

Gasto público en América Latina y el Caribe

Sistemas de clasificación
para analizar la asignación de recursos

Andrea Podestá



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Trabajando por
un futuro productivo,
inclusivo y sostenible

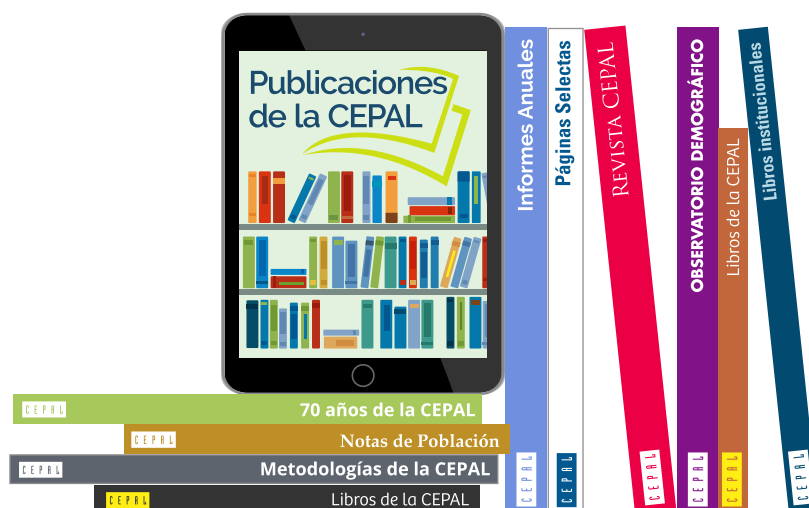


DESARROLLO en transición



Instrumento regional
de la Unión Europea para
América Latina y el Caribe

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Gasto público en América Latina y el Caribe

Sistemas de clasificación para analizar la asignación de recursos

Andrea Podestá



Este documento fue preparado por Andrea Podestá, Consultora de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del componente de política fiscal del Mecanismo Regional para el Desarrollo en Transición (proyecto COVID II), financiado por la Unión Europea.

Se agradecen especialmente los valiosos comentarios y sugerencias de Daniel Titelman, Director de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, Noel Pérez Benítez, Jefe de la Unidad de Asuntos Fiscales, Michael Hanni, Oficial de Asuntos Económicos, y Sandra Galaz, Asistente de Investigación, todos de la misma División.

Ni la Unión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en esta publicación. Los puntos de vista expresados en este estudio son de la autora y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de las Naciones Unidas o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2023/162
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2023
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.23-00718

Esta publicación debe citarse como: A. Podestá, "Gasto público en América Latina y el Caribe: sistemas de clasificación para analizar la asignación de recursos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/162), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

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.

Índice

Introducción	7
I. Revisión del marco conceptual para la medición del gasto público funcional y el gasto social (SOCX)	9
A. Breve revisión del marco conceptual de la medición del gasto público por funciones	9
B. La definición y medición del gasto social según SOCX	13
C. Identificación de complementariedades y discrepancias entre los marcos conceptuales que miden el gasto público funcional y el gasto público social	19
D. Potenciales sinergias entre las bases de gasto funcional, SOCX y otras bases de datos del gasto público	22
II. De acuerdo con el análisis del gasto según funciones de gobierno, el crecimiento del gasto social explica la mayor parte del aumento del gasto público en las últimas décadas	25
A. El gasto público promedio en América Latina ha aumentado en las últimas décadas hasta llegar al 20,9% del PIB, en tanto que en el Caribe se ha mantenido en torno al 26 y 27% del PIB	27
B. En las tres subregiones destaca el incremento del gasto social, en especial en las áreas de la salud, educación y protección social	28
C. En promedio, los países de América Latina y el Caribe destinan la mitad de sus recursos fiscales a financiar gasto social y un cuarto a servicios públicos generales	33
D. Las tendencias y promedios regionales esconden una diversidad de situaciones respecto de la evolución, nivel y composición del gasto público	35
E. La asignación del gasto público por propósito es muy heterogénea entre países	39
F. Existe una alta correlación entre el gasto de capital y el gasto en asuntos económicos	40
G. El gasto en asuntos económicos de los países latinoamericanos aumentó entre 2000 y 2013, pero luego presentó una tendencia decreciente, mientras que en el Caribe creció, explicado principalmente por el dinamismo del sector transporte	41

H.	La composición de las erogaciones en asuntos económicos presenta algunas similitudes y diferencias entre países	44
I.	El gasto de capital tiene más importancia en las funciones relacionadas con los asuntos económicos y la vivienda.	46
J.	El recorte de la inversión pública en América Latina en los últimos años afectó todas las funciones del gobierno central, a excepción de la protección social, aunque fue más significativo en asuntos económicos	47
K.	Existen diferencias entre los países en cuanto al nivel del gasto de capital, el grado de ajuste y las áreas en que la inversión pública se recortó en mayor medida.....	48
III.	El gasto público social, medido según el enfoque SOCX, representa el 12,1% del PIB en los países de América Latina y el Caribe, en tanto que si se incluye el gasto social privado alcanza el 13,7% del PIB	51
A.	El gasto público social aumentó en la última década y se ubica en 12,1% del PIB en 2018 para el promedio de doce países.....	51
B.	Existen amplias discrepancias entre países latinoamericanos respecto del nivel y evolución del gasto público social y en la mayoría de ellos es inferior a los países de la OCDE	53
C.	Las pensiones y los servicios de salud son las principales áreas del gasto público social.....	55
D.	En promedio, el 87% del gasto en prestaciones públicas en los países de la región son de carácter universal o dependen de contribuciones pasadas	57
E.	La importancia del gasto social privado difiere entre países.....	58
IV.	Lecciones aprendidas en el proceso de elaboración de las estadísticas del gasto público funcional y del gasto social	63
A.	Estadísticas del gasto público	63
1.	Disponibilidad y transparencia de las fuentes de información	63
2.	Universo del gasto público cubierto	68
3.	Desagregación de la información estadística disponible	70
B.	Estadísticas del gasto público y privado en salud	72
C.	Estadísticas del gasto social privado	73
V.	Conclusiones, mensajes clave y consideraciones para fortalecer las estadísticas	75
	Bibliografía	81
	Anexo	83
 Cuadros		
Cuadro 1	Base de datos de la CEPAL sobre el gasto funcional a nivel de gobiernos centrales.....	12
Cuadro 2	Categorización del gasto social público y privado obligatorio en SOCX	15
Cuadro 3	Del gasto público bruto al gasto social total neto	17
Cuadro 4	Base de datos de gasto social de la CEPAL según la metodología SOCX.....	18
Cuadro 5	Definición de gasto público social según organismos internacionales y países de América Latina.....	19
Cuadro 6	Cobertura del nivel de gobierno en las estadísticas oficiales de gasto social en países de América Latina y en la metodología SOCX	21
Cuadro 7	Comparación entre la clasificación en SOCX y COFOG.....	22
Cuadro 8	América Latina y el Caribe (12 países): composición del gasto social total (público y privado) por categoría, 2018	59
Cuadro A1	Argentina. Composición del gasto público social por categoría	84

Cuadro A2	Argentina. Composición del gasto social total (público y privado) por categoría	84
Cuadro A3	Brasil. Composición del gasto público social por categoría	85
Cuadro A4	Brasil. Composición del gasto social total (público y privado) por categoría	85
Cuadro A5	El Salvador. Composición del gasto público social por categoría	86
Cuadro A6	El Salvador. Composición del gasto social total (público y privado) por categoría	86
Cuadro A7	Guatemala. Composición del gasto público social por categoría	87
Cuadro A8	Guatemala. Composición del gasto social total (público y privado) por categoría	87
Cuadro A9	Perú. Composición del gasto público social por categoría.....	88
Cuadro A10	Perú. Composición del gasto social total (público y privado) por categoría	88
Cuadro A11	República Dominicana. Composición del gasto público social por categoría.....	89
Cuadro A12	República Dominicana. Composición del gasto social total (público y privado) por categoría	89
Cuadro A13	Trinidad y Tabago. Composición del gasto público social por categoría	90
Cuadro A14	Trinidad y Tabago. Composición del gasto social total (público y privado) por categoría	90
Cuadro A15	Uruguay. Composición del gasto público social por categoría	91
Cuadro A16	Uruguay. Composición del gasto social total (público y privado) por categoría	91

Gráficos

Gráfico 1	América Latina y el Caribe (16 países): gasto del gobierno central por subregión, 2000-2019.....	27
Gráfico 2	América Latina y el Caribe (16 países): gasto del gobierno central por funciones, 2000-2019	29
Gráfico 3	América Latina y el Caribe (16 países): evolución del gasto funcional del gobierno central por subperíodos, 2000-2019	31
Gráfico 4	América Latina (16 países) y el Caribe (5 países): participación relativa del gasto del gobierno central por funciones, 2019.....	34
Gráfico 5	América Latina y el Caribe (21 países): gasto del gobierno central por país y subregión, 2000 o 2008 y 2019.....	36
Gráfico 6	América Latina y el Caribe (21 países): gasto del gobierno central por país y función, 2000 o 2008 y 2019.....	37
Gráfico 7	América Latina y el Caribe (29 países): distribución del gasto del gobierno central por función, 2019	39
Gráfico 8	América Latina y el Caribe (16 países): gasto de capital y en asuntos económicos del gobierno central, 2000-2019	41
Gráfico 9	América Latina y el Caribe (16 países): gasto del gobierno central en asuntos económicos por grupo, 2000-2019	42
Gráfico 10	América Latina y el Caribe (28 países): distribución del gasto en asuntos económicos del gobierno central, por país y por grupo, 2019.....	44
Gráfico 11	América Latina y el Caribe (12 países): gasto del gobierno central según clasificación funcional y económica, 2019	47
Gráfico 12	América Latina (11 países): gasto de capital del gobierno central por función, 2011-2019.....	47
Gráfico 13	América Latina (11 países): gasto de capital en asuntos económicos del gobierno central según sectores, 2011-2019	48

Gráfico 14	América Latina (12 países): composición del gasto de capital según función del gobierno central y gasto máximo del período, por país, 2010-2019.....	49
Gráfico 15	América Latina (12 países): variación del gasto de capital según función del gobierno central, por país, 2019 vs. valor máximo 2010-2018	49
Gráfico 16	América Latina (12 países): variación del gasto de capital del gobierno central en asuntos económicos, por grupo y por país, 2019 vs. valor máximo 2010-2018.....	50
Gráfico 17	América Latina y el Caribe (12 países): evolución del gasto público social entre 2010 y 2018.....	52
Gráfico 18	América Latina y el Caribe (12 países): gasto público social-2010 y 2018.....	52
Gráfico 19	Países seleccionados: gasto social público, 2010 y 2018	53
Gráfico 20	Países seleccionados: variación del gasto social público entre 2010 y 2018.....	54
Gráfico 21	Países seleccionados: gasto social público y PIB per cápita (PPP), 2018.....	54
Gráfico 22	América Latina y el Caribe (12 países): gasto público social por área amplia de la política social, 2018.....	55
Gráfico 23	América Latina y el Caribe (12 países): composición del gasto público social según prestaciones monetarias, en especie y prestaciones laborales, 2018	56
Gráfico 24	América Latina y el Caribe (12 países): composición del gasto público social según criterio de elegibilidad, 2018	57
Gráfico 25	América Latina y el Caribe (12 países): gasto social público y privado, 2018.....	58
Recuadros		
Recuadro 1	Al considerar coberturas institucionales más amplias las prioridades se inclinan aún más hacia el gasto social	25
Recuadro 2	El gasto en asuntos económicos según subsector en coberturas institucionales más amplias	45
Recuadro 3	El gasto en salud en doce países de América Latina y el Caribe.....	59
Recuadro 4	El gasto en pensiones públicas y privadas	60
Recuadro 5	Una experiencia exitosa de trabajo coordinado con las autoridades colombianas.....	65
Diagrama		
Diagrama 1	Resumen de estrategias para fortalecer las estadísticas de gasto	79

Introducción

La pandemia de COVID-19 ha generado la situación económica y social más desafiante de la región en un siglo y ha llevado a la economía global a la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial, afectando no solo a los sistemas sanitarios, el gasto público y la recaudación tributaria de los países, sino también con implicancias concretas en todos los ámbitos, repercutiendo de forma significativa en la actividad económica, el empleo y la generación de ingresos familiares.

Esta profunda crisis ha magnificado y dejado en evidencia las debilidades del modelo de desarrollo existente, caracterizado por la persistencia de grandes brechas estructurales, así como los elevados niveles de desigualdad, la pobreza, la informalidad, el escaso crecimiento, la baja productividad y las vulnerabilidades frente al cambio climático y los desastres naturales, entre otros (CEPAL, 2021a).

El evidente impacto de la pandemia en múltiples aspectos económicos y sociales conlleva a que los países de América Latina y el Caribe requieran de una nueva generación de políticas públicas para asegurar su reconstrucción después de esta crisis, con vistas a la creación de economías y sociedades más igualitarias en línea con lo establecido en los ODS.

Frente a este panorama, la CEPAL ha subrayado la necesidad de impulsar una recuperación transformadora que apunte a la creación de economías sostenibles y sociedades inclusivas. Esta agenda se basa en una serie de políticas fiscales que darían lugar a un círculo virtuoso de crecimiento económico sostenible destinado a reducir la desigualdad y la pobreza.

En este sentido, la CEPAL (2020) destaca la importancia de una política fiscal expansiva como instrumento para procurar la reactivación económica y la reconstrucción de sociedades más inclusivas, igualitarias y resilientes. Con el objetivo de impulsar la demanda agregada, la política fiscal debería centrarse tanto en el apoyo del consumo de los hogares como en el impulso de la inversión. En cuanto a lo primero, el apoyo a los hogares en situación de pobreza y de bajos ingresos sería mediante programas de transferencias monetarias no condicionadas, como en la forma de un ingreso básico de emergencia. Asimismo, es necesario fortalecer los sistemas de prestaciones por desempleo (tanto en montos como en cobertura), prestar especial atención a los trabajadores informales e independientes e impulsar políticas para sostener y agilizar la recuperación del empleo a través de subsidios a la contratación o de préstamos con condiciones blandas para el pago de las nóminas. Respecto del segundo elemento, la inversión pública debería desempeñar un rol clave en la reactivación del crecimiento económico y privilegiar las

inversiones con un alto rendimiento en términos de crecimiento y productividad, como lo es la inversión pública en infraestructura económica. Se debe dar prioridad a proyectos que incidan en el cambio de la estructura productiva con mayor sostenibilidad ambiental y que sirvan como polo de atracción para las inversiones privadas en estos sectores. Por tanto, los desafíos centrales de la política fiscal en el período post pandemia son la construcción de Estados de bienestar, el fortalecimiento del desarrollo productivo y la implementación de políticas para fomentar la sostenibilidad ambiental.

Para hacer frente a estos desafíos, es crucial contar con información estadística actualizada, detallada y comparable del gasto público por finalidad y función como así también de los programas con fines sociales, de manera tal de analizar, formular e implementar nuevas políticas públicas. Esto adquiere especial relevancia para evaluar si el destino de los recursos se encuentra en consonancia con los objetivos establecidos en la Agenda 2030 y si están apoyando el proceso de reactivación y reconstrucción de los países.

Conocer en qué áreas se están destinando los recursos fiscales y acceder a estadísticas que se puedan comparar entre los países permite aportar una mayor transparencia sobre el uso de los recursos públicos, lo que es necesario para tomar decisiones en respuesta a esta crisis que afecta a toda la población, el crecimiento y el empleo. Además, este tipo de análisis constituye una herramienta útil para que en los países se tomen decisiones de política que favorezcan los objetivos mencionados y se focalicen los ingresos fiscales en las áreas del gasto público que sean más eficientes para lograr el desarrollo sostenible, erradicar la pobreza y reducir la desigualdad.

En este contexto, el objetivo del presente documento es proporcionar un panorama completo del gasto público a través de la clasificación funcional y del gasto social según la metodología SOCX de la OCDE en los países de América Latina y el Caribe. Además, se busca identificar los elementos clave de una estrategia para fortalecer las estadísticas del gasto público funcional y del gasto social en la región, que sirva de guía para orientar la estandarización y comparabilidad de las estadísticas de gasto público. Todo lo anterior con el fin de contribuir al debate regional sobre el rol del Estado en el marco de la Agenda 2030 y apoyar así los esfuerzos para lograr una recuperación transformadora de los países por el efecto de la pandemia.

Para cumplir con los objetivos planteados, luego de esta introducción, en la primera sección del estudio se presenta, por un lado, el marco conceptual para tener en cuenta en la medición del gasto público funcional y por otro, del gasto social según el enfoque SOCX de la OCDE. Allí se explican las principales consideraciones metodológicas, al tiempo que se analizan las diferencias, similitudes y complementariedades entre ambos marcos conceptuales y se exploran las potenciales sinergias con otras bases de datos de gasto público. A continuación, en la segunda sección se ofrece un panorama del gasto público según el propósito de las políticas en los países latinoamericanos y caribeños, se analiza su composición y evolución y se identifican patrones regionales en cuanto a las políticas públicas que fundamentan este análisis. Al final de esa sección se examina la relación entre la inversión pública y el gasto público funcional, con el objeto de identificar los sectores que se han visto afectados por la contracción del gasto de capital en los últimos años y determinar si existe algún patrón a nivel regional o subregional. En la sección siguiente, se realiza un análisis comparativo del gasto social medido de acuerdo con la metodología SOCX para doce países de la región, donde se identifican patrones comunes, así como diferencias entre países en términos de nivel, composición y evolución del gasto social público y privado. En la cuarta sección se describen los principales retos y lecciones aprendidas a lo largo del proceso de elaboración de estadísticas comparables y estandarizadas de gasto público funcional y social. En la última sección, se presentan las conclusiones, se destacan los mensajes clave de esta investigación y se remarcan una serie de consideraciones dirigidas a fortalecer y dar continuidad a estas estadísticas.

I. Revisión del marco conceptual para la medición del gasto público funcional y el gasto social (SOCX)

A. Breve revisión del marco conceptual de la medición del gasto público por funciones

En el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) 2008 se brindan cuatro clasificaciones de gastos por finalidad. Una de ellas es la clasificación de las funciones del gobierno (CFG o COFOG en sus siglas en inglés)¹, que permite examinar el gasto público destinado a funciones o finalidades determinadas y conocer el modo en que los gobiernos desempeñan funciones económicas y sociales; además, puede utilizarse para hacer comparaciones a lo largo del tiempo y entre los países².

Según el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014* (FMI, 2014), la CFG es una clasificación detallada de las funciones u objetivos socioeconómicos que persiguen las unidades del gobierno general por medio de distintos tipos de gasto. Las funciones se clasifican en diez divisiones (COFOG 1) que luego se subdividen en grupos (COFOG 2) y clases. Las divisiones se refieren a los objetivos generales del gobierno, en tanto que los grupos y las clases corresponden a los medios a través de los cuales se alcanzan esos objetivos.

Las divisiones son las siguientes:

- i) *Servicios públicos generales.* Incluye el gasto relacionado con la administración, la gestión o el apoyo de los órganos ejecutivos y legislativos, las erogaciones en asuntos financieros, fiscales y exteriores, la administración de la ayuda económica exterior, los gastos en servicios generales (administración y gestión de los servicios generales de personal, planificación y estadísticas), las transacciones de la deuda pública (pago de intereses y gastos por emisión de deuda) y las transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno.
- ii) *Defensa.* Comprende las erogaciones en materia de defensa militar, defensa civil y ayuda militar al exterior.

¹ Las otras tres clasificaciones son la clasificación del consumo individual por finalidades (CCIF), la clasificación de las finalidades de las instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (CFISFL) y la clasificación de los gastos de los productores por finalidades (CGPF).

² Véase Naciones Unidas (2002).

- iii) *Orden público y seguridad.* Abarca los servicios de policía, los servicios de protección contra incendios, los tribunales de justicia y la administración de las prisiones.
- iv) *Asuntos económicos.* En esta división se contabiliza lo siguiente: el gasto en asuntos económicos, comerciales y laborales en general (incluida la administración, formulación y ejecución de políticas económicas, comerciales y laborales, su reglamentación y promoción, la supervisión de las condiciones de trabajo y los programas generales de empleo, entre otros); la administración de asuntos, servicios y diversos programas relacionados con la agricultura, la silvicultura, la pesca y la caza; el gasto en programas del sector de los combustibles (carbón, petróleo, gas natural, combustibles nucleares y otros) y la energía (eléctrica y no eléctrica); las erogaciones en asuntos, servicios y programas vinculados con la minería, las manufacturas y la construcción; los gastos relacionados con la explotación, la utilización, la construcción o el mantenimiento de sistemas e instalaciones de transporte (terrestre, marítimo, ferroviario y aéreo, así como los oleoductos, gasoductos y otros); los gastos concernientes a los sistemas de comunicación (postal, telefónica, telegráfica, inalámbrica y satelital), y las erogaciones en programas destinados a otros ramos (distribución, almacenamiento, depósito, hoteles, restaurantes, turismo y proyectos polivalentes de desarrollo).
- v) *Protección del medio ambiente.* Comprende la ordenación de desechos (recogida, tratamiento y eliminación), la ordenación de aguas residuales (gestión del sistema de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales), la reducción de la contaminación (actividades relacionadas con la protección del aire ambiente, el clima, el suelo y las aguas subterráneas, la reducción de los ruidos y las vibraciones, y la protección contra la radiación), así como la protección de la diversidad biológica y del paisaje (actividades relacionadas con la protección de la fauna, la flora y el hábitat).
- vi) *Vivienda y servicios comunitarios.* Abarca las erogaciones en asuntos y servicios relacionados con la urbanización, la erradicación de asentamientos irregulares y la construcción de viviendas, así como los gastos que atañen al desarrollo comunitario y la planificación de comunidades, el abastecimiento de agua y el alumbrado público.
- vii) *Salud.* Incluye las erogaciones en servicios prestados a particulares y en servicios prestados a colectivos. Se subdivide en los siguientes grupos: productos, útiles y equipos médicos (gasto en medicamentos, prótesis, útiles y equipos médicos y otros productos relacionados con la salud que se consumen fuera de las instalaciones o centros de salud); servicios para pacientes externos (servicios médicos, odontológicos y paramédicos prestados a pacientes que acuden a consultas externas); servicios hospitalarios (servicios de hospitales generales y especializados, hospitales militares, centros médicos, centros de maternidad, residencias de ancianos y de convalecencia, así como centros de rehabilitación que proporcionan servicios sobre todo a pacientes ingresados) y servicios de salud pública (gestión de bancos de sangre, diagnóstico y prevención de enfermedades, recopilación de datos epidemiológicos y servicios de planificación familiar, entre otros).
- viii) *Actividades recreativas, cultura y religión.* Comprende la prestación de servicios recreativos, deportivos y culturales y la gestión de instalaciones destinadas a esas actividades (campos de deportes, canchas, estadios, parques, playas, campings, bibliotecas, museos, galerías de arte, teatros, monumentos y otros), así como la administración, supervisión y regulación de los servicios de radio, televisión y editoriales y el gasto relacionado con asuntos religiosos y otros servicios comunitarios.
- ix) *Educación.* Abarca las erogaciones en servicios prestados a alumnos y estudiantes a título individual y las erogaciones en servicios colectivos. Los servicios docentes colectivos tienen que ver con la formulación y administración de la política del gobierno, el establecimiento y la aplicación de las normas, la regulación, autorización y supervisión de los centros de enseñanza y la investigación aplicada. El gasto en educación se subdivide en los siguientes

grupos: enseñanza preescolar y primaria; enseñanza secundaria; enseñanza postsecundaria no terciaria; enseñanza terciaria; enseñanza no atribuible a ningún nivel y servicios auxiliares de la educación.

- x) *Protección social.* Comprende las erogaciones en servicios y transferencias a personas y familias y las erogaciones en servicios proporcionados a colectivos. Los servicios colectivos de protección social se relacionan con la formulación y la administración de la política social, la formulación y la ejecución de la legislación y otras normas sobre cómo brindar protección social y la investigación aplicada en protección social. Abarca los siguientes grupos: enfermedad e incapacidad (beneficios en efectivo o en especie por enfermedad o discapacidad, pago de licencia por enfermedad, pensiones por invalidez, servicios de cuidados a discapacitados, asistencia en las tareas diarias a personas enfermas, alojamiento para personas con discapacidad y otros); edad avanzada (prestaciones en efectivo y en especie para cubrir los riesgos relacionados con la vejez, como las pensiones de vejez y los servicios de cuidados, alojamiento y alimentos); sobrevivientes (prestaciones en efectivo y en especie a los sobrevivientes de una persona fallecida, como pensiones y gastos funerarios); familia e hijos (prestaciones en efectivo y en especie a familias con hijos a cargo, como asignaciones por maternidad y por hijos dependientes, pagos en caso de nacimiento, licencias por cuidado de los hijos, prestación de alojamiento, provisión de comida a niños en edad preescolar, servicios de cuidado infantil, gasto en orfanatos y familias de guarda, entre otros); desempleo (subsidios de desempleo, jubilación anticipada debido a desempleo, programas de capacitación para el empleo y provisión de alojamiento, alimentos o ropa a personas desempleadas y sus familias); vivienda (prestaciones en especie para ayudar a las familias vulnerables a sufragar el costo de una vivienda y a pagar alquileres, así como construcción de viviendas sociales), y otras políticas contra la exclusión social (prestaciones en efectivo y en especie a personas indigentes, inmigrantes, indígenas, refugiados, alcohólicos o toxicómanos, y a personas víctimas de actos criminales violentos, entre otros).

Asimismo, en cada una de las diez divisiones anteriores se incluye el gasto en investigación y desarrollo relacionado con esa categoría.

Adicionalmente, la clasificación según funciones de gobierno permite distinguir entre bienes y servicios de consumo individual de aquellos de consumo colectivo, dado que el gasto público puede beneficiar a la comunidad en forma individual o colectiva. Un servicio colectivo es aquel que se presta simultáneamente a todos los integrantes de una comunidad o de un segmento particular de ella. Estos servicios suelen utilizarse en forma pasiva y la provisión a un individuo no reduce el monto del que pueden disponer otras personas (no existe rivalidad en el consumo). En contraste, un bien o servicio de consumo individual es aquel que los hogares utilizan para satisfacer sus propias necesidades y son esencialmente “privados”, por oposición a los bienes y servicios “públicos”. En ellos es posible registrar al beneficiario y el momento en que ello ocurre, el hogar debe haber consentido en aceptar esta provisión y existe rivalidad en el consumo³.

En cuanto a la cobertura institucional del nivel de gobierno para medir el gasto público, en el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014* (FMI, 2014) se distinguen los siguientes niveles:

- Gobierno central: su autoridad política abarca todo el territorio del país y suele estar compuesto por un gobierno central presupuestario, unidades extrapresupuestarias y fondos de seguridad social (a menos que en el país se utilice un subsector separado para estos fondos).
- Gobierno general: comprende tanto el gobierno central como los gobiernos subnacionales (gobiernos intermedios y locales) y la seguridad social.

³ Véase para más detalle el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014.

- Sector público no financiero (SPNF): además del gobierno general, incluye las sociedades públicas no financieras, es decir, las entidades públicas cuya actividad principal consiste en producir bienes de mercado o servicios no financieros.
- Sector público: consta del SPNF y de las sociedades públicas financieras (como el banco central y los bancos comerciales públicos).

Las bases de datos de gasto público por finalidad y función, es decir, con información que considera la clasificación de las funciones del gobierno (CFG) se han elaborado en la CEPAL desde hace décadas y han sido fortalecidas en los últimos años por las actividades del componente finanzas públicas del Proyecto de Facilidad Regional de la Unión Europea para el Desarrollo en Transición en América Latina y el Caribe. El proyecto fue concebido antes de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 con el fin de apoyar a los países de la región en el diseño e implementación de políticas para lograr los ODS y acompañarlos en la transición hacia países de ingresos altos. No obstante, la pandemia ha generado un complejo entorno en el cual los objetivos del proyecto han tomado aún mayor relevancia.

Estas bases de datos incluyen información para todas las funciones de gobierno de 33 países de América Latina y el Caribe, siendo la única de su tipo que cubre la totalidad de los países caribeños. Asimismo, se ha expandido para recopilar el mayor número de años con información dentro del periodo 1990-2020. No obstante, el periodo de tiempo con datos disponibles y el grado de desagregación, especialmente a nivel COFOG 2, varía entre los países de la región. Adicionalmente recopila información del gasto público cruzando la clasificación económica y la funcional para once países de la región que abarca datos en el periodo 2010-2019 (cuadro 1).

Cuadro 1
Base de datos de la CEPAL sobre el gasto funcional a nivel de gobiernos centrales

País	Años	COFOG 1	COFOG 2	Cruzada
Argentina	1990-2020	Sí	Sí	Sí
Bolivia	1990-2018	Parcial (solo social)	Sí	No
Brasil	1990-2020	Sí	Sí	Sí
Chile	1990-2020	Sí	Sí	Sí
Colombia	1990-2019	Sí	Sí	No
Costa Rica	1993-2020	Sí	Sí	Sí
Cuba	2002-2019	Sí	Sí	No
Ecuador	2000-2020	Sí	Sí	No
El Salvador	1990-2020	Sí	Sí	Sí
Guatemala	1991-2020	Sí	Sí	Sí
Haití	2012-2014	Sí	Sí	No
Honduras	2000-2020	Sí	Sí	No
México	1999-2020	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	1990-1994, 1998-2020	Sí	Sí	No
Panamá	2000-2017	Sí	Sí	Sí
Paraguay	1990-1993 2000-2020	Sí	Sí	No
Perú ^a	1999-2020	Sí	Sí	Sí
República Dominicana	1990-2020	Sí	Sí	Sí
Uruguay	1990-2020	Sí	Sí	Sí
Venezuela	1997-2017	Sí	Sí	No
Antigua y Barbuda	2016-2020	Sí	Sí	No
Bahamas	1990-2020	Sí	Sí	Sí
Barbados	2006-2020	Sí	No	No
Belice	1990-1997, 2012-2020	Sí	Sí	No
Dominica	2017-2019	Sí	Sí	No
Granada	1991-1995, 2017-2020	Sí	Sí	No

País	Años	COFOG 1	COFOG 2	Cruzada
Guyana	2004-2020	Sí	Sí	No
Jamaica	1992-2020	Sí	Sí	No
Saint Kitts y Nevis	2016-2019	Sí	Sí	No
San Vicente y las Granadinas	1990-1999, 2016-2020	Sí	Sí	No
Santa Lucía	2016-2020	Sí	Sí	No
Surinam	2013-2020	Sí	Sí (parcial)	No
Trinidad y Tabago	2008-2020	Sí	Sí	No

Fuente: Elaboración propia.

^a Gobierno General.

En la sección II de este documento se presentan y analizan las tendencias del gasto público funcional a partir de los resultados obtenidos en esta base de datos para los países de la región durante el periodo 2000-2019 con un nivel de desagregación COFOG 1. Adicionalmente, se efectúa un análisis a nivel COFOG 2 para la función asuntos económicos y en los países con información disponible se profundiza la investigación cruzando los datos de las bases de gasto público según la clasificación económica con las estadísticas según la clasificación del gasto por funciones de gobierno.

El análisis se hace, en primera instancia, a nivel de los gobiernos centrales de cada país, debido a que hay más datos disponibles sobre ellos y con el fin de mantener la coherencia con otros análisis publicados por la CEPAL, como es el caso del gasto público social. Sin embargo, en algunos países, como los que tienen una organización federal o un alto nivel de descentralización, el gasto que ejecutan los gobiernos intermedios y locales suele ser significativo, por lo que, cuando existe información disponible, se examina también una cobertura institucional más amplia, ya que es más representativa de la realidad.

B. La definición y medición del gasto social según SOCX

En la metodología SOCX de la OCDE se define a los gastos sociales como: "La provisión por parte de instituciones públicas y privadas de prestaciones y contribuciones financieras dirigidas a hogares y a particulares con el objeto de proporcionar apoyo en circunstancias que afecten negativamente su bienestar, siempre que la facilitación de las prestaciones y las contribuciones financieras no constituya un pago directo por un bien o un servicio particular ni un contrato o una transferencia individual". Las prestaciones sociales incluyen prestaciones en efectivo (por ejemplo, pensiones, pagos por licencia de maternidad y pagos de asistencia social), servicios sociales (por ejemplo, cuidado infantil, de ancianos y personas con discapacidad) y reducciones de impuestos con fines sociales (por ejemplo, apoyo fiscal para familias con niños o tratamiento fiscal favorable de contribuciones a los planes de salud privados). En esta definición se deben cumplir simultáneamente dos criterios principales para que una partida de gastos se clasifique como "social". En primer lugar, las prestaciones deben perseguir uno o más fines sociales. En segundo lugar, los programas que regulen la provisión de prestaciones deben implicar: i) una redistribución interpersonal, o ii) una participación obligatoria (OCDE, 2019a).

SOCX presenta los gastos sociales agrupados en nueve áreas de políticas: vejez, sobrevivencia, prestaciones relacionadas con la discapacidad, salud, familia, políticas activas del mercado laboral, desempleo, vivienda y otras áreas de la política social. A continuación, se describen estas nueve esferas de política:

- i) **Vejez:** comprende todos los gastos en efectivo correspondientes a las pensiones de vejez. Las prestaciones en efectivo de vejez proporcionan un ingreso a las personas jubiladas del mercado laboral o garantizan ingresos cuando una persona ha alcanzado una edad de jubilación "estándar" o ha cumplido con los requisitos contributivos necesarios. Esta categoría también incluye suplementos por personas dependientes pagados a pensionistas de edad avanzada con familiares a cargo y el gasto social en servicios para ancianos, como acogida diurna y rehabilitación, residencias de la tercera edad, servicios de ayuda domiciliar y otras prestaciones en especie.

- ii) *Sobrevivientes*: corresponde a las prestaciones al cónyuge o dependiente de una persona fallecida (ya sea en efectivo o en especie); incluye también las asignaciones y los suplementos para hijos a cargo del beneficiario de una prestación de sobreviviente.
- iii) *Prestaciones relacionadas con la incapacidad*: comprenden los pagos en efectivo a causa de la incapacidad total o parcial para participar de forma remunerada en el mercado laboral debido a una discapacidad o a un problema de salud. Incluye la licencia de enfermedad con goce de sueldo, las asignaciones especiales y los pagos relacionados con la discapacidad, como las pensiones. El gasto social en servicios para las personas con discapacidad incluye servicios como los de acogida diurna y rehabilitación, los servicios de ayuda domiciliaria y otras prestaciones en especie.
- iv) *Salud*: la categorización de los datos sobre el gasto social en la esfera de la política sanitaria corresponde al Sistema de Cuentas de Salud de 2011. El gasto de las administraciones públicas y los sistemas de seguros sociales se incluyen en el gasto público de salud, mientras que el gasto en programas de seguros sanitarios privados obligatorios corresponde al gasto en salud privado obligatorio. El gasto social voluntario privado en salud incluye el gasto en sistemas de seguros sanitarios voluntarios, el gasto en sistemas no gubernamentales sin fines de lucro y los sistemas de financiación de empresas. Los gastos corrientes de los hogares no se incluyen en el ámbito social. El gasto correspondiente a esta categoría abarca, entre otros elementos, el gasto en la atención de pacientes hospitalizados, los servicios médicos ambulatorios y los productos farmacéuticos.
- v) *Familia*: incluye las prestaciones que ofrecen apoyo para familias que, por lo general, están relacionadas con los costos asociados a la crianza de hijos o a la manutención de otros dependientes. Incluye el gasto relacionado con las licencias de maternidad y parental.
- vi) *Programas activos del mercado laboral*: incluye todo el gasto social (excepto en educación) que tiene como objetivo mejorar las perspectivas de los beneficiarios de encontrar un empleo remunerado o de aumentar su capacidad de ingresos por cualquier otra vía. Esta categoría incluye el gasto en servicios de empleo público y administración, la capacitación para el mercado laboral, programas especiales para los jóvenes que pasan de la educación al trabajo, programas de mercado laboral para proporcionar o estimular el empleo de desempleados y otras personas y programas especiales de empleo para personas con discapacidad.
- vii) *Desempleo*: incluye todos los gastos en efectivo para compensar a las personas por una situación de desempleo. Abarca los pagos por despido para personas que han sido despedidas por causas ajenas a ellas por una empresa que está cesando o reduciendo sus actividades. También incluye las pensiones anticipadas para facilitar la jubilación total o parcial de los trabajadores de mayor edad.
- viii) *Vivienda*: incluye los subsidios para el alquiler y otras prestaciones destinadas a las personas con el fin de ayudarlas a sufragar los costos de vivienda.
- ix) *Otras políticas sociales*: incluye el gasto social (tanto en efectivo como en especie) para las personas que, por diversas razones, quedan fuera del ámbito del programa correspondiente que cubre una contingencia particular. El gasto social relacionado con inmigrantes, refugiados y personas indígenas se registra en esta categoría. Todo gasto social no atribuible a otras categorías se incluye en la subcategoría "otros".

En el cuadro 2 se resumen los programas públicos y privados obligatorios por esfera de política social y tipo de apoyo (en efectivo/en especie) según la metodología SOCX de la OCDE:

Cuadro 2
Categorización del gasto social público y privado obligatorio en SOCX

Áreas de política	Tipo de apoyo
1. Vejez	Prestaciones en efectivo Pensión Pensión por jubilación anticipada Otras prestaciones en efectivo Prestaciones en especie Servicios de ayuda domiciliaria/cuidado residencial Otras prestaciones en especie
2. Sobrevivientes	Prestaciones en efectivo Pensión Otras prestaciones en efectivo Prestaciones en especie Gastos de funeral Otras prestaciones en especie
3. Prestaciones relacionadas con la incapacidad	Prestaciones en efectivo Pensiones por discapacidad Pensiones (enfermedad y lesión ocupacional) Licencia pagada por enfermedad (enfermedad y lesión ocupacional) Licencia pagada por enfermedad (otras asignaciones diarias por enfermedad) Otras prestaciones en efectivo Prestaciones en especie Servicios de ayuda domiciliaria/cuidado residencial Servicios de rehabilitación Otras prestaciones en especie
4. Salud	Prestaciones en especie
5. Familia	Prestaciones en efectivo Asignaciones familiares Licencia de maternidad y parental Otras prestaciones en efectivo Prestaciones en especie Educación y cuidados preescolares Ayuda domiciliaria/alojamiento Otras prestaciones en especie
6. Programas activos del mercado laboral	Servicios públicos de empleo y administración Capacitación Incentivos de empleo Empleo protegido y respaldado y rehabilitación Creación directa de empleo Incentivos para la puesta en marcha de nuevas empresas
7. Desempleo	Prestaciones en efectivo Indemnización por desempleo/por cese Jubilación anticipada por razones del mercado laboral Prestaciones en especie
8. Vivienda	Prestaciones en especie Asistencia para la vivienda Otras prestaciones en especie
9. Otras áreas de política social	Prestaciones en efectivo Mantenimiento de ingresos Otras prestaciones en efectivo Prestaciones en especie Asistencia social Otras prestaciones en especie

Fuente: OCDE (2019).

En esta metodología, la distinción entre *gasto social público y privado* se hace sobre la base de quien controla los flujos financieros relevantes. El gasto social público es aquel ejecutado con flujos financieros controlados por el gobierno general, es decir, por los diferentes niveles de gobierno y los fondos de la seguridad social, en tanto que todas las prestaciones sociales no proporcionadas por el gobierno general se consideran “privadas”. Dentro de estas, se pueden distinguir dos categorías. Por un lado, el gasto social privado obligatorio que es el apoyo social establecido por la legislación, pero operado a través del sector privado (por ejemplo, pagos directos por enfermedad por parte de los empleadores a sus empleados ausentes según lo dispuesto por las autoridades públicas) o prestaciones derivadas de contribuciones obligatorias a fondos de seguros privados. Por otra parte, el gasto social privado voluntario que son prestaciones gestionadas por el sector privado que implican redistribución de recursos entre los hogares.

Por otra parte, la metodología SOCX clasifica los programas de acuerdo con la influencia que tengan los ingresos y la riqueza para establecer la admisibilidad para recibir apoyo. Así, distingue tres categorías:

- i) *Prestaciones sin comprobación de recursos ni de ingresos*: las prestaciones están disponibles para todos los ciudadanos, cuya admisibilidad puede depender de contribuciones anteriores o prestaciones destinadas a grupos de población específicos (por ejemplo, niños) independientemente de sus ingresos o su riqueza;
- ii) *Prestaciones con comprobación de recursos*: las prestaciones están destinadas a evitar que los ingresos caigan por debajo de un cierto nivel, y la admisibilidad depende de los ingresos y activos actuales del beneficiario;
- iii) *Prestaciones con comprobación de ingresos*: las prestaciones están destinadas a evitar que los ingresos caigan por debajo de un cierto nivel, y la admisibilidad solo depende de los ingresos actuales del beneficiario.

Resulta importante destacar que SOCX incluye el gasto público en educación y cuidado de la primera infancia para menores de seis años (en la categoría Familia), pero no incluye el gasto en educación a partir de esa edad.

Además, generalmente excluye los costos de administración, es decir, los costos incurridos durante la provisión de las prestaciones, ya que estos gastos no van directamente al beneficiario. Los costos de administración cubren los gastos generales de un programa de gasto social, como el registro de beneficiarios, administración de prestaciones, recaudación de contribuciones, controles, inspección, evaluación y reaseguro. Sin embargo, con respecto a la provisión de servicios tales como los programas activos de mercado laboral, los servicios de cuidado infantil y el gasto público en salud, los costos de administración sí están incluidos.

El registro de las transacciones se realiza en base devengada y en principio, se incluyen las inversiones de capital (es decir, los costos de construcción) sobre base devengada. En general, la metodología excluye a los préstamos como así también la ayuda específica en caso de desastre.

Por último, la metodología SOCX tiene en cuenta el efecto de los sistemas impositivos sobre los niveles de gasto social, a través de las siguientes vías:

- *Imposición directa de los ingresos por prestaciones*: los gobiernos pueden gravar con impuestos sobre la renta y con contribuciones a la seguridad social las transferencias de efectivo proporcionadas a los beneficiarios, en cuyo caso la redistribución de los recursos es menor de lo que sugieren los indicadores de gasto bruto.
- *Imposición indirecta del consumo por parte de los receptores de la prestación*: los impuestos indirectos reducen el consumo de bienes y servicios que puede financiarse con un nivel determinado de ingresos por prestaciones.

tributario como medio directo para lograr metas de política social. Las medidas tributarias con efectos sociales son aquellas que pueden considerarse como sustituto de prestaciones en efectivo (por ejemplo, desgravaciones fiscales por hijos) o que estimulan la provisión de prestaciones privadas (por ejemplo, desgravación fiscal para la prestación de planes de salud privados o para organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro).

Los ajustes para la imposición directa e indirecta de las prestaciones no afectan al gasto en servicios, sino que únicamente a las prestaciones en efectivo.

En el cuadro a continuación se presenta, de manera esquemática, el marco del gasto social neto.

Cuadro 3
Del gasto público bruto al gasto social total neto

+/-	Línea	Partida
	1	Gasto social público directo bruto
-		Impuestos directos y contribuciones sociales pagadas de las prestaciones públicas en efectivo
	2	Gasto social público directo neto en efectivo
-		Impuestos indirectos sobre el consumo privado financiados por transferencias monetarias
	3	Gasto social público directo neto
+	R1	Reducciones tributarias para fines sociales (RTFS) similares a prestaciones en efectivo
-		Impuestos indirectos sobre el consumo privado financiados por reducciones tributarias similares a las prestaciones monetarias
	4	RTFS netas similares a las prestaciones monetarias
+	R2	Reducciones tributarias para fines sociales aplicadas a prestaciones sociales privadas corrientes
	5	RTFS netas (sin incluir pensiones)
	6	Gasto social público corriente neto [3 + 5]
	7	Gasto social privado obligatorio bruto
-		Impuestos directos y contribuciones sociales pagados por las prestaciones monetarias privadas obligatorias
-		Impuestos indirectos sobre el consumo derivado de las prestaciones monetarias privadas obligatorias
	8	Gasto social privado obligatorio directo neto
	9	Gasto social obligatorio neto de orden público [6 + 8]
	10	Gasto social privado voluntario bruto
-		Impuestos directos y contribuciones sociales pagados con las prestaciones privadas voluntarias en efectivo
-		Impuestos indirectos sobre el consumo derivado de las prestaciones privadas voluntarias en efectivo
	11	Gasto social privado voluntario directo neto
	12	Gasto social privado directo neto [8 + 11]
	13 ^a	Gasto social total neto [6 + 12-T2]

Fuente: OCDE (2019).

Nota: Las zonas sombreadas representan ajustes fiscales.

^a Con el objetivo de evitar una contabilización doble, el gasto social total neto se obtiene sumando el gasto social privado neto y el gasto social público neto y restando las reducciones fiscales para las prestaciones privadas corrientes.

A partir de esta metodología y como parte de las actividades del Proyecto con la Unión Europea ya mencionado anteriormente, se elaboró desde la CEPAL con el apoyo técnico de la OCDE, una nueva base de datos de gasto social según el enfoque SOCX que contiene información para diez países de América Latina y el Caribe (además de Chile, Colombia, Costa Rica y México que son países miembros de

la OCDE): Argentina, Brasil, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay para el periodo 2010-2018. Por primera vez, una base de América Latina y el Caribe, dispone de cifras comparables de gasto social, tanto público como privado, a nivel de principales programas y áreas de protección social, lo que representa un aporte significativo para comprender en qué medida las políticas de un país se encuentran encaminadas hacia el logro de la Agenda 2030 y a la reconstrucción post pandemia.

A través de esta base se puede conocer, por ejemplo, si los recursos públicos se destinan mayormente a pensiones o a transferencias monetarias para la población en edad laboral, como las prestaciones familiares, por discapacidad o por desempleo; o si es más significativo el gasto en políticas de salud o en otros servicios sociales. Al mismo tiempo permite evaluar si el acceso a los programas sociales es universal, depende de contribuciones anteriores o si, por el contrario, se requiere una evaluación de ingresos o de activos de la persona o su grupo familiar. Además, no solo se estima el gasto social financiado mediante recursos fiscales sino también el gasto social privado.

Cuadro 4
Base de datos de gasto social de la CEPAL según la metodología SOCX

País	¿Nuevo país?	Años	Público	Privado
Argentina	Sí	2010-2018	Sí	Sí
Brasil	Sí	2010-2018	Sí	Sí
Chile	No	1980-2019	Sí	Sí
Colombia	Sí	2010-2018	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	2011-2018	Sí	Sí
El Salvador	Sí	2010-2018	Sí	Sí
Guatemala	Sí	2010-2018	Sí	Sí
México	No	1985-2019	Sí	Sí
Perú	Sí	2012-2018	Sí	Sí
República Dominicana	Sí	2008-2018	Sí	Sí
Trinidad y Tabago	Sí	2008-2018	Sí	Sí
Uruguay	Sí	2011-2018	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia.

En el marco del Proyecto no solo se desarrollaron las bases de datos detalladas para cada país, sino que, además, se prepararon las correspondientes notas técnicas con la descripción de los programas incluidos y toda aclaración relevante que aporte a la transparencia en la construcción de las estadísticas de gasto social.

Por otro lado, en los casos de Brasil y Colombia, se brindó asistencia técnica para apoyar a los gobiernos en la elaboración de estas estadísticas. De esta forma, se contó con el apoyo y validación de los resultados obtenidos por parte de las autoridades correspondientes. Por ejemplo, en Brasil se trabajó de manera conjunta con la Coordinación General de Estudios Económicos Fiscales de la Secretaría del Tesoro Nacional (CESEF/STN). En Colombia se contó con el apoyo del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) para el procesamiento y manejo de las bases de datos como así también en la consolidación y revisión de los resultados obtenidos en el proyecto. Luego de realizados estos procesos, se acordó institucionalmente a nivel país que el DANE realice hacia adelante, el reporte oficial a la OCDE de estos resultados. De esta forma, los resultados del proyecto corresponden a los mismos resultados enviados a la OCDE en el reporte oficial de país.

En la sección III del presente estudio se examinan los principales resultados obtenidos al aplicar la metodología de medición del gasto social (SOCX) de la OCDE a esta muestra de países de América Latina y el Caribe.

C. Identificación de complementariedades y discrepancias entre los marcos conceptuales que miden el gasto público funcional y el gasto público social

A partir de los datos de gasto público según la clasificación de las funciones de gobierno, es factible obtener una medición del gasto público social.

Sin embargo, tal como remarcan Tromben y Podestá (2018), no existe una definición única a nivel internacional sobre lo que se entiende por gasto social. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional en su Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014 presenta una lista de indicadores fiscales que pueden obtenerse a partir de las EFP (Estadísticas de finanzas públicas) e incluye un indicador que se aproxima al gasto social a través de la clasificación funcional del gasto en vivienda, salud, educación y protección social. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, Fin a la Pobreza, en su meta 1.A tiene un indicador asociado asimilable al gasto social que es el siguiente: “proporción del gasto público total que se dedica a servicios esenciales (educación, salud y protección social)”. Respecto de los países de América Latina y el Caribe, la metodología de medición del gasto social seguida por la CEPAL se basa en dos lineamientos convenidos con los países de la región: i) los países y la CEPAL trabajan con la clasificación de las funciones del gobierno (CFG o COFOG en sus siglas en inglés) que es el estándar a nivel internacional; y ii) se consideran como sociales las siguientes funciones de dicha clasificación: protección del medioambiente; vivienda y servicios comunitarios; salud; actividades recreativas, cultura y religión; educación y protección social.

En el cuadro a continuación se muestra en forma comparativa las definiciones de gasto público social según las instituciones mencionadas, la metodología SOCX de la OCDE como así también la definición oficial seguida por cada uno de los diez países incluidos en la nueva base SOCX de ALC.

En cuanto a las definiciones usadas por los organismos internacionales, la de la CEPAL es la más amplia en el sentido que abarca seis funciones, siendo la única que considera a los programas relacionados con la protección del medioambiente como parte del gasto social. En cambio, la definición de la metodología SOCX de la OECD es la más acotada dado que incluye las funciones de protección social, salud, mercado laboral y en el caso del gasto en educación, solo considera el nivel inicial como parte del ámbito social.

Cuadro 5
Definición de gasto público social según organismos internacionales y países de América Latina

[illegible]

	FMI	Agenda 2030	OCDE (SOCX)	CEPAL (COFOG)	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Perú	República Dominicana	Trinidad y Tabago ^f	Uruguay
Políticas activas del mercado laboral ^b														
Organización Agraria						^d								
Servicios públicos generales														
Defensa														
Orden público y seguridad														
Asuntos económicos														

Fuente: Elaboración propia.

^a De acuerdo con FMI (2014), incluye las siguientes categorías: Enfermedad e incapacidad; Edad avanzada; Supérstites; Familia e hijos; Desempleo; Vivienda; Exclusión social n.e.p. (no clasificados en otra partida); Investigación y desarrollo relacionados con la protección social y Protección social n.e.p. (no clasificados en otra partida).

^b Esta línea no corresponde a una función de COFOG, ya que las políticas activas del mercado laboral se incluyen en otras funciones como asuntos económicos, educación y protección social.

^c En Argentina se incluye en una misma categoría el gasto en Educación, cultura, ciencia y técnica. En cambio, en COFOG los gastos en investigación y desarrollo se incluyen en la categoría más estrechamente relacionada con su fin.

^d En Brasil, se incluye la categoría Organización Agraria que se subdivide en Reforma Agraria y Agricultura Familiar, Agricultura de Regadío, y otros y considera programas como la regularización de tierras, la adquisición de alimentos para la agricultura familiar y la igualación de intereses para actividades productivas rurales.

^e En Colombia, en este rubro se incluyen los gastos en atención y prevención de desastres y proyectos de reinserción y apoyo al proceso de postconflicto después del proceso de paz.

^f En Trinidad y Tabago, las estadísticas oficiales de gasto social se basan en el gasto ejecutado por los principales Ministerios del Sector Social y los servicios sociales de la Asamblea Legislativa de Tabago (*Tobago House of Assembly*), en vez de seguir la clasificación de las funciones del gobierno (COFOG).

^g En Uruguay se incluye en una misma categoría el gasto en Vivienda, Medio Ambiente, Agua y Saneamiento.

Todas las concepciones, ya sea de los organismos internacionales o de las metodologías oficiales de los países, coinciden en incluir en la esfera social a las funciones salud y protección social y tanto la definición seguida por el FMI, la Agenda 2030, la CEPAL y los diez países de América Latina y el Caribe, consideran el gasto en educación como un componente del gasto público social. Las únicas metodologías que agregan el gasto en asuntos laborales generales son SOCX, Argentina, Brasil, El Salvador y Perú. Por ejemplo, pueden incluir como parte del gasto social a los servicios públicos de empleo, la administración de asuntos y servicios laborales, la supervisión y reglamentación de las condiciones de trabajo, los programas para facilitar la movilidad en el empleo, la creación directa de empleo y los subsidios e incentivos al empleo, entre otros.

La definición oficial de tres países (Colombia, Guatemala y Uruguay) coincide completamente con la de la CEPAL, ya que abarca las mismas seis funciones, considerando a los programas relacionados con la protección del medioambiente como parte del gasto social. Si bien Perú también incluye dentro de la esfera social al gasto en esa función de gobierno, su definición de gasto social es la más amplia, ya que considera todas las funciones presupuestarias e incluye programas no solo de Educación, Cultura, Salud, Saneamiento, Asistencia y Previsión Social sino también algunos programas de las funciones Servicios públicos generales, Defensa, Orden público y seguridad y Asuntos económicos.

En cuanto a la función Vivienda y servicios comunitarios que contiene el gasto en urbanización, desarrollo comunitario, abastecimiento de agua y alumbrado público, es tomada en cuenta en las definiciones del FMI, CEPAL y los diez países de la región considerados en el estudio. Sin embargo, el enfoque de la OCDE y de la Agenda 2030 consideran la categoría Vivienda que forma parte de la función Protección Social y abarca las prestaciones en especie para ayudar a las familias con el costo de una vivienda; los subsidios para alquileres; los pagos para ayudar con las hipotecas o intereses; la construcción de viviendas sociales, etc.

Adicionalmente, en la metodología que siguen la CEPAL y los diez países analizados, la función Actividades recreativas, cultura y religión forma parte del gasto social e incluye, por ejemplo, la prestación de servicios deportivos, recreativos y culturales; instalaciones para estas actividades; servicios de radio, televisión y servicios editoriales⁴; apoyo e instalaciones para servicios religiosos y otros servicios comunitarios; etc.

A diferencia de los demás enfoques, la Secretaría del Tesoro Nacional de Brasil considera como parte del gasto social a la categoría Organización Agraria, la cual abarca el gasto en programas relacionados con la regularización de tierras, la reforma agraria, la agricultura familiar, entre otros.

En definitiva, la metodología SOCX a diferencia del enfoque usado por la mayoría de los países de la región no considera como parte de la esfera social el gasto completo en educación ni tampoco en cultura, deporte y religión, al tiempo que deja afuera ciertos programas de agua potable, alcantarillado, urbanismo y vivienda.

Además, como se vio en la subsección anterior, la metodología SOCX difiere de la de los países estudiados porque presenta de manera detallada la composición del gasto social a nivel de programas, agrupándolas en nueve áreas. Estas áreas coinciden con la desagregación del gasto en la función Protección Social de COFOG (Enfermedad e incapacidad, Edad avanzada, Sobrevivencia, Familia, Desempleo, Vivienda y otros), junto con el gasto en salud y en políticas laborales.

Otra diferencia entre esta metodología y la de los países en cuestión tiene relación con la cobertura del nivel de gobierno (cuadro 6). En SOCX la información de gasto público social se refiere al Gobierno general, es decir, gobierno central más gobiernos intermedios y locales y la Seguridad Social, mientras que la cobertura de las estadísticas oficiales del gasto público varía entre los países analizados. En algunos casos, es solo gobierno central (El Salvador, Guatemala y Trinidad y Tabago); en otros además del gobierno central se incluye a la Seguridad Social (Brasil); algunos se refieren al gobierno general (Colombia, Costa Rica y Perú⁵) y otros abarcan al Sector Público No Financiero (SPNF), es decir, además del Gobierno General, se incluye a las empresas públicas no financieras (Argentina, República Dominicana y Uruguay⁶).

Cuadro 6
Cobertura del nivel de gobierno en las estadísticas oficiales de gasto social
en países de América Latina y en la metodología SOCX

	OCDE (SOCX)	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Perú	República Dominicana	Trinidad y Tabago	Uruguay
Gobierno central										^a	
Seguridad Social											
Gobiernos subnacionales											
Empresas públicas no financieras											

Fuente: Elaboración propia.

^a Incluye la Asamblea Legislativa de Tabago (Tobago House of Assembly).

⁴ Sin embargo, en la metodología oficial de Colombia se excluye el subgrupo de gastos en "servicios de radio, televisión y servicios editoriales" del clasificador "08 Actividades recreativas, cultura y deporte", en consideración a que no constituye componente a considerar en la medición del gasto público social.

⁵ Si bien la cobertura del nivel de gobierno en las cifras oficiales del gasto social de Perú es el Gobierno general, es decir, gobierno central más gobiernos intermedios y locales, en el caso del gasto de la Seguridad Social, solo incluye la seguridad social previsional, pero no la seguridad social en salud (EsSalud), mientras que SOCX considera la seguridad social completa.

⁶ En Uruguay las estadísticas del gasto público social abarcan a la administración central, los organismos descentralizados, la Seguridad Social, la empresa pública OSE y otros organismos; pero excluye a los gobiernos departamentales.

Tanto en la metodología SOCX como en la de los países, el registro de la ejecución del gasto público social se realiza sobre la base de la etapa contable de devengado. Sin embargo, SOCX no incluye el gasto administrativo y los países sí.

Si bien los tratamientos tributarios diferenciados, ya sea en la forma de deducciones, créditos fiscales, exenciones o tasas reducidas, pueden tener contenido social, los gastos tributarios con fines sociales no están registrados en el gasto público social de los países, a excepción de Brasil; en tanto que en las estadísticas de SOCX sí son tenidos en cuenta.

En resumen, la medición oficial del gasto social en los países de la región difiere con la metodología SOCX tanto respecto a la cobertura del nivel de gobierno (que en algunos es más restrictiva y en otros, más amplia); a las funciones consideradas dentro del ámbito social (que en son más), el nivel de desagregación de las categorías de gasto (que es menor) como así también en relación con la consideración de las rebajas tributarias con fines sociales (que únicamente son tenidas en cuenta en Brasil).

D. Potenciales sinergias entre las bases de gasto funcional, SOCX y otras bases de datos del gasto público

Las bases de gasto social público según la clasificación por funciones de gobierno pueden complementarse con las estadísticas de gasto social según la metodología SOCX y con otras bases de datos de gasto público de organismos internacionales.

La desagregación a nivel COFOG 2 de la función Protección social coincide con siete de las grandes esferas de SOCX: Enfermedad e incapacidad, Edad avanzada, Supervivencia, Familia, Desempleo, Vivienda y Otras áreas de política social. Sin embargo, la clasificación del gasto por funciones de gobierno a nivel de COFOG 3 no cuenta con el detalle que brinda SOCX, ya que no distingue entre beneficios en efectivo y en especie, ni muestra el detalle por tipo de apoyo y programas. Por lo que la base de datos de gasto social según la metodología SOCX es un complemento muy importante para la base de gasto funcional.

En el cuadro a continuación se comparan las grandes áreas del enfoque SOCX de la OCDE con las categorías correspondientes al gasto público según la clasificación por funciones de gobierno, tanto a nivel de grandes divisiones (COFOG 1) como según grupos (COFOG 2). Además, cuando es relevante, se consideran las clases (COFOG 3). No obstante, como se vio en la sección anterior, las cifras obtenidas por ambos enfoques difieren en ciertos aspectos metodológicos, como en la inclusión del gasto administrativo en el caso de COFOG.

Cuadro 7
Comparación entre la clasificación en SOCX y COFOG

SOCX	COFOG 1	COFOG 2/COFOG 3
1. Vejez	710. Protección social	7102. Edad avanzada
2. Supervivientes	710. Protección social	7103. Supervivientes
3. Prestaciones relacionadas con la incapacidad	710. Protección social	7101. Enfermedad e incapacidad
4. Salud	707. Salud	7071. Productos, útiles y equipo médicos 7072. Servicios para pacientes externos 7073. Servicios hospitalarios 7074. Servicios de salud pública 7075. Investigación y desarrollo relacionados con la salud 7076. Salud n.e.p. (no clasificados en otra partida)

SOCX	COFOG 1	COFOG 2/COFOG 3
5. Familia	710. Protección social 709. Educación	7104. Familia e hijos 7091. Enseñanza preescolar y Enseñanza primaria/70911. Enseñanza preescolar 7096. Servicios auxiliares de la educación (solo programas de alimentación escolar para niños pobres)
6. Programas activos del mercado laboral	704. Asuntos económicos 709. Educación 710. Protección social	7041. Asuntos económicos, comerciales y laborales en general/70412. Asuntos laborales generales Programas referidos a asuntos laborales de una determinada industria, clasificados en 7042 a 7047 ^a 7095. Enseñanza no atribuible a ningún nivel (solo programas de capacitación) 7105. Desempleo (solo programas de capacitación para desocupados)
7. Desempleo	710. Protección social	7105. Desempleo
8. Vivienda	710. Protección social 706. Vivienda y servicios comunitarios 705. Protección del medio ambiente	7106. Vivienda Solo algunos programas (si están focalizados en población pobre o vulnerable) de: 7061. Urbanización 7062. Desarrollo comunitario 7063. Abastecimiento de agua 7064. Alumbrado público 7052. Ordenación de aguas residuales
9. Otras áreas de política social	710. Protección social	7107. Exclusión social n.e.p. (no clasificados en otra partida) 7109. Protección social n.e.p. (no clasificados en otra partida)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE (2019) y FMI (2014).

^a Estas son: 7042. Agricultura, silvicultura, pesca y caza; 7043. Combustibles y energía; 7044. Minería, manufacturas y construcción; 7045. Transporte; 7046. Comunicaciones; 7047. Otras industrias.

Por otro lado, la base de datos de gasto funcional tiene mayor detalle que la base SOCX respecto del gasto público en salud. A nivel COFOG 2 es posible distinguir los siguientes grupos de gastos en salud: Productos, útiles y equipo médicos; Servicios para pacientes externos; Servicios hospitalarios; Servicios de salud pública; etc., aunque solo corresponde a gasto público, en tanto que SOCX considera también información del gasto privado voluntario y obligatorio. En ese sentido, para mayor detalle respecto del gasto público y privado en salud, se puede recurrir a la base de datos mundial de gasto en salud (GHED) de la Organización Mundial de la Salud que aplica la metodología del Sistema de Cuentas de Salud (SHA2011). De hecho, algunos datos que se usan en este documento para la elaboración de la base SOCX en los países de la región utilizan esa fuente, especialmente para el gasto privado en salud.

Otra base de datos internacionales que puede ser muy útil para complementar la información de las bases de gasto funcional y de SOCX es la de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Este organismo cuenta con datos de gasto público en educación comparables a nivel internacional, los cuales están desagregados por nivel de educación. Esta base puede servir de complemento a los datos de SOCX, ya que esta última solo contabiliza el gasto público en educación inicial como así también para complementar la base de gasto funcional, en especial en aquellos países donde no hay información disponible a nivel COFOG 2 o COFOG 3.

II. De acuerdo con el análisis del gasto según funciones de gobierno, el crecimiento del gasto social explica la mayor parte del aumento del gasto público en las últimas décadas

En esta sección se presenta un análisis de las principales tendencias del gasto público según la clasificación de las funciones del gobierno central en relación con dieciséis países de América Latina⁷ en el período 2000-2019 y cinco del Caribe de habla inglesa⁸ con información disponible entre 2008 y 2019. Adicionalmente, se incluye el análisis para los 13 países del Caribe de habla inglesa respecto de su situación al año 2019. En los casos en que hay información disponible, en el recuadro 1 se complementa el estudio con una cobertura institucional más amplia.

Recuadro 1

Al considerar coberturas institucionales más amplias las prioridades se inclinan aún más hacia el gasto social

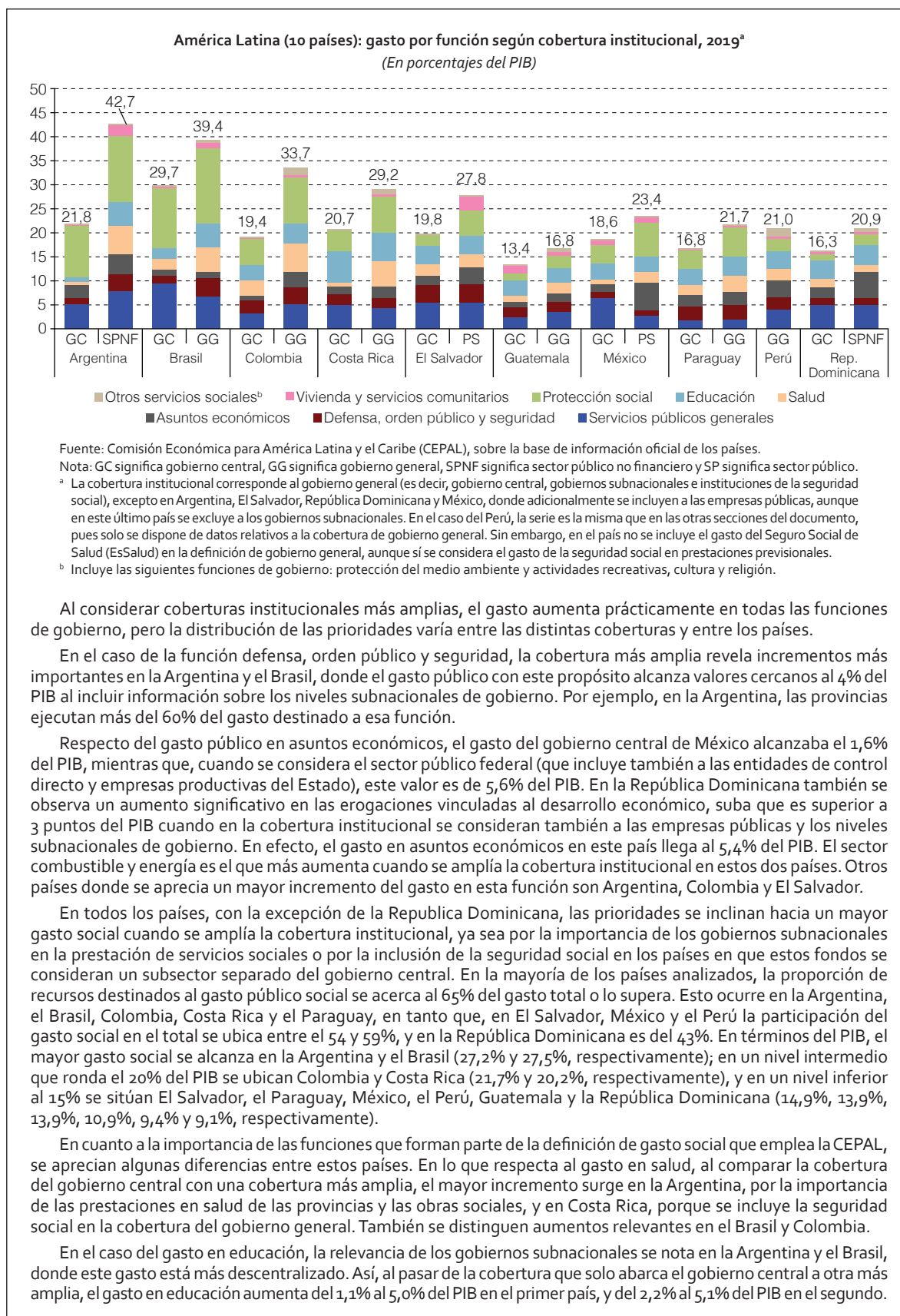
En este capítulo se ha seguido el mismo criterio que en otras publicaciones de la CEPAL, donde se presenta, en primer lugar, un análisis completo a nivel de los gobiernos centrales, por ser esta la única cobertura institucional sobre la que se dispone de información en el conjunto de los países de la región. En este recuadro se complementa el análisis anterior considerando coberturas institucionales más amplias en diez países donde hay estadísticas disponibles que permiten hacer la clasificación funcional del gasto: la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana⁹.

El gasto público como porcentaje del PIB cambia considerablemente al comparar el valor del gobierno central con el de una cobertura más amplia que incluya los gobiernos intermedios y locales y otras entidades públicas, aunque la magnitud de esa diferencia varía de un país a otro. La discrepancia depende sobre todo de la organización política e institucional de cada país y de si la cobertura del gobierno central abarca las cifras de la seguridad social o no lo hace.

La variación más relevante respecto del gasto total corresponde a la Argentina, pero las brechas también son importantes en el Brasil, Colombia, Costa Rica y El Salvador. En los países federales, como la Argentina y el Brasil, el gasto público total supera o se acerca al 40% del PIB, en tanto que en los demás países dicho gasto se ubica en cifras cercanas al 30% (Colombia, Costa Rica y El Salvador) o al 20% del PIB (México, Paraguay, Perú y República Dominicana).

⁷ Debido a la falta de datos desagregados por función de gobierno y actualizados respecto de toda la serie considerada, no se incluye información de Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba, Haití ni Venezuela (República Bolivariana de).

⁸ Estos países son: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.



El gasto en protección social se amplía considerablemente en todos los países cuando se incluyen las erogaciones de otras unidades y organismos de gobierno, con incrementos que van desde el 1% al 4,1% del PIB según el país. La suba más significativa se aprecia en Colombia, pues en la cobertura más amplia se incluyen las pensiones y otras prestaciones de la seguridad social. Así, el gasto en protección social aumenta del 5,6% al 9,7% del PIB. Las subas en Costa Rica, El Salvador, México, y el Paraguay, si bien son algo menores, también se explican sobre todo por la consideración de la seguridad social en la cobertura del gobierno general.

Por último, en el caso de la función de la vivienda y los servicios comunitarios, el alza más relevante tiene lugar en la Argentina y El Salvador, en tanto que en otros servicios sociales (entre los que se encuentra el gasto en protección del medio ambiente y en actividades recreativas, cultura y religión), los cambios son más pequeños.

En definitiva, este análisis demuestra la importancia de que en los países de la región donde no hay estadísticas de gasto funcional a nivel del gobierno general o, en su defecto, de otras coberturas más amplias, se haga un esfuerzo por avanzar en publicarlas de forma periódica y oportuna.

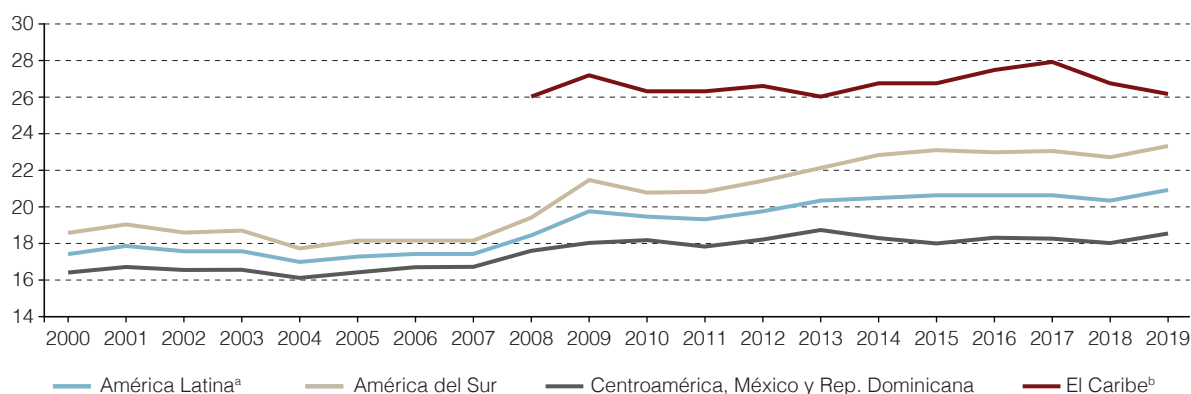
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a La cobertura institucional corresponde al gobierno general (es decir, gobierno central, gobiernos subnacionales e instituciones de la seguridad social), excepto en Argentina, El Salvador, República Dominicana y México, donde adicionalmente se incluyen a las empresas públicas, aunque en este último país se excluye a los gobiernos subnacionales. En el caso del Perú, la serie es la misma que en las otras secciones del documento, pues solo se dispone de datos relativos a la cobertura de gobierno general. Sin embargo, en el país no se incluye el gasto del Seguro Social de Salud (EsSalud) en la definición de gobierno general, aunque sí se considera el gasto de la seguridad social en prestaciones previsionales.

A. El gasto público promedio en América Latina ha aumentado en las últimas décadas hasta llegar al 20,9% del PIB, en tanto que en el Caribe se ha mantenido en torno al 26 y 27% del PIB

El gasto público promedio de 16 países latinoamericanos a nivel del gobierno central muestra una tendencia creciente durante el presente siglo, ya que pasó del 17,5% del PIB en 2000 al 20,9% del PIB en 2019, aunque en los últimos años se aprecia un estancamiento de la serie producto del proceso de consolidación fiscal llevado a cabo en los países (gráfico 1)⁹.

Gráfico 1
América Latina y el Caribe (16 países): gasto del gobierno central por subregión, 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.

Nota: El nivel de gasto público que se presenta aquí según la clasificación funcional no necesariamente coincide con el de la clasificación económica del gasto publicado en otros documentos de la CEPAL.

^a Corresponde al promedio simple de los valores de 16 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La cobertura del Perú corresponde al gobierno general.

^b Corresponde al promedio simple de los valores de cinco países del Caribe: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

⁹ El nivel del gasto público según la clasificación funcional no necesariamente coincide con el de la clasificación económica del gasto publicado en otros documentos de CEPAL, debido, sobre todo, a que en algunos países la cobertura institucional no coincide por completo y a que la cantidad de países incluidos en el promedio no es la misma, entre otras consideraciones metodológicas.

Como consecuencia de la crisis económica mundial de 2008-2009, en gran parte de los países de la región se implementaron políticas fiscales expansivas que tenían por objeto apuntalar la demanda agregada. Así, se aumentó el gasto en subsidios, transferencias y ciertos programas sociales que, si bien ayudaron a atenuar el impacto de la crisis sobre los sectores más vulnerables, en algunos casos dieron lugar a una suba permanente del gasto. Además, el incremento del pago de los intereses de la deuda en los últimos siete años incidió en la evolución creciente del gasto.

Si bien la tendencia ascendente del gasto del gobierno central se observa tanto en la subregión de América del Sur como en el grupo formado por los seis países de Centroamérica, México y la República Dominicana, en los países sudamericanos parte de un nivel superior y se observa un mayor ritmo de crecimiento del gasto. El mayor dinamismo del gasto en esos países se explica, en parte, por el auge del precio de las materias primas de la década de 2000, que impulsó los ingresos fiscales en las economías que tenían grandes sectores exportadores de productos primarios y tuvo como consecuencia un incremento de la participación del gasto público en el PIB.

De esta forma, en 2019, el gasto promedio de los ocho países de América del Sur alcanza un 23,3% del PIB, mientras que el gasto promedio en Centroamérica, México y la República Dominicana llega al 18,4% del PIB. Así, el gobierno central del primer grupo de países gasta en promedio casi 5 puntos del PIB más que el del segundo, brecha que a comienzos de siglo era de 2,2 puntos. Sin embargo, en los datos del gobierno central de la mayoría de los países que conforman el segundo grupo y en algunos de los que integran el primero, no se incluye el gasto en seguridad social, ya que esos fondos se consideran como un subsector separado.

En la muestra de cinco países del Caribe de habla inglesa, el promedio del gasto del gobierno central presenta, en general, un nivel estable en torno al 26 y 27% del PIB entre 2008 y 2019, aunque con dos puntos máximos que llegan al 28% del PIB en 2017. Luego, en 2019 se aprecia una caída del gasto público al 26,2% del PIB como resultado de las políticas de consolidación de las cuentas fiscales implementadas en esos países. Este nivel se encuentra por encima de los valores promedios de las otras dos subregiones analizadas.

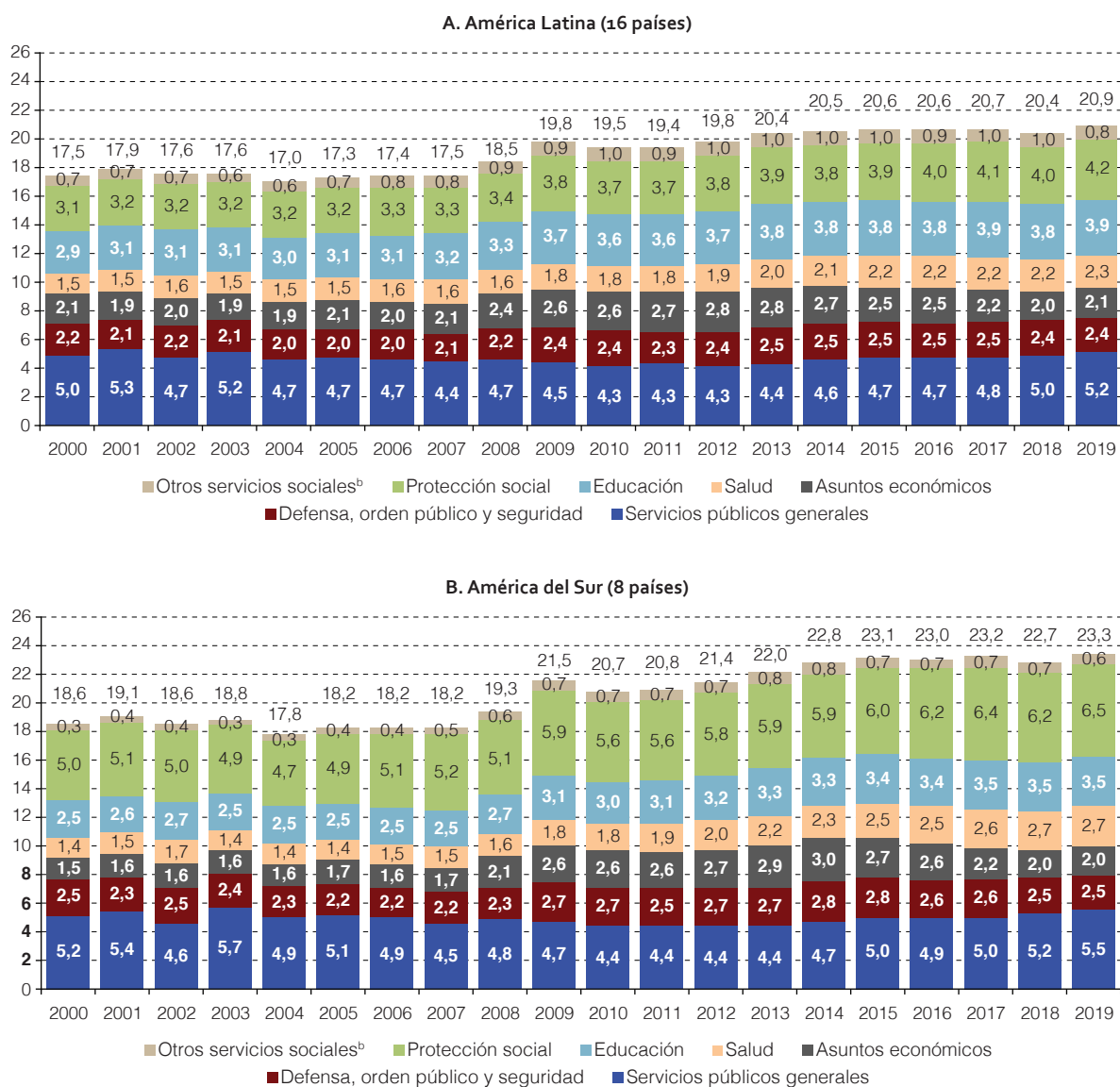
B. En las tres subregiones destaca el incremento del gasto social, en especial en las áreas de la salud, educación y protección social

El análisis de la composición del gasto público de acuerdo con la clasificación de las funciones del gobierno permite evaluar a qué tipo de políticas se han destinado principalmente los recursos y cuáles han sido las áreas que explican el incremento del gasto. De esta forma, se pueden examinar las prioridades en el suministro de bienes y servicios públicos, así como el cambio de estas a lo largo del tiempo (gráficos 2 y 3).

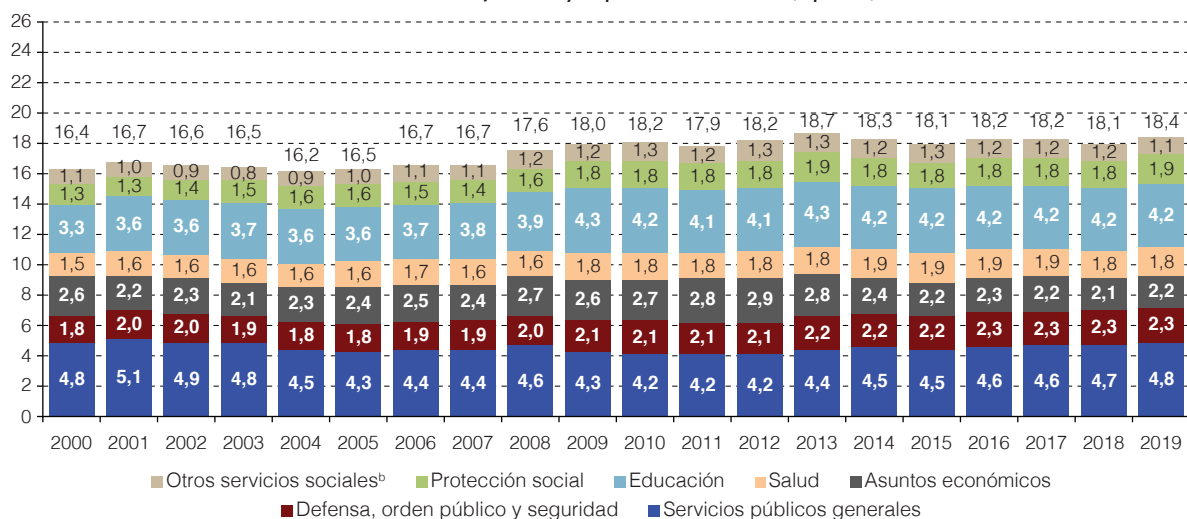
El aumento del gasto ejecutado por los gobiernos centrales en la muestra de 16 países de América Latina se explica por las mayores erogaciones destinadas a financiar políticas sociales, en particular en las áreas de salud, educación y protección social¹⁰. El gasto promedio de los países de América Latina en estas tres funciones pasó de representar el 1,5%, el 2,9% y el 3,1% del PIB en 2000, a representar el 2,3%, el 3,9% y el 4,2% del PIB en 2019, respectivamente (gráfico 2.A). En la función de protección social se incluyen, entre otros programas, el pago de pensiones y los programas de transferencias condicionadas, que crecieron en las últimas décadas. El incremento del gasto en estas tres áreas se vincula a una mayor cobertura en educación (sobre todo en el nivel secundario, dado que las tasas de cobertura en el nivel primario ya eran relativamente altas en el siglo pasado), así como en salud y en previsión social, donde se destaca un crecimiento de las pensiones tanto contributivas como no contributivas (gráfico 3.A).

¹⁰ Véase un análisis detallado sobre el gasto social en los países de la región en CEPAL (2021b).

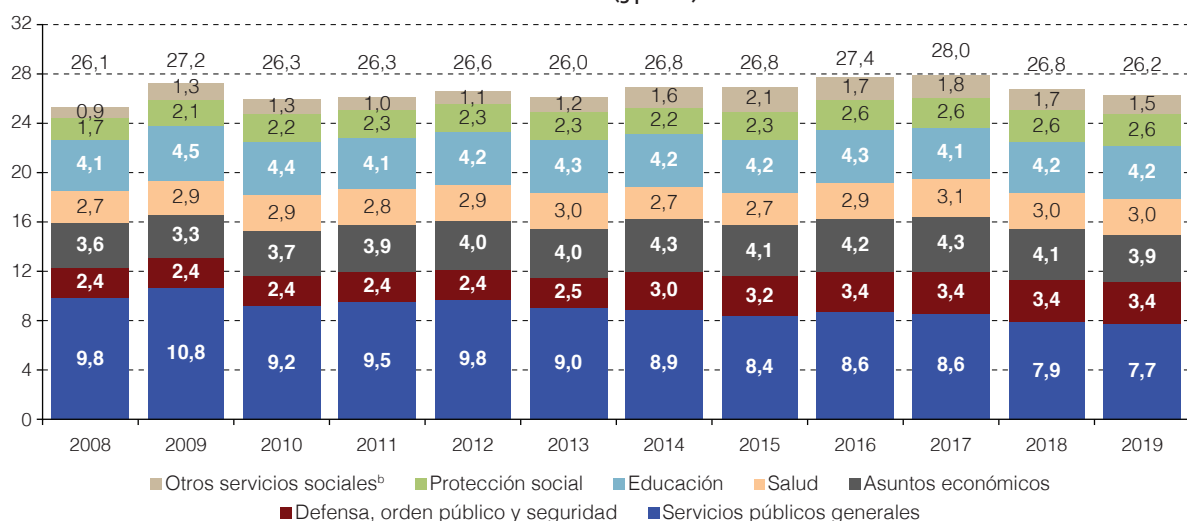
Gráfico 2
América Latina y el Caribe (16 países)^a: gasto del gobierno central por funciones, 2000-2019
 (En porcentajes del PIB)



C. Centroamérica, México y República Dominicana (8 países)



D. El Caribe (5 países)



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

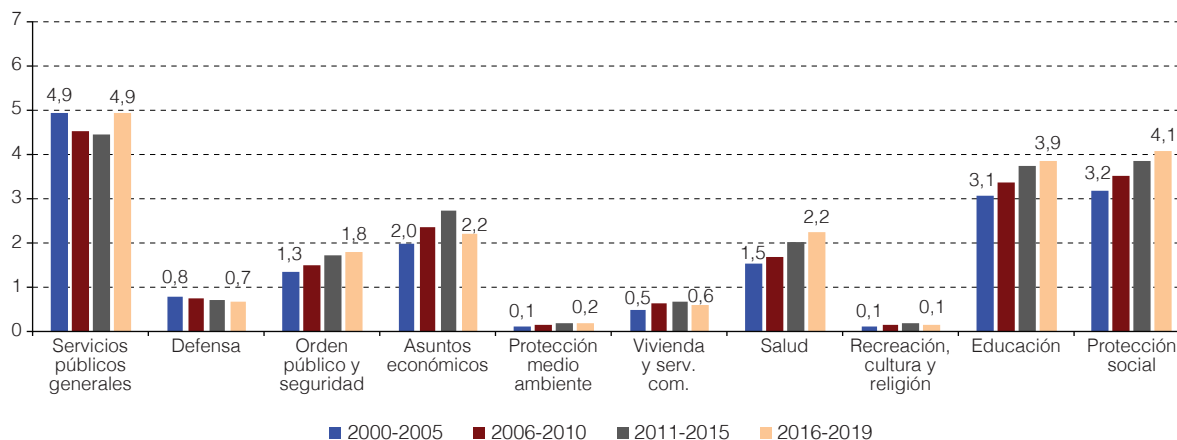
Nota: El nivel de gasto público que se presenta aquí según la clasificación funcional no necesariamente coincide con el de la clasificación económica del gasto publicado en otros documentos de la CEPAL.

^a América Latina (gráfico A) corresponde al promedio simple de 16 países, que se dividen en dos grupos (gráficos B y C): ocho de América del Sur (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y ocho del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe (gráfico D), las cifras incluyen cinco países: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

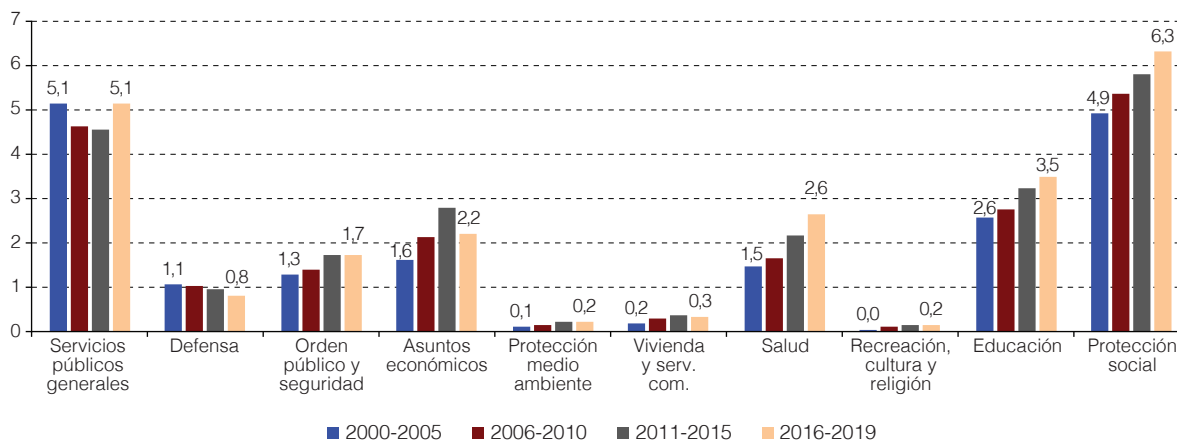
^b Incluye las siguientes funciones de gobierno: protección del medio ambiente; vivienda y servicios comunitarios, y actividades recreativas, cultura y religión.

Gráfico 3
América Latina y el Caribe (16 países)^a: evolución del gasto funcional del gobierno central
por subperíodos, 2000-2019
(En porcentajes del PIB)

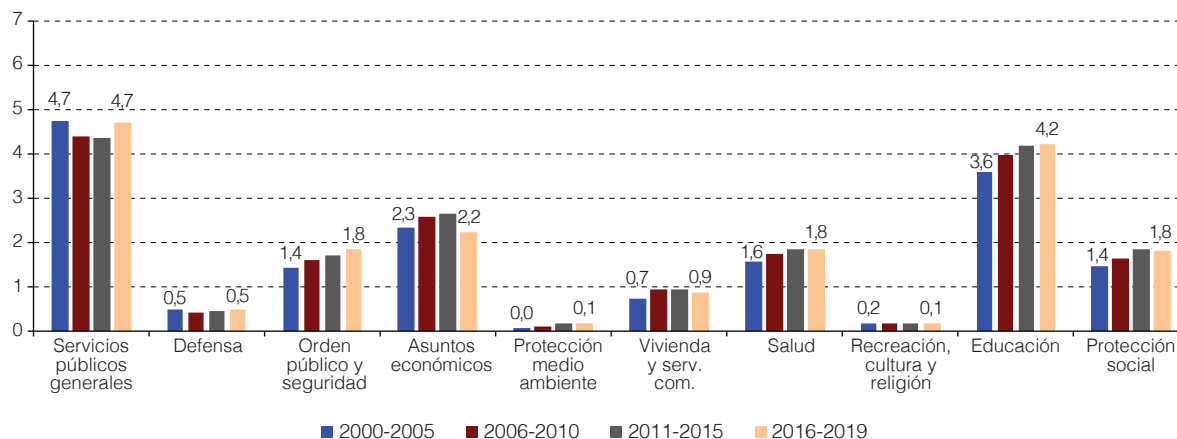
A. América Latina (16 países)

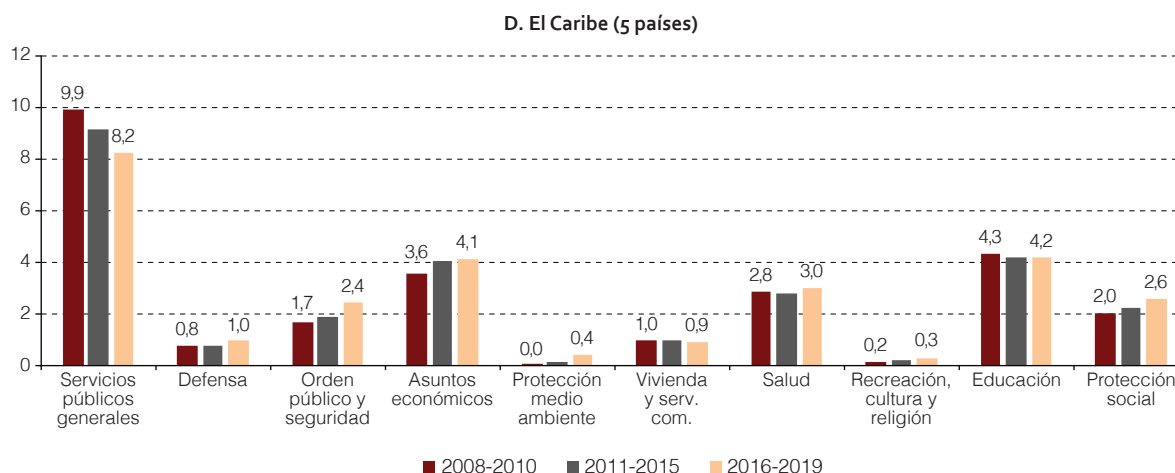


B. América del Sur (8 países)



C. Centroamérica, México y República Dominicana (8 países)





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

Nota: El nivel de gasto público que se presenta aquí según la clasificación funcional no necesariamente coincide con el de la clasificación económica del gasto publicado en otros documentos de la CEPAL.

^a América Latina (gráfico A) corresponde al promedio simple de 16 países, que se dividen en dos grupos (gráficos B y C): ocho de América del Sur (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y ocho del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe (gráfico D), se incluyen cinco países: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

El gasto en servicios públicos generales, que incluye los intereses de la deuda pública, había mostrado una tendencia decreciente entre 2004 y 2012, para luego manifestar un comportamiento al alza en concordancia con el mayor endeudamiento de la región: en 2019 alcanzó un valor similar al de comienzo de siglo (5,2% del PIB) (gráfico 2.A). La contracara de esa dinámica es la evolución de los recursos destinados a la función de asuntos económicos, que se caracteriza por comprender gran parte de la inversión pública y que muestra la evolución opuesta: un aumento entre 2003 y 2013 y una disminución a partir de ese año. Así, el gasto en funciones económicas se redujo desde el 2,8% del PIB en 2013 al 2,1% del PIB en 2019. Un comportamiento similar se da en el caso del gasto en vivienda y servicios comunitarios, que también tiene un componente importante de inversión pública (gráfico 3.A).

El gasto en defensa y el gasto en orden público y seguridad reflejan una dinámica contrapuesta entre sí. Mientras que en el primer caso se observa una tendencia decreciente durante el período analizado, en el segundo se observa un crecimiento del 1,3% del PIB en promedio entre 2000-2005 al 1,8% del PIB en promedio entre 2016-2019 (gráfico 3.A).

La evolución regional está determinada sobre todo por la dinámica del gasto en los países de América del Sur, donde, en promedio, se observó un incremento importante en todas las áreas de la política social (salud, educación, protección social y otros servicios sociales). En efecto, el gasto social aumentó 4,1 puntos del PIB en el período analizado (gráfico 2.B). En el caso del grupo de países conformado por Centroamérica, México y la República Dominicana, si bien se aprecia un aumento de las erogaciones en todas las áreas sociales, este es de menor magnitud; los principales cambios en las prioridades de política, por su parte, se observaron a favor de la educación, la protección social y el orden público y la seguridad (gráfico 2.C).

En ambas subregiones, el gasto en asuntos económicos y en servicios públicos generales (cuya evolución se explica básicamente por el pago de los intereses de la deuda pública) muestra el mismo comportamiento contrapuesto que se explicó anteriormente respecto de la región de América Latina en su conjunto. Sin embargo, el punto de partida del gasto en asuntos económicos de los países sudamericanos era más bajo en relación con el PIB que el correspondiente al grupo de los países centroamericanos, México y la República Dominicana (1,5% y 2,6% del PIB en 2000, respectivamente) (gráficos 2.B y 2.C). En 2019 esta ratio era muy similar entre ambos grupos: 2,0% y 2,2% del PIB, respectivamente. Así, luego del ajuste de la inversión pública y de otros gastos en servicios económicos realizado en los últimos años, los valores correspondientes a los países sudamericanos aún se encuentran por encima de aquellos a comienzos del 2000, mientras que los del segundo grupo de países se ubican por debajo de los niveles iniciales.

La evolución del gasto en defensa ha sido diferente en las subregiones. En promedio, en los países de América del Sur estas erogaciones disminuyeron del 1,1% al 0,8% del PIB en el período analizado, mientras que, en los países centroamericanos, la República Dominicana y México, el promedio del gasto en defensa se mantuvo constante en valores cercanos al 0,5% del PIB (gráficos 3.B y 3.C). En contraste, los desembolsos destinados a la función de orden público y seguridad presentan valores similares y una tendencia creciente en los dos grupos.

En la muestra de cinco países del Caribe de habla inglesa se observa un comportamiento distinto al de América Latina, ya que el gasto público aumentó durante la gran recesión de 2009, luego permaneció relativamente constante y volvió a crecer en 2016 y 2017. La función del gasto que más se incrementó en 2009 fue la de servicios públicos generales, como consecuencia del aumento del pago de los intereses de la deuda en esos países (gráfico 2.D). Sin embargo, el alza de los intereses se explica sobre todo por el gran aumento que hubo en Jamaica ese año, ya que luego del programa de reestructuración de la deuda de ese país en 2010, el pago de intereses se redujo considerablemente posterior a esa fecha.

Además, en este grupo de países, el gasto social como proporción del PIB también experimentó un incremento durante la crisis de 2009 en las áreas de educación, salud, vivienda y protección social, y, en general, estos aumentos no fueron transitorios. Así el gasto social, pasó del 9,5% del PIB en 2008 al 10,8% del PIB en 2009, y alcanzó 11,3% del PIB en 2019.

El aumento del gasto que se observó en los países del Caribe en 2016 y 2017 es reflejo, en parte, de la ampliación de las erogaciones en asuntos económicos que fue producto del mayor dinamismo de la inversión pública. Sin embargo, en 2018 y 2019, como parte de las políticas de contención del crecimiento de las erogaciones públicas, se contrajeron la inversión y el gasto en servicios económicos, el cual se situó en 3,9% del PIB. En 2018 también se redujo el gasto en servicios públicos generales como resultado de las políticas de consolidación fiscal y del menor pago de intereses gracias a la tendencia a la baja de la deuda pública en este grupo de países. En particular, la contracción en esa función se explica sobre todo por la decisión de Barbados de suspender el pago de intereses y amortizaciones vencidas de la deuda pública externa para negociar un acuerdo de reestructuración con sus acreedores, que se alcanzó en 2019. Además, el gobierno de ese país suscribió, en 2018, un acuerdo cuatrienal de servicio ampliado con el Fondo Monetario Internacional que incluía una significativa consolidación fiscal¹¹.

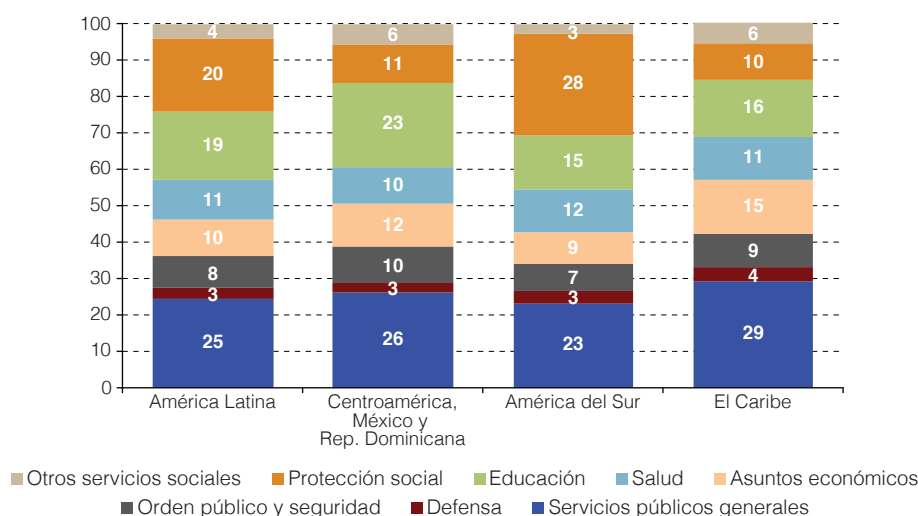
En contraste con los otros grupos de países, se observa un aumento en el gasto en defensa en el Caribe durante el periodo bajo análisis. Por su parte, las erogaciones en materia de orden público y seguridad siguieron una evolución creciente (gráfico 3.D).

C. En promedio, los países de América Latina y el Caribe destinan la mitad de sus recursos fiscales a financiar gasto social y un cuarto a servicios públicos generales

Respecto de cómo se asignó el gasto promedio de América Latina a los distintos propósitos, la información sobre las erogaciones por funciones del gobierno revela que en 2019 más de la mitad del gasto total se dedicó a las funciones sociales, es decir, a la protección social (20%), la educación (19%), la salud (11%) y otros servicios sociales (que incluye protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, y actividades recreativas, cultura y religión). Otra función del gobierno que concentra gran parte del gasto público total es la de servicios públicos generales (25%), dada la importancia de los egresos por concepto de intereses de la deuda pública en la mayoría de los países de la región. Le siguen en orden de importancia las erogaciones en materia de asuntos económicos (10%) y de orden público y seguridad (8%), mientras que las restantes funciones tienen un peso limitado, como el gasto en defensa, que representa el 3% del total (gráfico 4).

¹¹ Véase CEPAL (2019a y 2019b).

Gráfico 4
América Latina (16 países) y el Caribe (5 países)^a: participación relativa del gasto del gobierno central por funciones, 2019
(En porcentajes del gasto total)



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

^a América Latina (gráfico a) corresponde al promedio simple de 16 países, que se dividen en dos grupos: ocho de América del Sur (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y ocho del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe, se incluyen cinco países: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

En la distribución de las prioridades del gasto de los gobiernos centrales entre distintos propósitos también se aprecian diferencias entre las subregiones. En los países sudamericanos, en promedio, un 57% del gasto total se destinó a funciones sociales en 2019, en tanto que, en el grupo integrado por los países de Centroamérica, México y la República Dominicana, el gasto social representó un 49% del total ese mismo año. En los países de América del Sur se destaca la alta participación de la protección social (28%), que comprende los pagos por pensiones de vejez, sobrevivencia e invalidez, los programas de transferencias condicionadas, las prestaciones por desempleo y otros programas sociales. Además, en esa subregión, la importancia relativa de las erogaciones en servicios de salud también es superior a la correspondiente a Centroamérica, México y la República Dominicana, mientras que esta última región destina una mayor proporción de recursos a la educación (23% del total).

Sin embargo, hay que tener en cuenta una limitación importante de estos datos, ya que, como se aclaró anteriormente, con ellos solo se mide el gasto del nivel central de gobierno y se deja fuera el nivel subnacional, que en los países federales y más descentralizados se encarga de ejecutar gran parte de las erogaciones en educación y salud. Asimismo, en algunos países, los fondos de la seguridad social se consideran un subsector separado del gobierno central, por lo que las cifras de gasto en protección social tampoco son estrictamente comparables¹².

Por otra parte, en el grupo conformado por los países de Centroamérica, México y la República Dominicana, la proporción de los recursos totales que se asigna a financiar el gasto en servicios públicos generales y en orden público y seguridad (26% y 10%, respectivamente) es superior a la de sus pares sudamericanos. Asimismo, en el primer grupo de países se otorga una mayor prioridad a la vivienda y los servicios comunitarios, ya sea que el gasto en esa función se mida como proporción del PIB o como porcentaje del total de gastos.

¹² Sobre este punto véase el recuadro 1, ya que en él se analiza información que tiene una cobertura institucional más amplia relativa a países en los que había estadísticas disponibles.

En el caso del gasto en defensa y en asuntos económicos, las diferencias son menos significativas en cuanto a la prioridad que se asigna a estas funciones en ambas subregiones. Los países de Centroamérica, México y la República Dominicana destinan, en promedio, un 3% del gasto total a defensa y un 12% a asuntos económicos, proporciones similares a las que se alcanzan en los países de América del Sur, donde los valores medios son del 3% y el 9% del total, respectivamente.

En la muestra de países del Caribe de habla inglesa, las funciones más importantes en términos de gasto público son los servicios públicos generales (29%), y los asuntos económicos (15%). Si bien en los últimos años se ha ido reduciendo el nivel de endeudamiento público de estos países, la proporción de recursos que se destina al pago de intereses es aún elevada, lo que repercute en la alta proporción de gastos que corresponde a los servicios públicos generales. En el caso del gasto en asuntos económicos, tal como se mencionó anteriormente, esta categoría incluye un componente importante de inversión pública, que fue más elevada en esta subregión que en los países latinoamericanos en los últimos tres años del período analizado.

La proporción de recursos focalizados en prestaciones sociales en el Caribe de habla inglesa se ubica en el 43% del total. Así, la participación del gasto social en el total es más baja en los países caribeños que en los latinoamericanos, lo que se explica principalmente por el menor peso de los recursos destinados al gasto en protección social (10% del gasto total), pues en estos países los sistemas de seguridad social son administrados por entidades privadas y las prestaciones se financian a través de contribuciones sociales obligatorias. En cambio, el gasto en servicios de salud del gobierno central de los países del Caribe de habla inglesa representa una proporción similar a la del promedio de los 16 países de América Latina (11%).

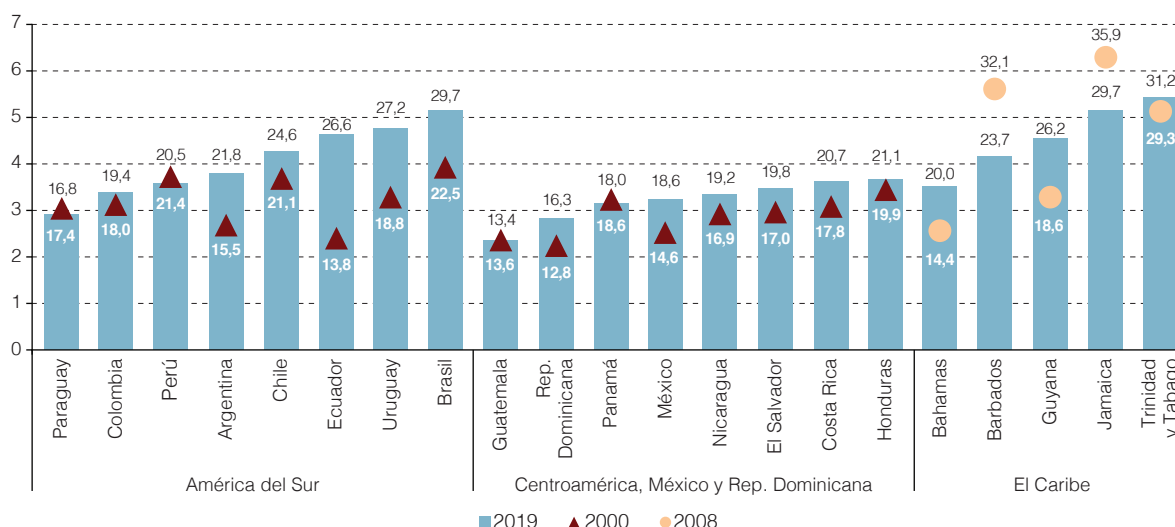
Al igual que en las otras subregiones, las demás funciones representan una proporción menor del gasto total de los gobiernos centrales del Caribe: orden público y seguridad representa el 9%, defensa el 4%, vivienda y servicios comunitarios el 3%, y protección del medio ambiente, y actividades recreativas, cultura y religión el 1% cada una.

D. Las tendencias y promedios regionales esconden una diversidad de situaciones respecto de la evolución, nivel y composición del gasto público

En todos los países de América del Sur analizados, el gasto público creció a un ritmo mayor que el PIB durante el período 2000-2019, con la excepción de Paraguay y Perú. No obstante, el incremento del gasto no fue parejo en esos países. Los gobiernos centrales de la Argentina, el Brasil, el Ecuador y el Uruguay fueron los que implementaron una expansión mayor de sus erogaciones, aumento que se ubicó en un rango de entre 6 y 13 puntos del PIB. Es así como, en 2019, el gobierno central de estos países junto al de Chile fueron los que más gastaron en relación con el PIB: el gasto se situó entre el 22% y el 30%, cifra superior a la de los demás países latinoamericanos (gráfico 5). En los países federales como la Argentina y el Brasil, dicho gasto incluso supera o acerca el 40% del PIB cuando se considera una cobertura institucional más amplia que incluye los gobiernos intermedios y locales, como se analiza en el recuadro 1. Algo similar sucede en Colombia, donde el gasto del gobierno general sobrepasa el 30% del PIB.

En el grupo conformado por los seis países centroamericanos, México y la República Dominicana, solo en dos la ratio del gasto público sobre el PIB fue menor en 2019 en comparación con 2000: Guatemala y Panamá.

Gráfico 5
América Latina y el Caribe (21 países): gasto del gobierno central por país y subregión, 2000 o 2008 y 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 La cobertura del Perú corresponde al gobierno general.

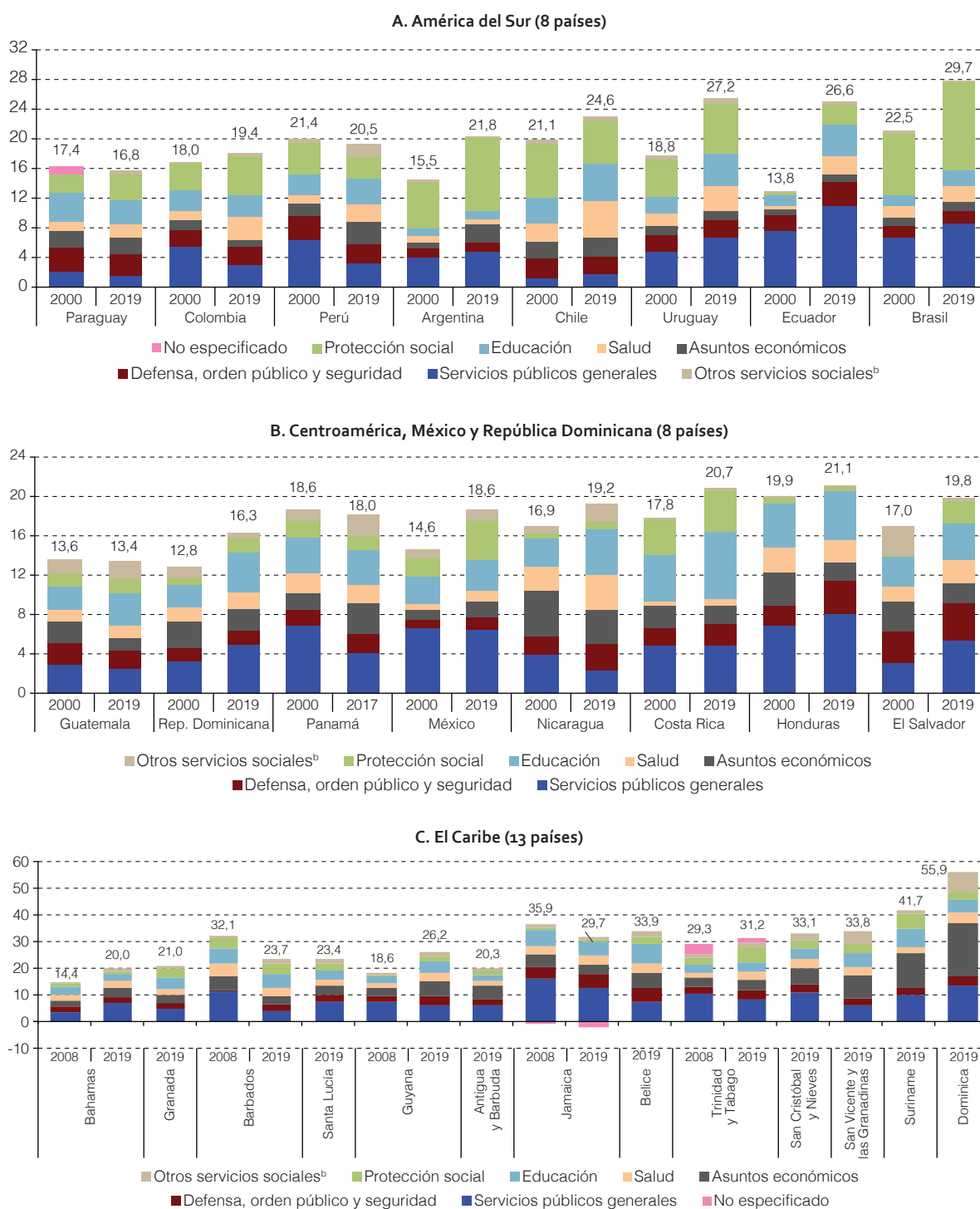
Por otra parte, en México y la República Dominicana, el aumento del gasto del gobierno central fue superior a 3 puntos del PIB, mientras que en El Salvador y Costa Rica fue del orden de 3% del PIB y en Honduras y Nicaragua aumentó 1,2 y 2,3 puntos del PIB, respectivamente. Los países de este grupo en que se observa el mayor gasto del gobierno central en relación con el PIB son Honduras y Costa Rica, con alrededor del 21%. No obstante, en este último país este indicador se acerca al 30% del PIB cuando se incluye el gasto de los gobiernos subnacionales y de la seguridad social.

Por el contrario, los niveles más bajos de gasto del gobierno central como proporción del PIB en América Latina se encuentran en Guatemala (13,4%), la República Dominicana (16,3%), el Paraguay (16,8%) y Panamá (18,0%).

En la muestra de cinco países caribeños de habla inglesa, en cuatro se alcanza un gasto del gobierno central superior al 23% del PIB (Barbados, Jamaica, Trinidad y Tabago y Guyana), en tanto que en Bahamas el gasto fiscal alcanza un 20% del PIB. Únicamente en Barbados y Jamaica se observa que el gasto como proporción del PIB es menor en 2019 que en 2008, como consecuencia de las políticas de ajuste del gasto llevadas a cabo por las autoridades de esos países, con caídas cercanas entre 6 y 8 puntos del PIB en ese periodo de tiempo.

En cuanto al modo en que evolucionaron las prioridades relativas a la asignación de los recursos públicos, se aprecia que en los ocho países sudamericanos analizados se destinaron más fondos al financiamiento de las distintas áreas de la política social. El aumento del gasto social de los gobiernos centrales representa desde menos del 2% del PIB en países como el Paraguay y el Perú, hasta más del 6% en el Ecuador y Uruguay durante el período examinado (gráfico 6.A).

Gráfico 6
América Latina y el Caribe (21 países): gasto del gobierno central por país y función, 2000 o 2008 y 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 La cobertura del Perú corresponde al gobierno general.

^b Incluye las siguientes funciones de gobierno: protección del medio ambiente; vivienda y servicios comunitarios, y actividades recreativas, cultura y religión.

Además, en algunos países, como la Argentina y el Perú, se incrementó el gasto en asuntos económicos, sobre todo en los sectores del transporte, los combustibles y la energía, en el primer país, y en el área del transporte, en el segundo. La mayor importancia de estas erogaciones en la Argentina se debió a la política de subsidios a las empresas que tenía por objeto mitigar el ajuste de los precios y las tarifas de estos servicios públicos; esto ocurrió hasta 2016, año en que se implementó una política de quita de subsidios. Es por eso que el incremento de este gasto se concentró más en transferencias corrientes que en inversión pública. En el Perú, en cambio, la mayor parte del aumento del gasto en transporte se focalizó en inversiones públicas destinadas a carreteras y transporte urbano, por ejemplo, la ampliación de la red vial peruana y la segunda línea del Metro de Lima y Callao, entre otros proyectos de inversión.

En otros países, como el Brasil y el Uruguay, se aprecia un crecimiento del gasto en servicios públicos generales, producto del incremento del pago de intereses de la deuda pública. Entre 2000 y 2019, el pago de esos intereses aumentó casi 1% del PIB en Brasil y Uruguay. En Colombia y en el Perú se logró reducir la carga de los intereses de la deuda en 1,1% del PIB, lo que permitió bajar el gasto en la función servicios públicos generales.

La cantidad de recursos asignados a las funciones de defensa, seguridad y orden público, medida como proporción al PIB, no muestra variaciones significativas en los países de América del Sur.

En la muestra formada por los seis países centroamericanos, México y la República Dominicana, solo en Guatemala y Panamá el gasto de los gobiernos centrales se redujo como proporción del PIB (gráfico 6.B). Las erogaciones en servicios públicos generales disminuyeron en ambos países, aunque en Panamá esto ocurrió en mayor medida gracias a que el pago de los intereses de la deuda pública cayó un 2,5% del PIB en el periodo bajo análisis. Además, en Guatemala se observa una contracción del gasto en capital que se ve reflejada en menores desembolsos destinados a la función de asuntos económicos. En Panamá, en cambio, hubo un incremento de la inversión pública que se tradujo en una mayor importancia de las funciones de vivienda y asuntos económicos; en este último sector sobresale una suba del gasto público en el sector transporte. Entre las inversiones se destacan la ampliación del canal de Panamá, la construcción del metro en la ciudad de Panamá, los proyectos de reordenamiento vial, la construcción de la ciudad hospitalaria y el corredor de Colón¹³.

En los seis países de este grupo en que se observó un crecimiento del gasto total (Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y República Dominicana), se priorizó el aumento en las distintas áreas del gasto social, especialmente en el gasto destinado a educación, aunque en algunos de ellos también se destaca un incremento superior a 1 punto del PIB en las políticas de protección social (El Salvador y México) y en salud y vivienda (Nicaragua).

Asimismo, en México se incrementó el gasto en asuntos económicos, que pasó del 1% del PIB en 2000 al 1,6% del PIB en 2019, principalmente por el gasto en políticas vinculadas con el sector de los combustibles y la energía.

Como se mencionó anteriormente, en dos países del Caribe de habla inglesa, Barbados y Jamaica, se contrajo el gasto del gobierno central entre 2008 y 2019 (gráfico 6.c). En ellos tuvo lugar una reducción significativa del gasto en servicios públicos generales, como resultado de las políticas de consolidación fiscal y de los procesos de reestructuración de la deuda pública que permitieron reducir la carga de intereses. Asimismo, en esos países se priorizaron los recursos destinados al orden público y la seguridad y se ajustó el gasto público en asuntos económicos y el gasto social. En particular, en Barbados cayó el gasto en salud y educación mientras que, en Jamaica, el gasto en educación.

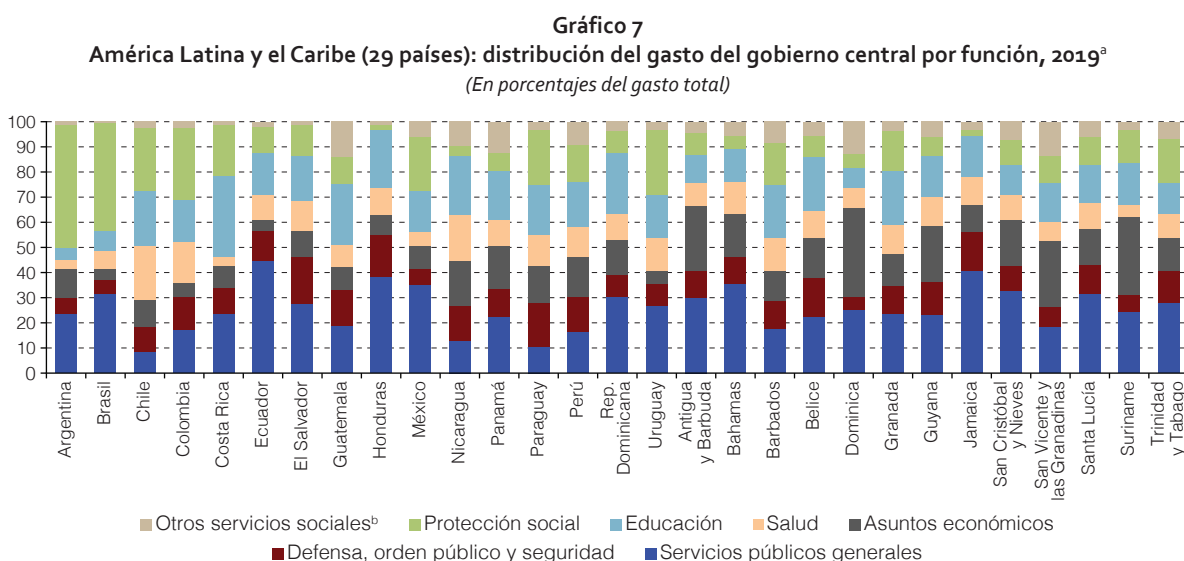
En cuanto a los gobiernos centrales de los tres países caribeños en que el gasto subió como proporción al PIB en el período 2008-2019 (Bahamas, Guyana y Trinidad y Tabago), se aprecia un incremento del gasto social, en particular, en programas de protección social, aunque también en políticas de salud y educación. En Bahamas, la principal causa que explica el alza del gasto público fue el aumento del pago de

¹³ Véase CEPAL (2015).

intereses de la deuda y de otros gastos incluidos en la función de servicios públicos generales. En Guyana y Trinidad y Tabago, en cambio, el gasto en esta función cayó considerablemente y se incrementaron los desembolsos en orden público y seguridad, y protección social. Además, en Guyana aumentó de forma significativa el gasto en asuntos económicos, en especial en los sectores vinculados con la agricultura, el transporte y la comunicación.

E. La asignación del gasto público por propósito es muy heterogénea entre países

En algunos países de la región, como la Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay y el Uruguay, el gobierno central¹⁴ destina cerca del 60% o más de los recursos a financiar el gasto social (gráfico 7)¹⁵.



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

^a La cobertura del Perú corresponde al gobierno general.

^b Incluye las siguientes funciones de gobierno: protección del medio ambiente; vivienda y servicios comunitarios, y actividades recreativas, cultura y religión.

Entre las funciones que conforman el gasto social, en estos países predomina la protección social, a excepción de Barbados y Costa Rica, donde se asigna una mayor proporción del gasto a la educación (22% y 32% del total, respectivamente). Otros países latinoamericanos y caribeños donde el 20% o más del gasto total se concentra en la función educación son Belice, Chile, Granada, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y la República Dominicana. En Chile y Nicaragua, la participación del gasto en salud en el total de las erogaciones es de las más elevadas de la región.

En el otro extremo, los países que asignan una menor proporción del gasto a las prestaciones sociales son Antigua y Barbuda, Bahamas, Dominica, Ecuador, Honduras, Jamaica, Saint Kitts y Nevis y Suriname, donde la participación del gasto social en el total de las erogaciones de los gobiernos centrales se sitúa entre el 30% y el 40%. En estos países, la función de educación es la que adquiere una mayor prioridad entre las áreas de la política social.

¹⁴ Los resultados aquí presentados son sensibles a la definición de gobierno central utilizada por el país, ya que en algunos la cobertura del gobierno central incluye las cifras de la seguridad social y en otros, no.

¹⁵ Véase más información sobre el gasto social en América Latina y el Caribe en CEPAL (2021b), Panorama Social.

En lo que respecta al gasto destinado a los asuntos económicos, es de destacar a algunos países del Caribe, como Antigua y Barbuda, Dominica, Guyana, San Vicente y las Granadinas, y Suriname, donde esta función constituye entre un 22% y 36% del gasto total, lo que refleja el mayor nivel de erogaciones de capital en estos países. En América Latina, los países donde se destinan más recursos a los servicios económicos son Nicaragua, Panamá y el Perú, que asignan más del 15% del presupuesto a ese propósito. Tanto en los países del Caribe que cuentan con información desagregada (Antigua y Barbuda, Dominica y Guyana) como en esos tres países latinoamericanos, el principal sector que recibe el gasto público asignado a las funciones económicas es el transporte, aunque en Guyana y Perú también es importante el gasto en agricultura.

En general, la erogación en las funciones de defensa, orden público y seguridad tiene mayor preponderancia en los países centroamericanos: en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua la proporción del gasto asignada a esos propósitos se sitúa entre el 14% y el 19% del gasto total. A estos países se les suman Belice, Jamaica, el Perú y el Paraguay.

Por último, el gasto en servicios públicos generales se ubica por encima del 30% del gasto total de los gobiernos centrales en Antigua y Barbuda, Bahamas, Brasil, Ecuador, Honduras, Jamaica, México, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía. En la mayoría de estos casos, la alta proporción del gasto en este rubro se debe al pago de los intereses de la deuda, excepto en el caso de México, donde la importancia de las transferencias generales hacia los gobiernos subnacionales repercute en el total de esta función; en el Ecuador, por su parte, el gasto del órgano ejecutivo también es significativo.

F. Existe una alta correlación entre el gasto de capital y el gasto en asuntos económicos

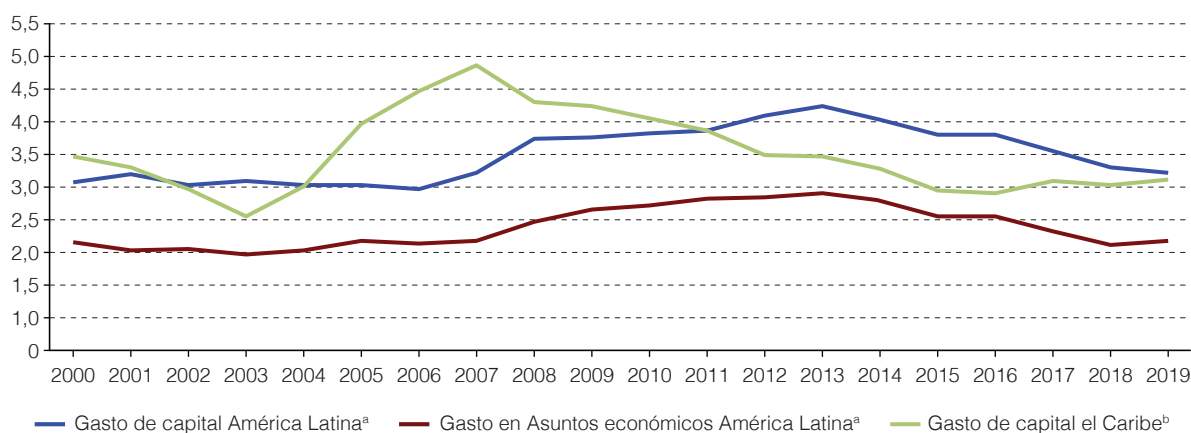
Tal como lo demuestran las investigaciones empíricas sobre los multiplicadores fiscales¹⁶, la inversión pública desempeña un rol clave en el crecimiento económico, la recuperación post pandemia y en el logro de los Objetivos de la Agenda 2030. Es por ello por lo que en esta sección se analiza de manera detallada cuáles han sido las prioridades del gasto de capital y su evolución, es decir, en qué funciones y sectores han invertido los gobiernos de la región y en cuáles han reducido el gasto de capital durante los últimos años¹⁷.

En los 16 países de América Latina respecto de los cuales se dispone de información correspondiente al período 2000-2019, la evolución del gasto de capital de los gobiernos centrales se correlaciona en gran medida con el gasto en asuntos económicos, debido a que gran parte de la inversión pública se destina a esa función de gobierno (gráfico 8). A partir de 2007, la inversión pública comenzó a recuperarse en la región y tuvo un crecimiento aún más vigoroso en 2008-2009, puesto que los gobiernos aprovecharon el espacio fiscal y utilizaron el gasto de capital como instrumento de política contracíclica frente a la crisis financiera mundial, con lo que apoyaron la recuperación de la actividad económica. Esta tendencia continuó hasta que el gasto de capital alcanzó un valor máximo en 2013. Así, el promedio simple del gasto público de capital de los 16 países de América Latina aumentó 1,2 punto porcentual del PIB y pasó del 3,0% al 4,2% del PIB entre 2000 y 2013, en tanto que el gasto en asuntos económicos creció de un promedio del 2,1% del PIB al 2,8% en ese mismo lapso. A partir de 2014, en un contexto de desaceleración económica, caída del precio de los productos básicos, merma de la recaudación y deterioro de las cuentas fiscales, el gasto público de capital fue disminuyendo gradualmente hasta ubicarse en un promedio del 3,2% del PIB en 2019 en la muestra de países latinoamericanos. El recorte de los gastos de capital también se vio reflejado en una menor asignación de recursos para financiar el gasto en asuntos económicos, que cayó hasta situarse en 2,1% del PIB en 2019 en el promedio de los países de América Latina.

¹⁶ Véase CEPAL (2020), Panorama Fiscal.

¹⁷ En esta sección se utilizan los gastos de capital como indicador indirecto para medir la inversión pública. Dichos gastos incluyen la adquisición de activos de capital fijo, las transferencias de capital y otros gastos de capital.

Gráfico 8
América Latina y el Caribe (16 países): gasto de capital y en asuntos económicos del gobierno central, 2000-2019
 (En porcentajes del PIB)



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

^a Corresponde al promedio simple de los valores de 16 países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La cobertura del Perú corresponde al gobierno general.

^b Corresponde al promedio simple de los valores de cinco países del Caribe: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

La contracción del gasto de capital entre 2013 y 2019 fue bastante generalizada en la región, aunque hay algunas excepciones. Si se compara 2019 con 2013, el gasto de capital se recortó en 12 de 16 países de América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana. En el Chile y Uruguay, por su parte, los valores de 2019 son similares a los de 2013, y solo hay dos países donde el gasto de capital era más alto en 2019 que seis años atrás: Costa Rica y Paraguay.

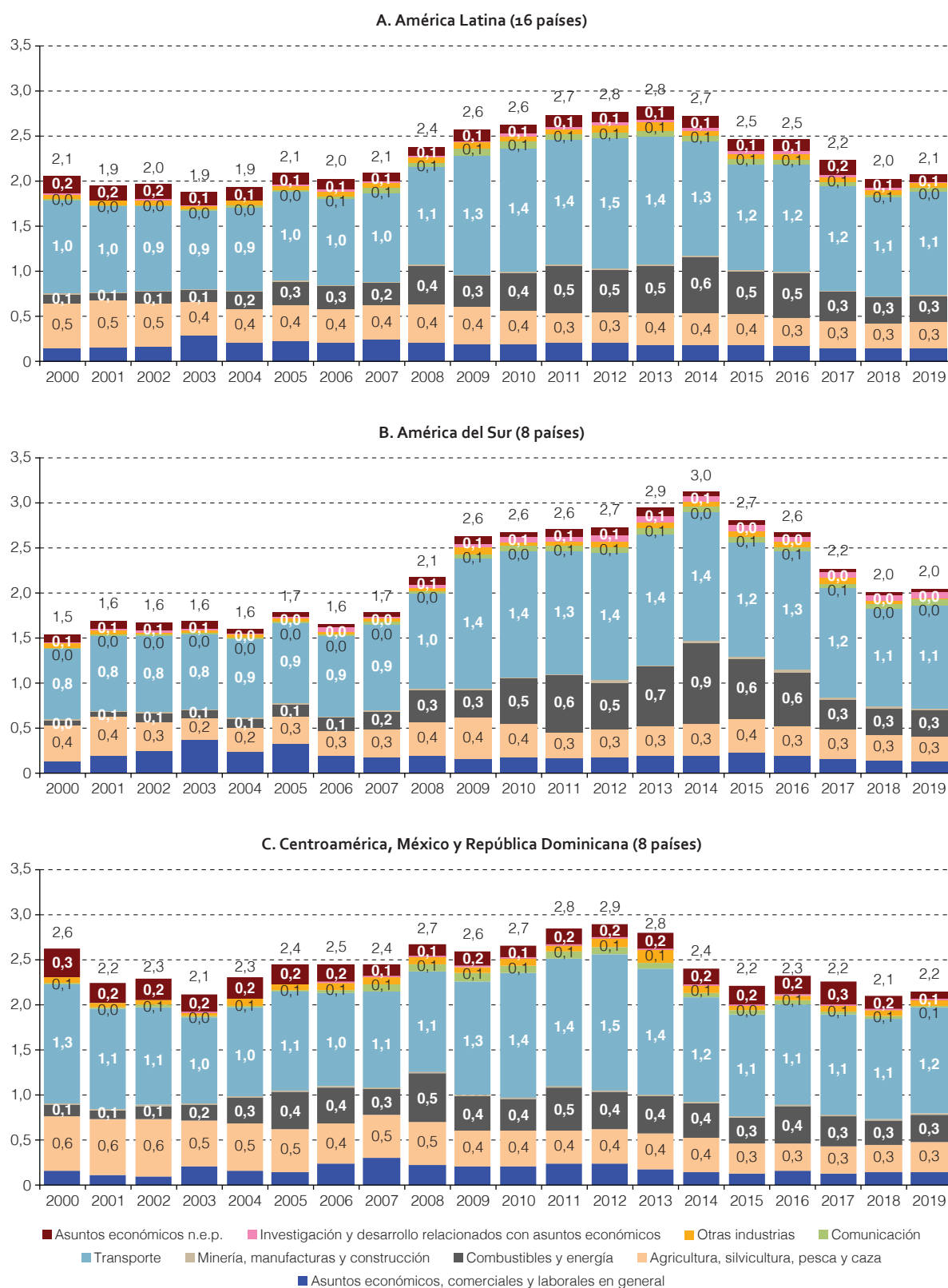
En el caso de la muestra de cinco países del Caribe de habla inglesa, el período de mayor dinamismo de la inversión pública tuvo lugar entre 2003 y 2007. El promedio simple del gasto público de capital de estos países aumentó del 2,5% al 4,8% del PIB en ese período, aunque este crecimiento se explica básicamente por la evolución positiva de la inversión pública en Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago, que coincidió con el auge del precio del petróleo y los minerales. A partir de 2008 y hasta 2016, el promedio del gasto de capital de los cinco países del Caribe muestra más bien una tendencia a la baja; luego se observa cierta recuperación en 2017 y llega a un valor medio del 3,1% del PIB en 2019.

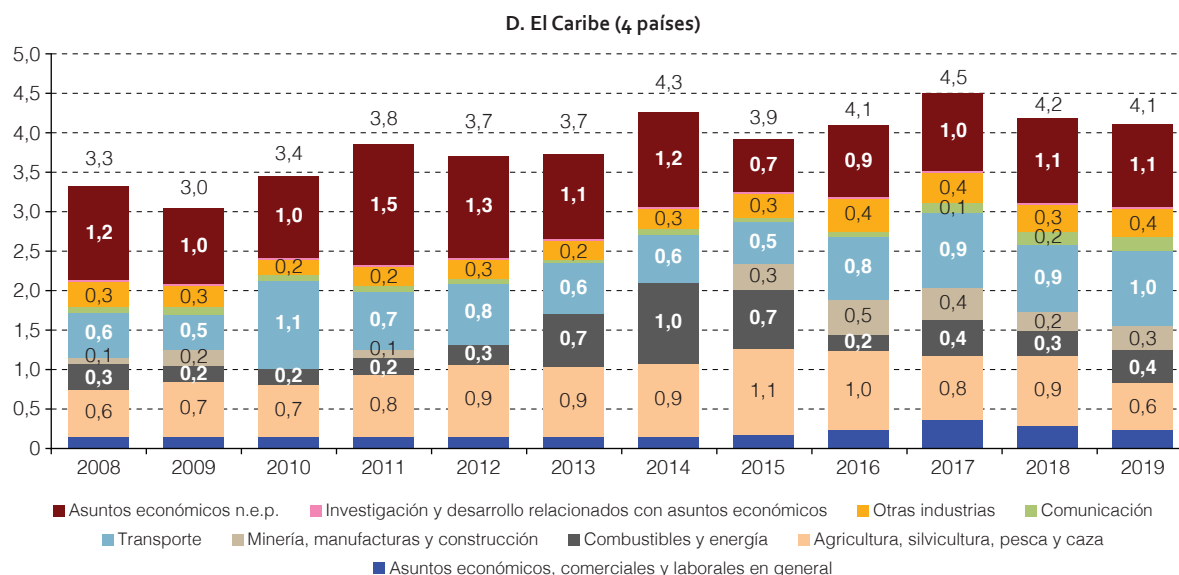
Dada la alta correlación entre la inversión pública y el gasto del gobierno en asuntos económicos, a continuación, se examina la evolución y composición de este último en cada subregión.

G. El gasto en asuntos económicos de los países latinoamericanos aumentó entre 2000 y 2013, pero luego presentó una tendencia decreciente, mientras que en el Caribe creció, explicado principalmente por el dinamismo del sector transporte

Al igual que en el caso de la dinámica del gasto total de América Latina, el comportamiento de las erogaciones en asuntos económicos está más bien determinando por la evolución de los países sudamericanos (gráfico 9). Desde 2007 se aprecia una recuperación de las erogaciones en asuntos económicos. Su crecimiento se acelera como respuesta a la gran recesión de 2008-2009, pero a partir de 2014 comienza una tendencia decreciente. Si bien esta evolución se observa tanto en la muestra de ocho países de América del Sur como en el grupo conformado por los seis países centroamericanos, México y la República Dominicana, es más acentuada en la primera subregión.

Gráfico 9
América Latina y el Caribe (16 países): gasto del gobierno central en asuntos económicos por grupo, 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 América Latina (gráfico A) corresponde al promedio simple de 16 países, que se dividen en dos grupos (gráficos B y C): ocho de América del Sur (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y ocho del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe (gráfico D) las cifras son preliminares y se incluyen cuatro países: Bahamas, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

Tanto en América del Sur como en la subregión conformada por los países centroamericanos, México y la República Dominicana, el sector más dinámico y con mayor participación en el gasto público destinado a los servicios económicos fue el transporte. En ese sector, el gasto como proporción del PIB registró alto dinamismo en un período de diez años: creció desde el 0,9% del PIB en 2003 hasta llegar a un máximo del 1,5% en 2012 en el promedio de los 16 países de América Latina. Luego, ese gasto disminuyó hasta alcanzar el 1,1% del PIB en 2019, último año del que se dispone de información desagregada. En el caso de América del Sur, el sector de los combustibles y la energía fue otro en que el gasto aumentó entre 2008 y 2014, para luego ir retrocediendo, aunque esa evolución se explica principalmente por las políticas de subsidios a ese sector que se implementaron en la Argentina y el Ecuador. Un área en que la asignación de los recursos públicos cayó en ambas subregiones es la agricultura, la silvicultura, la pesca y la caza, en cuyo caso el gasto del gobierno central se redujo casi a la mitad en términos del PIB entre 2000 y 2019.

En cuanto al Caribe de habla inglesa, solo en cuatro países se dispone de información desagregada sobre el gasto destinado a la función de asuntos económicos durante el período 2008-2019. Según el promedio de estos países, el gasto en servicios económicos muestra una tendencia más bien creciente, aunque presenta un retroceso desde 2018, debido a la aplicación de políticas de consolidación fiscal. A pesar de esa caída, en la muestra de estos cuatro países caribeños se gasta el doble que en los países latinoamericanos en esa función: 4,1% frente al 2,1% del PIB en 2019, respectivamente (en la muestra de 13 países del Caribe este valor llega a 6,4% del PIB en 2019).

El aumento del gasto en asuntos económicos en el Caribe durante 2008-2019 se debe sobre todo a la ampliación de las erogaciones públicas en el área del transporte, aunque también en el sector de la minería, manufacturas y construcción. Al igual que en los países latinoamericanos, el gasto en transporte fue el más dinámico, dado que los recursos públicos destinados a este sector aumentaron significativamente en el último decenio y pasaron del 0,6% al 1,0% del PIB entre 2008 y 2019.

Si bien el gasto del gobierno central en asuntos económicos correspondiente al promedio de los 16 países latinoamericanos fue del 2,1% del PIB en 2019, existen diferencias entre los países. Por ejemplo, en algunos se destina alrededor del 3% del PIB a esta función (Chile, Nicaragua, Panamá y Perú), en tanto que en otros el gasto es del orden del 1% del PIB (Brasil, Colombia, Ecuador y Guatemala). En el gasto

promedio en asuntos económicos de América Latina, las erogaciones públicas en materia de transporte ascienden al 1,1% del PIB, es decir, más que la mitad del gasto en esta función del gobierno; le siguen en importancia el gasto en el sector de la agricultura, la silvicultura, la pesca y la caza, y el gasto en el sector de los combustibles y la energía, cada uno de los cuales representa el 0,3% del PIB (14% del gasto total en esa función). El resto de los sectores reciben menos del 10% del gasto destinado a asuntos económicos.

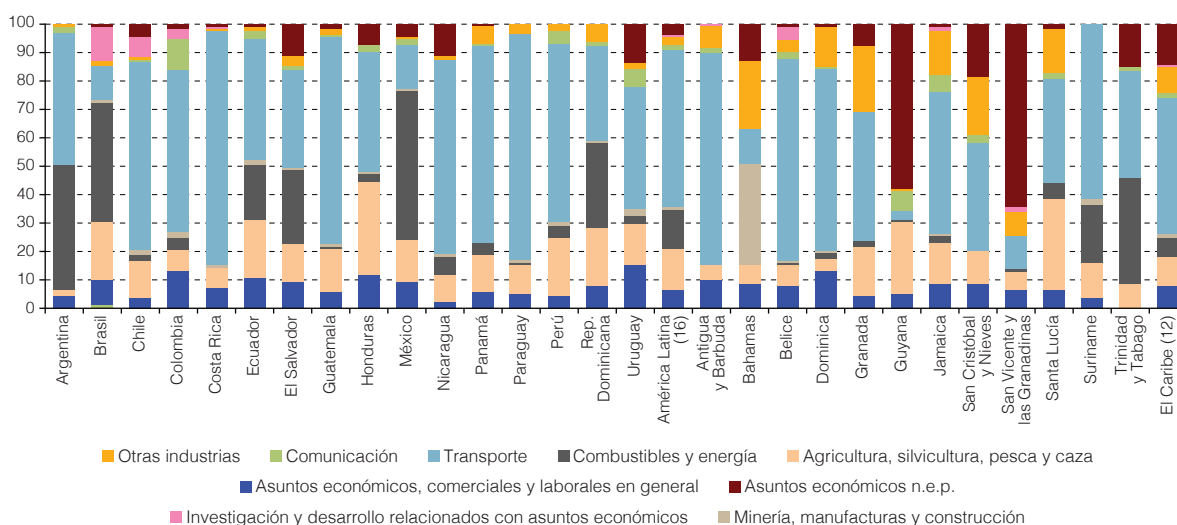
Aunque en la muestra de cuatro países del Caribe el gasto promedio en la función de asuntos económicos representa el 4,1% del PIB en 2019, la diversidad entre los países es aún mayor. Por ejemplo, Guyana destaca con un nivel de casi el 6% del PIB, en tanto que en el resto de los países se asigna entre un 3,4% y un 3,9% del PIB a programas vinculados con el desarrollo económico. En el gasto promedio destinado a asuntos económicos de los países caribeños también sobresale el gasto en transporte, que alcanza el 1,0% del PIB y le sigue el gasto en agricultura, silvicultura, pesca y caza, que representa el 0,6%. Esto significa que, en conjunto, estos dos sectores reciben el 39% de los recursos dirigidos a esa función.

H. La composición de las erogaciones en asuntos económicos presenta algunas similitudes y diferencias entre países

Si bien en casi todos los casos el sector que absorbe la mayor cantidad de recursos públicos es el transporte, que abarca los gastos relacionados con carreteras, ferrocarriles, sistemas de transporte aéreo, marítimo y otros, en algunos países predomina el gasto en otras áreas económicas.

Por ejemplo, las erogaciones del gobierno central en programas del sector de los combustibles y la energía son similares o superiores a las del sector transporte en Argentina, Brasil, México, República Dominicana, Trinidad y Tabago. En el Brasil y Guyana, el gasto en programas del gobierno central relacionados con la agricultura, la silvicultura, la pesca y la caza adquiere mayor importancia que el transporte, mientras que en las Bahamas sobresale el gasto en el sector de minería, manufacturas y construcción. En varios países del Caribe (Bahamas, Dominica, Granada, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía) también son importantes los programas dirigidos a otras industrias, donde se incluye el sector turismo (gráfico 10).

Gráfico 10
América Latina y el Caribe (28 países): distribución del gasto en asuntos económicos del gobierno central, por país y por grupo, 2019^a
(En porcentajes del gasto en asuntos económicos)



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

^a La cobertura del Perú corresponde al gobierno general. Las cifras para los países del Caribe son preliminares.

Recuadro 2

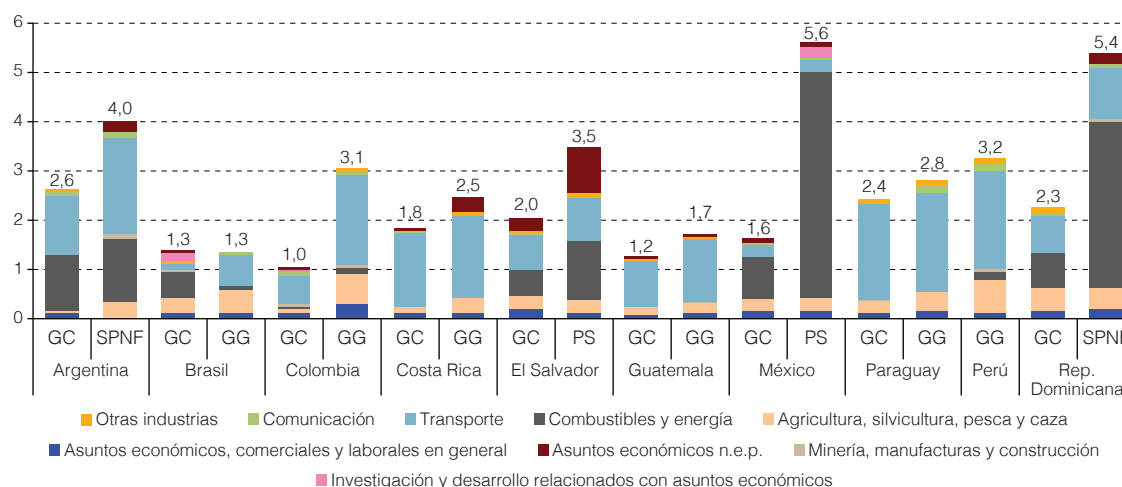
El gasto en asuntos económicos según subsector en coberturas institucionales más amplias

En el recuadro 1 se realizó un análisis de la clasificación funcional del gasto considerando coberturas institucionales más amplias en diez países con información disponible (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y República Dominicana)⁹. En este recuadro se profundiza el análisis del gasto en servicios económicos por subsector de actividad en estos mismos países, ya sea a nivel de gobierno general o de sector público según el caso.

El gasto público en asuntos económicos como porcentaje del PIB se incrementa al pasar de una cobertura de gobierno central a otra más amplia que incluye a los gobiernos intermedios y locales y otras entidades públicas, aunque la magnitud de este aumento varía entre países. Las alzas más relevantes corresponden a México y República Dominicana, pero las diferencias también son importantes en Colombia, Argentina y El Salvador. En los casos de México y República Dominicana, el gasto en asuntos económicos del sector público supera en 4,0 y 3,1 puntos del PIB, respectivamente, al gasto que consideraba únicamente al gobierno central, en tanto que en Colombia las erogaciones vinculadas al desarrollo económico aumentan en 2, puntos del PIB cuando en la cobertura institucional se considera no solo al gobierno central sino también a los niveles subnacionales de gobierno.

Los países que registran un mayor gasto en esa función de gobierno son: México, República Dominicana y Argentina, ya que alcanzan un valor cercano o superior al 5% del PIB. Le siguen, en orden de importancia, Panamá, El Salvador, Perú y Colombia, donde dicho gasto se ubica entre 3,1% y 3,6% del PIB. Por último, con cifras entre 2,5% y 2,8% del PIB se hallan Paraguay y Costa Rica, en tanto que en Brasil estas erogaciones apenas llegan al 1,3% del PIB.

América Latina (10 países): gasto en asuntos económicos por subsector según cobertura institucional, 2019
(En porcentajes del PIB)



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

Nota: GC significa gobierno central, GG significa gobierno general, SPNF significa sector público no financiero y SP significa sector público.

Al considerar coberturas institucionales más amplias, el gasto en asuntos económicos aumenta en ciertas ramas de la actividad económica, modificando en algunos países la distribución de las prioridades del gasto vinculado al desarrollo económico según sectores.

En todos los países, la cobertura más amplia muestra incrementos en el gasto dirigido a Agricultura, silvicultura, pesca y caza, con excepción de El Salvador, México y República Dominicana, donde permanece casi constante. El gasto público en este sector alcanza un valor promedio de 0,4% del PIB cuando se incluye información de los niveles subnacionales de gobierno y/o de otros organismos estatales.

En cuanto a las erogaciones relacionadas con el sector combustible y energía, en promedio, estos países destinan 1,1% del PIB, pero existe una muy alta heterogeneidad. Cuando se amplía la cobertura institucional para considerar al sector público no financiero (que incluye las erogaciones de las empresas públicas) en México y República Dominicana se aprecia un alza importante, ya que el gasto en ese sector alcanza el 4,6 y 3,4% del PIB, respectivamente. También se registran aumentos en El Salvador y Argentina, pero en magnitudes más pequeñas.

En la mayoría de los países, el gasto público vinculado con el sector transporte es el que más aumenta al comparar la cobertura del gobierno central con una más amplia, debido al rol que desempeñan los gobiernos subnacionales y otras entidades públicas en este tipo de erogaciones. En promedio, la proporción de recursos destinados al gasto público en transporte se ubica por encima del 40% del gasto total en asuntos económicos en la muestra de diez países latinoamericanos con información disponible. Así, el sector transporte pasa a ser el de mayor prioridad en la asignación de recursos públicos para el desarrollo económico en siete de los diez países analizados, mientras que en tres países es más significativo el gasto en combustible y energía (El Salvador, México y República Dominicana).

De esta forma, el gasto en transporte acerca o supera el 2% del PIB en Argentina, Colombia, Paraguay y Perú; se ubica en un nivel intermedio en Costa Rica, Guatemala y República Dominicana (1,7% y 1,1% del PIB, respectivamente); en tanto que en los demás países este gasto se sitúa por debajo de un punto del PIB.

En los restantes sectores que forman parte de la función asuntos económicos, los cambios en el gasto público cuando se considera una cobertura de gobierno más amplia son de magnitudes poco significativas.

Fuente: Elaboración propia.

^a La cobertura institucional corresponde al gobierno general (es decir, gobierno central, gobiernos subnacionales e instituciones de la seguridad social), excepto en Argentina, El Salvador, República Dominicana y México, donde adicionalmente se incluyen a las empresas públicas, aunque en este último país se excluye a los gobiernos subnacionales.

La inclusión del gasto de las empresas públicas en estos países introduce ciertos sesgos en el análisis, ya que los gastos en algunos sectores, como en combustibles y energía, son elevados debido a las actividades de las empresas públicas.

En el caso del Perú, la serie es la misma que en las otras secciones del documento, pues solo se dispone de datos relativos a la cobertura de gobierno general.

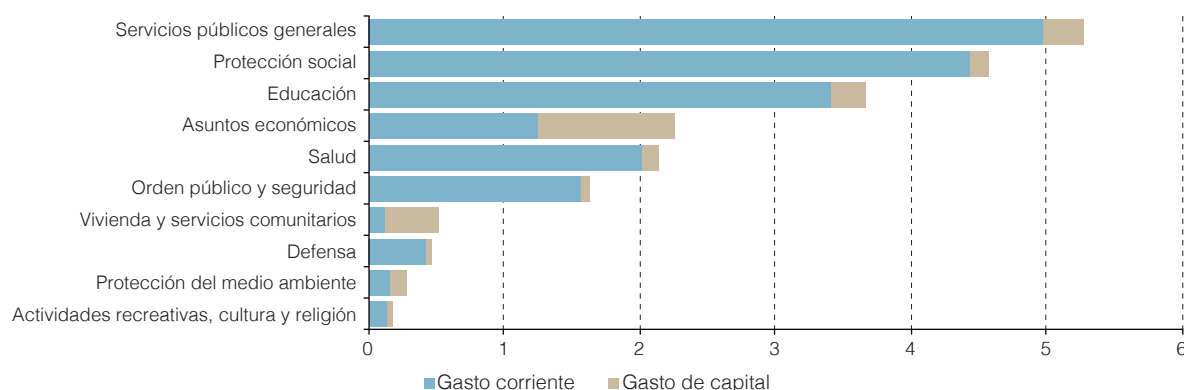
I. El gasto de capital tiene más importancia en las funciones relacionadas con los asuntos económicos y la vivienda

Por otro lado, resulta interesante examinar el gasto público cruzando la clasificación económica y la funcional. Esto permite tener una perspectiva más completa y precisa sobre el destino de la inversión pública, ya que esta no solo se dirige a la función de asuntos económicos, sino que también abarca otras funciones, como la vivienda, la educación, la salud y otras. Además, el gasto en asuntos económicos no solo incluye el gasto de capital, sino que también comprende erogaciones corrientes, como la compra de bienes y servicios, el pago de remuneraciones y las transferencias corrientes. Sin embargo, no es fácil acceder a esta información respecto de todos los países, por lo que el análisis que sigue se concentra en una muestra de doce países de la región que publican datos detallados sobre el período comprendido entre 2011 y 2019¹⁸. El propósito de este análisis es determinar cuáles han sido los sectores más afectados por el recorte de la inversión pública en los últimos años.

En el gráfico 11 se observa la composición promedio del gasto en una muestra de doce países de América Latina y el Caribe, según función de gobierno y clasificación económica. Así, destaca que cerca del 90% o más del gasto en servicios públicos generales, defensa, orden público y seguridad, protección social, salud y educación corresponde a gasto corriente, mientras que el gasto de capital tiene más importancia en las funciones relacionadas con los asuntos económicos y la vivienda. En efecto, el 40% del gasto de capital se destina a la función de asuntos económicos, un 16% a la vivienda y los servicios comunitarios, el 12% a servicios públicos generales y el 10% corresponde a educación. Le siguen en orden de importancia la protección social, la salud y la protección del medio ambiente, con un peso relativo de entre el 4% y el 6% del gasto total de capital; el resto se distribuye entre defensa, orden público y seguridad, y actividades recreativas, cultura y religión.

¹⁸ En el caso de Bahamas la información desagregada solo está disponible desde 2015.

Gráfico 11
América Latina y el Caribe (12 países)^a: gasto del gobierno central según clasificación funcional y económica, 2019
 (En porcentajes del PIB)



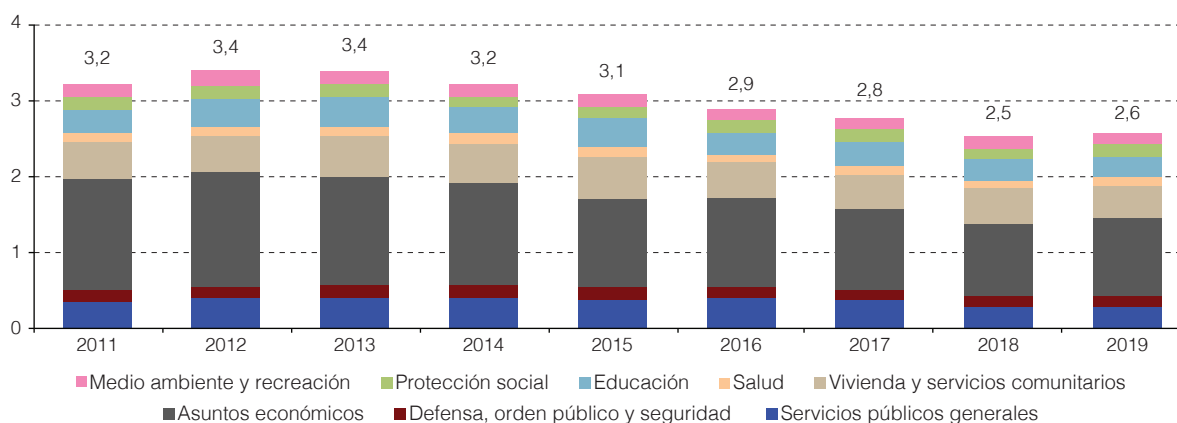
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Corresponde al promedio simple de los valores de 12 países de América Latina y el Caribe: Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. La cobertura del Perú corresponde al gobierno general.

J. El recorte de la inversión pública en América Latina en los últimos años afectó todas las funciones del gobierno central, a excepción de la protección social, aunque fue más significativo en asuntos económicos

Como se mostró anteriormente, a partir de 2014 el gasto de capital muestra una tendencia decreciente en un contexto de políticas de consolidación fiscal, bajo crecimiento de la actividad económica y mayor incertidumbre mundial. En el promedio de los once países latinoamericanos respecto de los cuales se dispone de información sobre la clasificación cruzada del gasto, se observa que el recorte del gasto de capital afectó todas las funciones del gobierno central, con la excepción de los programas de protección social. Estos tienen un componente muy bajo de inversión pública, ya que el 95% de las erogaciones en esta función corresponde a gasto corriente. Debido a la importancia de la inversión pública en el gasto en asuntos económicos, esta función de gobierno explica la mitad de la caída de los gastos de capital de los últimos años. Las políticas vinculadas con la vivienda y la educación también se vieron afectadas por el ajuste de la inversión pública (gráfico 12).

Gráfico 12
América Latina (11 países)^a: gasto de capital del gobierno central por función, 2011-2019
 (En porcentajes del PIB)

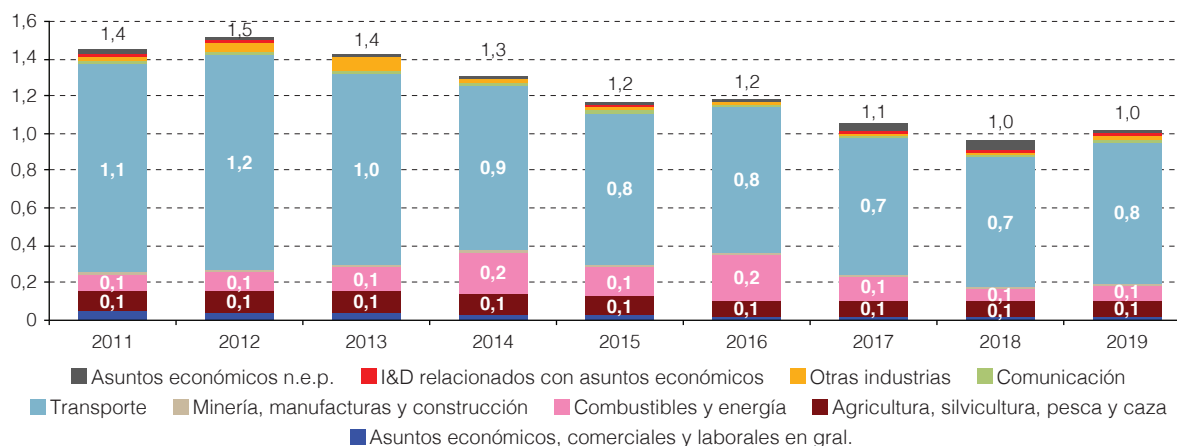


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Corresponde al promedio simple de los valores de 11 países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. La cobertura del Perú corresponde al gobierno general.

En el promedio de estos once países, el sector transporte fue el más afectado por la contracción del gasto de capital: más del 80% de la caída de este tipo de gasto en la función asuntos económicos es explicada por el área transporte. Las inversiones en ese sector cayeron desde un valor promedio de 1,2% del PIB en 2012 a 0,8% del PIB en 2019 (gráfico 13).

Gráfico 13
América Latina (11 países)^a: gasto de capital en asuntos económicos del gobierno central
según sectores, 2011-2019
(En porcentajes del PIB)



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

^a Corresponde al promedio simple de los valores de 11 países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. La cobertura del Perú corresponde al gobierno general.

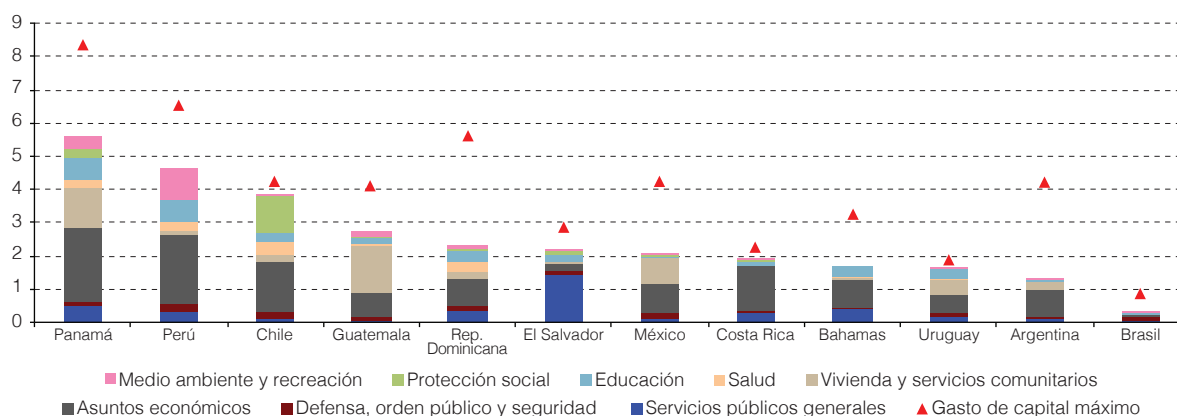
K. Existen diferencias entre los países en cuanto al nivel del gasto de capital, el grado de ajuste y las áreas en que la inversión pública se recortó en mayor medida

Entre los gobiernos centrales cuyo gasto de capital fue mayor se encuentran Panamá y el Perú, con 5,6% y 4,6% del PIB según la última información disponible, respectivamente (gráfico 14). En esos países, las funciones económicas reciben cerca del 40% o más del gasto de capital, pero también es importante la inversión pública destinada a la infraestructura educativa y otros gastos de capital en la función de educación (en ambos países), así como la inversión pública en viviendas y servicios comunitarios (Panamá) y en protección del medio ambiente (Perú). Chile es otro caso en que las erogaciones públicas de capital superan al valor promedio de la muestra de países de la región: el gasto de capital del gobierno central de ese país representó el 3,8% del PIB en 2019. Allí, además de dar prioridad a la inversión pública en asuntos económicos, también se destacan los fondos públicos destinados a financiar el gasto de capital en la función protección social.

En el otro extremo, los países cuyo gobierno central ha hecho el menor gasto de capital son el Brasil, la Argentina, Uruguay y Bahamas, aunque en los dos primeros son relevantes las inversiones de los gobiernos intermedios, que no están incluidas en esta medición.

En todos los países analizados, la función de asuntos económicos es la que tiene mayor peso en el gasto total de capital del gobierno central, con la excepción de Brasil, Guatemala y El Salvador. En el primero sobresale el gasto de capital en las funciones defensa y orden público y seguridad, en tanto que en Guatemala la inversión pública en vivienda y servicios comunitarios adquiere mayor preponderancia, ya que llega al 1,4% del PIB en 2019 y representa el 53% del gasto total de capital. En El Salvador se destaca el gasto en capital de la función servicios públicos generales debido a la importancia de las transferencias de capital al Fondo para el desarrollo económico y social de los municipios.

Gráfico 14
América Latina (12 países): composición del gasto de capital según función del gobierno central
y gasto máximo del período, por país, 2010-2019^{a,b}
(En porcentajes del PIB)



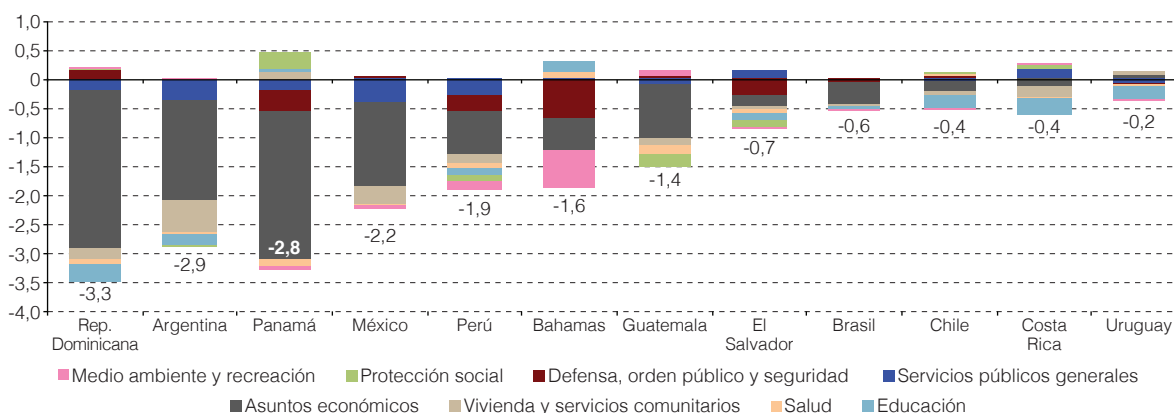
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a La composición del gasto de capital corresponde a 2019 o al último valor disponible (Perú 2018). El gasto máximo corresponde al período 2010-2018, excepto para Bahamas que se refiere a 2015-2018.

^b El gasto máximo de capital se alcanza en 2014 en la Argentina; en 2015 en Bahamas y Chile; en 2010 en Brasil, Costa Rica, El Salvador y Guatemala; en 2016 en México; en 2013 en Panamá y el Perú; en 2012 en la República Dominicana y en 2011 en el Uruguay.

La contracción del gasto de capital a nivel de los gobiernos centrales durante los últimos años también varía de país en país (gráfico 15). En algunos, como la República Dominicana, la Argentina y Panamá, la caída rondó los 3 puntos del PIB, aunque en el caso de Panamá se parte de una base de comparación bastante más alta (gráfico 14). En otros países, como México, el Perú, Bahamas y Guatemala, el ajuste del gasto de capital fue de entre 1,4 y 2,2 puntos porcentuales del PIB, en tanto que en los demás (El Salvador, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay), la caída fue más pequeña.

Gráfico 15
América Latina (12 países): variación del gasto de capital según función del gobierno central,
por país, 2019 vs. valor máximo 2010-2018^a
(En puntos porcentuales del PIB)



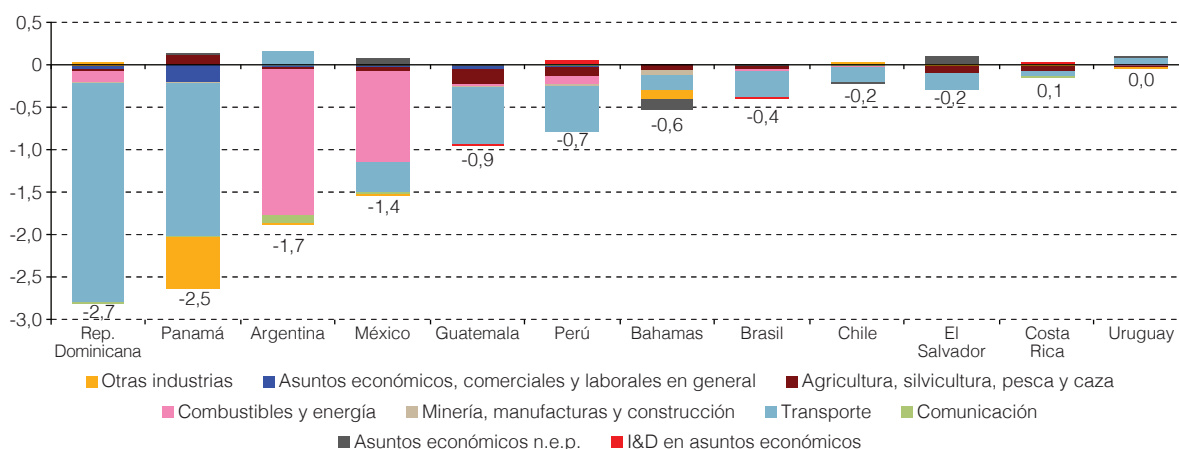
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a La variación del gasto de capital se determina comparando el gasto de 2019 o el último disponible (Perú 2018) con el gasto máximo de cada país en el período 2010-2018. El gasto máximo de capital se alcanza en 2014 en la Argentina; en 2015 en Bahamas y Chile; en 2010 en Brasil, Costa Rica, El Salvador y Guatemala; en 2016 en México; en 2013 en Panamá y el Perú; en 2012 en la República Dominicana y en 2011 en el Uruguay.

En la mayoría de los países, los programas más afectados por el recorte de la inversión pública de los últimos años han sido los que tienen relación con el desarrollo económico, ya que la disminución del gasto de capital en asuntos económicos explica, en promedio, alrededor del 50% de la contracción total del gasto de capital de los gobiernos centrales en la muestra de países analizados. Las caídas en esta función son más significativas en la República Dominicana, Panamá, la Argentina, México y Guatemala. La disminución del gasto de capital también se vio reflejada en una menor inversión pública en vivienda, sobre todo en República Dominicana, la Argentina, México y Costa Rica. En algunos casos, como la República Dominicana, Chile, Costa Rica y el Uruguay, el ajuste de la inversión pública también repercutió en un menor gasto de capital destinado a la educación, mientras que, en otros, como Bahamas, El Salvador, Panamá y el Perú, se dio una menor prioridad a la inversión pública dirigida a defensa, orden público y seguridad.

Por último, resulta interesante conocer cuáles fueron los sectores de la economía donde la inversión pública se ajustó en mayor medida, sobre todo en los países en que el gasto de capital destinado a la función de asuntos económicos se redujo más (gráfico 16). En la mayoría de los casos examinados predominó el recorte del gasto de capital en el sector transporte, a excepción de la Argentina, México, Costa Rica y Uruguay. En los dos primeros la mayor reducción de este tipo de gasto se observó en el sector de los combustibles y la energía, en tanto que en Costa Rica y Uruguay cayó en mayor proporción el gasto de capital destinado a los programas vinculados con la agricultura, la silvicultura, la pesca y la caza. Otros gobiernos, como los de Bahamas, Brasil, El Salvador, Guatemala y el Perú también disminuyeron el gasto de capital en ese sector, aunque en una magnitud menor que en el área del transporte. Adicionalmente, en Bahamas y Panamá se contrajo el gasto público de capital en otras industrias, grupo que incluye al sector turismo.

Gráfico 16
América Latina (12 países): variación del gasto de capital del gobierno central en asuntos económicos,
por grupo y por país, 2019 vs. valor máximo 2010-2018^a
(En puntos porcentuales del PIB)



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

^a La variación del gasto de capital se determina comparando el gasto de 2019 o el último disponible (Perú 2018) con el gasto máximo de cada país en el período 2010-2018. El gasto máximo de capital se alcanza en 2014 en la Argentina; en 2015 en Bahamas y Chile; en 2010 en Brasil, Costa Rica, El Salvador y Guatemala; en 2016 en México; en 2013 en Panamá y el Perú; en 2012 en la República Dominicana y en 2011 en el Uruguay.

III. El gasto público social, medido según el enfoque SOCX, representa el 12,1% del PIB en los países de América Latina y el Caribe, en tanto que si se incluye el gasto social privado alcanza el 13,7% del PIB

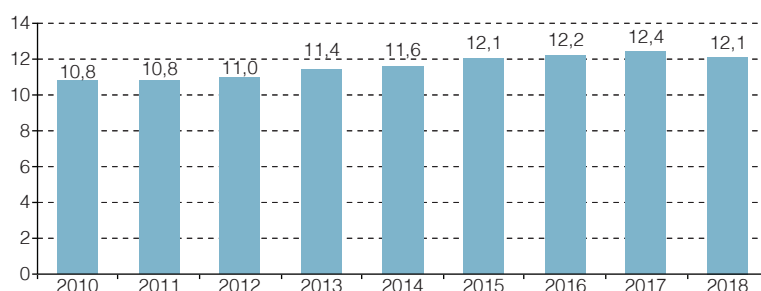
El análisis presentado en la sección II anterior corresponde al gasto del gobierno central. Sin embargo, en algunos países, como los que tienen una organización federal o un alto nivel de descentralización, el gasto que ejecutan los gobiernos intermedios y locales suele ser significativo. Los gobiernos intermedios y locales a menudo desempeñan un papel fundamental en la financiación de ciertos gastos sociales como en la provisión de servicios de salud, los programas de vivienda social, los servicios de cuidado infantil y distintos programas de asistencia social. Asimismo, en ciertos casos los fondos de la seguridad social se consideran un subsector separado del gobierno central, por lo que es relevante considerar este ámbito al momento de medir el gasto público social dentro de los países.

Además, parte del gasto social, ya sea en salud o protección social, es financiado con fondos privados y estos montos pueden ser significativos en algunos países, especialmente respecto al pago de pensiones y servicios de salud. Por ello, a continuación, se muestran los principales resultados obtenidos al aplicar la metodología de medición del gasto social (SOCX) de la OCDE a un grupo de países de América Latina y el Caribe.

A. El gasto público social aumentó en la última década y se ubica en 12,1% del PIB en 2018 para el promedio de doce países

El gasto social financiado con recursos públicos ha aumentado entre 2010 y 2018 en la muestra de doce países de América Latina y el Caribe, pasando de un valor promedio de 10,8% del PIB a comienzos de la década a 12,1% del PIB en 2018. Sin embargo, en ese último año se aprecia una reducción de 0,3 puntos del PIB en comparación con su nivel de 2017, volviendo a los niveles de 2015 (gráfico 17).

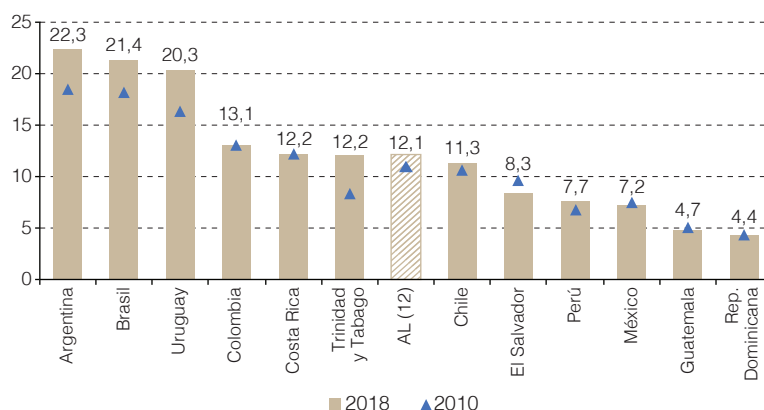
Gráfico 17
América Latina y el Caribe (12 países): evolución del gasto público social entre 2010 y 2018
 (En porcentajes del PIB)



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

No obstante, tanto la variación como el nivel y la composición del gasto social público difiere notablemente entre los países (gráfico 18). Los países donde el gasto social público, medido como proporción del PIB, creció con más fuerza fueron: Uruguay, Argentina, Brasil y Trinidad y Tabago, con incrementos entre 3 y 4 puntos del PIB, debido principalmente a una suba del gasto en pensiones, pero también del gasto en servicios de salud. Luego le siguen Perú y Chile con aumentos cercanos al 1% del PIB, donde predominó la expansión del gasto en salud. En contraste, en los demás países el gasto público social creció a un ritmo similar al PIB, con la excepción de El Salvador, donde el gasto público social creció menos que el PIB. En este último país, tal como se mostrará más adelante, esta caída se explica básicamente por una contracción del gasto público en salud, una reducción de los subsidios a la electricidad y al gas licuado y por la disminución del gasto en pensiones públicas como consecuencia de la reforma previsional de 2017 que creó un fondo de ahorro colectivo gestionado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), denominado Cuenta de Garantía Solidaria.

Gráfico 18
América Latina y el Caribe (12 países): gasto público social, 2010 y 2018^a
 (En porcentajes del PIB)



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

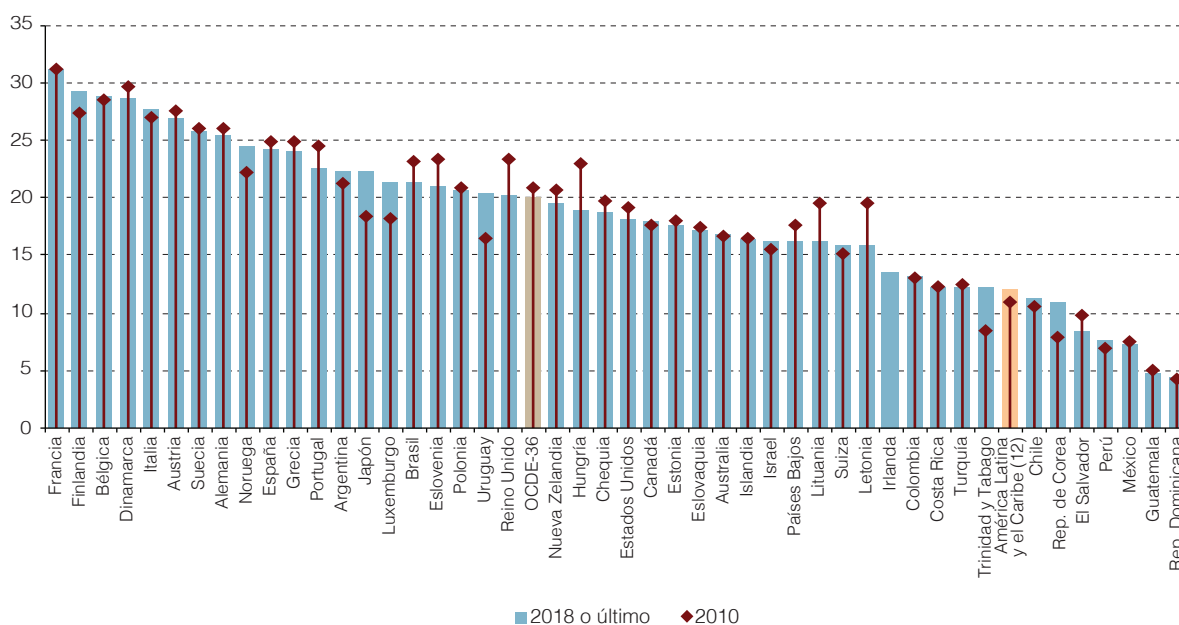
^a En Uruguay, Costa Rica y Guatemala, en vez de 2010 se considera 2011 y en Perú corresponde a 2012.

Las ratios más altas entre el gasto público social y el PIB en 2018 se alcanzan en Argentina, Brasil y Uruguay (entre 20% y 22% del PIB). En el otro extremo, estas relaciones no superan el 5% del PIB en Guatemala y la República Dominicana.

B. Existen amplias discrepancias entre países latinoamericanos respecto del nivel y evolución del gasto público social y en la mayoría de ellos es inferior a los países de la OCDE

En una comparación internacional con más de cuarenta países (gráfico 19), tanto de la OCDE como de América Latina y el Caribe, la relación entre el gasto social público y el PIB de Argentina, Brasil y Uruguay se sitúa por encima del valor promedio de las economías de la OCDE (20% del PIB en 2018). Incluso los dos primeros alcanzan valores similares a los de Portugal y Japón y algo por debajo de España, Grecia y Noruega. El nivel de estos países casi duplica el gasto social en proporción al PIB de Chile y es más del doble que el registrado en El Salvador, Perú, México, República Dominicana y Guatemala. Además, se aprecia que, en el grupo de 10 de países con menor nivel de gasto público social, ocho son países latinoamericanos.

Gráfico 19
Países seleccionados: gasto social público, 2010 y 2018
(En porcentajes del PIB)

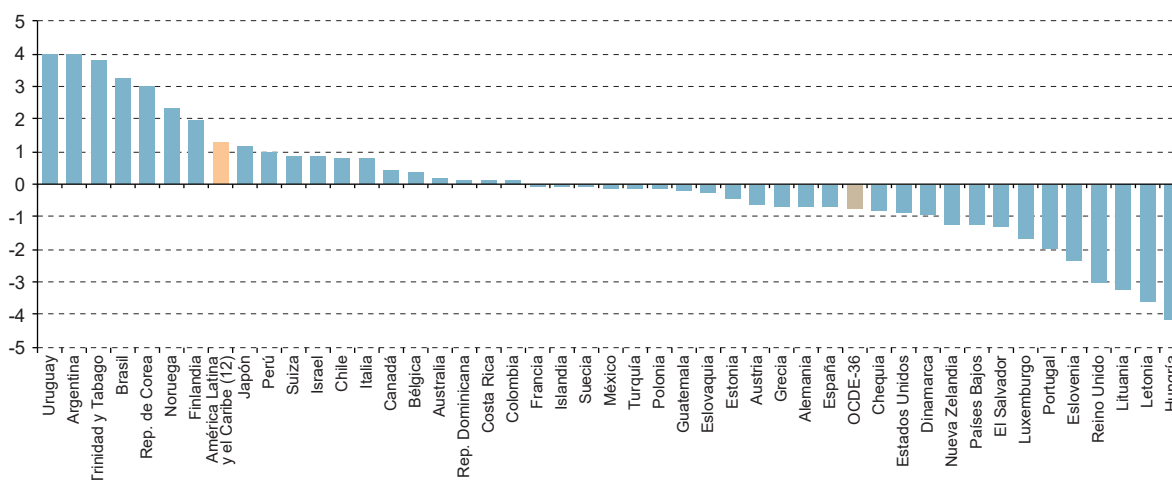


Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE, CEPAL y cifras oficiales.

Nota: En Perú en vez de 2010 se refiere a 2012 y en Costa Rica, El Salvador y Uruguay a 2011.

Por otro lado, a diferencia de la mayoría de los países de la OCDE, nueve de los doce países de América Latina y el Caribe incluidos en la muestra (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay), experimentaron un crecimiento del gasto social público en relación con su PIB entre 2010 y 2018, siendo Argentina, Brasil, Trinidad y Tabago y Uruguay los países con mayores subas (gráfico 20). En promedio, los doce países de la región incrementaron su gasto público social en 1,3 puntos del PIB, mientras que las economías de la OCDE registraron una disminución promedio de 0,8 puntos del PIB.

Gráfico 20
Países seleccionados: variación del gasto social público entre 2010 y 2018
(En porcentajes del PIB)

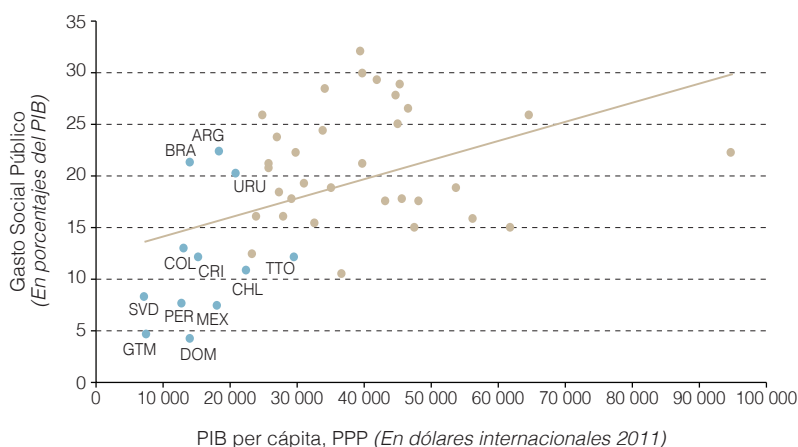


Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE, CEPAL y cifras oficiales.

Nota: En Perú en vez de 2010 se refiere a 2012 y en Costa Rica, El Salvador y Uruguay a 2011.

En comparación con otros países de similar PIB per cápita (PPP), Argentina, Brasil y Uruguay también muestran una elevada proporción del gasto público social (gráfico 21). De hecho, el nivel de gasto social público en esos países es mayor que el de varios países con PIB per cápita superiores, entre ellos los países de Europa del Este, Japón, Reino Unido, Irlanda, los Países Bajos, Australia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos. En general, los demás países de América Latina presentan una baja proporción del gasto público social en comparación con otros países de similar PIB per cápita.

Gráfico 21
Países seleccionados: gasto social público y PIB per cápita (PPP), 2018
(En porcentajes del PIB y dólares a precios internacionales constantes de 2011)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE, CEPAL, Banco Mundial y cifras oficiales.

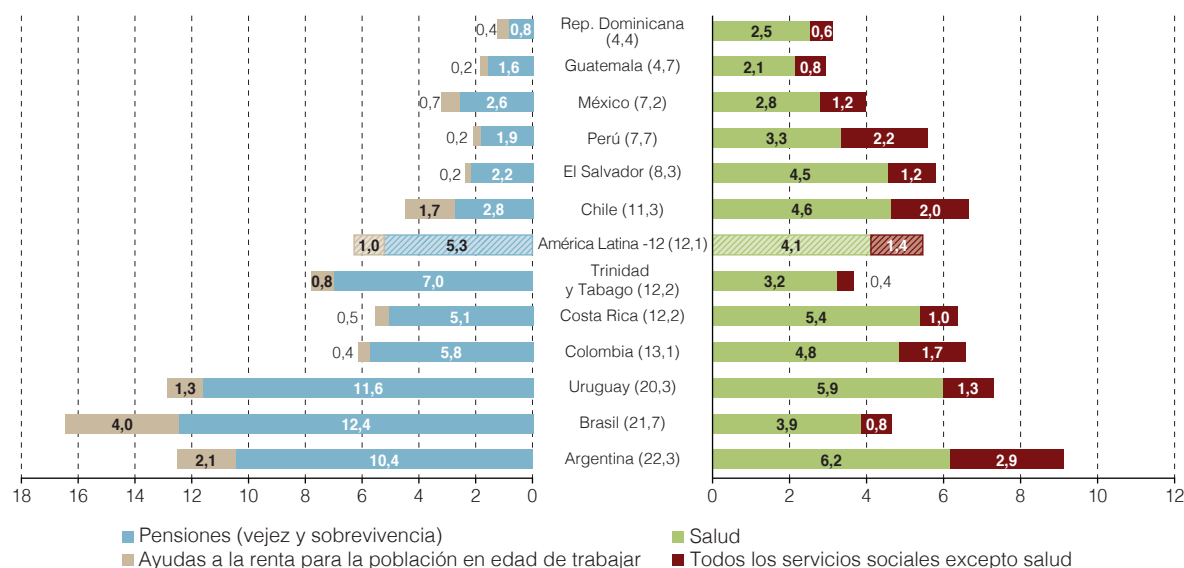
En resumen, se pueden distinguir tres grupos de países de América Latina y el Caribe, de acuerdo con su nivel y evolución del gasto público social. Por un lado, aquellos países con un alto gasto social público, tanto en relación con su PIB como en comparación con otros países de similar nivel de ingreso per cápita y que, además, muestran un mayor crecimiento de este gasto en la última década: Argentina, Brasil y

Uruguay. Un segundo grupo de países que tiene un nivel de gasto social público y una tasa de crecimiento de este gasto que se ubica más cercano al promedio de la muestra de países de la región, pero su nivel se encuentra muy por debajo de lo que gastan los países desarrollados: Chile, Colombia, Costa Rica y Trinidad y Tabago. Por último, un tercer grupo con niveles aún bajos de gasto público social, tanto en relación con el tamaño de su economía como en comparación con otros países, ya sean de las economías de la OCDE u otros países con similar nivel de PIB per cápita; además, este grupo presenta un menor crecimiento de este gasto en los últimos años: Guatemala, El Salvador, México, Perú y República Dominicana.

C. Las pensiones y los servicios de salud son las principales áreas del gasto público social

Si bien existe una amplia gama de situaciones entre países, en promedio, el pago en pensiones públicas representa la partida más grande del gasto público social, con un nivel de 5,3% del PIB para el promedio de doce países de América Latina y el Caribe. No obstante, en varios países el gasto en pensiones es bastante inferior al valor promedio como resultado principalmente de una menor cobertura previsional (El Salvador, Guatemala, Perú y República Dominicana) o por la existencia de regímenes de pensiones de financiamiento privado (Chile, El Salvador, México y República Dominicana). La segunda área que concentra el mayor gasto público social corresponde a los servicios de salud, con un valor promedio de 4,1% del PIB (gráfico 22).

Gráfico 22
América Latina y el Caribe (12 países): gasto público social por área amplia de la política social, 2018
(En porcentajes del PIB)



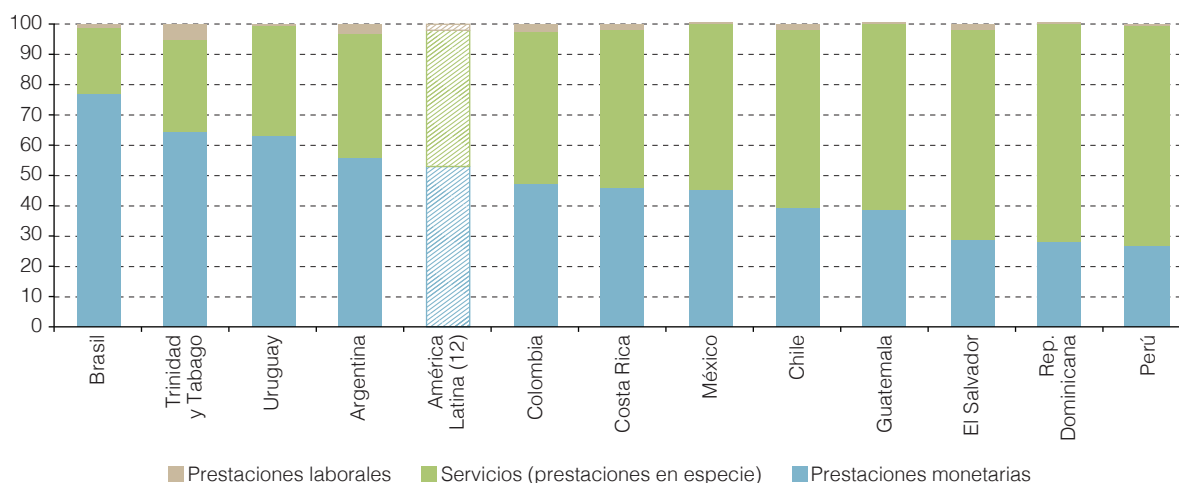
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Notas: El gasto destinado a programas activos del mercado laboral no puede desglosarse entre las categorías en efectivo/servicios, pero se incluye en el valor del gasto público social total (en el eje vertical). Las prestaciones monetarias para la población en edad de trabajar se refieren a las siguientes categorías: prestaciones de incapacidad, prestaciones familiares en efectivo, desempleo y otras categorías de las áreas de la política social (véase OCDE, 2020).

El gasto en servicios sociales distintos de salud representa en promedio un 1,4% del PIB, donde se incluyen programas de vivienda, servicios de cuidado infantil, servicios a las familias, a las personas de edad avanzada, otros servicios sociales, etc. Las prestaciones monetarias para la población en edad de trabajar se ubican en un promedio de 1% del PIB; donde destacan las prestaciones familiares en efectivo que incluyen a los Programas de Transferencias Condicionadas. El gasto destinado a programas activos del mercado laboral que no puede desglosarse entre las categorías en efectivo y servicios se ubica en un promedio de 0,3% del PIB.

En promedio, en este grupo de países de la región, un 53% del gasto público social se lleva a cabo a través de prestaciones monetarias (lo que equivale a 6,4% del PIB), un 45% se ejecuta vía servicios sociales (5,5% del PIB) y el 2% restante corresponde al gasto en programas de trabajo. Ocho de los doce países analizados, gastan más en servicios sociales y de salud que en prestaciones monetarias. Los cuatro países (Argentina, Brasil, Trinidad y Tabago y Uruguay) donde las últimas superan a los primeros se caracterizan por la importancia del gasto en pensiones por edad avanzada y sobrevivencia (gráfico 23).

Gráfico 23
América Latina y el Caribe (12 países): composición del gasto público social según prestaciones monetarias, en especie y prestaciones laborales, 2018
(En porcentajes del total)



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

Brasil es el país de la muestra con mayor importancia relativa de las prestaciones en efectivo, dado que representan un 77% del gasto social público. Esto se debe a que es el país con mayor gasto en pensiones públicas, tanto para las personas de la tercera edad como para sobrevivientes (12,4% del PIB), al tiempo que cuenta con mayores ayudas a la renta para la población en edad de trabajar (3,9% del PIB), que incluyen principalmente pensiones por discapacidad, prestaciones por desempleo y transferencias monetarias a las familias como el programa Bolsa Familia. Trinidad y Tabago y Uruguay también muestran una importancia alta de las prestaciones monetarias, ya que cerca del 64% del gasto público social se llevó a cabo a través de ese tipo de gasto, lo que se explica por el pago de jubilaciones y pensiones por edad avanzada o sobrevivencia. Uruguay es un país que se destaca por presentar niveles de cobertura tanto de activos como de pasivos muy superiores al promedio de la región, comparables a los niveles de países desarrollados, siendo un sistema de protección social muy avanzado y el primer país del mundo en crear un sistema nacional de pensiones no contributivo (Arenas de Mesa, 2019).

En el otro extremo, en Perú y la República Dominicana se ejecuta un mayor gasto en prestaciones en especie que representan el 72% del gasto social público. En el caso peruano se observa un nivel bajo de gasto en pensiones públicas (1,9% del PIB) y un nivel de gasto público en salud (3,3% del PIB) que, si bien también es bajo, ha ido en aumento. A pesar de que este país creó una pensión no contributiva en 2011, denominada Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 y aumentó así la cobertura de pasivos en el sistema de pensiones, su cobertura continúa muy por debajo del promedio de los países de América Latina, reflejo de los altos niveles de informalidad en la economía peruana. El gasto público en salud en este país ha mostrado una tendencia ascendente, debido a un proceso de reforma en el sistema de salud que comenzó en 2013 e implicó un crecimiento en la cobertura de afiliados al Seguro Integral

de Salud (SIS) y una ampliación de los beneficios prestados¹⁹. Además, el gasto en servicios sociales distintos de salud también ha crecido, en especial por los servicios brindados a las familias, como aquellos relacionados con la educación inicial y los programas para combatir la desnutrición crónica infantil, al tiempo que se destacan algunos programas para la vivienda.

En el caso de la República Dominicana, la menor participación del gasto en prestaciones monetarias se debe al escaso gasto en pensiones públicas (0,8% del PIB), reflejo del bajo nivel de cobertura de pasivos (15,2% en 2017) que es uno de los menores niveles de la región (76,2% promedio). Sin embargo, en 2019 comenzó la entrega de pensiones solidarias por parte del Consejo Nacional de Seguridad Social, las cuales están dirigidas a las personas adultas mayores, las madres solteras y personas con discapacidad severa permanente, en situación vulnerable por sus limitados ingresos.

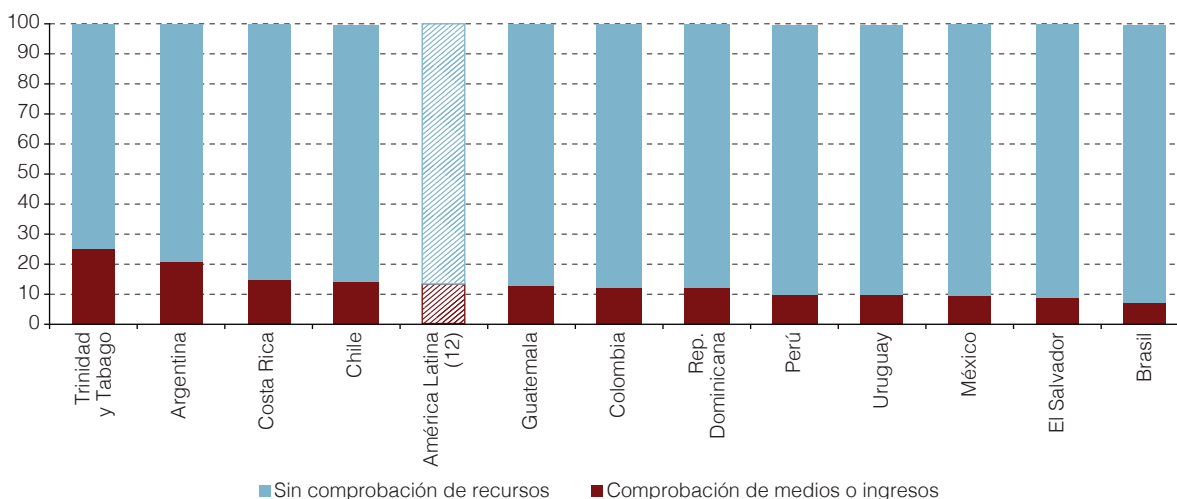
D. En promedio, el 87% del gasto en prestaciones públicas en los países de la región son de carácter universal o dependen de contribuciones pasadas

Otra clasificación importante que permite la metodología SOCX de la OCDE es la definición de criterios de admisibilidad.

En promedio, en 2018, el 87% del gasto en prestaciones públicas en los países de la región correspondió a programas sin comprobación de ingresos o recursos, es decir, programas que son más bien universales o que dependen de cotizaciones pasadas (gráfico 24). El 13% restante se realizaba bajo condiciones de control de medios o ingresos (*mean or income tested*) como, por ejemplo, los programas de transferencias condicionadas, las pensiones no contributivas o solidarias, las viviendas sociales y otros programas de asistencia social.

La mayor participación relativa de los programas “*non tested*” se explica por la elevada relevancia del gasto en pensiones contributivas y en servicios de salud, en comparación con programas focalizados en la población de menores recursos.

Gráfico 24
América Latina y el Caribe (12 países): composición del gasto público social según criterio de elegibilidad, 2018
(En porcentajes del total)



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

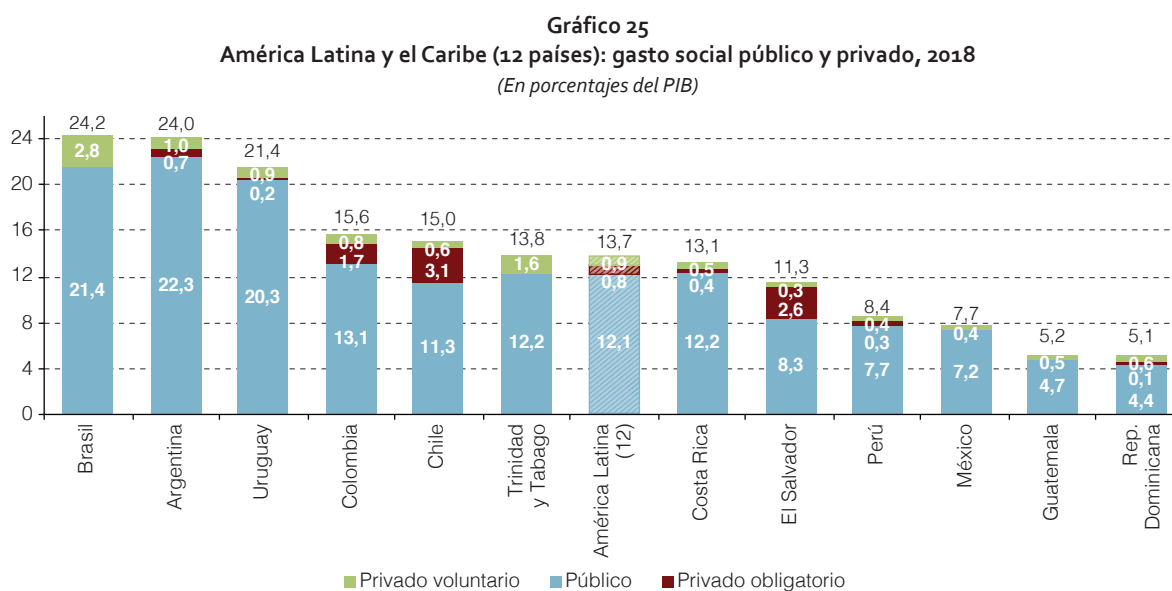
¹⁹ Para más detalle, véase Velásquez y otros (2016).

E. La importancia del gasto social privado difiere entre países

En la mayoría de los países analizados más del 80% del gasto social es financiado por el sector público, excepto en Chile y El Salvador donde el gasto social público representa cerca del 75% del total.

En algunos países, el gasto social privado es cercano o superior al 3% del PIB, como en Brasil, El Salvador y Chile, donde se destaca el pago de pensiones privadas (en los dos últimos casos) y el gasto financiado mediante contribuciones privadas para la prestación de servicios de salud (en los tres casos). Si bien en menor magnitud, el gasto social privado también es importante en Colombia, Argentina, Trinidad y Tabago, y Uruguay (2,5%; 1,7%; 1,6% y 1,1% del PIB, respectivamente); en ellos también sobresale el gasto privado en servicios de salud y adicionalmente, en Colombia y Trinidad y Tabago, las pensiones privadas.

El gasto social total, medido como proporción al tamaño de su economía, también varía ampliamente entre los países incluidos en el estudio (gráfico 25). Por un lado, se encuentran Argentina, Brasil y Uruguay con cifras en torno al 24% del PIB en los dos primeros y del 21,4% en el último. Luego con valores entre 15,6% y 11,3% están Colombia, Chile, Trinidad y Tabago, Costa Rica y El Salvador y, por último, el resto de los países con valores de un solo dígito.



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

Por último, al tener en cuenta el gasto social total, las erogaciones en materia de salud y vejez continúan siendo las más relevantes (cuadro 8). En los países de la muestra, estos dos rubros representan entre 64% y 85% del gasto social total, aunque las magnitudes en términos del PIB presentan una elevada heterogeneidad. Por ejemplo, el gasto en la población de edad avanzada es 1% del PIB en República Dominicana y 1,5% del PIB en Guatemala, en tanto que supera el 8% del PIB en Argentina, Brasil, Trinidad y Tabago y Uruguay. De manera similar, el gasto en salud se ubica cerca del 6% del PIB o por encima de esa cifra en algunos países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay), mientras que en Guatemala, México y República Dominicana es del 3% del PIB o inferior.

Cuadro 8
América Latina y el Caribe (12 países): composición del gasto social total (público y privado) por categoría, 2018
(En porcentajes del PIB)

Categoría	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	México	Perú	República Dominicana	Trinidad y Tabago	Uruguay	AL (12)
Vejez	8,9	9,3	3,6	6,2	5,4	4,2	1,5	2,6	2,0	1,0	7,9	10,0	5,2
Sobrevivencia	1,8	3,2	0,8	0,0	0,0	0,4	0,1	0,0	0,1	0,0	0,4	1,8	0,7
Discapacidad	1,5	1,9	1,0	0,3	0,1	0,4	0,1	0,0	0,2	0,0	0,7	0,4	0,6
Salud	7,2	6,7	6,1	6,3	5,8	5,0	2,6	3,2	3,7	3,2	3,7	6,9	5,0
Familia	1,7	1,2	1,7	1,9	0,6	0,5	0,7	0,8	1,3	0,5	0,3	1,2	1,0
Laboral	0,7	0,3	0,2	0,4	0,3	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,7	0,2	0,3
Desempleo	0,0	1,6	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,2
Vivienda	1,0	0,0	0,8	0,2	0,7	0,5	0,0	0,6	1,0	0,0	0,0	0,5	0,4
Otras áreas sociales	1,2	0,1	0,4	0,2	0,3	0,0	0,1	0,3	0,1	0,4	0,1	0,1	0,3
Gasto social total	24,0	24,2	15,0	15,6	13,1	11,3	5,2	7,7	8,4	5,1	13,8	21,4	13,7

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

En definitiva, la diversidad de situaciones de los países respecto del nivel y composición del gasto social pone de manifiesto la importancia de adoptar reformas que protejan el gasto social y lo hagan más eficiente para apoyar el proceso de reactivación y reconstrucción de los países e impulsar el desarrollo sostenible e inclusivo en consonancia con los objetivos de la Agenda 2030.

Recuadro 3 El gasto en salud en doce países de América Latina y el Caribe

El gasto social público y privado en servicios de salud llega a 5% del PIB en 2018 para el promedio de doce países de América Latina y el Caribe

La pandemia del COVID-19 encontró a los países de la región en una situación dispar con respecto a los recursos fiscales que se destinan a políticas y servicios de salud. Varios países aún están muy alejados de la meta propuesta en la Agenda de salud sostenible para las Américas 2018-2030 que establece lograr un gasto público destinado a la salud de por lo menos el 6% del PIB en el año 2030. Esto con el fin de alcanzar un financiamiento adecuado y sostenible de la salud y así avanzar hacia el acceso y cobertura universal de la salud^a.

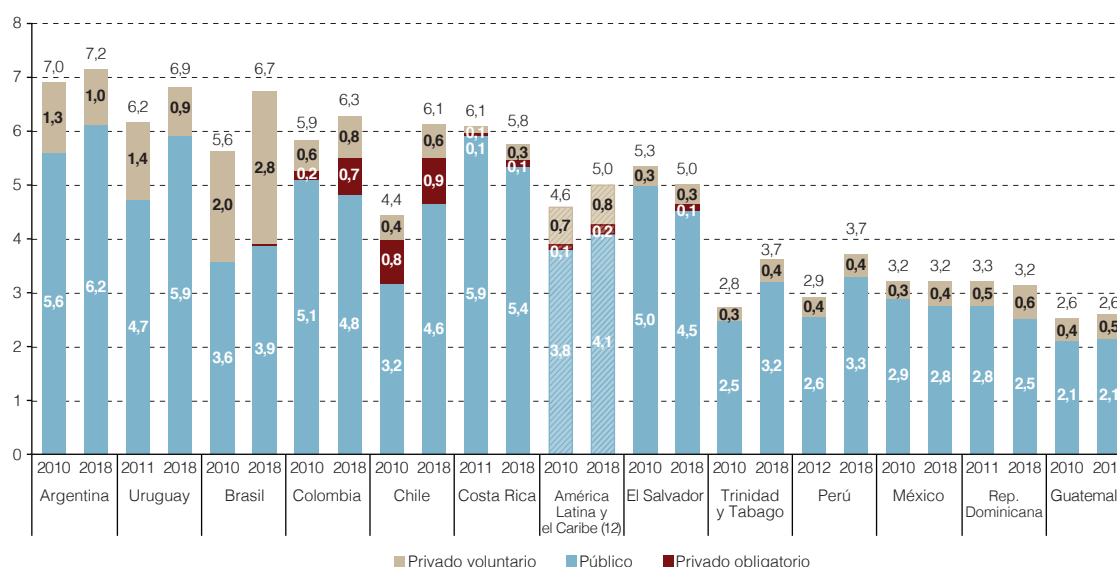
En las últimas dos décadas, los gobiernos de América Latina y el Caribe han ido aumentando los recursos fiscales destinados al financiamiento de la salud (tal como se vio en el gráfico 2). Si bien la tendencia creciente en el gasto en salud de los gobiernos centrales se observa en todas las subregiones, el aumento es más acentuado en los países de América del Sur que en el grupo formado por los países de Centroamérica, México y la República Dominicana. Ambas subregiones parten en el año 2000 con un gasto promedio del 1,5% del PIB para el gobierno central, pero el primer grupo de países alcanza en 2019 un nivel de 2,7% del PIB y el segundo grupo de 1,8% del PIB. En la muestra de cinco países del Caribe de habla inglesa con información disponible para los últimos doce años, el promedio del gasto en salud del gobierno central subió de 2,7% a 3,0% del PIB entre el año 2008 y el 2019, valores que se han mantenido por encima de los del promedio de América Latina.

Sin embargo, tal como se advirtió anteriormente, estos datos solo incluyen el gasto público del gobierno central, es decir, no tienen en cuenta a los gobiernos subnacionales ni a la seguridad social en algunos países ni tampoco incluyen el gasto en salud financiado por instituciones privadas, ya sea a través de cotizaciones obligatorias o voluntarias.

En este sentido, la aplicación de la metodología SOCX permite conocer la cantidad de recursos aportados tanto por el sector público como el privado para cubrir los servicios de salud.

En general, cerca del 80% o más del gasto en salud en la muestra de doce países de la región es financiado con recursos públicos (gasto del gobierno general y la Seguridad Social), a excepción de Brasil donde esta proporción es inferior al 60%. Asimismo, se aprecian diferencias entre países respecto de los niveles de gasto en salud. Solo dos de los 12 países de América Latina y el Caribe incluidos en el estudio han alcanzado la meta de destinar por lo menos el 6% del PIB al gasto público en salud para avanzar hacia un sistema universal: Argentina y Uruguay. En tanto que si se suma también el gasto privado obligatorio en salud otros tres países se van acercando a esta meta: Chile, Colombia y Costa Rica (con 5,5% del PIB cada uno). En el otro extremo, con un valor de gasto público en salud inferior al 3% del PIB se hallan México, República Dominicana y Guatemala (véase el siguiente gráfico).

**América Latina y el Caribe (12 países):
gasto público y privado en salud por país, 2010-12 y 2018**
(En porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales, OCDE y Organización Mundial de la Salud (OMS).

En conclusión, si bien los países de la región han realizado un esfuerzo por incrementar los recursos públicos destinados al financiamiento de los servicios de salud durante las últimas décadas, estos todavía son insuficientes en la mayoría de los países para asegurar el acceso universal de la población a los servicios de salud y más aún para dar respuesta ante una situación de pandemia.

Fuente: Elaboración propia.

^a Véase el objetivo 4 (meta 4.1) de la Agenda de salud sostenible para las Américas 2018-2030 (OPS/OMS, 2017). Disponible en https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=13246:health-agenda-americas&Itemid=42349&lang=es.

Recuadro 4 **El gasto en pensiones públicas y privadas**

El gasto social público y privado en pensiones por edad avanzada o sobrevivencia llega a 5,9% del PIB en 2018 para el promedio de doce países de América Latina y el Caribe

Debido a que los países de América Latina y el Caribe han adoptado diferentes modelos de sistemas de pensiones, ya sea financiados con fondos públicos, privados o ambos, resulta importante considerar tanto el gasto público como privado en pensiones.

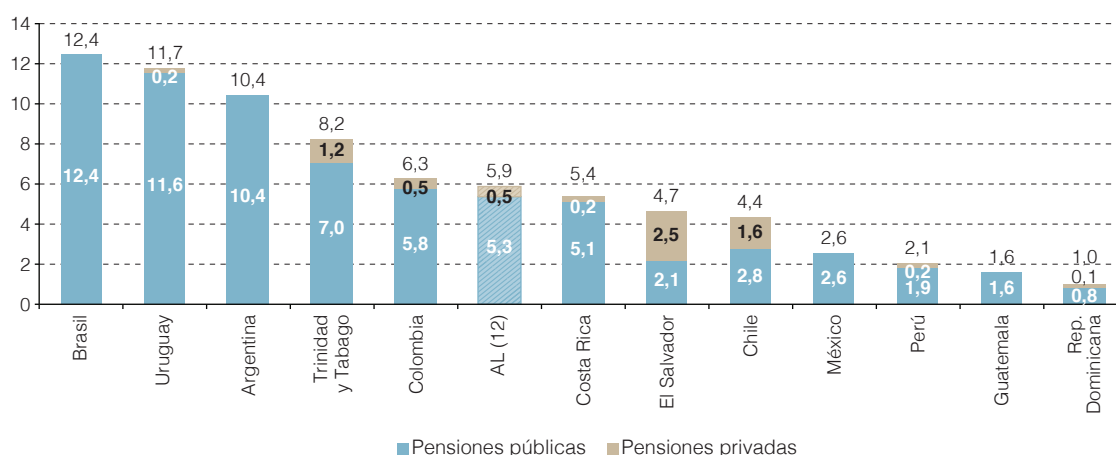
El gasto total (público y privado) en pensiones llega a 5,9% del PIB para el promedio de países, donde 90% corresponde a financiamiento por parte del sector público.

Sin embargo, el gasto en pensiones presenta una importante dispersión entre los países examinados, tanto respecto de su nivel total como en relación con la estructura de su financiamiento.

A la hora de evaluar la composición del gasto en pensiones según fuente de financiamiento público o privado, se debe tener en mente los modelos existentes en cada uno de los países estudiados^a:

- Modelo de reparto o de capitalización parcial colectiva^b (sistema público): Argentina, Brasil, Guatemala, y Trinidad y Tabago.
- Modelo sustitutivo (esquema de capitalización individual administrado por el sector privado): Chile, El Salvador, México y República Dominicana, aunque en estos países también existen pensiones no contributivas.
- Modelo paralelo (los trabajadores eligen entre el sistema de reparto o la capitalización individual): Colombia y Perú.
- Modelo mixto (complementación entre el sistema de reparto y la capitalización individual): Costa Rica y Uruguay.

América Latina y el Caribe (12 países): gasto público y privado en pensiones por país, 2018
(En porcentajes del PIB)



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

En líneas generales se observa un mayor gasto en pensiones en varios países de América del Sur en comparación con países de Centroamérica o en México y la República Dominicana, lo que en parte se puede explicar, entre otros factores, por el envejecimiento de la población. En América del Sur, la población de 65 años y más representa un 8,1% de la población total, mientras que, en Centroamérica, México y la República Dominicana representa un 6,3%.

Por otra parte, el nivel de gasto promedio en pensiones en la región se encuentra por debajo de las economías de la OCDE, donde se gasta en promedio el 8,9% del PIB en los sistemas de pensiones. De acuerdo con Arenas de Mesa (2019), entre los distintos factores que explican la brecha a favor de la OCDE, los más importantes son los siguientes: i) el mayor ingreso per cápita promedio de los países de la OCDE, que duplica con creces el de los países de América Latina, por lo que en los primeros se puede sostener un mayor nivel de gasto en pensiones; ii) el mayor envejecimiento, ya que la población de 65 años y más representa el 16,2% de la población total de los países de la OCDE, proporción que duplica ampliamente la que se observa en América Latina; iii) la mayor protección social, tanto en suficiencia como en cobertura de pasivos, ya que en la OCDE esa cobertura es del 95%, mientras que en América Latina es del 78%; y iv) el mayor nivel de cotizaciones a la seguridad social.

En cuanto a las diferencias respecto del nivel de gasto total en pensiones, tres países de la región (Brasil, Uruguay y Argentina) superan el gasto promedio en pensiones de los países de la OCDE con ratios que van desde el 10,4% al 12,4% del PIB, en tanto que otro país (Trinidad y Tabago) se acerca bastante a ese valor promedio con un gasto en pensiones de 8,2% del PIB. En otro grupo de países latinoamericanos (Colombia, Costa Rica, El Salvador y Chile) las erogaciones en materia de pensiones se ubican entre el 4,4% y el 6,3% del PIB, mientras que en los demás países (México, Perú, Guatemala y República Dominicana) se sitúan por debajo del 2,6% del PIB.

Respecto de la estructura de financiamiento, el gasto en pensiones privadas es más significativo en El Salvador, Chile y Trinidad y Tabago, donde representa 2,5%, 1,6% y 1,2% del PIB, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia.

^a Véase Arenas de Mesa (2019) para un estudio en profundidad de estos sistemas.

^b Un sistema de capitalización parcial colectiva se basa en una prima media escalonada que permite acumular reservas por un período inicial; esas reservas se invierten y, con sus rendimientos y las contribuciones siguientes, se financian las pensiones (Arenas de Mesa, 2019). Este es el régimen existente en Guatemala.

IV. Lecciones aprendidas en el proceso de elaboración de las estadísticas del gasto público funcional y del gasto social

A. Estadísticas del gasto público

1. Disponibilidad y transparencia de las fuentes de información

a) Bases de gasto funcional

Las fuentes de información utilizadas por la CEPAL para la elaboración de las bases de gasto según la clasificación de funciones de gobierno han ido cambiando a lo largo del periodo 1990-2020, reflejando la evolución de los sistemas presupuestarios y de las estadísticas fiscales en la región.

Varios países fueron avanzando en la calidad de las estadísticas divulgadas y pasaron de publicar tablas con estadísticas fiscales o portales con datos abiertos del gasto de acuerdo con una clasificación funcional o por finalidad propia del país a publicar estadísticas por funciones (COFOG₁) y subfunciones (COFOG₂) de gobierno en base al Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI (GFSM). Sin embargo, algunos países de América Central y del Caribe, únicamente publican información sobre la liquidación del presupuesto, donde algunos presentan datos con una clasificación funcional o por finalidad propia del país y otros publican el presupuesto por programa o por ministerio.

De esta forma, la calidad de los datos de la base de gasto funcional depende en gran medida de la fuente de información disponible para cada país y se puede agrupar de la siguiente manera (de mayor a menor calidad):

- Estadísticas en formato COFOG de acuerdo con el GFSM del FMI. Por ejemplo, Brasil, Chile y Guatemala publican tablas con las estadísticas por funciones y subfunciones (COFOG₂), en tanto que Costa Rica y República Dominicana difunden datos abiertos con una estructura funcional que sigue el GFSM. Adicionalmente, Bahamas y Nicaragua, como parte de la liquidación del presupuesto general, publican datos por funciones (COFOG₁).

- Portales con datos abiertos del gasto público que siguen una clasificación por finalidad y función que es propia del país, pero es posible la construcción de estadísticas por funciones y subfunciones (COFOG2) a partir de ellos. Esto gracias a que los datos abiertos de los portales de transparencia son lo suficientemente desagregados para asignar las distintas líneas de gastos a las subfunciones correspondientes. Algunos ejemplos en la región son: Brasil (2000-2009), Ecuador (a partir de 2009), México (desde 2008), Paraguay (desde 2003), Perú y Uruguay (ambos a partir de 1999).
- Tablas con estadísticas fiscales que consideran una clasificación funcional y por finalidad propia del país, como, por ejemplo: Argentina, Cuba, Panamá, Venezuela, Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago. En todos ellos, a excepción de Barbados, es posible construir las estadísticas en formato COFOG2 a partir de esa información.
- Liquidación del presupuesto según una clasificación por finalidad y función propia del país, como por ejemplo en Honduras y México (hasta 2007).
- Liquidación del presupuesto por programa (es decir, por programa, unidad ejecutora, etc.), a partir de los cuales la CEPAL reconstruye las series para obtener las estadísticas en formato COFOG. En esta situación se encuentran la mayoría de los países del Caribe: Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, y Santa Lucía.
- Liquidación del presupuesto por ministerio: El Salvador (2002-2006), Paraguay (2000-2002) y Surinam.

Así, un desafío que debió enfrentar la CEPAL en la elaboración de las bases fue asegurar la comparabilidad de las estadísticas entre países y a lo largo del tiempo debido a los cambios en las fuentes y la calidad de la información oficial proporcionada. Asimismo, las variaciones en las fuentes a través del tiempo han implicado la existencia de ciertas rupturas en las series en algunos países, ya sea respecto del nivel o el grado de detalle de las estadísticas de gasto funcional.

Cada tipo de fuente, además de implicar diferencias en la calidad de los datos, también conlleva distintos niveles de esfuerzo y trabajo en la recopilación y procesamiento de la información. Por un lado, las tablas estadísticas y los datos abiertos con un nivel de detalle COFOG del GFSM son los más sencillos de manejar. Luego, los cuadros con estadísticas fiscales o las liquidaciones de presupuesto que siguen una clasificación funcional propia de cada país son fáciles de manejar cuando los sistemas de clasificación no sufren muchos cambios año tras año, ya sea en los criterios de clasificación o en su formato. Por otra parte, los datos abiertos del gasto público que tienen una clasificación funcional propia del país y son usados para construir las estadísticas en formato COFOG 1 y 2 requieren generalmente un reprocesamiento cada año debido a cambios en los nombres o estructuras presupuestarias. Esto involucra un esfuerzo moderado en la elaboración de las bases de datos, ya que es necesario revisar las distintas líneas de gastos para mantener la consistencia con los códigos usados en años anteriores. Finalmente, el procesamiento de los datos provenientes de liquidaciones de presupuestos por programas es más complejo y requiere un mayor esfuerzo, dado que se debe recurrir al uso de herramientas para convertir los distintos archivos, generalmente PDFs, a Excel, luego se debe depurar la información y revisar que las cifras fueron convertidas correctamente.

Adicionalmente, en los casos donde las estadísticas son recopiladas de liquidaciones de presupuestos o datos abiertos se requiere asegurar que las cifras no incluyen las amortizaciones de la deuda pública u otras transacciones financieras por debajo de la línea, de forma tal de mantener la concordancia con la clasificación económica del gasto.

b) Bases de gasto social según la metodología SOCX

La elaboración de las bases de datos de gasto social siguiendo la metodología SOCX de la OCDE para una muestra de diez países de América Latina y el Caribe ha sido una tarea compleja y no ha estado exenta de dificultades, problemas y desafíos.

Debido a que los datos se obtienen a partir de diferentes fuentes, resulta importante realizar un análisis de consistencia tanto para asegurar la comparabilidad de las estadísticas a lo largo del tiempo y entre países como para evitar la doble contabilización de ciertos gastos.

En general, los países estudiados cuentan con portales de transparencia presupuestaria o plataformas digitales donde se publican datos abiertos del presupuesto y su ejecución. En la mayoría de estos países la información está fácilmente accesible, especialmente para el gobierno central, y se puede descargar en algún formato de base de datos o planilla de cálculo, aunque por lo general se debe bajar cada año por separado y luego juntar las bases para su procesamiento, por lo que es muy importante que los programas estén identificados con el mismo código cada año y las bases contengan los mismos campos o variables para asegurar la consistencia de las series cuando se consolidan todas las bases.

Sin embargo, en algunos países como El Salvador y la República Dominicana, una de las principales limitaciones para el procesamiento y la consolidación de las bases de datos fue que la información publicada para años más alejados solo se encontraba disponible en formato PDF.

En contraste, en Trinidad y Tabago se usó un informe oficial sobre el gasto en programas sociales, basado en la liquidación del presupuesto general, para construir las cifras SOCX.

En Brasil, si bien existen portales de datos abiertos para buscar información presupuestaria detallada a nivel del gobierno central, como es el caso de SIGA BRASIL del Senado Federal²⁰, para este estudio se utilizó la plataforma interna SIAFI del gobierno federal (Sistema Integrado de Administración Financiera) que es un sistema computarizado que procesa y controla la ejecución presupuestaria, financiera, patrimonial y contable de este nivel de gobierno.

En Colombia, dado que se trabajó de manera conjunta con la oficina nacional de estadísticas (DANE) y otros organismos gubernamentales se utilizaron bases de datos detalladas de todas las entidades del gobierno ya que estas mismas son las fuentes para los cálculos de las cuentas nacionales, las cuentas del gasto de gobierno por finalidad y las cuentas satélites. En el recuadro 5 se comenta con más precisión el proceso de producción de las estadísticas de gasto social SOCX, los principales desafíos y las estrategias implementadas que permitieron institucionalizar exitosamente esta metodología en el país.

Recuadro 5 **Una experiencia exitosa de trabajo coordinado con las autoridades colombianas**

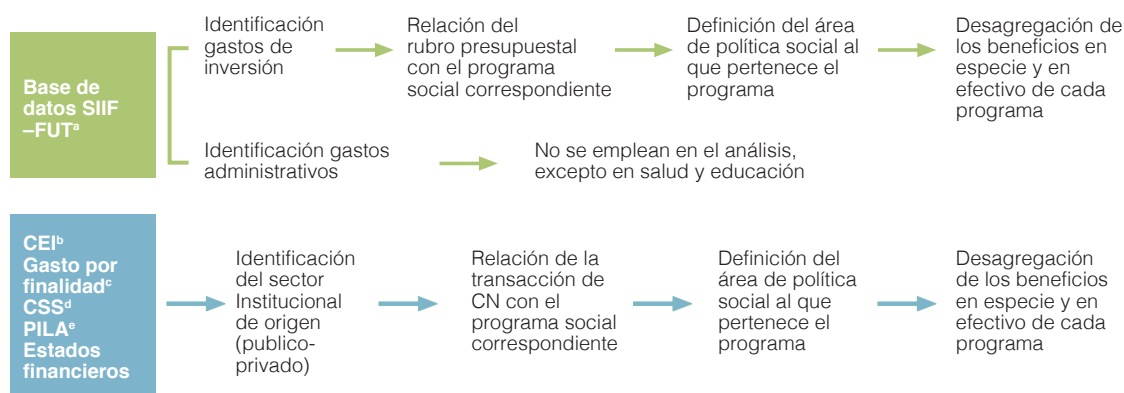
La medición del gasto social según el enfoque SOCX en Colombia se enmarcó en los procesos de adhesión de este país a la OCDE. Para ello, se aunaron esfuerzos entre el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la CEPAL, donde esta última suministró asesoría técnica y el DANE dispuso de personal para adaptar e implementar los estándares del manual SOCX de la OCDE y así elaborar una serie de gasto social para el periodo 2010-2019.

La aplicación del enfoque SOCX implicó que el DANE ampliara el uso de registros administrativos para la producción de información estadística. El punto de partida para la elaboración de los cálculos de gasto social fueron las bases de datos empleadas por la DANE para la medición del gasto del gobierno general por finalidad para los niveles central, local y seguridad social. Así, las principales fuentes utilizadas fueron la información presupuestaria del gobierno central obtenida a través del Sistema de información financiera (SIIF), las ejecuciones presupuestarias a nivel de gobiernos subnacionales reportadas mediante el Formulario Único Territorial (FUT) y la información sobre las instituciones que conforman la seguridad social y otras entidades, suministrada por la Contaduría General de la Nación (CGN) que consolida los estados financieros del gobierno general y las empresas públicas. Otras fuentes importantes para este proceso fueron las estadísticas derivadas de las Cuentas Nacionales anuales (como las Cuentas Económicas Integradas), la serie del Gasto de Gobierno por Finalidad y la Cuenta Satélite de Salud. Además, se complementó con información de las Cajas de Compensación Familiar y otros registros administrativos.

²⁰ SIGA Brasil es un sistema de información sobre el presupuesto público federal que permite un acceso amplio y sencillo a los datos del Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAFI y a otras bases de datos sobre planes y presupuestos públicos.

De esta manera el DANE desarrolló la siguiente cadena de producción que permitió la aplicación de la metodología SOCX al cálculo del gasto social en Colombia:

Diagrama 1
Metodología para estimación del gasto social SOCX



Fuente: DANE.

^a SIIF: Sistema de información financiera. FUT: Formulario Único Territorial. Las subcuentas de los estados financieros se homologan al área de política correspondiente.

^b CEI: Cuentas económicas integradas.

^c Gasto por funciones del gobierno general por finalidad.

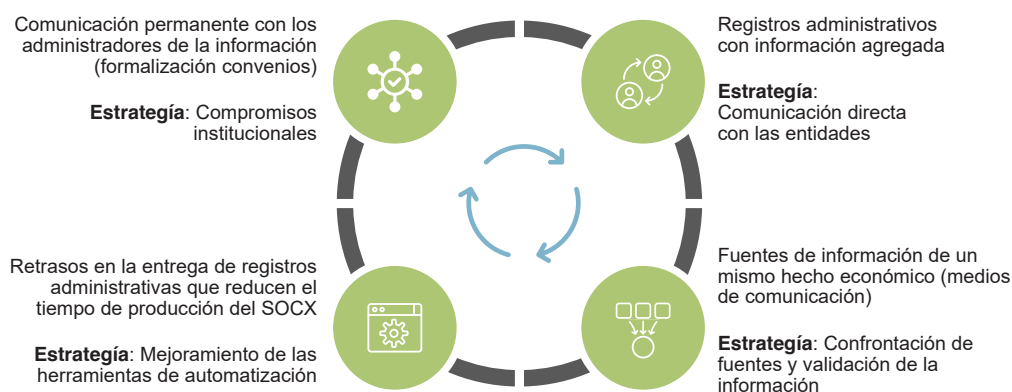
^d Cuenta satélite de salud.

^e Planilla Integrada de Autoliquidación de aportes.

En esta cadena de producción, una de las tareas que presentó más desafíos fue relacionar el rubro presupuestal con el programa social correspondiente para definir el área de política social al que pertenece el programa y luego desagregar los beneficios en especie y en efectivo de cada programa. Esto requirió de procesos de verificación entre las diferentes fuentes de gasto y beneficiarios de los programas.

Uno de los retos más importante en la elaboración de las estadísticas de gasto social SOCX fue la interacción con registros administrativos, donde no siempre se contaba con la desagregación necesaria de información. Entonces se instauró un diálogo interdisciplinario con las entidades que administran y registran esos recursos para así lograr un mayor nivel de detalle de los datos. Además, mediante este diálogo, se acordaron calendarios de entrega de la información para evitar rezagos en la obtención de los registros administrativos y se establecieron herramientas de automatización para enfrentar esos retrasos y reducir el tiempo de producción de las estadísticas SOCX. Así, la utilización de registros administrativos implicó un mayor diálogo y definición de nuevos estándares para compartir, formalizar convenios y sobre todo estandarizar procesos para lograr que la producción de estadísticas sea exitosa, tal como se resume en el siguiente esquema.

Diagrama 2
Retos y estrategias para la estimación del gasto social SOCX en Colombia



Fuente: DANE.

De esta forma, se trabajó interinstitucionalmente desde el DANE y otras entidades gubernamentales como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Hacienda, la Superintendencia de Salud, la Contaduría general de la Nación, entre otros. Desde el DANE se procesaron y consolidaron las bases de datos, como así también se analizaron los resultados que fueron revisados y discutidos interinstitucionalmente antes del reporte oficial. El trabajo conjunto entre la CEPAL, el DANE y estas entidades estuvo enfocado en la validación de los resultados y los métodos utilizados para obtenerlos. Así se consolidó e instauró la metodología de medición SOCX a nivel país desde el DANE y el DNP como organismo encargado de los reportes oficiales ante la OCDE.

Como resultado de esta cooperación bajo el liderazgo de la CEPAL y las buenas prácticas de la OCDE, se fortalecieron las capacidades estadísticas del DANE en el uso de registros administrativos para la medición del gasto social y de esta forma Colombia envió por primera vez a la OCDE en 2020, la serie de datos y la nota técnica con el detalle metodológico aplicado al país.

Este ejercicio interinstitucional fue un logro que permitió que se sigan produciendo los resultados oficialmente y con reportes a la OCDE, dejando institucionalizada esta metodología para la producción de estadísticas oficiales. Esta es una buena práctica que se espera fomentar y adaptar en otros países.

Adicionalmente, gracias al aprovechamiento de registros administrativos y a las herramientas desarrolladas en el DANE para la obtención de las estadísticas de gasto social SOCX, esta entidad pudo analizar cómo las medidas de ayuda extraordinaria para hacer frente a la pandemia impactaron en un menor crecimiento de la pobreza en año 2020.

Fuente: Elaboración propia.

Mención especial merece el Portal de Transparencia Económica de Perú que tiene información fiscal en tiempo real, ya que se actualiza diaria y mensualmente, y se puede consultar con un nivel de detalle muy amplio y según diferentes opciones. Allí se publica el seguimiento de la ejecución presupuestaria según categoría programática desde el año 2012 con una cobertura a nivel de gobierno general. Si bien existe la opción de descargar los datos desde la web a un formato de planilla de cálculo, ello es un proceso muy lento porque cada vez que se selecciona un nivel de apertura (ya sea categoría presupuestal; producto, proyecto o actividad; acción de inversión u obra, etc.) hay que exportar a un archivo esa parte de la base y hacerlo así para cada ítem y año. Ante esta dificultad se decidió utilizar la base Boost del Banco Mundial que tiene como fuente el Portal de Transparencia Económica del MEF. Sin embargo, como esa base no estaba actualizada para los últimos años, se trabajó con la base SICON (Sistema de Integración Contable de la Nación) que fue proporcionada por la Dirección General de Contabilidad Pública del MEF.

Por otra parte, en la mayoría de los países la información publicada como datos abiertos corresponde al nivel central de gobierno, por lo que en algunos casos fue necesario complementar con otras fuentes de información para incluir a los gobiernos subnacionales, las instituciones de la seguridad social u otras entidades públicas no comprendidas en las bases de datos fiscales abiertos.

En ese sentido, para completar la información de los portales de transparencia se recurrió a informes estadísticos publicados por otros organismos oficiales, los cuales muchas veces no estaban en un formato fácilmente procesable para trabajarlo, como base de datos o planilla de cálculo y así consolidarlo con el resto de la información. Además, a veces la información publicada no estaba disponible para todo el periodo de tiempo o se tenía que buscar y descargar un documento (generalmente en formato PDF) para cada uno de los años analizados.

Así, por ejemplo, en Perú debió analizarse cada una de las memorias anuales de EsSalud (Seguro Social de Salud) para obtener los valores de la prestación por sepelio, el subsidio por incapacidad temporal, el subsidio de lactancia y el subsidio por maternidad. De manera similar, la información del instituto de seguridad social de Uruguay se obtuvo a partir de los Boletines Estadísticos publicados por el Banco de Previsión Social (BPS), para así conseguir las cifras del gasto en prestaciones por invalidez, vejez y sobrevivencia, seguro de enfermedad, subsidio de accidentes de trabajo, seguro por desempleo, asignaciones familiares, subsidios por maternidad, paternidad y cuidados parentales y otras prestaciones sociales.

En El Salvador, Guatemala y la República Dominicana la construcción de las cifras SOCX también se basó en los datos abiertos de la ejecución del gobierno central y fue complementada con información proveniente de otras fuentes, como los informes financieros o de rendición de cuenta de las instituciones de la seguridad social.

Una dificultad adicional fue que, en ciertos casos, a diferencia de los datos de los portales de transparencia, estos informes o estadísticas complementarias mostraban un rezago en su actualización. Por ejemplo, en el caso de Argentina se recurrió a las tablas de gasto público consolidado por finalidad y función, publicadas por la Secretaría de Política Económica de la Nación, para completar con información de las provincias, los municipios, las obras sociales y otras instituciones públicas; pero el último dato oficial publicado al momento del presente estudio era del año 2017, por lo que las cifras para 2018 del gasto de esas entidades tuvo que ser estimado.

2. Universo del gasto público cubierto

a) Bases de gasto funcional

Como se mencionó en la sección I, la base de datos de gasto público funcional elaborada por la CEPAL proporciona información estadística para las operaciones del gobierno central en 33 países de América Latina y el Caribe. Estos datos concuerdan, en gran medida, con las estadísticas fiscales según la clasificación económica publicadas por los países. En este sentido, la información permite el análisis de los cambios del gasto público en función de los distintos propósitos a nivel del gobierno central (que generalmente sigue una definición propia del país, en vez de basarse en el GFSM o el SNA), lo que complementa el análisis tradicional que se hace con los datos de gasto fiscal de la clasificación económica.

No obstante, las cifras del gobierno central no capturan el esfuerzo completo que realiza el sector público. Esto es especialmente importante en la mayoría de los países, donde no se consolidan los datos de las instituciones de la seguridad social con los del gobierno central. Por lo tanto, el alcance de la definición de gobierno central es variado entre los países, dependiendo de si incluye a todas las instituciones de seguridad social y otros organismos descentralizados, lo que sesga el análisis comparativo en la región.

En este aspecto, para analizar temas claves como el gasto social es importante contar con datos de coberturas más amplias de gobierno, preferiblemente cifras para el gobierno general de modo tal de eliminar cualquier sesgo causado por el desempeño de las empresas públicas.

Dado que las estadísticas a nivel de gobierno central no son suficientes para analizar la intencionalidad del gasto público en un país, la CEPAL adicionalmente ha recopilado información considerando coberturas institucionales más amplias en doce países donde hay estadísticas disponibles que permiten hacer la clasificación funcional del gasto. Estos países son: Argentina, Bolivia (solo gasto social), Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. La cobertura en la mayoría de los casos es a nivel de gobierno general, excepto en Argentina, El Salvador, República Dominicana y México, donde corresponde al sector público no financiero, aunque en este último país se excluye a los gobiernos subnacionales.

Sin embargo, los datos para coberturas más amplias también presentan limitaciones. En varios países son actualizados con un rezago de tiempo significativo, como, por ejemplo, en Argentina y Panamá. Además, los datos para los países de la región no son estrictamente comparables con las estadísticas de gasto funcional de los países de la OCDE, porque los conceptos de los niveles de gobierno muchas veces son distintos. Esto porque, en general, en América Latina se suele usar una definición propia del país, en tanto que en la OCDE se siguen los criterios del SNA2008 y del GFSM.

b) Bases de gasto social según la metodología SOCX

Tanto en las bases de gasto según la clasificación funcional como en las bases de gasto social según la metodología SOCX, lo más adecuado es contar con coberturas más amplias del nivel de gobierno, de manera tal de considerar no solo el gasto del gobierno central, sino también el correspondiente a los gobiernos intermedios, locales y a las instituciones de la seguridad social. Esto es particularmente relevante en países federales o más descentralizados donde sobresalen los programas de gasto ejecutados por los gobiernos subnacionales.

En el caso de Argentina, uno de los principales desafíos ha sido incorporar el gasto social de las provincias y municipios, el cual representa el 46% del gasto social consolidado, pero el portal de datos fiscales abiertos solo publica información a nivel de la Administración Nacional. Debido a la falta de disponibilidad de estadísticas detalladas a nivel de programas de todas las provincias y municipios, se ha realizado un esfuerzo por incluir el gasto social de estos niveles subnacionales de gobierno a partir de información del Gasto Público Consolidado por finalidad y función, especialmente en las categorías de pensiones, educación inicial, salud, trabajo, vivienda y otras áreas. Dado que la información a nivel de programas de la Administración Nacional ya incluye las transferencias hacia los gobiernos provinciales y municipales para la ejecución de programas sociales, estas fueron restadas en las categorías correspondientes cuando se usó información de los gobiernos subnacionales proveniente de las estadísticas del Gasto Público Consolidado, para así evitar una doble contabilización.

Para incorporar el gasto social ejecutado por los estados y municipios de Brasil, se utilizaron los datos declarados por las entidades subnacionales al gobierno federal en las declaraciones de cuentas anuales del Sistema de Información Contable y Fiscal del Sector Público Brasileño (SICONFI), donde presentan información patrimonial y presupuestaria. No obstante, la Secretaría del Tesoro Nacional (2020) advierte que esta base de datos no cubre todos los municipios del país (que son más de cinco mil), ya que no todos ellos presentan sus cuentas o muchas veces solo las presentan a los Tribunales de Cuentas subnacionales; además, al ser una base informativa está sujeta a varias inconsistencias como la gran cantidad de declaraciones nulas.

Si bien de esta forma se pudo incorporar el gasto social subnacional, tanto en Argentina como en Brasil, el nivel de desagregación es mucho menor que el detalle disponible para el gobierno central.

En Colombia, dado que se trabajó interinstitucionalmente con el DANE, este organismo ya contaba con la información del gobierno general. En particular, los datos para los niveles subnacionales de gobierno se procesaron a partir de los Formularios Únicos Territoriales (FUT), disponibles en el DANE por convenios de apoyo interinstitucionales previos para la producción de estadísticas de las cuentas nacionales y del sector gobierno general. Los FUT recolectan información sobre la ejecución presupuestal de ingresos, gastos y demás información oficial básica de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) que son reportados a las entidades del orden nacional.

Por otro lado, tal como se mencionó en la subsección anterior, en gran parte de los países de la región el gasto ejecutado por las instituciones de la seguridad social que abarca tanto el gasto en salud como en pensiones, no se consolida en las cifras oficiales con la información del gobierno central, sino que es tratado como un subsector separado.

Para hacer frente a esta situación, en la elaboración de las bases de datos de gasto social SOCX se completó y consolidó la información obtenida de los portales de transparencia que correspondía solo al subsector gobierno central con datos del gasto de las instituciones de la seguridad social en los siguientes países: El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Por ejemplo, el Portal de Transparencia de Perú incluye el gasto en pensiones públicas, pero no contiene cifras de la institución de la seguridad social en salud, por lo que esa información se obtuvo de la Memoria Anual de EsSalud, tal como se comentó anteriormente. En Uruguay, el detalle de las prestaciones de la seguridad social se extrajo de los boletines estadísticos del Banco de Previsión Social (BPS), mientras que el gasto público consolidado en pasividades por tipo de sistema previsional fue proporcionado por el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Economía y Finanzas de este país.

En los casos de El Salvador, Guatemala y Trinidad y Tabago se recopiló la información desagregada de las erogaciones de la seguridad social a partir de memorias anuales y anuarios estadísticos de las instituciones correspondientes.

En Argentina y Brasil, la información sobre el gasto correspondiente a las instituciones de la seguridad social nacional ya estaba incluida en las bases de datos abiertos. Adicionalmente, en Argentina

se complementó con las estadísticas oficiales de gasto público consolidado por finalidad y función para considerar las erogaciones de los gobiernos provinciales y municipales en previsión social y el gasto en prestaciones sociales de las obras sociales y el PAMI (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados). En Brasil, se recurrió a información del SICONFI para completar con las estadísticas de gasto de los regímenes de seguridad social propios de los estados y municipios.

En Colombia, el gasto ejecutado por las instituciones de la seguridad social se procesó a partir de la información presupuestal de las diferentes entidades que se incluyen en el sector, informado en los estados financieros de la Contaduría General de la Nación.

3. Desagregación de la información estadística disponible

a) Disponibilidad de las estadísticas del gasto funcional basadas en el manual de estadísticas de finanzas públicas del FMI (GFSM 2014)

Si bien a nivel de gobierno central, la base desarrollada por la CEPAL cuenta con estadísticas de gasto funcional para 33 países de América Latina y el Caribe, el grado de desagregación y el periodo de tiempo con datos disponibles varía entre los países.

En relación con el primer aspecto, esta base contiene información completa a nivel de COFOG 1 para todos los países, a excepción de Bolivia, que solo cuenta con estadísticas para el gasto social. Además, en todos los casos se han recogido datos a nivel de COFOG 2 pero la calidad de la información y el nivel de detalle no es consistente entre países. Esto, porque como se explicó anteriormente, en varios países la CEPAL tuvo que construir las series a partir de las clasificaciones por finalidad y función propias de cada país, con lo que la desagregación conseguida no ha sido suficientemente detallada u homogénea.

La construcción de estas bases de datos con estadísticas a nivel de COFOG2 ha significado un importante desafío, dado que es un trabajo que requiere un conocimiento institucional del país muy alto, en especial cuando involucra el procesamiento de datos abiertos o de información de los presupuestos, lo que demanda conocimiento y experiencia en el manejo de este tipo de información.

En cuanto al periodo de tiempo, se ha podido recopilar información desde la década de los noventa para la mayoría de los países latinoamericanos, aunque hay algunos donde la serie comienza en los 2000. El principal obstáculo en la construcción de datos en serie de tiempo se ha dado en los países del Caribe, debido a que son pocos los que publican sus presupuestos históricos. Solo cinco países en la base de datos (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago) incluyen estadísticas anteriores a 2008.

Respecto de la base de datos con doce países que considera coberturas institucionales más amplias, en siete de ellos se ha compilado información completa a nivel COFOG 2 que abarque todo el periodo de la serie: Argentina, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y Perú. En otros países, como Brasil y Costa Rica, se ha conseguido el detalle de COFOG 2 solo para algunos años, mientras que en la República Dominicana se cuenta únicamente con el detalle para la función servicios económicos.

Por otro lado, también se ha recopilado información del gasto público cruzando la clasificación económica y la funcional para once países latinoamericanos que abarca datos en el periodo 2010-2019: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En general, estas estadísticas provienen de la misma fuente de información que se usa para la elaboración del gasto funcional a nivel COFOG 1 y 2 para esos países, es decir, se recogen ya sea a partir de tablas con cifras fiscales que publican los países o trabajando con las bases de datos abiertos. En ambos casos esa información puede seguir la clasificación funcional o por finalidad del GFSM o una propia del país y se puede usar el mismo código de las funciones desagregando por tipo de gasto. En la base de datos de la CEPAL, cada función se ha desagregado según gasto corriente y gastos de capital.

Si bien este tipo de estadísticas requiere un procesamiento algo más complejo por el hecho de tener múltiples dimensiones (año, funciones, tipo de gasto), se ha construido una base de datos que permite visualizar y trabajar con esta información.

b) Disponibilidad de estadísticas provenientes de presupuestos programáticos para la base SOCX

Uno de los principales desafíos de aplicar la metodología SOCX a diez países de la región fue conseguir acceso a información detallada sobre la ejecución del gasto por programas. Adicionalmente, varios países publican por separado cada año fiscal ya sea en su portal de transparencia, en tablas estadísticas, en documentos o en informes PDF, lo que vuelve más complejo el proceso de elaboración de las estadísticas, en especial, si los países no usan códigos para identificar cada uno de los programas. Esto es fundamental para asegurar la consistencia de los datos y la comparabilidad a lo largo del periodo, dado que los programas pueden cambiar de nombre de un año a otro, ser reemplazados por uno similar o simplemente a veces se tipea de una forma diferente y así son registrados en líneas distintas.

Entonces, lo ideal sería que la información del gasto por programas sea publicada en una misma base de datos para varios años o de lo contrario que se utilicen códigos para identificar cada programa y se mantenga uniformidad en las variables y campos utilizados, de forma tal de poder juntar adecuadamente las bases de datos.

Por otro lado, es fundamental contar con una descripción completa de cada programa que contenga, por ejemplo, los objetivos, la población beneficiaria, el detalle de las prestaciones que ofrece, los criterios de admisibilidad para recibir la prestación, el año de implementación, los cambios de nombres a lo largo del tiempo, etc. Idealmente, esta información debería ser publicada en el mismo portal donde están los datos oficiales o de lo contrario que exista una consistencia entre el nombre del programa que figura en la base de datos y el que se usa en la descripción del programa en otros informes o documentos oficiales.

En la mayoría de los países la descripción de los programas se obtuvo por fuera del portal donde se publican los datos, lo cual complica el análisis considerablemente. Esto se hizo consultando las respectivas leyes de presupuestos u otra legislación o de manera individual a través de cada ministerio o unidad ejecutora, o mediante consultas con funcionarios de gobierno en caso de no encontrar la descripción en la web.

Por otro lado, dado que la metodología SOCX únicamente incluye el gasto público en educación para los menores de seis años, fue necesario conseguir cifras del gasto en educación por niveles de forma tal de distinguir el correspondiente a la educación inicial. En los países donde esta información no se encontraba disponible, debió consultarse las estadísticas de la UNESCO.

Además, debido a que el enfoque SOCX generalmente excluye los costos de administración, también fue importante contar con información lo suficientemente detallada para deducir los gastos administrativos de cada categoría o programa, con la excepción de ciertos servicios en los que esos costos sí son incluidos (como programas laborales, servicios de cuidado infantil y gasto en salud).

Una limitación importante en algunos países fue que existen categorías amplias que agrupan varias partidas y no contienen el detalle por programa. Por ejemplo, en la base de datos oficiales de Perú una elevada proporción del gasto (60% aproximadamente) corresponde a asignaciones presupuestarias que no resultan en productos (APNoP), es decir, no están identificadas con un programa en particular. Para poder clasificar estas partidas en las categorías de SOCX, se debió analizar cada uno de estos ítems por función, subfunción y proyecto. Sin embargo, dado que la mayor parte del gasto correspondía a una categoría denominada "Sin producto", también se desagregó la información al mayor detalle posible, es decir, por Actividad/ Acción de Inversión/ Obra, de forma tal de identificar las partidas más relevantes y agruparlas en el rubro correspondiente de SOCX.

Otra dificultad surge cuando los datos disponibles no presentan el detalle suficiente para ser clasificados entre las distintas categorías de SOCX, lo que sucede con mayor frecuencia en las prestaciones previsionales, ya que algunos países no publican cifras separadas para el pago de pensiones por vejez,

sobrevivencia e invalidez. En caso de que tampoco se cuente con información para estimar de manera consistente la proporción de las erogaciones correspondientes a cada categoría SOCX, el gasto fue registrado en aquella categoría donde se presumía que tenía mayor importancia relativa. Por ejemplo, en Argentina, el dato del gasto en jubilaciones y/o retiros del Régimen de Reparto incluye tanto pensiones contributivas por vejez como por discapacidad y fue registrado en la categoría Vejez, mientras que el pago de pensiones no contributivas fue contabilizado en la categoría Discapacidad. Si bien este último programa que brinda asistencia económica a personas en estado de vulnerabilidad social comprende tanto a pensiones por vejez, pensiones a madres de siete o más hijos como pensiones por invalidez, casi el 75% de la cantidad de pensiones otorgadas corresponde a invalidez.

B. Estadísticas del gasto público y privado en salud

En cuanto al gasto público en salud se buscó utilizar una fuente que considerara las erogaciones del gobierno general, es decir, que incluyese los distintos niveles de gobierno y las instituciones de la seguridad social.

En los casos de Argentina, Colombia y Uruguay se usaron fuentes oficiales de estos países. En el primero, se tomaron las estadísticas oficiales del gasto público consolidado por finalidad y función, en el segundo la fuente de información fueron los resultados de la Cuenta Satélite de Salud, en tanto que en Uruguay se consideró el gasto en salud de la serie de gasto público consolidado que fue proporcionada por las autoridades. En general, las tendencias del gasto público en salud de estas fuentes oficiales son similares a las que muestran las estadísticas de la Organización Mundial de la Salud. En los demás países, el gasto público en salud consideró como fuente las cifras publicadas por este organismo internacional, de manera tal de considerar una cobertura completa a nivel de gobierno general (incluida la Seguridad Social).

Sin embargo, tal como advierte la OCDE (2019), al incluir los datos de la OMS en SOCX se plantea la posibilidad de introducir incoherencias con respecto a ciertos programas relacionados con la salud ya contabilizados en otra categoría de SOCX, como, por ejemplo, algunas partidas registradas como gastos en servicios para ancianos o personas con discapacidad proporcionados por instituciones distintas a hospitales que también se incluyen en el gasto público en salud. Ante esta dificultad, se realizaron consultas con expertos en las bases de la OMS para determinar si un determinado gasto o subsidio ya estaba incluido en las cifras publicadas por este organismo.

En términos generales, según el manual de la OCDE (2019), el gasto en servicios de cuidados a largo plazo se divide en un componente de “salud” y un componente “social” para su tratamiento dentro del Sistema de Cuentas de Salud de 2011. El gasto en servicios de asistencia a personas dependientes para las actividades cotidianas (es decir, ayuda para moverse, ducharse, comer, etc.) se incluye en los cuidados a largo plazo (componente salud), mientras que el gasto en servicios de asistencia para personas dependientes respecto de las actividades instrumentales de la vida diaria (limpieza, cocina, compras, etc.) se considera cuidados a largo plazo (componente social) y queda fuera del ámbito de la salud.

Respecto del gasto privado en salud, tanto obligatorio como voluntario, en nueve de los diez países estudiados, la fuente de información fue la base de datos mundial de gasto en salud (GHED) de la Organización Mundial de la Salud que aplica la metodología del Sistema de Cuentas de Salud (SHA 2011). La excepción fue Colombia, donde se recurrió directamente a la base de datos de la cuenta satélite de salud (CSS) del DANE que también aplica la metodología del SHA 2011 y utilizan las mismas fuentes de información.

En los casos en que las estadísticas de la OMS no estuviesen actualizadas para el último año, éstas fueron estimadas, ya sea considerando la tasa de variación del gasto en salud de las cifras oficiales para estimar el gasto público en salud; o suponiendo el mismo valor como porcentaje del PIB que en año anterior para el caso del gasto privado en salud.

C. Estadísticas del gasto social privado

Tal como se advierte en el Manual de la OCDE (2019), los datos sobre el gasto social privado se consideran de menor calidad que la información sobre el gasto social público y no están fácilmente disponibles en todos los países.

En algunos países, como Brasil y Guatemala, solo fue posible acceder al gasto privado en salud. En Brasil las estadísticas del gasto social privado en otras áreas distintas de salud no están disponibles, ya que prácticamente no existen bases consolidadas de organizaciones no gubernamentales con datos confiables, por lo que únicamente se consideró el gasto social privado en salud.

En cambio, en Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, y Uruguay, también se consiguieron estadísticas del gasto social privado en otras categorías de SOCX. En todos ellos (a excepción de Argentina) se incluye información del pago de pensiones privadas de vejez y en algunos de pensiones por sobrevivencia e invalidez. En general, la información de las pensiones privadas proviene de informes financieros o de rendición de cuenta (a veces en formato PDF) de las superintendencias o entes reguladores de las instituciones que otorgan estas prestaciones como así también de estadísticas publicadas por estos organismos u otras entidades como los bancos centrales.

En Argentina no fue posible acceder a información sobre el monto de las jubilaciones, pensiones y beneficios pagados por las cajas previsionales para profesionales, como abogados, escribanos, arquitectos, ingenieros, profesionales de ciencias económicas y de la salud, etc., aunque allí predomina fuertemente el régimen público de reparto. Sin embargo, se incluye el gasto privado en prestaciones relacionadas con la incapacidad que son otorgadas por las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART); esta información proviene de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT).

Adicionalmente, en Colombia se tiene en consideración el gasto de las Cajas de Compensación Familiar cuya principal función es la administración del Subsidio Familiar, por lo que es especialmente relevante en el gasto social del rubro Familia, aunque también abarca otras áreas de SOCX como el subsidio por desempleo y el subsidio familiar de vivienda.

V. Conclusiones, mensajes clave y consideraciones para fortalecer las estadísticas

El propósito de este estudio fue proporcionar un panorama completo del gasto público en los países de América Latina y el Caribe, tanto a través del análisis de la clasificación funcional del gasto como de la aplicación de la metodología SOCX de la OCDE para la medición del gasto social en diez países de la región. Así se espera aportar al debate regional sobre el rol del Estado en el marco de la Agenda 2030 y en el proceso de recuperación de los países por el efecto de la pandemia. Las principales conclusiones y resultados de esta investigación son los siguientes:

Gasto público a nivel de gobierno central:

- Durante las últimas dos décadas, el gasto público promedio a nivel de gobierno central ha aumentado hasta llegar al 20,9% del PIB en 2019 en América Latina, aunque en los últimos años se aprecia un estancamiento producto de los procesos de consolidación fiscal.
- Los países sudamericanos comenzaron el siglo XXI con un nivel de gasto superior al de la subregión conformada por los países centroamericanos, México y la República Dominicana, y registraron un mayor ritmo de crecimiento de este.
- En la muestra de cinco países del Caribe de habla inglesa, el promedio del gasto del gobierno central presenta, en general, un nivel estable en torno al 26 y 27% del PIB entre 2008 y 2019. Allí tuvo lugar una importante reducción de las erogaciones destinadas a la función de los servicios públicos generales.
- En las tres subregiones destaca la importancia relativa y el incremento del gasto social, en especial en las áreas de la salud, educación y protección social, aunque en los países sudamericanos el gasto social es más elevado.
- En general, en periodos donde aumentan los pagos en concepto de intereses de la deuda (incluidos en la función servicios públicos generales), se reducen los recursos destinados a la función de asuntos económicos y a la de vivienda y servicios comunitarios, que se caracterizan por comprender gran parte de la inversión pública.
- Cerca de un cuarto o más del gasto total en 2019 de América Latina y el Caribe se dedica a servicios públicos generales, dada la importancia de los intereses de la deuda pública.

- En los países sudamericanos resalta también la relevancia del gasto en protección social (28% del total); en el grupo integrado por los países de Centroamérica, México y la República Dominicana sobresale el gasto en educación (23% del total); en tanto que en el promedio de 13 países del Caribe destaca el gasto en educación (16% del total).
- Se aprecia una alta heterogeneidad entre países respecto de la prioridad que se asigna a los distintos propósitos.
- En los países latinoamericanos, el gasto en asuntos económicos creció entre 2000 y 2013, pero luego presentó una tendencia decreciente. El gasto del sector transporte ha sido el más dinámico y el de mayor importancia relativa en esa función, mientras que el gasto en agricultura, silvicultura, pesca y caza se fue reduciendo en todo el periodo.
- En los países del Caribe, la tendencia del gasto en servicios económicos fue más bien creciente y se explica principalmente por la ampliación de las erogaciones en el área del transporte, aunque también en el sector de la minería, manufacturas y construcción.
- En algunos países latinoamericanos, además son importantes los programas del sector de los combustibles y la energía, en otros destaca el gasto en agricultura, mientras que en varios países del Caribe también sobresalen los programas dirigidos a otras industrias, donde se incluye el turismo.
- Existe una alta correlación entre la inversión pública y el gasto del gobierno en asuntos económicos.
- El gasto de capital tiene más importancia en las funciones relacionadas con los asuntos económicos y la vivienda.
- El recorte de la inversión pública en los últimos años afectó todas las funciones del gobierno central. Sin embargo, fue más significativo en asuntos económicos que explica, en promedio, más del 50% de la contracción total.
- La caída del gasto de capital también se vio reflejada en los programas de vivienda, y en algunos países repercutió en las funciones educación, defensa, orden público y seguridad.
- En la mayoría de los casos examinados, predominó el recorte del gasto de capital en el sector transporte, pero en algunos afectó los combustibles, la energía y los programas vinculados con la agricultura, la silvicultura, la pesca y la caza.
- No obstante, existen diferencias entre los países en cuanto al nivel del gasto de capital, el grado de ajuste y las áreas en que la inversión pública se recortó en mayor medida.

Gasto Social Público y Privado:

- De acuerdo con los resultados de la metodología SOCX, el gasto público social aumentó en la última década y representa el 12,1% del PIB para el promedio de doce países de la región en 2018.
- Existen amplias discrepancias entre los países latinoamericanos respecto del nivel y evolución del gasto público social.
- El gasto público social es más alto en Argentina, Brasil y Uruguay, con valores similares a los de las economías de la OCDE: entre 20% y 22% del PIB.
- En los demás países, el gasto público social se ubica muy por debajo del valor promedio de los países de la OCDE e incluso es inferior al 5% del PIB en Guatemala y la República Dominicana.

- Se pueden distinguir tres grupos de países de América Latina y el Caribe, de acuerdo con su nivel y evolución del gasto público social:
 - i) Grupo 1: países con un alto gasto social público, tanto en relación con su PIB como en comparación con otros países de similar nivel de ingreso per cápita y que muestran un mayor crecimiento de este gasto en la última década: Argentina, Brasil y Uruguay.
 - ii) Grupo 2: países con un nivel de gasto social público y una tasa de crecimiento de este gasto cercana al promedio de la muestra de ALC, pero su nivel se encuentra muy por debajo de los países desarrollados: Chile, Colombia, Costa Rica y Trinidad y Tabago.
 - iii) Grupo 3: países con niveles bajos de gasto público social, tanto en relación con el tamaño de su economía como en comparación con otros países (de la OCDE u otros con similar nivel de PIB per cápita); y con un menor crecimiento de este gasto en los últimos años: Guatemala, El Salvador, México, Perú y República Dominicana.
- Las pensiones y los servicios de salud son las principales áreas del gasto público social: con 5,3% y 4,1% del PIB, respectivamente, en promedio para la muestra de países de la región.
- En promedio, un 53% del gasto público social en estos doce países se lleva a cabo a través de prestaciones monetarias, un 45% se ejecuta vía servicios sociales (prestaciones en especie) y el resto corresponde al gasto en programas laborales.
- La mayoría de los países analizados gastan más en servicios sociales y de salud que en prestaciones monetarias (pensiones y ayudas a la renta), con la excepción de Argentina, Brasil, Trinidad y Tabago y Uruguay.
- En promedio, el 87% del gasto en prestaciones públicas en los países de la región son de carácter universal o dependen de contribuciones pasadas, debido a la elevada relevancia del gasto en pensiones contributivas y en servicios de salud, en comparación con programas focalizados en la población de menores recursos que requieren una comprobación de ingresos o de recursos para ser beneficiario.
- La importancia del gasto social privado difiere entre países, siendo más elevado en Brasil y Chile, donde se destaca el pago de pensiones privadas (en el último) y el gasto privado en salud (en ambos países).
- El gasto social total (público y privado) representa, en promedio, el 13,7% del PIB en los países analizados.
- Luego de contabilizar el gasto social privado, Brasil es el que registra el mayor gasto social con 24,2% del PIB, le sigue Argentina con 24% y Uruguay con 21,4% del PIB.
- En las últimas dos décadas los gobiernos de América Latina y el Caribe han ido aumentando los recursos fiscales destinados al financiamiento de la salud.
- Cerca del 80% o más del gasto total en salud es financiado con recursos públicos, a excepción de Brasil donde esta proporción es inferior al 60%.
- El gasto social público y privado en servicios de salud llega a 5% del PIB en 2018 para el promedio de doce países de América Latina y el Caribe.
- Se aprecian diferencias entre países respecto de los niveles de gasto social en salud, tanto público como privado.
- Solo dos de los doce países estudiados destinan por lo menos el 6% del PIB al gasto público en salud: Argentina y Uruguay.
- El gasto social público y privado en pensiones por edad avanzada o sobrevivencia llega a 5,9% del PIB en 2018 para el promedio de doce países de América Latina y el Caribe, aunque con amplia variabilidad entre países, tanto respecto de su nivel total como en relación con la estructura de su financiamiento.

- En cuanto al nivel de gasto total en pensiones, tres países de la región (Brasil, Uruguay y Argentina) superan el gasto promedio en pensiones de los países de la OCDE (8,9% del PIB), en tanto que otro país (Trinidad y Tabago) se acerca bastante a ese valor. En otro grupo de países latinoamericanos (Colombia, Costa Rica, El Salvador y Chile) las erogaciones en materia de pensiones se ubican entre el 4% y el 6% del PIB, mientras que en los demás países (México, Perú, Guatemala y República Dominicana) se sitúan por debajo del 2,6% del PIB.
- Respecto de la estructura de financiamiento, el gasto en pensiones privadas es más significativo en El Salvador, Chile y Trinidad y Tabago, donde representa 2,5%; 1,6% y 1,2% el PIB, respectivamente.

A partir de la experiencia y los retos que debieron sortearse en la elaboración de las bases de gasto funcional y del gasto social según la metodología SOCX, se proponen recomendaciones dirigidas a fortalecer y dar continuidad a estas estadísticas:

- Institucionalizar la elaboración de las estadísticas de gasto dentro de los institutos nacionales de estadísticas o de los ministerios de hacienda y en coordinación con otros organismos o entidades clave como las instituciones de la seguridad social, los ministerios de educación, salud, trabajo y desarrollo social, la contaduría general de la nación, las reparticiones encargadas de consolidar la información de los gobiernos subnacionales, etc.
- Adoptar en los procesos de producción de estadísticas de cada país las metodologías reconocidas internacionalmente, como GFSM 2014 para el gasto funcional y SOCX para el gasto social. La disponibilidad de estadísticas fiscales es fundamental para una mayor rendición de cuentas y transparencia en las finanzas públicas. Además, la adopción de normas aceptadas internacionalmente permite realizar análisis comparativos entre países, tanto respecto del propósito de los gastos de gobierno como por ejemplo para examinar el alcance de sus funciones económicas y sociales como así también para evaluar la composición a nivel de programas del gasto social y realizar diversos tipos de análisis sobre los efectos de la política social.
- En particular, en el camino de adoptar el GFSM 2014, los países pueden hacer un esfuerzo por publicar estadísticas más desagregadas a nivel de COFOG2 e incluso ir avanzando en el cruce entre la información económica y funcional del gasto. Adicionalmente, otra área donde avanzar es en la publicación de datos del gasto público por funciones en el sistema de cuentas nacionales, tal como lo está haciendo Colombia a través del DANE.
- Implementar (o fortalecer en los casos que ya existe) los portales de transparencia de las finanzas públicas, donde se publique de manera oportuna, completa y detallada las estadísticas fiscales. Además de incluir archivos de datos abiertos descargables en formatos accesibles como bases de datos o planillas de cálculo, es importante publicar metadatos que ayuden al usuario a comprender la estructura de las bases de datos y los oriente en la interacción con los datos.
- La información proporcionada por los portales de transparencia se vuelve muy valiosa cuando se incluyen los gastos por programas, insumo fundamental para la elaboración de las estadísticas de gasto social SOCX. En este sentido, resulta importante la adopción de presupuestos por programas, no solamente para permitir la construcción de estas bases de datos sino también para establecer marcos de presupuestos por resultados.
- Los portales de transparencia deberían contener una descripción de cada programa, es decir, sus objetivos, la población beneficiaria, las prestaciones que ofrece, los criterios de admisibilidad para recibir la prestación, el año de implementación, los cambios de nombres a lo largo del tiempo, etc. Asimismo, es útil incluir los links a las diferentes fuentes de datos en caso de que el usuario necesite ampliar la información, como así también la fecha de la última publicación de los datos, la fecha de la próxima actualización y un registro de los cambios realizados en las bases de datos.

- Es importante crear diferentes mecanismos de retroalimentación con los usuarios que sean de fácil localización en el Portal y que incluyan la interacción a través de distintas redes sociales, varias formas de contacto que permitan realizar consultas sobre la información publicada, mecanismos de evaluación y valoración de la respuesta y asistencia recibida por los usuarios como así también un registro de las estadísticas de uso.
- En estos portales debería ser posible descargar todo el panorama del gasto público en archivos consolidados para diferentes periodos fiscales (no solo el año en curso si no también series históricas) y con una cobertura amplia del nivel de gobierno que considere tanto el nivel central, las instituciones de seguridad social y los gobiernos intermedios y locales.
- Las estadísticas del gasto funcional y el gasto social según el enfoque SOCX podrían publicarse en los portales de transparencia como datos abiertos de manera tal de estar fácilmente disponibles tanto para las autoridades y funcionarios de gobierno como para investigadores, académicos y la ciudadanía en general. Así, se podrían examinar las tendencias en la asignación de recursos fiscales, las prioridades en la provisión de bienes y servicios públicos e identificar las posibles fuentes de ineficiencias en el gasto, lo que contribuiría a una mayor transparencia en el uso y destino de los recursos públicos.
- Implementar mecanismos para la recopilación y diseminación de estadísticas del gasto social privado. Para ello es importante que los ministerios de hacienda o las autoridades competentes soliciten a las superintendencias o entes reguladores de las instituciones que otorgan las prestaciones que publiquen información oportuna y detallada del gasto social privado, como, por ejemplo, el pago de pensiones privadas por vejez, invalidez y sobrevivencia.

Diagrama 1
Resumen de estrategias para fortalecer las estadísticas de gasto



Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, a partir de este Proyecto se ha creado un bien público regional con estadísticas únicas que permiten por primera vez examinar la región en su totalidad y en profundidad. Así, es posible contar con información estadística actualizada, detallada y comparable del gasto público por finalidad y función como así también de los programas con fines sociales, de manera tal de analizar, formular e implementar nuevas políticas públicas.

Adicionalmente, la publicación detallada del gasto social con la metodología SOCX y del gasto funcional es muy importante para hacer frente a los problemas de moral tributaria (que tiene lugar cuando ciudadanos y empresas consideran que no es necesario pagar los impuestos), debido a que estas estadísticas son un aporte fundamental para reforzar el vínculo entre impuestos y gasto público.

El acceso a estas bases con datos bien clasificados, altamente desglosados, comparables y completos de los países de América Latina y el Caribe constituye un instrumento fundamental para mejorar los procesos de toma de decisiones, el análisis y evaluación de políticas, la transparencia y la rendición de cuentas. Esto adquiere especial relevancia para evaluar si el destino de los recursos se encuentra en consonancia con los objetivos establecidos en la Agenda 2030 y si están apoyando el proceso de recuperación de los países.

En definitiva, el fortalecimiento de las estadísticas de gasto facilita a los países ejercer la rendición de cuentas sobre el impacto del gasto público, en general, y del gasto social, en particular, y por consiguiente aporta a la orientación de las medidas de política hacia una recuperación transformadora que tienda al crecimiento inclusivo y ambientalmente sostenible en un mundo post pandemia.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. (2019), Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina, *Libros de la CEPAL*, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago de Chile.
- ____ (2021b), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago.
- ____ (2020), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago.
- ____ (2019a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/25-P), Santiago.
- ____ (2019b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2019/1-P), Santiago.
- ____ (2015), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2645-P), Santiago.
- FMI (Fondo Monetario Internacional, 2014), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014*, Washington D. C.
- Naciones Unidas (2002), "Clasificaciones de gastos por finalidades", *Informes Estadísticos: Serie M*, N° 84, Nueva York, febrero.
- OCDE (2020), Social Expenditure (SOCX) Update 2020: Social spending makes up 20% of OECD GDP, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>.
- ____ (2019), Manual SOCX de la OCDE Versión de 2019. Guía para la Base de Datos de Gasto Social de la OCDE.
- OPS/OMS (Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud, 2017), Agenda de salud sostenible para las Américas 2018-2030: Un llamado a la acción para la salud y el bienestar en la región, Washington, D.C., septiembre.
- Secretaría del Tesoro Nacional (2020), Estatísticas Fiscais do Governo Geral, Boletín 2° Trimestre de 2020, Ministerio de Economía de Brasil.
- Tromben, V. y A. Podestá (2018), Las prestaciones familiares públicas en América Latina, *Documentos de Proyecto* (LC/TS.2018/97/Rev.1), Santiago, CEPAL.
- Velásquez A, D. Suarez y E. Nepo-Linares (2016), Reforma del sector salud en el Perú: derecho, gobernanza, cobertura universal y respuesta contra riesgos sanitarios, *Rev Peru Med Exp Salud Publica*;33(3) 546-55. doi:10.17843/rpmesp.2016.333.2338.

Anexo

Argentina

Cuadro A1
Argentina. Composición del gasto público social por categoría
(En porcentajes del PIB)

Categoría	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vejez	6,5	6,8	7,6	7,8	7,5	8,4	8,9	9,2	8,9
Sobrevivencia	1,4	1,5	1,7	1,8	1,7	1,8	1,8	2,0	1,8
Discapacidad	0,6	0,7	0,9	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0	0,9
Salud	5,6	5,8	6,2	6,4	6,5	6,8	6,6	6,7	6,2
Familia	1,3	1,4	1,3	1,4	1,4	1,5	1,7	1,7	1,7
Laboral	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,8	0,7
Desempleo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vivienda	1,0	1,0	0,9	1,1	1,2	1,3	1,0	1,0	1,0
Otras áreas sociales	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,2	1,2
Gasto social público	18,4	19,0	20,3	21,2	21,1	22,8	22,7	23,6	22,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de CEPALSTAT.

Cuadro A2
Argentina. Composición del gasto social total (público y privado) por categoría
(En porcentajes del PIB)

Categoría	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vejez	6,5	6,8	7,6	7,8	7,5	8,4	8,9	9,2	8,9
Sobrevivencia	1,4	1,5	1,7	1,8	1,7	1,8	1,8	2,0	1,8
Discapacidad	1,2	1,3	1,5	1,7	1,7	1,9	1,8	1,8	1,5
Salud	7,0	7,0	7,3	7,3	7,2	7,6	7,3	7,7	7,2
Familia	1,3	1,4	1,3	1,4	1,4	1,5	1,7	1,7	1,7
Laboral	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,8	0,7
Desempleo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vivienda	1,0	1,0	0,9	1,1	1,2	1,3	1,0	1,0	1,0
Otras áreas sociales	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,2	1,2
Gasto social total	20,3	20,8	22,1	22,9	22,5	24,4	24,3	25,5	24,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de CEPALSTAT.

Brasil

Cuadro A3
Brasil. Composición del gasto público social por categoría
(En porcentajes del PIB)

Categoría	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vejez	7,0	6,8	7,1	7,1	7,4	8,0	8,4	9,1	9,3
Sobrevivencia	2,7	2,6	2,7	2,7	2,8	2,9	3,2	3,2	3,2
Discapacidad	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	1,7	2,0	2,0	1,9
Salud	3,6	3,5	3,4	3,6	3,7	3,8	4,0	4,0	3,9
Familia	1,3	1,4	1,5	1,4	1,5	1,4	1,5	1,2	1,2
Laboral	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,3	0,4	0,3	0,3
Desempleo	1,4	1,4	1,5	1,6	1,6	1,8	1,8	2,4	1,6
Vivienda	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otras áreas sociales	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1
Gasto social público	18,1	18,0	18,3	18,6	19,3	20,3	21,4	22,4	21,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de CEPALSTAT.

Cuadro A4
Brasil. Composición del gasto social total (público y privado) por categoría
(En porcentajes del PIB)

Categoría	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vejez	7,0	6,8	7,1	7,1	7,4	8,0	8,4	9,1	9,3
Sobrevivencia	2,7	2,6	2,7	2,7	2,8	2,9	3,2	3,2	3,2
Discapacidad	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	1,7	2,0	2,0	1,9
Salud	5,6	5,5	5,4	5,7	6,0	6,3	6,7	6,8	6,7
Familia	1,3	1,4	1,5	1,4	1,5	1,4	1,5	1,2	1,2
Laboral	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,3	0,4	0,3	0,3
Desempleo	1,4	1,4	1,5	1,6	1,6	1,8	1,8	2,4	1,6
Vivienda	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otras áreas sociales	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1
Gasto social total	20,2	20,0	20,3	20,8	21,6	22,8	24,1	25,2	24,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de CEPALSTAT.

El Salvador

Cuadro A5
El Salvador. Composición del gasto público social por categoría
(En porcentajes del PIB)

Categoría	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vejez	2,2	2,2	2,2	2,3	2,4	2,4	2,5	2,6	2,0
Sobrevivencia	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Discapacidad	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Salud	5,0	4,9	4,7	5,1	5,0	5,0	5,1	4,6	4,5
Familia	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5
Laboral	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Desempleo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vivienda	1,2	1,4	1,5	1,5	1,3	0,9	0,6	0,4	0,5
Otras áreas sociales	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Gasto social público	9,6	9,8	9,5	10,2	9,8	9,6	9,5	8,9	8,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de CEPALSTAT.

Cuadro A6
El Salvador. Composición del gasto social total (público y privado) por categoría
(En porcentajes del PIB)

Categoría	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vejez	2,8	2,8	2,8	3,0	3,3	3,5	3,7	3,9	4,2
Sobrevivencia	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Discapacidad	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
Salud	5,3	5,3	5,0	5,5	5,4	5,5	5,6	5,0	5,0
Familia	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5
Laboral	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Desempleo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vivienda	1,2	1,4	1,5	1,5	1,3	0,9	0,6	0,4	0,5
Otras áreas sociales	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Gasto social total	10,7	10,8	10,6	11,4	11,4	11,3	11,4	11,0	11,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de CEPALSTAT.

Guatemala

Cuadro A7
Guatemala. Composición del gasto público social por categoría
(En porcentajes del PIB)

Categoría	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vejez	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5
Sobrevivencia	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Discapacidad	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Salud	2,1	2,0	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1
Familia	0,9	0,8	0,8	0,7	0,8	0,6	0,6	0,6	0,7
Laboral	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Desempleo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vivienda	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Otras áreas sociales	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,1	0,1	0,2	0,1
Gasto social público	5,0	4,7	4,6	4,8	5,0	4,7	4,7	4,7	4,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de CEPALSTAT.

Cuadro A8
Guatemala. Composición del gasto social total (público y privado) por categoría
(En porcentajes del PIB)

Categoría	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vejez	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5
Sobrevivencia	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Discapacidad	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Salud	2,6	2,5	2,5	2,6	2,6	2,7	2,7	2,8	2,6
Familia	0,9	0,8	0,8	0,7	0,8	0,6	0,6	0,6	0,7
Laboral	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Desempleo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vivienda	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Otras áreas sociales	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,1	0,1	0,2	0,1
Gasto social total	5,4	5,1	5,1	5,2	5,4	5,1	5,1	5,4	5,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de CEPALSTAT.

Perú

Cuadro A9
Perú. Composición del gasto público social por categoría
(En porcentajes del PIB)

Categoría	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vejez	2,2	2,3	2,3	2,1	2,0	2,0	1,9
Sobrevivencia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Discapacidad	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Salud	2,6	2,7	3,0	3,1	3,2	3,2	3,3
Familia	1,0	1,2	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3
Laboral	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Desempleo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vivienda	0,8	0,9	1,0	1,0	0,8	1,4	1,0
Otras áreas sociales	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Gasto social público	6,8	7,3	7,9	7,9	7,5	8,2	7,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de CEPALSTAT.

Cuadro A10
Perú. Composición del gasto social total (público y privado) por categoría
(En porcentajes del PIB)

Categoría	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vejez	2,3	2,4	2,4	2,3	2,2	2,2	2,0
Sobrevivencia	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Discapacidad	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Salud	2,9	3,0	3,4	3,5	3,6	3,6	3,7
Familia	1,0	1,2	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3
Laboral	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Desempleo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vivienda	0,8	0,9	1,0	1,0	0,8	1,4	1,0
Otras áreas sociales	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Gasto social total	7,4	7,9	8,6	8,6	8,2	8,9	8,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de CEPALSTAT.

República Dominicana

Cuadro A11
República Dominicana. Composición del gasto público social por categoría
(En porcentajes del PIB)

Categoría	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vejez	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9
Sobrevivencia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Discapacidad	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Salud	2,6	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,7	2,7	2,5
Familia	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Laboral	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Desempleo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vivienda	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otras áreas sociales	0,4	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Gasto social total	4,3	4,3	4,6	4,6	4,5	4,5	4,4	4,5	4,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de CEPALSTAT.

Cuadro A12
República Dominicana. Composición del gasto social total (público y privado) por categoría
(En porcentajes del PIB)

Categoría	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vejez	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0
Sobrevivencia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Discapacidad	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Salud	3,1	3,3	3,4	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2	3,2
Familia	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Laboral	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Desempleo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vivienda	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otras áreas sociales	0,4	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Gasto social total	4,8	4,8	5,2	5,1	5,1	5,1	5,1	5,2	5,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de CEPALSTAT.

Trinidad y Tabago

Cuadro A13
Trinidad y Tabago. Composición del gasto público social por categoría
(En porcentajes del PIB)

Categoría	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vejez	3,8	4,0	4,2	4,4	4,5	5,5	6,8	6,7	6,7
Sobrevivencia	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
Discapacidad	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,8	0,8	0,7
Salud	2,5	2,4	2,4	2,6	2,6	3,1	3,4	3,7	3,2
Familia	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Laboral	0,8	0,7	0,7	0,9	1,0	1,2	1,0	0,8	0,7
Desempleo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vivienda	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otras áreas sociales	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Gasto social público	8,4	8,3	8,4	9,1	9,3	11,4	12,9	12,7	12,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de CEPALSTAT.

Cuadro A14
Trinidad y Tabago. Composición del gasto social total (público y privado) por categoría
(En porcentajes del PIB)

Categoría	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vejez	4,5	4,6	4,7	5,3	5,3	6,6	8,1	8,0	7,9
Sobrevivencia	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
Discapacidad	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,8	0,8	0,7
Salud	2,8	2,6	2,7	2,9	3,0	3,6	3,9	4,1	3,7
Familia	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Laboral	0,8	0,7	0,7	0,9	1,0	1,2	1,0	0,8	0,7
Desempleo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vivienda	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otras áreas sociales	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Gasto social total	9,3	9,1	9,3	10,2	10,5	13,0	14,7	14,5	13,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de CEPALSTAT.

Uruguay

Cuadro A15
Uruguay. Composición del gasto público social por categoría
(En porcentajes del PIB)

Categoría	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vejez	8,0	8,2	8,4	8,4	8,8	9,0	9,5	9,8
Sobrevivencia	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8
Discapacidad	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Salud	4,7	5,1	5,2	5,3	5,5	5,7	5,9	5,9
Familia	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2
Laboral	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Desempleo	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4
Vivienda	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Otras áreas sociales	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Gasto social público	16,4	17,2	17,5	17,8	18,5	19,0	19,9	20,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de CEPALSTAT.

Cuadro A16
Uruguay. Composición del gasto social total (público y privado) por categoría
(En porcentajes del PIB)

Categoría	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vejez	8,0	8,3	8,4	8,5	8,9	9,1	9,7	10,0
Sobrevivencia	1,6	1,7	1,7	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8
Discapacidad	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Salud	6,2	6,3	6,5	6,5	6,6	6,8	6,9	6,9
Familia	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2
Laboral	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Desempleo	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4
Vivienda	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Otras áreas sociales	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Gasto social total	17,9	18,5	18,8	19,1	19,7	20,2	21,0	21,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de CEPALSTAT.

El objetivo del presente documento es proporcionar un panorama completo del gasto público en los países de América Latina y el Caribe, a través de la clasificación funcional y del gasto social según la metodología de la base de datos sobre gasto social (SOCX) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Esta información estadística detallada y comparable del gasto público por finalidad y función, así como por programas con fines sociales, permite analizar, formular e implementar políticas públicas más eficientes y eficaces. Además, esta información brinda mayor transparencia sobre el uso de los recursos públicos. En el presente informe se busca asimismo examinar los elementos clave de una estrategia dirigida a fortalecer las estadísticas del gasto público por funciones y del gasto social en la región, que sirvan de guía para orientar la estandarización y la comparabilidad de las estadísticas de gasto público.

