

MARCO ANALÍTICO DEL GASTO SOCIAL Y LA PROTECCIÓN SOCIAL EN HONDURAS

MARGARITA DÍAZ

*Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES),
Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH),
mdiaz@iies-unah.org*

El contexto de las políticas públicas, el gasto social y su nexo con la protección social hay que definirlo a partir de sus elementos conceptuales, que definen sus ámbitos de acción y cobertura, permitiendo ver la interrelación que tienen estas políticas, específicamente la social y los recursos destinados a los diferentes programas y proyectos sociales. La descripción del gasto social público dimensiona en general aquellas asignaciones que el estado ofrece a diferentes sectores de la sociedad en las áreas de educación, salud, vivienda o provisión social. La protección social no solo debe ser parte central de las políticas sociales, debe asegurar un nivel básico de bienestar económico y social para todos los miembros de la sociedad.

Palabras clave: Política social, gasto social, gasto en protección social.

ANALYTICAL FRAMEWORK OF SOCIAL EXPENDING AND SOCIAL PROTECTION IN HONDURAS

MARGARITA DÍAZ

*Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES),
Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH),
mdiaz@iies-unah.org*

The context of public policies, the social expenditure and its connection with social protection must be defined from their conceptual elements, which define their environments of action and coverage, allowing to see the interrelation that these policies have, specifically the social one and the resources aimed to the different social programs and projects. The public social expenditure describes in general those allocations that the government offers to different sectors of society in areas such as education, health, housing, and social provision. The social protection must not only be a central part of social policies; it must ensure a basic level of social and economical well-being for all members of society.

Keywords: Social policy, social expenditure, expenditure in social protection

MARCO ANALÍTICO DEL GASTO SOCIAL Y LA PROTECCIÓN SOCIAL EN HONDURAS

1. PARTIENDO DE LA CONCEPTUALIZACIÓN

1.1.- De la política pública social al gasto social

La fuerza que empuja el gasto social es la política pública, a partir de la entrada en vigencia de una política social el gasto se justifica para dar respuesta a la problemática de la sociedad. “La política social persigue frenar o mitigar las consecuencias de los problemas sociales, superar la pobreza, disminuir la inequidad y potenciar la cohesión social, procurando con ello alcanzar el goce de los derechos y niveles mínimos de acceso a bienes y servicios en distintos ámbitos: económicos, sociales y culturales.” (Martínez y Collinao, 2010).

La política establece las orientaciones, pero son las secretarías de estado las que concretan las líneas establecidas en dichas políticas, a través de servicios públicos, programas, proyectos y actividades, utilizando para ello las asignaciones presupuestarias que se resumen financieramente en el llamado gasto público social que en adelante se llamara (GPS).

Para entender el contexto de las políticas públicas, el gasto social y su nexos con la protección social hay que partir de sus elementos conceptuales que definen sus ámbitos de acción y cobertura, permitiendo ver la interrelación que tienen estas políticas, específicamente la social y los recursos destinados a los diferentes programas y proyectos sociales. En la Fig. 1 se puede observar esta relación más claramente:

En dicha figura se muestra la relación casi lineal y consecutiva de cómo surge el gasto social a partir de una política pública social, ya sea esta implícita o explícita se traduce en un gasto social sectorial, que llega a lo que se considera la protección social, ya sea el gasto orientado a la asistencia social u orientado a la seguridad social.

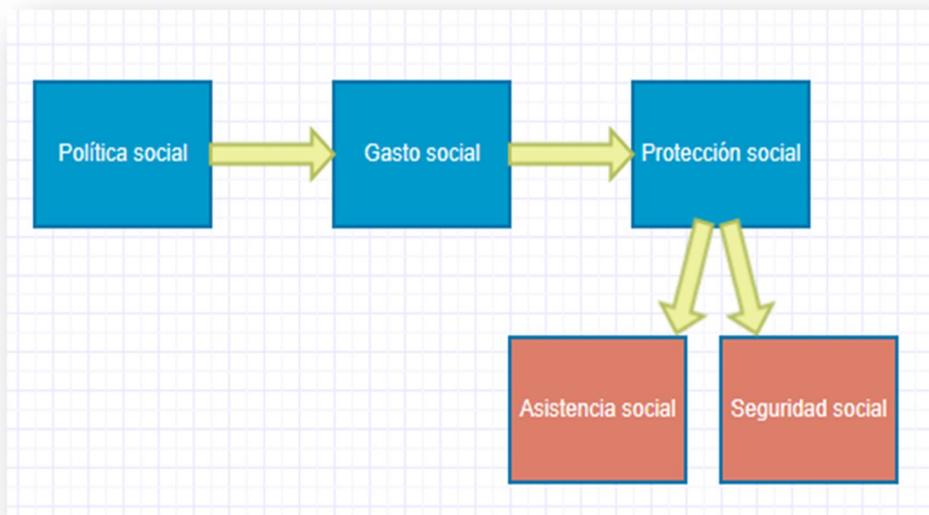


Figura No. 1 Vinculación política social, gasto social y protección social
(Fuente: Elaboración propia)

Sin embargo, no hay que dejar de mencionar los impactos que la política social tiene, según Martínez y Collinao (2010) los impactos de la política social son de tres tipos: i.- Social, ii.- Redistributivo y iii.- Económico:

i.- El primero se refleja en la variación generada en los indicadores sociales que justifican la implementación de acciones en cada función (salud, educación, etc.) y se mide como el cambio que se presenta en la población objetivo entre la situación previa a la implementación de una determinada gestión social (ex-ante) y la alcanzada como resultado de ésta (ex-post).

ii.- El segundo, “hace referencia a la valoración económica de los bienes y servicios que son transferidos a la población, y se mide como la incidencia que dicha valoración tiene en el ingreso total de los hogares. Este permite identificar el grado de transferencia de recursos entre los hogares y dimensionar la progresividad o regresividad del gasto”.

iii.- Y el tercero en cambio, refiere a los beneficios y/o pérdidas económicas que la política social genera con su intervención, directa o indirecta, en los distintos agentes, producto de “los impactos sociales generados por los bienes y servicios transferidos a los hogares, cuantificados en términos del incremento en activos y del potencial productivo resultante”, así como de los impactos que se producen en el mercado de bienes y servicios sustitutivos y complementarios a los productos distribuidos, o fomentados, por los programas y proyectos sociales.

Sin embargo en el caso de Honduras, según Badillo, García, Castro, Guzman y Menkos (2009) aseguran que en Honduras las políticas y acciones públicas de protección social destinadas a dar respuesta a distintos niveles de vulnerabilidad, riesgos y privaciones, vinculados al desempleo, la enfermedad, la maternidad, la crianza de los hijos, la viudez, las discapacidades, el envejecimiento, han sido muy débiles, impidiendo el cumplimiento efectivo de los derechos sociales de la mayoría de hondureños, y debilitando sus libertades y posibilidades de acceso a condiciones de vida más dignas.

1.2.- Gasto social

El gasto social en su sentido más generalizado se refiere a aquellos recursos que provienen del estado principalmente para ofrecer bienes y servicios a diferentes sectores de la sociedad en las áreas de educación, salud, vivienda o previsión social, lo que se le denomina (GPS) por medio de pagos de transferencias.

Los recursos destinados para el financiamiento de planes, programas y proyectos, de manera que estos producen un impacto favorable a un problema social específico de una fuente de financiamiento ya sea pública, privado, donaciones o de otras fuentes externas.

Por medio de las cuentas de gasto público social se pueden inferir las preferencias o prioridades del gobierno en el sector social, de acuerdo a sus capacidades de financiamiento y necesidades. Aunque el GPS no es la única fuente de financiamiento del gasto social.

Asimismo, como elemento importante al gasto público social es que tiene un comportamiento pro cíclico, o sea que en tiempos de crisis económica tiende a contraerse el gasto social y en tiempos de crecimiento económico, dicho gasto tiende a expandirse considerablemente. Lo que impacta negativamente en los grupos más vulnerables de la sociedad, porque son afectados doblemente, tanto por el ciclo económico como por la disminución de los apoyos sociales que reciben.

1.3.- Protección social

Protección social que también puede entenderse como seguro social o previsión social se refiere a que el Estado principalmente ofrece un nivel de cobertura de las necesidades sociales (la salud, la vejez, invalidez y/o discapacidades laborales y las jubilaciones) a todos los sectores de la población, pero de manera especial a aquellos sectores que tienen privaciones económicas y sociales. Desde este punto de vista, la protección social no solo debe ser parte central de las políticas sociales, debe asegurar un nivel básico de bienestar económico y social para todos los miembros de la sociedad.

En este sentido, debería ser una prioridad gubernamental 3 aspectos importante para que la población tenga acceso a estos derechos que le son propios: i.- El acceso universal a un sistema de salud de asistencia a nivel nacional, ii.- El acceso a un fondo de jubilaciones para la población entera y iii.- El acceso a un sistema de cobertura de accidentes laborales. Los recursos del estado deberían ir encaminados a satisfacer mínimamente estas necesidades y garantizar un estado de seguridad social.

Asimismo, la protección social tiene dos bases en las cuales se fundamenta: i.- La base no contributiva, que es lo que se conoce como asistencia social y que puede tener un impacto universal o focalizado (Beneficio para niños/pensiones sociales), y ii.- La base contributiva, que se conoce también como seguridad social (que cubre la salud y las pensiones).

Por otro lado, en cuanto a reformas al marco institucional de la protección social, Honduras no ha impulsado ninguna reforma estructural a su sistema de pensiones en las últimas dos décadas (Mesa-Lago, 2008), lo que refleja

los presupuestos en los diferentes programas y proyectos sociales. Los grupos que están fuera de este contexto de protección social son los pobres, desempleados, sub-empleados, trabajadores informales y los que viven en zonas rurales alejados de todos los servicios sociales que son más bien urbanos.

Por otro lado, en el país han existido programas y proyectos sociales de naturaleza contributiva y no contributiva, que se han generado en diferentes momentos, con diferentes objetivos y no han sido organizados e integrados necesariamente en un sistema como tal. Sin dejar de lado, que la protección social en el país se ha dado por momentos históricos de su desarrollo económico-social, mediados por factores de orden políticos, organizacionales propios del país (Bertranou, 2005). En este contexto, Honduras así como el resto de los países latinoamericanos 2 de cada 3 hondureños no tienen cobertura básica y de calidad de los riesgos sociales: i.- Enfermedad, ii.- Pérdida de ingresos (desempleo, sobrevivencia, enfermedad, invalidez o vejez).

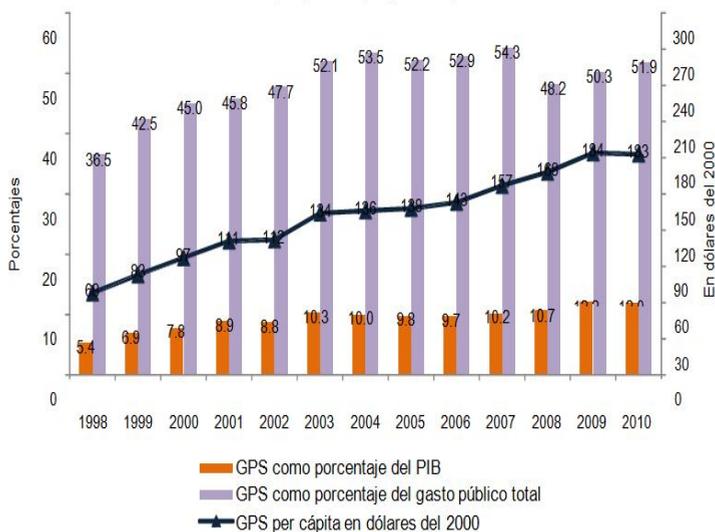
2.- DESCRIBIENDO EL PANORAMA

En términos generales el gasto social en Honduras históricamente ha estado muy por debajo del promedio en Latinoamérica, lo que implica que el impacto de los actuales programas y proyectos no están teniendo la cobertura, la calidad y el impacto de los sectores en mayores desventajas sociales. A pesar de esta situación, se han hecho esfuerzos para mejorar la cobertura con un criterio pro-pobre, lo que implica llevar los servicios sociales para el mejoramiento de las condiciones de vida a aquellos sectores de la sociedad más pobres.

2.1.- Gasto público, gasto social relativo al PIB y gasto per cápita

Para entender cómo ha sido el comportamiento de la asistencia y la seguridad social en el país, es importante contextualizarlos dentro del ámbito del gasto social, o sea aquellos recursos del PIB que el Estado asigna para satisfacer estas necesidades prioritarias de la población frente a medidas estructurales de orden macroeconómico. Siguiendo el gasto público social como porcentaje del PIB en Honduras, se observó que creció 7 puntos porcentuales en el período de 1998-2010, pasando del 5.4% en 1998 al 12% en el 2010.

Asimismo, el gasto social per cápita casi se triplicó durante ese período, pasando de \$68.00 a \$183.00 dólares; lo cual refleja una mejoría relativa dentro del contexto general y muestra un ascenso sostenido en el tiempo. Ver Cuadro No. 1. Asimismo, la participación del gasto social dentro del gasto público total aumento, pasó del 37% en 1998 a 52% en el 2010.

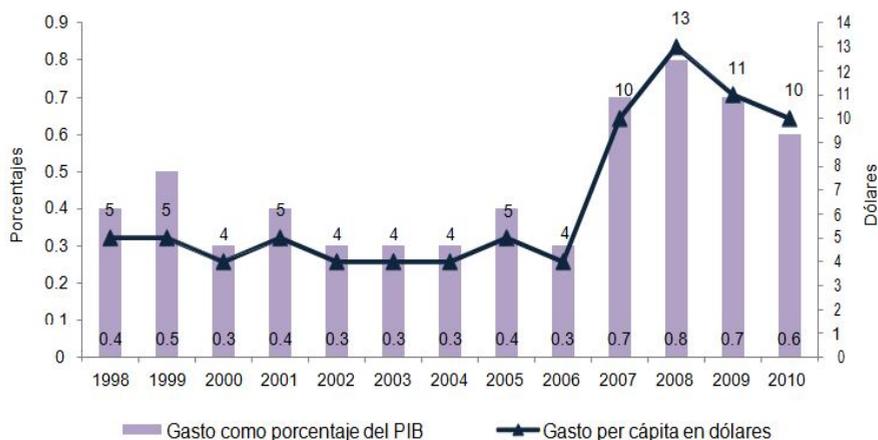


Gráfica No. 1 Gasto Público Social Per Cápita (en \$ 2005), Gasto Público Social Relativo al PIB Y Gasto Público Total, 1998-2010
 (En porcentajes y dólares)

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

Por otro lado, el gasto social en seguridad social (GPSS) como porcentaje del PIB pasó de 0.4% en 1998 a 0.6% en 2010, sin embargo, llegó a alcanzar niveles en ascenso en el 2008 de 0.8, a partir del cual ha venido bajando rápidamente, lo que refleja que se dejaron de atender programas y proyectos en materia de seguridad social. Esto no es más que el área social no ha sido una prioridad para los diferentes gobiernos, el gasto social ha quedado postergado y está en los últimos lugares de toda la región latinoamericana. Viendo el gasto social per cápita pasó de \$5.00 per cápita a \$ 10.00

per cápita, lo que se ve una leve mejoría, sin embargo, no es suficiente para invertir a nivel per cápita para asegurar la equidad de los recursos sociales, dejando atrás a muchos segmentos de la población sin tener acceso a ellos. Ver gráfica No. 2.



Gráfica No. 2 Gasto Social en Seguridad Social (GPSS) Per Cápita (En dólares 2005)

Y Como Porcentaje Del PIB (En Dólares 2005)

(Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos gasto social).

2.2.- Gasto público social sectorial

Si se observan las distribuciones porcentuales del gasto público social sectorial con respecto al PIB, se puede apreciar en el periodo de referencia 1998-2010 que el sector en el cual se ha enfocado el gasto social público es el de educación, alcanzando las 2/3 del gasto total destinado en el período, en salud superando 1/3 del gasto total y apenas hubo crecimiento en el sector de seguridad social. Como se puede apreciar en el gráfico No. 3.

El gasto en educación en relación al PIB en el período de 1998-2010 se duplicó con holgura, pasando del 3,2% en 1998 al 7,7% en el 2010, siendo el sector social que recibió la mayor parte del gasto

público social, seguido por el de la salud. El gasto en salud en relación al PIB paso de 1.8 % en 1998 a 3.5% del 2010. Por otro lado, el gasto en seguridad social en relación al PIB apenas cambio en dos décimas, pasó de 0.4% en 1998 a 0.6% en el 2010, siendo muy residual este aumento y en el que menos se ha invertido. En el período 2003-2007 el gasto en seguridad social permaneció prácticamente igual, apenas por debajo del 1% del PIB. Ver gráfica No. 3.

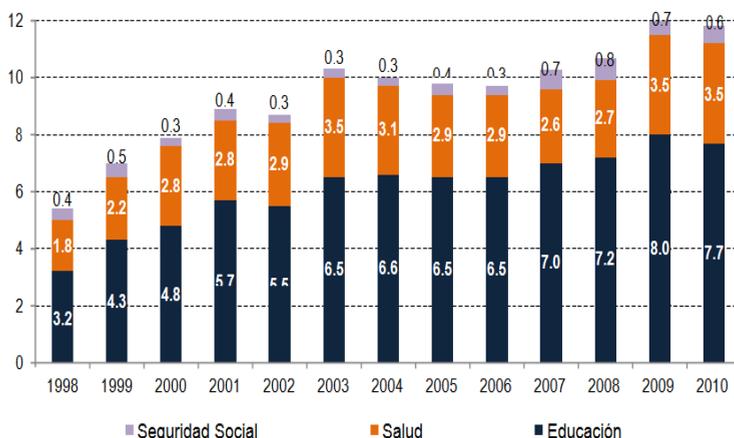


Gráfico No.3 Gasto Público Social Por Sector Como Porcentaje Del PIB, 1998-2010
 (Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos gasto social).

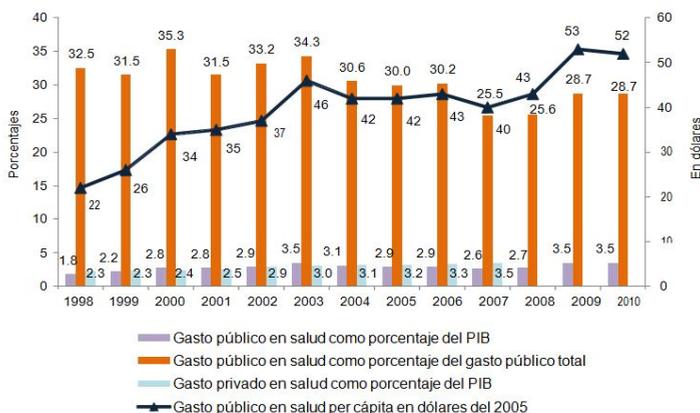
2.3- Gasto en Salud

Según Badillo et al. (2009) el sistema de salud recibe recursos públicos insuficientes, provocando que la mayor parte del financiamiento se genere por vía privada y familiar, lo cual refuerza la inequidad. Obviamente esto refleja que el sector ha tenido fuertes inconsistencia en la entrega de servicios de salud a la población, que se van haciendo menos eficientes en la medida de los cambios demográficos y epidemiológicos.

Asimismo, como el cambio del cuadro de enfermedades del país se ha modificado la morbi-mortalidad y las causas de muerte. Otro

aspecto importante a considerar es que la conformación de los grupos de edad van modificándose y de igual manera sus necesidades de servicios de salud han cambiado. Originando tres aspectos de la salud: i.- Aun se siguen tratando enfermedades de origen trasmisible en el país, ii.- Se están originando nuevas enfermedades originadas por falta de previsión sanitaria, y iii.- La creciente demanda de servicios de salud.

En este contexto, en la gráfica No.4 se puede apreciar la tendencia del gasto público en salud como porcentaje del gasto público total pasó del 32.5% en 1998 a 28.7%, lo que refleja más bien un contracción de 3.8 puntos porcentuales, en detrimento del sector. Sin embargo, el gasto público a nivel per cápita en salud pasó de \$22.00 en 1998 a \$52.00 en el 2010, teniéndose una mejoría considerable a este nivel.



Gráfica No. 4 Gasto público y privado en salud, 1998-2010
 (Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Mundial de la Salud (OMS)).

2.4.- Gasto en Educación

La educación juega un papel bien importante en el aumento de la productividad. De hecho es el sector que más ha recibido presupuesto en los últimos años, su importancia radica en que si se logra un más alto nivel educativo la población puede hacerle frente a las situaciones de pobreza y sobrevivencia; ya ha habido muchos

estudios que han indicado que una población de estudiantes que alcancen como mínimo su nivel educativo tiene mejores perspectivas de trabajo para lograr mejores ventajas comparativas en el mercado de trabajo frente al riesgo de la pobreza.

Solo siguiendo el comportamiento del gasto en educación, se puede apreciar que la tendencia del gasto público en educación como porcentaje del gasto público total ha oscilado entre el 60% - 63.5 % en el período de referencia, para 1998 al 2010 respectivamente, teniendo su pico más alto de 68% en el 2007; lo que refleja más bien se ha mantenido el nivel del gasto en este sector. Sin embargo, el gasto público a nivel per cápita en educación pasó de \$41.00 en 1998 a \$175.00 en el 2010, un aumento cuádruple en el período, siendo el sector más alto en cuanto gasto per cápita.

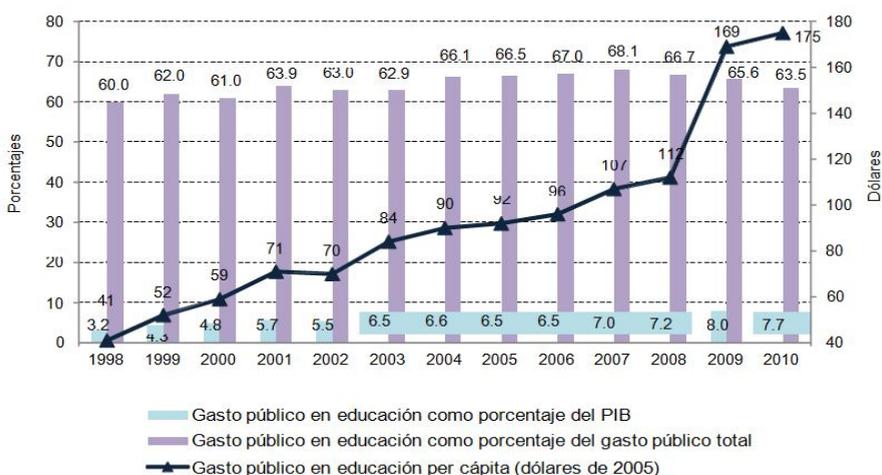


Gráfico No. 5

Gasto en Educación Per Cápita (En Dólares) como
 Porcentaje del PIB y Como Porcentaje del Gasto Público Total

(Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
 y Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)).

2.5.-Gasto social en seguridad social y financiamiento del sistema

Cichon et al. (2004) dicen que el gasto en protección social generalmente está dado por el producto entre el número de beneficiarios y el monto de los beneficios. Para tener una noción de

su magnitud de trabajadores en la economía y el producto por trabajador. Se puede decir que el gasto en protección social está determinado por tres grandes factores: i.- demográficos, ii.- económicos, iii.- y de gobernabilidad.

El entorno demográfico en el que un sistema de protección social opera afecta principalmente el número potencial de beneficiarios (niños, jubilados) y el número potencial de trabajadores. El entorno económico, por su parte, afecta el número de beneficiarios (por ejemplo: desempleados), el monto de los beneficiarios y el producto bruto por trabajador. Y en los aspectos de la gobernabilidad tienen impacto en los beneficiarios que se brindan y las condiciones de elegibilidad,

De manera que viendo estos entornos, se puede decir que el gasto en protección social es pro-cíclico, que se contrae en tiempos de crisis económica y se expande en condiciones de mejoría de la economía, lo que ha provocado que los programas y proyectos orientados a la protección social se ven afectados por esas eventualidades económicas.

El gasto en seguridad social en el período 1998-2006 fue extremadamente bajo o inferior al 1% del PIB; sin embargo, el gasto per cápita se duplicó aumentando de \$5.00 dólares en 1998 a \$10.00 dólares en 2010. La evolución del gasto en el régimen general de pensiones como porcentaje del PIB, ha permanecido muy bajo, en el 2007 era de solo el 0,1% del PIB.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Badillo, P., García, C., Castro, M. & Menkos, J. (2009). Financiamiento de la protección social y pensiones de Honduras. En *El financiamiento de la protección social en países pobres y desiguales: Hacia la universalidad, con solidaridad y eficiencia de la protección social en los países pobres y desiguales* (pp. 91-145). Serie seminarios y conferencias, división de desarrollo social CEPAL.
- Bertranou, F. (2005) Envejecimiento de la población y los sistemas de protección social. En *América Latina, consecuencias económicas y sociales del cambio en la estructura de edades*. México: División de Población de las Naciones Unidas y Consejo Nacional de Población de México.
- CELADE (2008). Tendencias demográficas y protección social en América Latina y el Caribe (29-40). Santiago de Chile: División de Población/Fondo de las Naciones Unidas.
- Cichon, M., Wolfgangz, S., van de Meerendonk, A., Hagemeyer, K., Bertranou, F. & Plamondon, P. (2004). *Financing social protection quantitative methods in social protection series*, Geneva: OIT.
- Fondo Monetario Internacional. (2001). *Manual de estadísticas de finanzas públicas* (2da. ed.). Fondo Monetario Internacional.
- Martínez Franzoni, J. (2013). *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Honduras*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Martínez, R. & Collinao, M. P. (2010), *Gasto social: Modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe* Santiago de Chile, Publicaciones de las Naciones Unidas.
- Mesa-Lago, C. (2008). Un reto de Iberoamérica en el siglo XXI: La extensión de la cobertura de la seguridad social. *América Latina Hoy*, (48), 67-81.
http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/36014/SSC_55_ProteccionSocial.pdf
- Sojo, A. (Editora). (2011) *Hacia la universalidad, con solidaridad y eficiencia: El financiamiento de la protección social en países pobres y desiguales*.

Autorización y Renuncia

Los Autores del presente trabajo autorizan a CEAT para publicar el mismo en cualesquier medio de difusión y en el acta del congreso. Ni los editores, ni los revisores, ni el CEAT son responsables por el contenido ni por las implicaciones legales de lo que se expresa en éste documento.