfico II.3). Esas mismas funciones son las que más crecieron entre 2000 y 2015: los porcentajes destinados a educación y salud aumentaron 0,7 puntos porcentuales del PIB y el dirigido a protección social 1,1 puntos porcentuales del PIB.

Gráfico II.3

América Latina (19 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2015^a
 (En porcentajes del PIB)



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

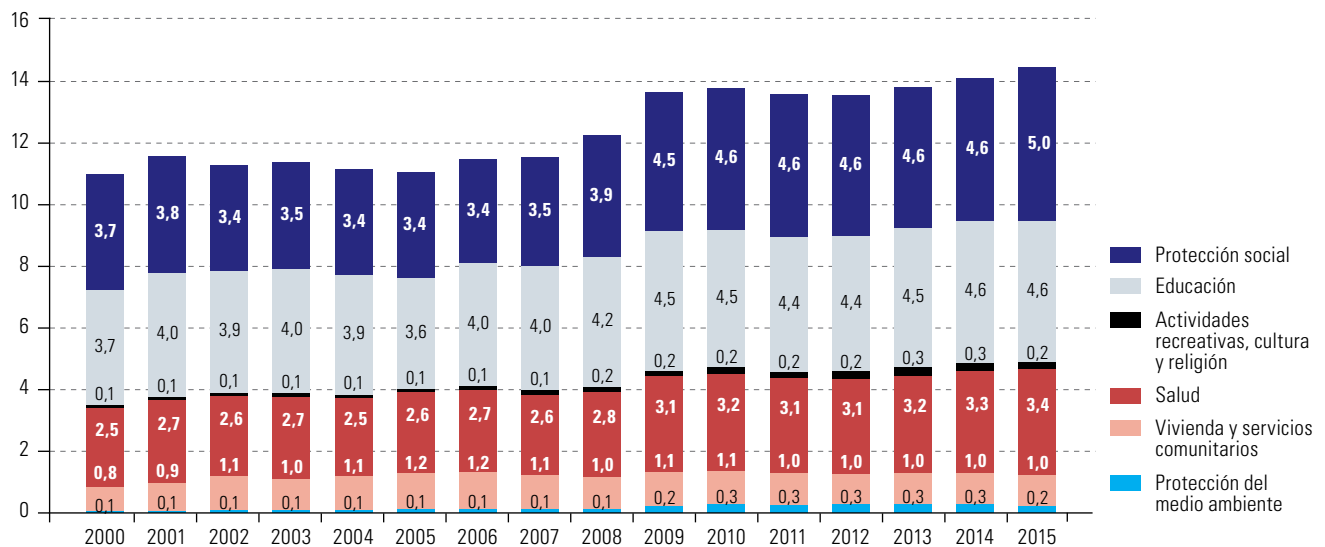
^a Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de los 19 países. Los países que se incluyen son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Para Panamá se cuenta con información hasta 2014 y para Venezuela (República Bolivariana de) hasta 2009.

Al analizar la evolución en los últimos cinco años, destaca el hecho de que mientras que educación muestra una relativa estabilidad en torno al 3,7% del PIB, la situación de la función de protección social es algo distinta, pues, si bien no cambia mucho entre 2010 y 2015, entre los dos últimos años de medición presenta un aumento de 0,3 puntos porcentuales del PIB. El gasto asociado a la función de salud, por su parte, muestra también un incremento en el último tiempo, de 0,1 puntos porcentuales del PIB cada año desde 2012.

Por otro lado, al considerar la cobertura institucional más amplia reportada por los países (véase el gráfico II.4) se observa que protección social, educación y salud nuevamente son las funciones prioritarias en términos de la asignación de recursos, con niveles que en 2015 llegan al 5,0%, el 4,6% y el 3,4% del PIB, respectivamente, y un incremento de por lo menos 0,9 puntos porcentuales del PIB desde el año 2000, en cada caso. En esta cobertura más amplia la función más relevante es protección social, mientras que a nivel de gobierno central es educación. Esto se debe a que en varios países se incorporan organismos de protección social del sector público que no forman parte del gobierno central. A continuación, se describe y analiza la evolución del gasto social por funciones del sector público, en orden de importancia.

Gráfico II.4

América Latina (19 países): gasto social del sector público, por funciones, 2000-2015^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 corresponden a la media aritmética de los valores de los 19 países. Los países que se incluyen son los siguientes: con una cobertura mayor que la de gobierno central: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Perú; con una cobertura de gobierno central: Chile, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Para Bolivia (Estado Plurinacional de) y Panamá se cuenta con información hasta 2014 y para Venezuela (República Bolivariana de) hasta 2009.

a) Protección social

El gasto en materia de protección social se refiere a los desembolsos destinados a servicios y transferencias a personas y familias que cubren las siguientes subfunciones de la protección social: enfermedad e incapacidad, edad avanzada, supérstites⁵, familia e hijos, desempleo, vivienda y exclusión social. Esta función cubre riesgos que puede enfrentar toda la población (por ejemplo, enfermedad, edad avanzada y desempleo), pero

⁵ El gasto asociado a supérstites corresponde a la protección social en forma de prestaciones en efectivo y en especie a los supérstites (es decir, sobrevivientes) de una persona fallecida (como el cónyuge, el excónyuge, los hijos, los nietos, los padres y otros familiares).

también riesgos asociados a problemas estructurales como la pobreza y la desigualdad (subfunción exclusión social, en que se incluyen, por ejemplo, los programas de transferencias condicionadas (PTC)). El gasto dirigido a la protección social representaba en 2015 un 5% del PIB como promedio regional. A nivel de países, la Argentina y el Brasil son los que, proporcionalmente, más recursos destinan a esta función, que concentra un 14,1% y un 13,2% del PIB, respectivamente, en 2015.

Si bien no se muestran las subcategorías de gasto de esta función, es preciso indicar que cuando esa información está disponible se observa que los recursos destinados a las políticas para población de edad avanzada representan más de la mitad del gasto en protección social.

Por otro lado, el gasto vinculado a la exclusión social representa un 25% del total destinado a esta función. Uno de sus componentes son los programas de transferencias condicionadas. Como señalan Cecchini y Atuesta (2017), tanto la cobertura poblacional como el gasto destinado a estos programas aumentaron considerablemente en los últimos 20 años: en 2015, la cobertura de los PTC llegaba a un quinto de la población de la región —132 millones de personas y 30 millones de hogares— con una inversión correspondiente al 0,27% del PIB regional, es decir, 114 dólares per cápita (a precios de 2010).

Para poder analizar a cabalidad esta función es imprescindible avanzar en una mayor desagregación de la información asociada a ella, dado que incluye tanto programas de protección social contributiva (edad avanzada y desempleo) como no contributiva (exclusión social, familia e hijos).

b) Educación

El gasto en educación se refiere a los desembolsos en los distintos niveles de enseñanza, desde el preescolar hasta el terciario, incluidos los servicios auxiliares y la investigación y desarrollo relacionados con la educación. La función de educación es la segunda más importante (a nivel de sector público) y representa un 4,6% del PIB como promedio regional, según los datos de 2015, mientras que en el año 2000 representaba un 3,7%. En esta función destaca el Estado Plurinacional de Bolivia, que es el país que más invierte en educación en la región, con un 8,2% del PIB en 2014, seguido por Costa Rica, que destina un 7,5% del PIB (véanse el anexo estadístico y el gráfico II.8). En este último país, la Constitución (artículo 78) establece un piso mínimo que garantiza el financiamiento de la educación⁶.

Esta evolución creciente de los recursos destinados al financiamiento de políticas en educación se explica por las modificaciones que han realizado los países de la región en aspectos normativos (aumento de los años de educación obligatoria en la mayoría de ellos⁷) y por el incremento de la cobertura y la calidad de la educación obligatoria. Efectivamente, si bien la tasa neta de escolarización en la educación primaria⁸ se encuentra estancada en un 92,3%, la de escolarización en la educación secundaria ha aumentado desde un 60,8% en 2000 hasta un 75,7% en 2013. También se han producido mejoras en la calidad educativa: el Tercer Estudio Regional Comparativo y

La función de educación es la segunda más importante (a nivel del sector público) y representó un 4,6% del PIB como promedio regional en 2015.

⁶ En el texto reformado en 2011 se establece que “en la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto”.

⁷ De los 19 países de la región incluidos en este análisis, solo 5 (Colombia, Costa Rica, Cuba, Panamá y República Dominicana) no han modificado el número de años de educación obligatoria después del año 2000 (véase Cetrángolo y Curcio, 2017).

⁸ La tasa neta de escolarización primaria expresa en qué medida la población que por su edad debiera estar asistiendo a la educación primaria efectivamente está escolarizada en ese nivel. Se calcula como el cociente entre las personas escolarizadas en el nivel primario que tienen la edad pertinente al nivel y el total de población de ese grupo de edad, multiplicado por cien.

Explicativo (TERCE) evidenció que el puntaje promedio regional de logros de aprendizaje mejoró en todos los grados y áreas evaluados (véase Cetrángolo y Curcio, 2017). Por cierto, no obstante los avances, aún se requiere un esfuerzo mayor para aumentar la cobertura en la educación secundaria y llegar a aquellos núcleos más excluidos de la población, así como esfuerzos importantes para mejorar la calidad en todos los niveles, que es la gran deuda pendiente en la región.

c) Salud

El gasto en salud incluye los desembolsos efectuados para servicios prestados a particulares y a colectivos. Esta es una de las tres funciones sociales más relevantes, que en la región representa en promedio un 3,4% del PIB según datos de 2015 y, como se dijo antes, muestra una tendencia al aumento (en el año 2000 llegaba al 2,5% del PIB). Esto se explica en parte por dos razones: i) el incremento de las enfermedades no transmisibles y crónicas, como consecuencia del envejecimiento de la población y la transición epidemiológica⁹, y ii) la expansión de la cobertura en salud¹⁰. La salud es, sin duda, una de las funciones a las cuales se seguirán dirigiendo recursos crecientes en los años venideros.

Entre los países incluidos en el análisis, en 2015 los mayores niveles de gasto en salud se registraron en la Argentina y Costa Rica, que destinaron a esta función un 7,1% y un 6,6% del PIB, respectivamente, seguidos por el Brasil (5,1%), Colombia (4,9%) y Chile (4,4%).

El gasto en salud, que representa un 3,4% del PIB muestra una tendencia al aumento por dos razones: el incremento de las enfermedades no transmisibles y crónicas, y la expansión de la cobertura de salud.

d) Protección del medio ambiente

El gasto en protección del medio ambiente incluye los desembolsos efectuados para el manejo de desechos y aguas residuales, la reducción de la contaminación, la protección de la biodiversidad y del paisaje y la investigación relacionada con la protección del medio ambiente. Dadas las características de gestión de las políticas y su financiamiento, es importante analizar esta función a nivel de sector público, es decir, incluyendo los niveles de gobierno subnacionales (que, en general, tienen a cargo el manejo de desechos) y las empresas públicas dedicadas al tratamiento de aguas residuales.

El gasto en esta función, si bien es relativamente reducido en porcentajes del PIB como promedio de la región (0,2% del PIB en 2015), muestra una tendencia al alza (desde un 0,1% que se registraba en 2000). Del conjunto de países analizados (véanse el anexo II.A1 y la Base de Datos de Inversión Social de la CEPAL), el Perú es el que más recursos destina a esta función, con un 1,4% del PIB a nivel de sector público, seguido por el Estado Plurinacional de Bolivia, con un 1,1% del PIB, y Colombia, con un 0,6% del PIB, ambos a nivel de gobierno general¹¹.

No solo los compromisos asumidos por los países en materia de desarrollo sostenible requieren que el gasto público en protección del medio ambiente vaya

⁹ Gottret y Schieber (2006) afirman que en el conjunto de los países del mundo, independientemente de su nivel de desarrollo económico, las necesidades de salud han cambiado debido a las menores tasas de fertilidad, la mayor esperanza de vida y la variación del peso relativo de las enfermedades, en favor de las crónicas. Estas transiciones demográficas y epidemiológicas constituyen un desafío para los sistemas de salud pública y las erogaciones que los financian.

¹⁰ Dmytraczenko y Almeida (2015) destacan que los países de América Latina han hecho progresos considerables en el avance hacia una cobertura universal de salud, con aumentos de la cobertura de la población y del acceso a servicios de salud e incrementos del gasto público en salud.

¹¹ Estos valores no son equivalentes a los que se derivan de las estimaciones hechas por la CEPAL a partir de las cuentas satélite sobre protección del medio ambiente disponibles para algunos países de América Latina.

umentando¹²; además, el acceso a saneamiento es fundamental en la medida en que previene enfermedades gastrointestinales que son causa de muerte, en particular en la niñez, así como la pérdida de años de vida saludable. Aún restan grandes desafíos y esfuerzos para lograr que los hogares cuenten con ese servicio básico y paliar las enormes desigualdades territoriales existentes en la materia (véase CEPAL, 2016c, en particular el capítulo IV).

e) Vivienda y servicios comunitarios

El gasto en vivienda y servicios comunitarios corresponde a los desembolsos destinados a urbanización (incluidas tanto la administración de asuntos de urbanización como la eliminación de tugurios relacionada con la edificación de viviendas, la construcción y remodelación de viviendas para el público en general o personas con necesidades especiales, además de la adquisición de terrenos necesarios para la construcción de viviendas), desarrollo comunitario, abastecimiento de agua y alumbrado público. Los países de la región, en promedio, destinaron a esta función un 1,0% del PIB en 2015. Del conjunto de países, la Argentina es el que más invierte en esta función, que concentró un 2,7% de su PIB en 2015, seguido por Nicaragua y Costa Rica, con un 2,3% del PIB cada uno.

El acceso a agua potable es esencial, tal como se mencionó con respecto al acceso a saneamiento; en este aspecto, si bien los avances han sido muy considerables en los países de América Latina, también persisten profundas desigualdades territoriales.

f) Actividades recreativas, culturales y religiosas

El gasto en actividades recreativas, culturales y religiosas corresponde a aquel dirigido al esparcimiento (actividades deportivas y culturales, radio y televisión) y los servicios religiosos. Esta función, a nivel regional, concentró un 0,2% del PIB en 2015. Los países que mayores recursos destinan a actividades recreativas y culturales, como proporción del PIB, son el Estado Plurinacional de Bolivia y Colombia, con un 1,1% y un 0,9% del PIB, respectivamente. En la Carta Cultural Iberoamericana, aprobada en 2006 por la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, se afirma el carácter fundamental de los derechos culturales y se reconoce que las culturas tradicionales indígenas y de las poblaciones afrodescendientes y migrantes son parte relevante de la cultura y constituyen un patrimonio esencial para la humanidad. Cabe destacar que en la X Conferencia Iberoamericana de Cultura, los Ministros y altas autoridades de cultura, reunidos en Valparaíso (Chile) en julio de 2007, acordaron “destinar al fomento de la cultura, de forma progresiva, un mínimo del 1% del presupuesto general de cada Estado” (véase CEPAL/OEI, 2014), por lo que se requieren esfuerzos mayores en la región para cumplir dicho compromiso.

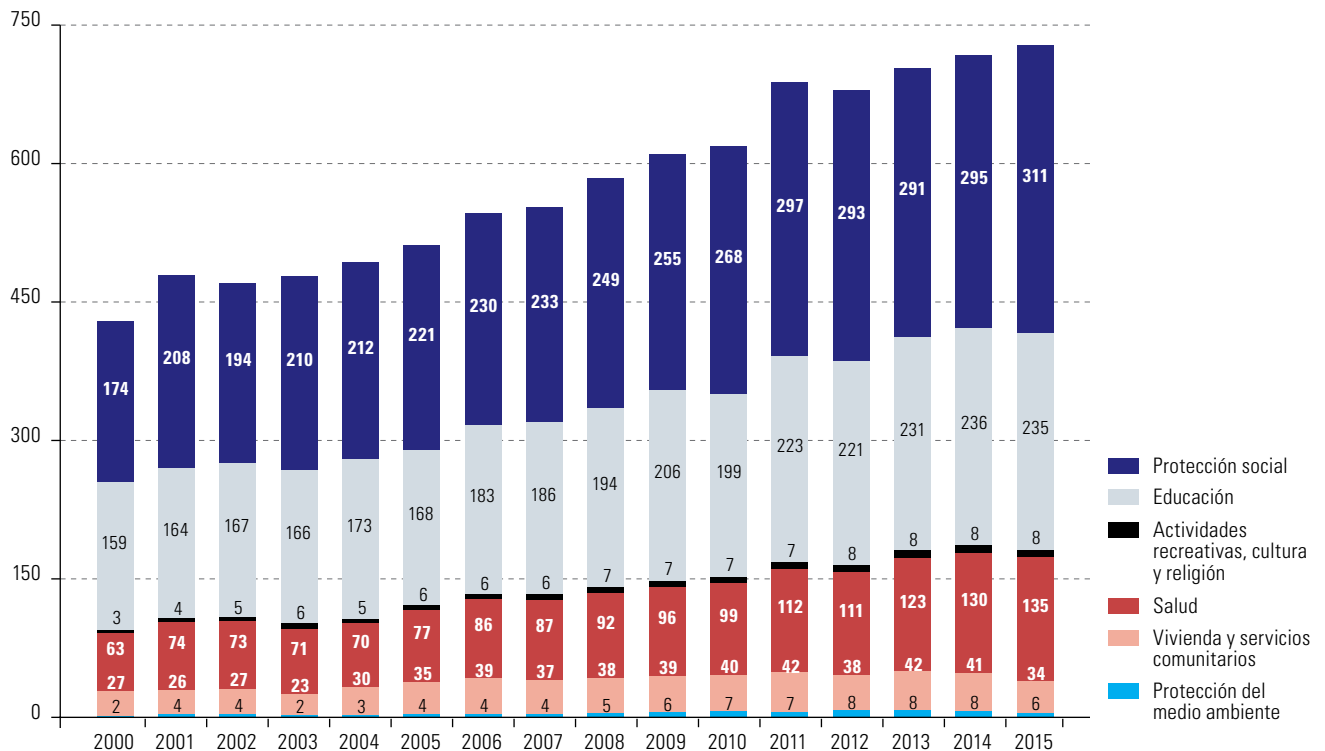
¹² En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible destacan los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados tanto con la sostenibilidad medioambiental del desarrollo, como con la protección del medio ambiente: Objetivo 6, “garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”; Objetivo 7, “garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos”; Objetivo 12, “garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”; Objetivo 13, “adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”; Objetivo 14, “conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”, y Objetivo 15, “proteger, restaurar y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad”.

3. Montos de recursos públicos destinados a financiar políticas sociales en la región

Analizar el gasto social medido en cantidades absolutas de recursos permite tener una visión complementaria a la expuesta hasta aquí, basada en los porcentajes del PIB. El gasto social como promedio simple de 19 países de la región alcanzó en 2015 un monto de 728 dólares per cápita en el caso de la cobertura de gobierno central. Como se puede observar en el gráfico II.5, este monto promedio representa un crecimiento en torno al 60% en relación con el registrado en el año 2000 y superior al 20% en los últimos cinco años.

Gráfico II.5

América Latina (19 países): gasto social per cápita del gobierno central, por funciones, 2000-2015^a
 (En dólares de 2010)



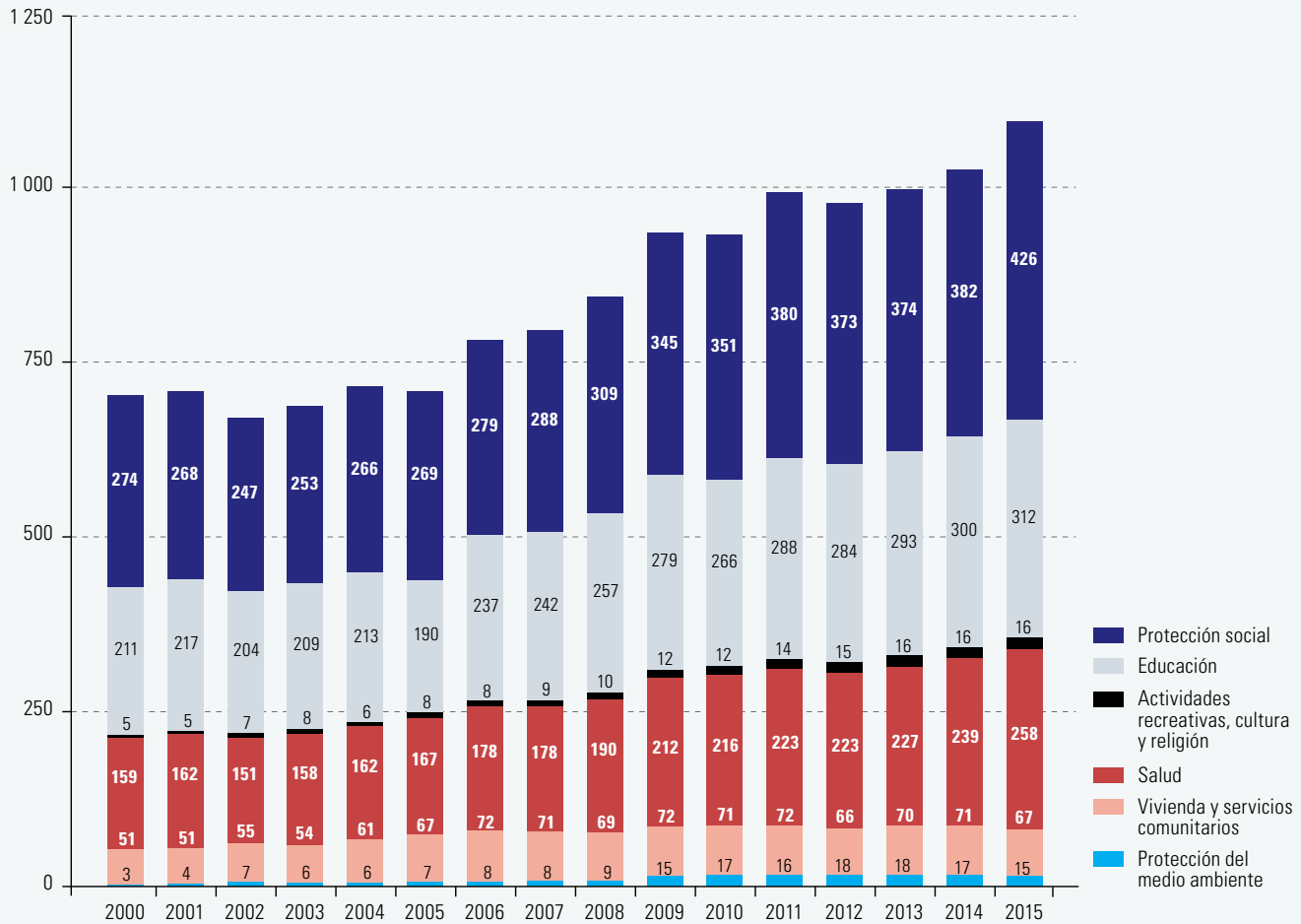
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de los 19 países. Los países que se incluyen son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Para Panamá se cuenta con información hasta 2014 y para Venezuela (República Bolivariana de) hasta 2009.

Al considerar información oficial del conjunto del sector público, el promedio del gasto social de los países de la región llega a 1.094 dólares per cápita en 2015 (véase el gráfico II.6) y presenta incrementos de casi un 50% respecto al monto del año 2000 y de casi un 10% en relación con el de 2010.

Gráfico II.6

América Latina (19 países): gasto social per cápita del sector público, por funciones, 2000-2015^a
 (En dólares de 2010)



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 los 19 países. Los países que se incluyen son los siguientes: con una cobertura mayor que la de gobierno central: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Perú; con una cobertura de gobierno central: Chile, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Para Bolivia (Estado Plurinacional de) y Panamá se cuenta con información hasta 2014 y para Venezuela (República Bolivariana de) hasta 2009.

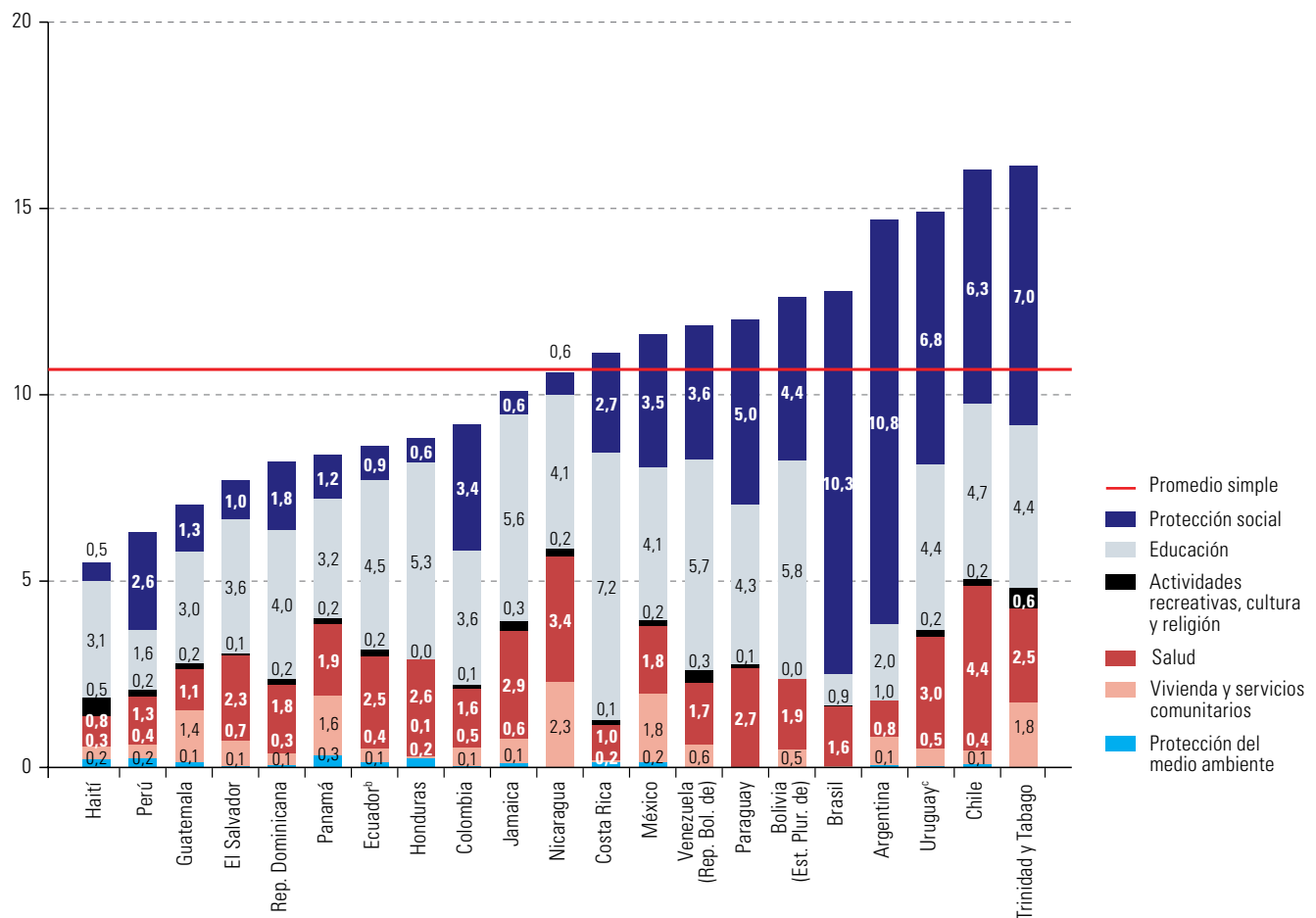
4. Análisis comparado entre países de la región

Si se analiza el gasto destinado a las funciones sociales, a nivel de gobierno central, Trinidad y Tabago y Chile figuran como los países que más invierten en dichas funciones en la región, con más del 16% del PIB, seguidos por el Uruguay, con el 14,9% del PIB (véase el gráfico II.7). Por otro lado, los países de Centroamérica (con la excepción de Costa Rica) aparecen, en general, como aquellos que registran menores cantidades de gasto total público y de gasto social en relación con su producto interno bruto.

Al considerar información oficial con cobertura de todo el sector público, la Argentina, el Brasil, Costa Rica, el Estado Plurinacional de Bolivia y Colombia son los países que aparecen como los que más invierten en la región en las funciones sociales, con más del 20% del PIB en cada caso (véase el gráfico II.8).

Gráfico II.7

América Latina y el Caribe (21 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2015^a
 (En porcentajes del PIB)



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

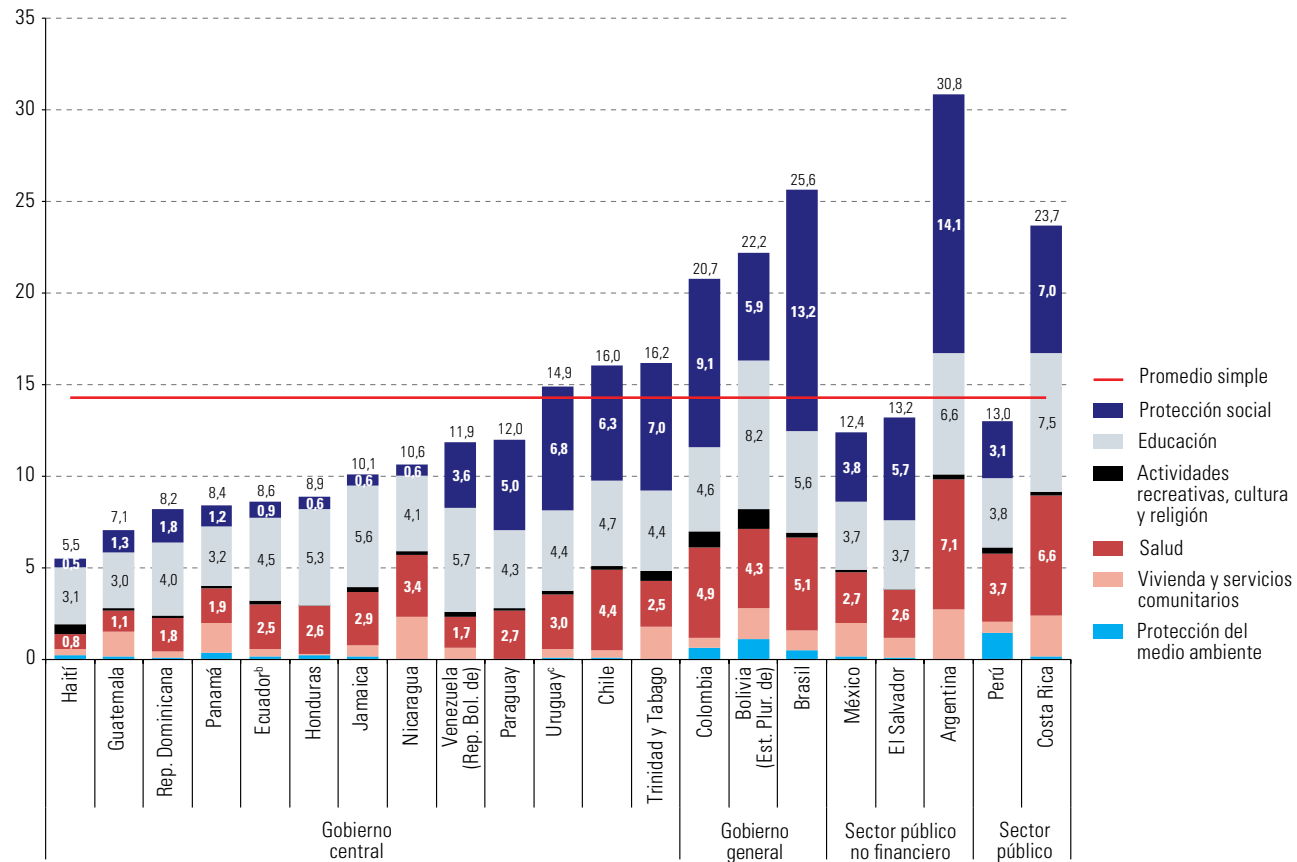
^a Los datos de Panamá corresponden a 2014 y los de la República Bolivariana de Venezuela a 2009. Tres países tienen años fiscales diferentes del año calendario: Haití y Trinidad y Tabago del 1 de octubre al 30 de septiembre, y Jamaica del 1 de abril al 31 de marzo. El Estado Plurinacional de Bolivia solo informa sobre las funciones sociales para la cobertura de administración central.

^b Los datos corresponden a la cobertura institucional de presupuesto general del Estado, que incluye la administración central y las entidades descentralizadas y autónomas. No incluye información del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

^c La información proviene de la Contaduría General de la Nación y considera solo la cobertura institucional de gobierno central. No incluye información de cajas de jubilación paraestatales, del organismo de protección social ni de Obras Sanitarias del Estado (OSE). Esta información no coincide con la serie histórica elaborada conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Gráfico II.8

América Latina y el Caribe (21 países): gasto social del sector público, por funciones, 2015^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 datos de Panamá corresponden a 2014 y los de la República Bolivariana de Venezuela a 2009. Tres países tienen años fiscales diferentes del año calendario: Haití y Trinidad y Tabago del 1 de octubre al 30 de septiembre, y Jamaica del 1 de abril al 31 de marzo. La cobertura es gobierno central para los países siguientes: Chile, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Los datos corresponden a la cobertura institucional de presupuesto general del Estado, que incluye la administración central y las entidades descentralizadas y autónomas. No incluye información del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

^c La información proviene de la Contaduría General de la Nación y considera solo la cobertura institucional de gobierno central. No incluye información de cajas de jubilación paraestatales, del organismo de protección social ni de Obras Sanitarias del Estado (OSE). Esta información no coincide con la serie histórica elaborada conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Economía y Finanzas.

5. Comparaciones internacionales

Cabe preguntarse cómo se sitúa América Latina con respecto a otras regiones del mundo, agrupaciones o países de fuera de la región, en materia de gasto público social. Como es de esperar, al comparar con la Unión Europea o los Estados Unidos se evidencia que la brecha es muy grande: en 2014, el promedio del gasto social de América Latina se situaba 20 puntos porcentuales del PIB más abajo que el promedio de la Unión Europea y casi 10 puntos del PIB más abajo que el valor de los Estados Unidos. En cambio, el promedio de América Latina se ubica en niveles muy similares al promedio de seis países seleccionados de Asia de los que existe información comparable sobre gasto social según la clasificación funcional (Filipinas, Japón, Malasia, República de Corea, Singapur y Tailandia) (véase el gráfico II.9). En cuanto a la composición del gasto social, se aprecia que la de América Latina es muy similar a la de los países de Asia, pero diferente de la que presentan las otras dos agrupaciones de países. En los Estados Unidos, por ejemplo, la función de salud es la que alcanza un mayor peso, de un 8,8% del PIB. En la Unión Europea, en cambio, la función de mayor peso es la de protección social, que llega a un 19,4% del PIB.

La ley de Wagner es una de las más antiguas hipótesis para explicar el crecimiento del tamaño del Estado en relación con el crecimiento de la economía de un país (Wagner, 1893). De acuerdo con esta “ley de la expansión de las actividades públicas,” si una economía crece también lo hará el tamaño de su sector público, por tres razones: i) se incrementarán las funciones administrativas y de protección del Estado debido a una sustitución de las actividades privadas por las públicas; ii) existirán mayores necesidades de provisión de bienes y servicios sociales y culturales, así como un aumento de las funciones públicas redistributivas y educativas (son bienes superiores y varían en una proporción mayor que la variación de la renta), y iii) se requerirá de una mayor intervención estatal para la regulación de los mercados (dado que los cambios tecnológicos y el mayor capital necesario para la explotación de ciertas actividades crean monopolios en manos de los privados) (Bird, 1971). Por ende, desde el punto de vista de Wagner, el proceso de crecimiento del gasto público puede ser visto como un resultado del crecimiento económico, a la inversa de la postura keynesiana, según la cual el crecimiento económico es resultado del gasto público. Como plantean Rodríguez, Venegas y Lima (2013), por sus relevantes implicaciones en materia de política económica, la relación entre gasto público y crecimiento económico ha sido ampliamente estudiada en términos teóricos y empíricos para un gran número de países, desarrollados y en desarrollo, aunque con resultados mixtos y contradictorios.

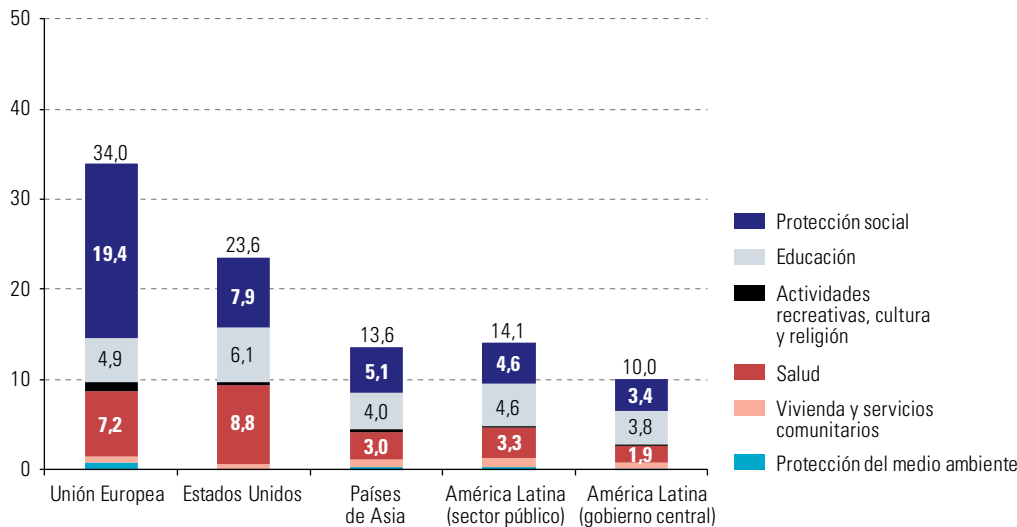


Gráfico II.9
 Unión Europea (28 países), Estados Unidos, América Latina (19 países) y Asia (6 países): gasto público social, 2014^a
 (En porcentajes del PIB)

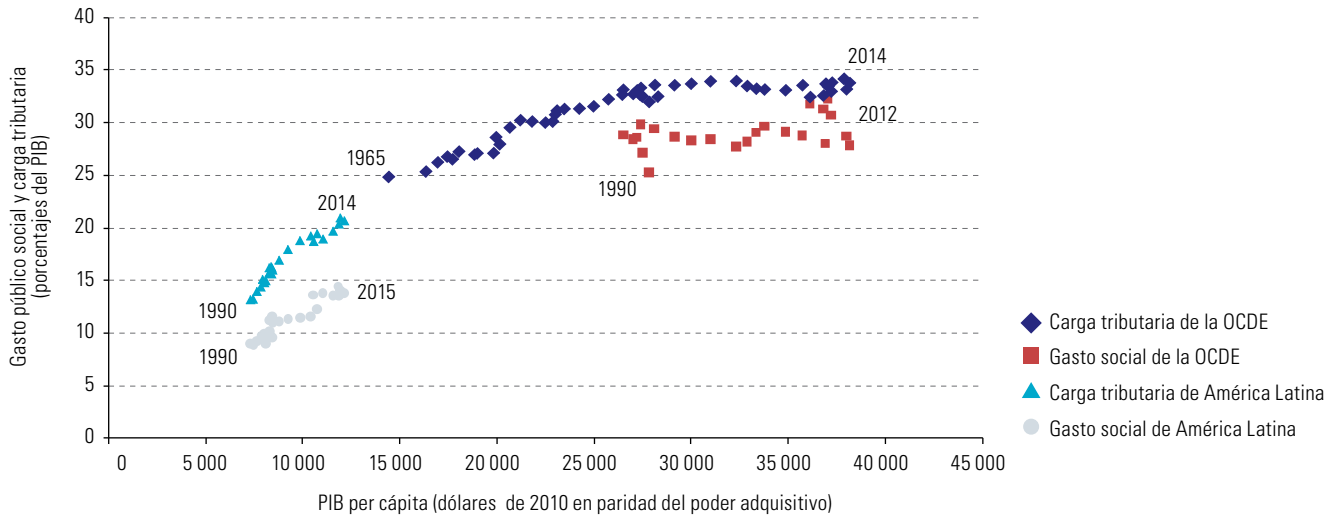
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y del Fondo Monetario Internacional (FMI).

^a En los casos de la Unión Europea y los Estados Unidos la cobertura es gobierno general. Los países seleccionados de Asia son: Filipinas (administración central), Japón (gobierno general), Malasia (administración central), República de Corea (gobierno general), Singapur (gobierno central) y Tailandia (gobierno central). Los países incluidos de América Latina son: con una cobertura mayor que la de gobierno central en la columna correspondiente a sector público: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Perú; con una cobertura de gobierno central en ambas columnas: Chile, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) (en este caso, el dato es de 2009).

En consecuencia, es interesante observar la evolución a largo plazo del gasto social y del PIB per cápita en distintas regiones. Con ese propósito, se analiza una serie desde 1990 hasta 2015 para América Latina y desde 1990 hasta 2012 para los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Las series son comparables por cuanto se incluyen las mismas seis funciones sociales consideradas por la CEPAL. También se puede observar la carga tributaria que permite financiar el gasto público de manera sostenible. Como ya se mencionó, la brecha de América Latina con otros grupos de países (Unión Europea y Estados Unidos) es grande: ya en 1965, los países de la OCDE habían alcanzado niveles de PIB per cápita y de carga tributaria superiores a los que se observaron en los países de América Latina en 2014 (véase el gráfico II.10 y Arenas de Mesa, 2016).

Gráfico II.10

América Latina y países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): gasto público social, carga tributaria y PIB per cápita^a, 1990-2015
 (En porcentajes del PIB y dólares de 2010 en paridad del poder adquisitivo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y del Fondo Monetario Internacional (FMI).

^a Tanto en las series de América Latina como de la OCDE se consideran sociales las siguientes funciones: i) protección del medio ambiente, ii) vivienda y servicios comunitarios, iii) salud, iv) actividades recreativas, cultura y religión, v) educación y vi) protección social.

Cabe pensar que a medida que vaya aumentando su PIB per cápita, los países de la región también podrán incrementar su gasto social y su capacidad de financiamiento de las políticas públicas. Esta necesidad de expansión parece aún más evidente a la luz de los compromisos establecidos en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

B. Presente y futuro del gasto social: una mirada desde los presupuestos en el período 2015-2017

La información contenida en los presupuestos de 2016 y 2017 de los países de América Latina indica que los países de América del Sur están ajustando su gasto público social, mientras que los países de Centroamérica, por el contrario, están aumentando los recursos para el financiamiento de las políticas sociales.

En esta sección se presenta la información contenida en los presupuestos de los países de América Latina desde una perspectiva funcional, como una forma de estimar las prioridades que los Gobiernos están dando a las distintas políticas sociales para el presente año, analizarlas a la luz de la fase del ciclo económico vigente y poder contrastar también lo programado con lo realmente ejecutado.

El presupuesto público es el instrumento de política fiscal más importante de un país. En él se resume la disponibilidad de recursos para cada área, unidad

y programa gubernamental, y se rige de acuerdo con un marco legal establecido (Marcel, Guzmán y Sangines, 2014). El ciclo presupuestario consta de cinco etapas sucesivas: i) la etapa de programación, cuyo objetivo central es identificar las prioridades principales; ii) la etapa de formulación, que se concreta en la entrega por parte del Poder Ejecutivo del proyecto de presupuesto al Poder Legislativo para su discusión; iii) la fase de aprobación del proyecto de presupuesto por parte del Poder Legislativo, para convertirlo en Ley de Presupuesto¹³; iv) la fase de ejecución de la Ley de Presupuesto, y finalmente v) la fase de control y evaluación (véase una descripción de cada etapa en el cuadro II.1). El presupuesto incluye procesos de decisión y negociación que cruzan al conjunto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y diferentes actores de la sociedad civil.

Cuadro II.1

El ciclo presupuestario

Etapas	Calendario ^a	Objetivo	Insumos	Producto	Actores
Programación	Año 1: abril-mayo	Identificación de las prioridades de la asignación de recursos	Programa de gobierno, plan de desarrollo, propuestas sectoriales	Estructura programática del presupuesto, sectores prioritarios	Ministerios de Finanzas y de Planificación, Presidencia
Formulación	Año 1: junio-agosto	Asignación eficiente de recursos dentro del contexto macroeconómico	Prioridades programáticas, desempeño del ejercicio anterior, compromisos legales, propuestas sectoriales y resultados esperados	Proyecto de presupuesto	Ministerios sectoriales, organismos públicos, Ministerio de Finanzas, Presidencia
Aprobación	Año 1: septiembre-diciembre	Autorización legal para disponer de los recursos públicos	Propuestas del Ejecutivo, informes de entidades externas, opiniones de los parlamentarios	Ley de presupuesto	Poder Legislativo, líderes de opinión, sociedad civil, Ministerio de Finanzas
Ejecución	Año 2: enero-diciembre	Aplicación de los recursos públicos	Presupuesto aprobado, normas sobre administración financiera, cambios en el entorno, contingencias	Presupuesto ejecutado	Ministerios sectoriales, organismos públicos
Control y evaluación	Año 3: enero-marzo	Verificación del cumplimiento de las obligaciones legales y los compromisos de gestión	Ejecución presupuestaria, indicadores de gestión, evaluaciones de impacto, auditorías	Informes, rendición de cuentas, evaluación de impacto	Órganos de control interno y externo, órganos de evaluación y planificación

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Marcel, M. Guzmán y M. Sangines, *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2014.

^a Se presenta un calendario genérico que corresponde al caso de países cuyo ciclo presupuestario coincide con el calendario anual (1 de enero a 31 de diciembre).

Para avanzar en el análisis funcional del gasto social y tener una visión hacia el futuro de las decisiones de política de los países, se requiere identificar si los presupuestos presentan la información según el clasificador funcional, que permita saber en qué se prevé gastar o erogar, independientemente de qué entidad del Gobierno lo haga.

¹³ Puede suceder que el Poder Legislativo rechace el proyecto de presupuesto del Ejecutivo. Dependiendo del país, existen tres posibles salidas a esa situación: i) que el Gobierno suspenda sus funciones hasta que el Poder Legislativo apruebe el presupuesto (esta opción no existe en ninguno de los países de América Latina); ii) que se adopte el mismo presupuesto del año anterior, y iii) que se promulgue el presupuesto propuesto por la Presidencia.

En relación con los presupuestos de 2016 y 2017, en promedio, los países de la región se han mostrado cautelosos, en el sentido de que han presupuestado gastos totales y sociales menores a los de 2015.

Hasta ahora, la CEPAL no había indagado si los países informan sus gastos presupuestados por finalidad, es decir, si las cifras de gasto en las etapas de formulación y aprobación del ciclo presupuestario están desagregadas según la función a la que van dirigidas, ni tampoco había recopilado esa información, sino que solo disponía de estimaciones del gasto ejecutado, como las presentadas en la sección A de este capítulo. Como se puede ver en el anexo II.A1, en la región existen 15 países que sí lo hacen. Vale la pena destacar que muchas veces el clasificador que utilizan es un clasificador propio (y no el recomendado a nivel internacional), o un clasificador institucional/administrativo. Solo cinco países (Colombia, Costa Rica, Guatemala, República Dominicana y Trinidad y Tabago) están aplicando la Clasificación de las funciones de gobierno (CFG) de uso internacional.

En este ejercicio se analiza el gasto presupuestado para los años fiscales 2016 y 2017. Se muestran los resultados de 12 países de los 15 analizados. No se incluyen los datos del Paraguay, Trinidad y Tabago y el Uruguay, en el primer caso porque el país presenta su ley de presupuesto en términos funcionales para el sector público incluidas empresas financieras, cobertura que no permite hacer comparaciones con los gastos ejecutados que corresponden a una cobertura institucional menor (administración central), en el segundo caso por falta de información oficial sobre los supuestos macroeconómicos para 2017 y en el tercer caso por falta de información suficiente para su procesamiento.

En el gráfico II.11 se muestran los datos sobre gasto total y social del conjunto de 12 países considerados, obtenidos de los presupuestos. Se observa que en relación con los presupuestos de 2016 y 2017, en promedio, los países de la región se han mostrado cautelosos, en el sentido de que han presupuestado gastos totales y sociales menores que los de 2015. El gráfico permite también comparar el gasto ejecutado en 2015 con el presupuestado para ese año y observar que el gasto total real fue 1 punto porcentual del PIB menor que el programado; llama la atención, además, que sean las funciones sociales aquellas que muestran una ejecución menor que la presupuestada.

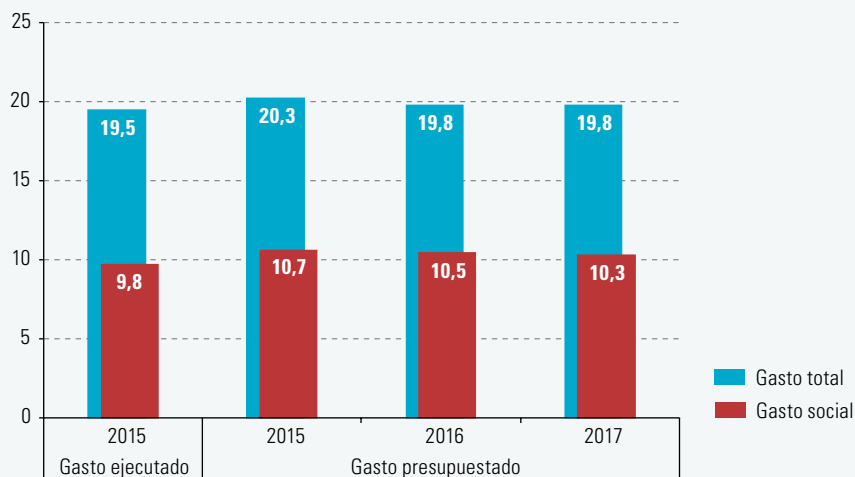
La CEPAL ha estimado que el PIB de América Latina y el Caribe disminuyó un 1,1% en 2016 y debiera aumentar un 1,1% en 2017. La región se encuentra inmersa en un proceso de desaceleración y contracción de la actividad económica desde 2011. Los resultados negativos de la actividad de 2016 en la región obedecen fundamentalmente a la reducción del crecimiento que presentan la mayoría de las economías de América del Sur y la contracción de algunas de ellas, como la Argentina, el Brasil, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de), en un contexto económico de incertidumbre. Por otro lado, las economías de Centroamérica (Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) mantienen un ritmo de crecimiento significativo, aunque muestran una desaceleración respecto a 2015, ya que su expansión disminuyó del 4,7% ese año al 3,6% en 2016 y se proyecta también un 3,6% para 2017. La situación es muy diferente en América del Sur, donde la tasa de variación del PIB fue de un -2,4% en 2016 y se estima que será de un 0,6% en 2017.

En ese contexto económico, las decisiones tomadas por cada uno de los países en materia de gasto social presupuestado para 2016 y 2017, por funciones, se muestran en el cuadro II.2, donde también se incluye el gasto de 2015 (presupuestado y ejecutado). Se observa que tres países aumentarían su gasto social en 2017 (Argentina, Guatemala y República Dominicana), seis lo disminuirían (Brasil, Colombia, El Salvador, México, Nicaragua y Perú) y tres lo mantendrían constante (Costa Rica, Honduras y Panamá).

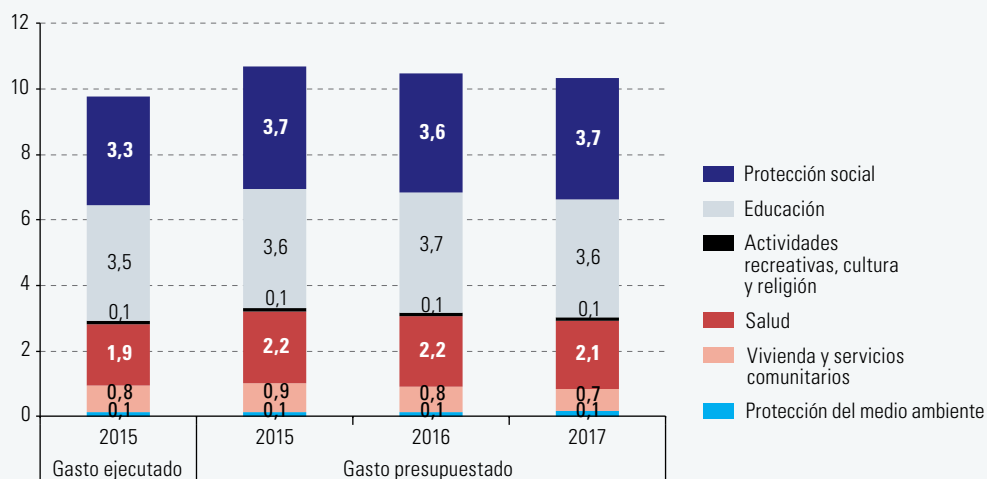
Gráfico II.11

América Latina (12 países): gasto ejecutado y presupuestado, por funciones, 2015-2017^a
 (En porcentajes del PIB)

A. Gasto total y social



B. Gasto social, por funciones



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de los 12 países. Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana.

Cuadro II.2

América Latina (12 países): gasto social del gobierno central ejecutado y presupuestado, por funciones, 2015-2017^a
 (En porcentajes del PIB)

País	Función	Año			
		Gasto ejecutado	Gasto presupuestado		
			2015	2015	2016
Argentina	Gasto social	14,7	14,0	13,7	15,5
	Protección del medio ambiente	0,1	0,1	0,1	0,1
	Vivienda y servicios comunitarios	0,8	0,8	0,7	0,5
	Salud	1,0	0,9	0,9	0,9
	Actividades recreativas, cultura y religión	0,0	0,0	0,0	0,0
	Educación	2,0	2,1	2,0	2,0
	Protección social	10,8	10,2	10,1	12,1
	Tasa de variación del PIB		2,5	-2,0	2,0
Brasil	Gasto social	12,8	13,8	13,5	12,2
	Protección del medio ambiente	0,0	0,2	0,0	0,0
	Vivienda y servicios comunitarios	0,0	0,1	0,1	0,1
	Salud	1,6	1,9	1,8	1,6
	Actividades recreativas, cultura y religión	0,0	0,1	0,0	0,0
	Educación	0,9	1,2	0,9	0,9
	Protección social	10,3	10,4	10,6	9,6
	Tasa de variación del PIB		-3,9	-3,6	0,4
Colombia	Gasto social	9,2	14,7	13,4	13,1
	Protección del medio ambiente	0,1	0,2	0,1	0,1
	Vivienda y servicios comunitarios	0,5	0,3	0,3	0,3
	Salud	1,6	2,8	2,9	2,8
	Actividades recreativas, cultura y religión	0,1	0,2	0,2	0,2
	Educación	3,6	3,2	3,1	3,1
	Protección social	3,4	8,0	6,9	6,7
	Tasa de variación del PIB		3,1	2,0	2,4
Costa Rica	Gasto social	11,1	13,0	12,9	12,8
	Protección del medio ambiente	0,2	0,1	0,1	0,1
	Vivienda y servicios comunitarios	0,0	0,1	0,1	0,1
	Salud	1,0	0,9	0,9	0,9
	Actividades recreativas, cultura y religión	0,1	0,2	0,2	0,2
	Educación	7,2	7,6	7,6	7,6
	Protección social	2,7	4,2	4,1	4,0
	Tasa de variación del PIB		3,7	4,1	4,1
El Salvador	Gasto social	7,7	7,2	6,9	6,2
	Protección del medio ambiente	0,1	0,1	0,1	0,1
	Vivienda y servicios comunitarios	0,7	0,5	0,1	0,1
	Salud	2,3	2,4	2,4	2,2
	Actividades recreativas, cultura y religión	0,1	0,0	0,0	0,0
	Educación	3,6	3,6	3,5	3,4
	Protección social	1,0	0,7	0,9	0,4
	Tasa de variación del PIB		2,5	2,2	2,5
Guatemala	Gasto social	7,1	8,0	7,2	7,6
	Protección del medio ambiente	0,1	0,2	0,2	0,2
	Vivienda y servicios comunitarios	1,4	1,8	1,4	1,4
	Salud	1,1	1,1	1,0	1,2
	Actividades recreativas, cultura y religión	0,2	0,2	0,2	0,2
	Educación	3,0	3,1	3,1	3,1
	Protección social	1,3	1,6	1,3	1,4
	Tasa de variación del PIB		4,1	3,3	3,4
Honduras	Gasto social	8,9	8,9	9,5	9,6
	Protección del medio ambiente	0,2	0,2	0,2	0,1
	Vivienda y servicios comunitarios	0,1	0,1	0,3	0,1
	Salud	2,6	2,8	3,1	2,7
	Actividades recreativas, cultura y religión	0,0	0,0	0,0	0,0
	Educación	5,3	5,0	5,2	5,1
	Protección social	0,6	0,8	0,8	1,6
	Tasa de variación del PIB		3,6	3,5	3,7

Cuadro II.2 (conclusión)

País	Función	Año			
		Gasto ejecutado	Gasto presupuestado		
			2015	2015	2016
México	Gasto social	12,4	12,2	12,1	11,3
	Protección del medio ambiente	0,2	0,2	0,1	0,1
	Vivienda y servicios comunitarios	1,8	1,4	1,4	1,0
	Salud	2,7	2,8	2,8	2,6
	Actividades recreativas, cultura y religión	0,2	0,2	0,1	0,1
	Educación	3,7	3,9	3,8	3,5
	Protección social	3,8	3,7	3,9	4,0
	Tasa de variación del PIB		2,5	2,0	1,9
Nicaragua	Gasto social	10,6	10,8	10,9	10,6
	Protección del medio ambiente	0,0	0,0	0,0	0,0
	Vivienda y servicios comunitarios	2,3	2,3	2,2	2,2
	Salud	3,4	3,4	3,5	3,3
	Actividades recreativas, cultura y religión	0,2	0,2	0,2	0,3
	Educación	4,1	4,2	4,6	4,4
	Protección social	0,6	0,6	0,6	0,5
	Tasa de variación del PIB		4,9	4,8	4,6
Panamá	Gasto social	8,4	10,3	10,1	10,0
	Protección del medio ambiente	0,3	0,0	0,1	0,1
	Vivienda y servicios comunitarios	1,6	2,3	2,0	2,1
	Salud	1,9	3,8	3,7	3,6
	Actividades recreativas, cultura y religión	0,2	0,0	0,0	0,0
	Educación	3,2	3,6	3,8	3,7
	Protección social	1,2	0,5	0,5	0,5
	Tasa de variación del PIB		5,8	5,2	5,2
Perú	Gasto social	6,3	7,1	7,0	6,5
	Protección del medio ambiente	0,2	0,4	0,5	0,8
	Vivienda y servicios comunitarios	0,4	0,5	0,4	0,2
	Salud	1,3	1,4	1,3	1,2
	Actividades recreativas, cultura y religión	0,2	0,1	0,1	0,2
	Educación	1,6	2,2	2,4	2,1
	Protección social	2,6	2,5	2,3	2,1
	Tasa de variación del PIB		3,3	3,9	3,5
República Dominicana	Gasto social	8,2	8,3	8,2	8,4
	Protección del medio ambiente	0,1	0,1	0,1	0,1
	Vivienda y servicios comunitarios	0,3	0,3	0,3	0,3
	Salud	1,8	1,9	1,8	2,0
	Actividades recreativas, cultura y religión	0,2	0,2	0,2	0,1
	Educación	4,0	4,1	4,1	4,2
	Protección social	1,8	1,8	1,8	1,7
	Tasa de variación del PIB		7,0	6,4	5,3

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

^a La información sobre tasa de variación del PIB es de la CEPAL. Los países que disponen de información presupuestaria con cobertura de gobierno central son la Argentina (administración nacional), el Brasil (gobierno federal), Colombia (presupuesto general de la nación), Costa Rica, El Salvador, México (presupuesto de egresos de la federación), Nicaragua, Panamá, el Perú (gobierno nacional) y la República Dominicana, mientras que Guatemala y Honduras informan sobre administración central.

Entre los datos que se muestran, se observa que la Argentina y el Brasil son los dos países de América del Sur cuyo PIB presentó un crecimiento negativo en 2016. El difícil contexto económico que atraviesan ha influido en el gasto social, como se puede observar en el cuadro II.2. En la Argentina, la devaluación cambiaria de diciembre de 2015 (de un 40% en una jornada) afectó fuertemente los salarios, las jubilaciones y las transferencias del sistema de protección social, pues se estima que entre 2015 y 2016 los montos desembolsados se redujeron un 3,3% en términos reales (CEPAL, 2016b). Para 2017, la Argentina presupuesta hacer incrementos en la función de protección social (que debería alcanzar el 12,07% del PIB), manteniendo y expandiendo diversos programas de transferencias monetarias para la población (como la asignación universal por hijo y las asignaciones familiares) y creando un programa de reparación histórica para jubilados y pensionados (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, 2017). El Brasil, por su lado, está presentando un presupuesto de ajuste fiscal, a la vez que ha tramitado una propuesta de enmienda constitucional (conocida como PEC 95, de 2016¹⁴), cuyo objetivo es establecer un techo al crecimiento del gasto público para frenar el aumento de la deuda pública, que estará vigente durante los próximos 20 años. Llama la atención el hecho de que, estando los dos países en fases recesivas, la Argentina y el Brasil hayan tomado decisiones opuestas sobre su gasto social para 2017: en el caso del Brasil claramente procíclico y en el de la Argentina, en cambio, contracíclico. Finalmente, los dos países restantes de América del Sur, Colombia y el Perú, también presentan presupuestos para 2017 con gastos totales y sociales ajustados, es decir, inferiores a los gastos correspondientes de los presupuestos de 2016 (medidos en porcentajes del PIB).

Para 2017, México presentó por segundo año consecutivo un presupuesto de egresos que apunta a una consolidación fiscal, reduciendo el gasto programable con respecto al año anterior. El ajuste, sin embargo, se realiza de acuerdo con las consideraciones presupuestarias entregadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que identifica los programas presupuestarios prioritarios para reducir las carencias en cada una de las dimensiones de la medición oficial de la pobreza en México, así como aquellos orientados a atender cada uno de los derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social. Aún así, se puede observar que en todas las funciones se produjo un ajuste, excepto en la función de protección social.

Los países de Centroamérica que muestran presupuestos para 2017 con un aumento de su gasto total con respecto al de 2016 son Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá y la República Dominicana. El gasto social para 2017 de estos países se mantiene o aumenta levemente en porcentajes del PIB, lo que significa un aumento en términos de recursos para las políticas sociales. En el caso de la República Dominicana, destacan los aumentos de recursos destinados a educación en 2016 y 2017, en conformidad con el Pacto Nacional para la Reforma Educativa en la República Dominicana (2014-2030) (en particular, con su artículo 8.1 sobre el financiamiento mínimo de la educación preuniversitaria, fijado en un 4% del PIB). Por otro lado, destacan los casos de El Salvador y Nicaragua, que han presentado presupuestos para 2017 con disminuciones del gasto total y social.

¹⁴ Véase el texto de la enmienda en [en línea] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm.

C. Conclusiones

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye un ambicioso intento de los países por establecer un amplio consenso mundial para avanzar simultáneamente en los pilares social, económico y ambiental del desarrollo sostenible. Todo avance sustancial dependerá, entre otros medios de implementación movilizados, de la capacidad de movilización interna de recursos suficientes, no solo para aspectos directamente vinculados a la inclusión y el bienestar social, sino además para apuntalar la protección y sostenibilidad del medio ambiente. Debido a lo anterior, la medición de la inversión social y el análisis de su composición y evolución en el tiempo, así como de los sesgos redistributivos y la eficiencia que la caracterizan deberán acompañar la implementación de los ODS. El esfuerzo por ampliar y mejorar la información sobre gasto social realizado en este capítulo con la colaboración de los países de la región representa un gran avance en esa dirección. Mejores mediciones posibilitan mejores análisis y decisiones por parte de los países.

En la primera sección de este capítulo se vio que, en promedio, en 2015 los países de la región destinaron al financiamiento de sus políticas públicas sociales el 10,5% del PIB a nivel de gobierno central y el 14,5% a nivel de sector público. En ambos casos es el mayor nivel de gasto social registrado en la región, después del cambio de nivel observado en 2009 como reacción frente a la crisis de las hipotecas de alto riesgo de 2008. Los países que destinan mayores recursos a las funciones sociales son la Argentina, el Brasil, Colombia y Costa Rica, con más del 20% del PIB. Por otro lado, los países que menores recursos destinan son Guatemala y Haití, con menos del 8% del PIB. Al analizar por funciones sociales, destacan la Argentina y el Brasil como los países que más recursos destinan a protección social (más de 13% del PIB en 2015); Bolivia (Estado Plurinacional de) y Costa Rica como los países que más recursos destinan a educación (más de 7% del PIB en 2015), y nuevamente la Argentina y Costa Rica como los que más recursos destinan a salud (más de 6% del PIB en 2015).

En la segunda sección del capítulo se profundizó en la información contenida en los presupuestos públicos de los países desde una perspectiva funcional, lo que permite prever, sobre todo en países de América del Sur, una baja del nivel del gasto en las funciones sociales para 2017, lo que podría tener un impacto directo en la población en un escenario de desaceleración económica.

En este contexto, la CEPAL llama una vez más a resguardar y cautelar el financiamiento de las políticas sociales, para dar sostenibilidad a los logros alcanzados, hacer frente a los desafíos vigentes y poder avanzar hacia la consecución de los Objetivos acordados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La medición de la inversión social y el análisis de su composición y evolución en el tiempo, así como los sesgos redistributivos y la eficiencia deberán acompañar la implementación de los ODS.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. (2016), *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina* (LC/G.2688-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bird, R. M. (1971), "Wagner's Law of Expanding State Activity", *Public Finance*, vol. 26, N° 1.
- Cecchini, S. y B. Atuesta (2017), "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", inédito.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- _____(2016b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe* (LC/G.2698-P), Santiago.
- _____(2016c), *La matriz de la desigualdad en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2), Santiago.
- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2014), *Cultura y desarrollo económico en Iberoamérica*, Madrid.
- Cetrángolo, O. y J. Curcio (2017), "Financiamiento y gasto educativo en América Latina y el Caribe con especial referencia a su impacto sobre la equidad", inédito.
- Collinao, M. P. y otros (2016), "Estimación de las erogaciones sociales a partir del sistema de cuentas nacionales: una propuesta para las funciones de educación, salud y protección social", *Manuales de la CEPAL*, N° 5 (LC/L.4273), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014* [en línea] https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_SPA.pdf.
- _____(2001), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001* [en línea] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/pdf/all.pdf>.
- Marcel, M., M. Guzmán y M. Sangines (2014), *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (2017), "Mensaje presidencial del Proyecto de Presupuesto 2017 de la República Argentina", Buenos Aires [en línea] <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/proy2017/mensaje/mensaje2017.pdf>.
- Naciones Unidas (2001), "Clasificaciones de gastos por finalidades", *Informes Estadísticos Serie M*, N° 84 (ST/ESA/STAT/SER.M/84), Nueva York.
- Rodríguez, D., F. Venegas y V. Lima (2013), "La Ley de Wagner versus la hipótesis keynesiana: el caso de México, 1950-2009", *Investigación Económica*, vol. LXXII, N° 283, enero-marzo.
- Tromben, V. (2016), "Gasto social y ciclo económico en América Latina y el Caribe", *serie Políticas Sociales*, N° 219 (LC/L.4245), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Wagner, A. (1893), *Grundlegung der politischen Ökonomie*, Leipzig.

Anexo II.A1

Cuadro II.A1.1

América Latina (15 países): clasificador presupuestario (etapa de aprobación del proyecto de presupuesto) para analizar el gasto por funciones

País	Clasificador	Documento	Fuente (entidad de gobierno)
Argentina	Finalidad-función	Ley de presupuesto	Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, Oficina Nacional de Presupuesto
Brasil	Funcional	Ley (autorizado)	Senado Federal, Presupuesto Público Federal
Colombia	Funcional (Clasificación de las funciones del gobierno (CFG))	Ley	Ministerio de Hacienda, anexo al mensaje presidencial Proyecto de Presupuesto General de la Nación
Costa Rica	Funcional (Clasificación de las funciones del gobierno (CFG))	Presupuesto autorizado	Ministerio de Hacienda, Ley de Presupuesto de la República 2017
El Salvador	Área-institución	Votado	Ministerio de Hacienda, mensaje del proyecto de ley de presupuesto
Guatemala	Finalidad (Clasificación de las funciones del gobierno (CFG))	Aprobado	Ministerio de Finanzas Públicas, presupuesto
Honduras	Finalidad-función	Aprobado por el Congreso	Secretaría de Finanzas, Dirección General de Presupuesto
México	Funciones	Presupuesto de egresos	Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación
Nicaragua	Funcional	Presupuesto actualizado	Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Informe de liquidación del presupuesto general de la República
Panamá	Institucional	Presupuesto	Ministerio de Economía y Finanzas, Gaceta Oficial Digital 2015-2016
Paraguay	Funcional	Ley de presupuesto	Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto
Perú	Funcional	Aprobación presupuestal	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Presupuesto del Sector Público
República Dominicana	Funcional (Clasificación de las funciones del gobierno (CFG))	Presupuesto aprobado	Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES) del Ministerio de Hacienda, Ley de Presupuesto General del Estado
Trinidad y Tabago	Funcional (Clasificación de las funciones del gobierno (CFG))	Revisado	Ministerio de Hacienda, <i>Draft Estimates of Expenditure for the Financial Year 2017</i>
Uruguay	Área programática	Asignación presupuestal	Contaduría General de la Nación (CGN), rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal.

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

Cuadro II.A1.2

América Latina y el Caribe (22 países): gasto público social como proporción del PIB en moneda local a precios corrientes, 2000 a 2015
(En porcentajes del PIB)

País	Cobertura	Período															
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	GC	9,5	9,4	8,1	7,8	7,9	8,2	8,6	9,3	9,4	11,6	11,4	11,6	12,5	13,4	13,4	14,7
	SPNF	20,1	20,7	18,3	17,9	17,7	14,3	19,2	20,9	21,8	26,0	24,8	25,6	27,1	28,3	28,1	30,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	GC	11,5	12,4	13,3	13,3	12,9	12,4	11,8	11,7	11,5	13,0	12,3	11,2	11,0	10,9	11,6	12,6
	GG	15,7	17,1	17,1	17,5	16,9	17,5	16,5	17,1	18,0		18,1	17,5	18,3	20,1	22,2	
Brasil	GC		11,3	11,2	11,5	8,8	11,5	11,8	11,8	11,4	12,5	12,0	12,0	11,7	11,9	12,2	12,8
	GG	20,0	20,3	20,1	21,3	21,2	21,2	22,2	22,7	23,0	24,5	23,7	23,2	23,6	21,6	24,2	25,6
Chile	GC	14,2	14,4	14,4	13,7	12,8	12,3	11,5	11,8	13,6	15,7	14,9	14,3	14,7	14,7	15,1	16,0
Colombia	GC	4,6	6,0	6,4	6,5	7,0	7,6	7,6	7,7	8,0	8,7	8,6	8,2	8,7	8,8	9,6	9,2
	GG										18,6	19,0	18,8	19,3	19,7	20,1	20,7
Costa Rica	GC	6,0	6,0	8,2	8,4	8,1	7,8	7,6	7,5	8,2	9,7	10,4	10,0	10,6	10,8	10,8	11,1
	SP	16,9	18,2	18,3	18,1	17,4	16,8	16,5	17,0	18,8	21,8	22,0	21,9	22,4	23,1	23,0	23,7
Cuba	GC						16,1	12,0	17,4	20,9	20,7	18,4	19,5				
	GG	23,1	24,3	25,9	27,2	27,6	34,3	32,0	36,9	40,7	40,7	38,2	35,8				
Ecuador ^a	GC	2,5	3,9	3,8	3,6	3,8	4,2	4,2	5,3	6,6	8,1	8,2	8,2	8,3	8,5	8,8	8,6
El Salvador	GC			6,6	7,3	7,3	7,8	7,6	5,5	5,9	8,0	6,9	7,0	7,3	7,9	7,5	7,7
	SPNF			8,9	8,2	7,5	8,0	7,5	7,6	11,2	12,7	12,5	12,7	13,1	13,6	12,8	13,2
Guatemala	GC	6,5	7,1	7,0	7,6	7,0	7,6	7,8	7,2	7,0	8,1	8,0	7,5	7,6	7,6	7,5	7,1
Haití	GC													4,6	5,1	5,4	5,5
Honduras	GC	7,8	8,9	8,8	10,3	10,0	9,8	9,7	10,4	10,7	11,2	11,6	10,7	10,8	10,9	9,7	8,9
Jamaica	GC	7,0	8,1	9,4	8,9	8,8	8,7	9,6	10,5	11,0	11,3	10,8	10,8	10,7	10,5	10,1	
México	GC	7,0	7,4	7,7	7,4	8,1	8,2	8,5	9,4	12,0	10,0	10,4	10,3	10,0	10,7	10,8	11,6
	SPNF	8,6	9,1	9,3	9,1	9,0	9,3	9,5	10,0	10,9	11,2	11,2	11,4	11,4	11,8	11,9	12,4
Nicaragua	GC	6,6	5,9	6,6	7,8	8,0	8,6	8,7	8,9	9,2	9,6	9,3	9,1	9,6	9,8	10,3	10,6
Panamá	GC	8,5	9,3	8,6	7,4	7,5	7,2	8,6	8,7	8,8	9,7	10,2	9,3	9,0	8,7	8,4	
Paraguay	GC								8,1	7,7	9,9	8,7	9,8	11,7	11,2	11,2	12,0
Perú	GC						6,0	5,5	5,4	5,0	5,4	5,1	4,9	4,8	5,4	6,0	6,3
	GG	8,2	9,0	9,3	10,3	9,2	9,1	8,3	9,1	9,4	10,2	9,6	9,2	9,5	10,4	11,2	11,1
	SP	10,7	10,9	11,6	12,3	12,1	12,2	11,3	11,2	11,2	12,7	11,7	11,0	11,2	11,9	13,2	13,0
República Dominicana	GC	5,3	6,3	6,1	5,5	5,4	5,8	6,4	6,6	7,3	6,7	6,3	6,2	7,3	8,2	7,8	8,2
Trinidad y Tabago	GC									9,5	14,3	12,9	13,1	13,0	15,7	16,7	16,2
Uruguay ^b	GC												13,5	13,9	14,2	14,3	14,9
Venezuela (República Bolivariana de)	GC	10,1	10,2	10,1	10,6	10,9	10,7	12,3	10,9	10,5	11,9						
América Latina y el Caribe (promedio ponderado)	GC	7,9	9,7	9,7	9,6	8,6	9,9	10,1	10,4	10,9	11,5	11,2	11,1	11,0	11,3	11,6	12,1
América Latina y el Caribe (promedio simple)	GC	7,7	8,4	8,5	8,6	8,4	8,9	8,9	9,2	9,7	10,8	10,3	10,4	9,9	10,2	10,4	10,8
América Latina y el Caribe (promedio ponderado)	SP	15,4	15,8	15,5	16,1	15,9	16,2	16,7	17,2	17,9	19,3	19,3	18,9	19,0	18,4	19,6	20,7
América Latina y el Caribe (promedio simple)	SP	11,5	12,2	12,0	12,2	12,0	12,5	12,6	12,9	13,5	15,0	14,9	14,5	13,4	13,8	14,0	14,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países. Para mayor información véase la Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe [en línea] <http://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>.

Nota: Las coberturas corresponden a: GC: gobierno central; GG: gobierno general; SPNF: sector público no financiero; SP: sector público.

^a Los datos corresponden a la cobertura institucional de presupuesto general del Estado, que incluye la administración central y las entidades descentralizadas y autónomas. No incluye información del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

^b La información proviene de la Contaduría General de la Nación y considera solo la cobertura institucional de gobierno central. No incluye información de cajas de jubilación paraestatales, del organismo de protección social ni de Obras Sanitarias del Estado (OSE). Esta información no coincide con la serie histórica elaborada conjuntamente por el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Cuadro II.A1.3

América Latina y el Caribe (22 países): gasto público social per cápita en dólares constantes, 2000 a 2015
 (En dólares per cápita)

País	Cobertura	Período															
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	GC	864	806	756	780	831	852	901	988	992	1 095	1 179	1 203	1 242	1 375	1 390	1 392
	SPNF	1 831	1 779	1 713	1 795	1 854	1 488	2 011	2 234	2 299	2 465	2 575	2 659	2 702	2 907	2 924	2 921
Bolivia Estado Plurinacional de)	GC	185	186	200	196	195	195	210	215	230	238	245	235	245	252	265	261
	GG	253	257	257	259	256	274	293	316	359		359	367	408	466	510	
Brasil	GC		1 052	1 045	1 113	900	1 162	1 211	1 253	1 223	1 312	1 342	1 373	1 371	1 368	1 374	1 361
	GG	1 896	1 892	1 867	2 065	2 171	2 144	2 274	2 404	2 476	2 571	2 642	2 659	2 760	2 494	2 718	2 728
Chile	GC	1 359	1 385	1 383	1 382	1 428	1 475	1 528	1 608	1 683	1 876	1 895	1 878	1 974	1 959	2 021	2 180
Colombia	GC	222	288	312	325	365	411	439	466	497	525	537	555	596	615	685	660
	GG										1 130	1 189	1 270	1 323	1 373	1 431	1 486
Costa Rica	GC	577	542	716	738	728	710	714	729	754	805	848	811	868	871	889	923
	SP	1 615	1 642	1 604	1 598	1 571	1 535	1 556	1 641	1 736	1 812	1 801	1 767	1 829	1 867	1 895	1 963
Cuba	GC						744	627	912	995	1 028	1 046	1 074				
	GG	890	926	926	1 051	1 100	1 590	1 669	1 932	1 937	2 017	2 165	1 968				
Ecuador ^a	GC	128	185	177	149	163	185	192	242	302	355	383	426	450	472	504	480
El Salvador	GC			216	245	254	279	270	207	224	276	239	243	256	278	262	271
	SPNF			291	276	263	284	265	287	422	436	441	457	478	445	466	
Guatemala	GC	174	180	181	188	174	193	207	197	199	227	232	226	233	237	237	228
Haití	GC													32	37	40	43
Honduras	GC	149	161	156	186	185	189	197	211	214	216	228	227	229	227	209	204
Jamaica	GC	293	338	395	384	385	383	432	548	571	553	520	529	516	510	491	
México	GC	708	683	686	636	749	771	825	916	1 150	877	936	945	918	951	966	1 026
	SPNF	870	843	828	786	836	872	922	979	1 048	977	1 015	1 045	1 040	1 045	1 064	1 097
Nicaragua	GC	86	71	76	90	94	104	104	120	137	143	142	148	159	166	185	203
Panamá	GC	446	492	457	411	432	435	564	639	692	775	816	829	865	865	879	
Paraguay	GC								235	235	275	281	325	386	389	400	422
Perú	GC						215	221	232	225	242	255	264	264	299	323	339
	GG	266	282	301	332	311	327	331	389	421	460	484	495	522	574	601	599
	SP	348	342	375	394	408	438	453	481	502	569	589	595	618	660	704	699
República Dominicana	GC	201	234	235	223	257	280	315	341	355	318	343	371	416	493	448	450
Trinidad y Tabago	GC									1 623	2 319	2 157	2 175	2 163	2 667	2 786	2 567
Uruguay ^b	GC												1 648	1 724	1 812	1 842	1 933
Venezuela (República Bolivariana de)	GC	478	444	457	508	628	726	850	795	826	809						
América Latina y el Caribe (promedio ponderado)	GC	666	833	830	854	798	913	958	1 008	1 060	1 063	1 116	1 139	1 142	1 165	1 177	1 189
América Latina y el Caribe (promedio simple)	GC	419	470	466	472	486	517	545	571	656	713	717	774	745	792	810	830
América Latina y el Caribe (promedio ponderado)	SP	1 388	1 374	1 352	1 448	1 524	1 537	1 624	1 723	1 791	1 820	1 937	1 956	2 003	1 908	2 012	2 034
América Latina y el Caribe (promedio simple)	SP	689	698	669	691	718	767	814	845	927	1 044	1 040	1 078	1 014	1 056	1 087	1 181

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países. Para mayor información véase la Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe [en línea] <http://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>.

Nota: Las coberturas corresponden a: GC: gobierno central; GG: gobierno general; SPNF: sector público no financiero; SP: sector público.

^a Los datos corresponden a la cobertura institucional de presupuesto general del Estado, que incluye la administración central y las entidades descentralizadas y autónomas. No incluye información del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

^b La información proviene de la Contaduría General de la Nación y considera solo la cobertura institucional de gobierno central. No incluye información de cajas de jubilación paraestatales, del organismo de protección social ni de Obras Sanitarias del Estado (OSE). Esta información no coincide con la serie histórica elaborada conjuntamente por el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Economía y Finanzas.