



CANAMID
Central America·North America
Migration Dialogue

PB#08

➤ JUNIO 2016

Regímenes de Bienestar en El Salvador, Honduras y Guatemala: Excluyentes e Informales

POR ÚRSULA ROLDÁN ANDRADE
Y SINDY HERNÁNDEZ BONILLA



Policy Brief Series

GOVERNABILIDAD Y SEGURIDAD



Regímenes de bienestar en El Salvador, Honduras y Guatemala: Excluyentes e informales



ÚRSULA ROLDÁN ANDRADE Y SINDY HERNÁNDEZ BONILLA^a

RESUMEN

El Salvador, Guatemala y Honduras, los tres países que conforman el Triángulo Norte Centroamericano (TNCA), se caracterizan por tener regímenes de bienestar excluyentes e informales que promueven la emigración de sus ciudadanos. La pobreza y la desigualdad son una característica común de estos tres países, principalmente en las zonas rurales, siendo Honduras quien muestra rezagos de desigualdad mayores. Para parte de la población del TNCA el aporte de remesas familiares ha sido importante en el dinamismo de su actividad económica. Las familias beneficiarias suelen destinar este aporte para asuntos de consumo y salud. En este documento se muestran los principales rasgos del gasto social para educación, salud y protección social. Aunque el gasto en educación es el más alto, los problemas de deserción escolar, escasa cobertura para la educación preescolar, básica, diversificada y superior, son retos en los que se debe trabajar en el TNCA. Al final se presentan algunas propuestas de política pública orientadas a mejorar los Regímenes de Bienestar de los países del TNCA, para que su población no vea en la migración una solución ante la precariedad o ausencia de educación, salud, empleo y protección social, o para que aquellos que retornan a sus países de origen, encuentren un contexto distinto al que cuando decidieron migrar.

- 03 **Introducción**
- 04 **Estado reducido: pobreza y desigualdad**
- 05 **Producción, remesas y empleo**
- 06 **Gasto social en el TNCA**
- 12 **Conclusión**
- 13 **Recomendaciones de política pública**

^a Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales. Universidad Rafael Landívar (Guatemala)



Entendemos por *regímenes de bienestar* a las formas en las que se reparte el bienestar entre el Estado, el mercado y las familias, a partir de un repertorio de políticas, lideradas por el Estado, que permiten asegurar un mínimo bienestar a todos sus ciudadanos, protegiéndolos de los riesgos de desempleo, enfermedad, vejez y maternidad, y proveyéndolos de una acumulación adecuada de capital humano a través de la inversión en salud y educación.¹ En América Latina los regímenes de bienestar se basan particularmente en aspectos salariales, transferencias monetarias y seguridad social,² como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 1: Clasificación de regímenes de bienestar en algunos países de América Latina

Clasificación	Países
Universalismo estratificado: políticas amplias pero segmentadas de acuerdo a la inserción ocupacional	Uruguay, Chile y Argentina
Duales: combinación de universalismo estratificado en sectores urbanos y exclusión en sectores rurales	Brasil y México
Esquemas excluyentes: estados reducidos y casi nula asignación de recursos	El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Bolivia, Ecuador y República Dominicana

Fuente: elaboración propia a partir de Filgueira¹

Esta clasificación permite explicar y ejemplificar por qué los regímenes de bienestar en El Salvador, Honduras y Guatemala son excluyentes, ya que su seguridad social presenta una baja cobertura y se tiene una baja inversión social. Todo ello es resultado de la acción de las élites económicas con complicidad y mutuo beneficio de diversos actores políticos, que se apoderan del aparato estatal; apoyándose en la exportación de bienes primarios en economías de enclave y utilizando la capacidad fiscal de los Estados para extraer rentas sin proveer bienes colectivos.



Estado reducido: pobreza y desigualdad

Las crisis económicas surgidas a finales de la década de 1990 en distintas partes del mundo impulsaron la reformulación de políticas sociales, que trajeron consigo nuevos enfoques de protección social, orientados a la protección de las personas en situación de vulnerabilidad y riesgo social frente a situaciones de quiebre de ingresos, pobreza y exclusión.

En el caso de los países del TNCA, la pobreza y la desigualdad son temas urgentes de resolver, siendo Honduras el caso más alarmante y con el reto mayor, puesto que en 2011 casi 70% de la población se ubicaba en la línea de la pobreza.

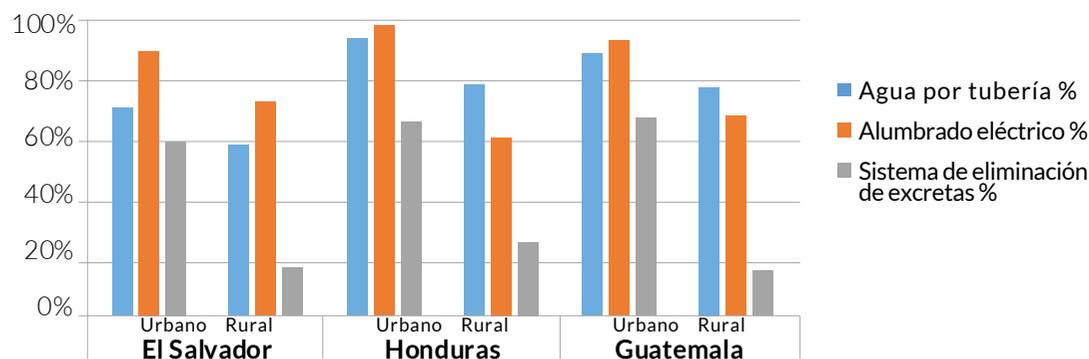
Tabla 2: Pobreza y desigualdad en el TNCA (2011)

País	Pobreza % (2011)	Pobreza extrema % (2011)	Índice de desarrollo humano (IDH) (2013)	Coeficiente de Gini de ingreso per cápita del hogar (2011)	Distribución del ingreso per cápita de los hogares %	
					10% más pobres	10% más ricos
El Salvador	47.5	15.5	0.662	0.424	1.4	36.2
Honduras	67.6	43.9	0.617	0.574	0.6	45.0
Guatemala	53.7	13.3	0.628	0.524	1.1	43.2

Fuente: PEN,³ PNUD⁴ y Banco Mundial⁵

Al analizarse los niveles de pobreza y desigualdad en el ingreso en Centroamérica es posible identificar tres bloques de países: Nicaragua y El Salvador, con niveles de desigualdad comparativamente menores, pero una incidencia de pobreza media; Costa Rica y Panamá, con menor incidencia de pobreza, pero con altos niveles de desigualdad. Y Honduras, Guatemala y nuevamente El Salvador con altos niveles de rezago y desigualdad. Es importante señalar que la desigualdad en estos tres países — mayor en las zonas rurales que en las urbanas— no sólo se observa en cuanto a los ingresos percibidos, sino también en la insatisfacción de necesidades básicas, como infraestructura, vivienda, salud y educación (ver gráfica 1). La desigualdad y la pobreza estimulan la migración: en 2010, según datos del censo de Estados Unidos,⁶ residían 1'650,000 salvadoreños, 633,000 hondureños y 1'044,000 guatemaltecos.

Gráfica 1: Disponibilidad de servicios en las viviendas, en áreas urbanas y rurales en El Salvador, Honduras y Guatemala (2013)



Fuente: CEPAL⁷

Producción, remesas y empleo

De acuerdo al Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI),⁸ las remesas familiares constituyen un rubro importante y dinámico de las economías del TNCA. En 2014 el crecimiento en términos nominales de las remesas familiares fue de 6.7% en El Salvador, 8.6% en Guatemala, y 10.8% en Honduras. El aporte en divisas excede la inversión extranjera directa (IED): en 2014 por cada dólar estadounidense atraído como IED, las economías del TNCA recibieron \$4.67 dólares por concepto de remesas familiares.

Tabla 3: TNCA: remesas familiares del exterior, inversión extranjera directa y exportaciones en 2014

País	Remesas familiares		IED % del PIB	Exportaciones % del PIB
	Millones de dólares	% del PIB		
El Salvador	4,217.2	16.6%	1.1%	21.0%
Honduras	3,384.0	17.3%	5.8%	20.7%
Guatemala	5,544.1	9.4%	2.4%	18.4%

Fuente: Banco Central de Honduras, Banco de Guatemala, Banco de Reserva de El Salvador, Fondo Monetario Internacional y Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

El aporte de las remesas familiares es, además, comparable al de las exportaciones. Esto significa que los migrantes contribuyen a sostener los sectores externos de las economías de sus países y a cubrir los déficit de las balanzas de pagos en la región mucho más que los inversionistas extranjeros.⁹ En 2013 estas tres naciones se ubicaron dentro de los diez principales países receptores de remesas enviadas por grupos de migrantes residentes en Estados Unidos; cabe decir que, después de México, Guatemala es el segundo mayor receptor, El Salvador se coloca en cuarto lugar y Honduras, en sexto.¹⁰

Las remesas tienen importancia macroeconómica, pero sobre todo contribuyen al desarrollo de los hogares que las reciben. Se destinan principalmente al consumo (50%) —alimentos, vestido, calzado, transporte, equipo para el hogar—; consumo intermedio (18.4%) —mercadería para negocios, pagos de deuda de viaje de la persona remitente—; inversión y ahorro (20.5%) —compra de bienes inmuebles y maquinaria, construcciones, seguros y ahorros—; y, en menor proporción, a la inversión social en educación y salud (12%). Poco se destina a la inversión social.¹¹

Este panorama muestra a Estados reducidos y con casi nula asignación de recursos, con lo cual se confirma el argumento¹² de que el control estatal sobre las economías y las sociedades locales y la capacidad instrumental del Estado ha resultado debilitado por la globalización neoliberal, debido a factores como la transnacionalización de las principales actividades económicas. Esto lleva a un descenso de la capacidad de los gobiernos para asegurar en sus territorios la base productiva de generar ingresos. Y en este caso son los migrantes quienes suplen, en buena medida, las obligaciones del Estado.



Los Estados así, perdieron la posibilidad de brindar a su población empleos estables. La protección social, como se verá, está destinada exclusivamente al empleo formal. Así las cosas, el trabajo informal es el pilar de las estrategias familiares para enfrentar riesgos sociales como enfermedades y vejez.

Las actuales políticas para la generación de empleo se han fundamentado en el paradigma de atraer inversiones a través de la concesión de privilegios fiscales, que incluso estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹³ y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹⁴ subrayan la necesidad de reorientar la política de atracción de inversiones adoptando instrumentos que complementen a las políticas de desarrollo productivo, con el fin último de generar efectos positivos sobre la economía.

La CEPAL advierte sobre el riesgo de pérdida de ingresos por exoneraciones otorgadas a la IED, en donde las empresas más ricas y dinámicas no pagan impuestos y la carga fiscal se vuelve regresiva. Esto conlleva un alto costo de oportunidad en cuanto a las inversiones que el Estado deja de hacer debido a la menor recaudación fiscal. El riesgo también se orienta a que los incentivos profundicen desequilibrios entre empresas y empeoren la mala distribución de la riqueza: la IED y las empresas exportadoras suelen tener mayor productividad y mayores ingresos, lo que propicia empresas o sectores desvinculados con el crecimiento del resto del país. De ahí la importancia del diseño de nuevos incentivos que contemplen mecanismos para promover el desarrollo de las pequeñas empresas. Se evitaría así que el conjunto de incentivos profundicen la división entre las empresas vinculadas con el sector externo y las que producen para el mercado nacional.

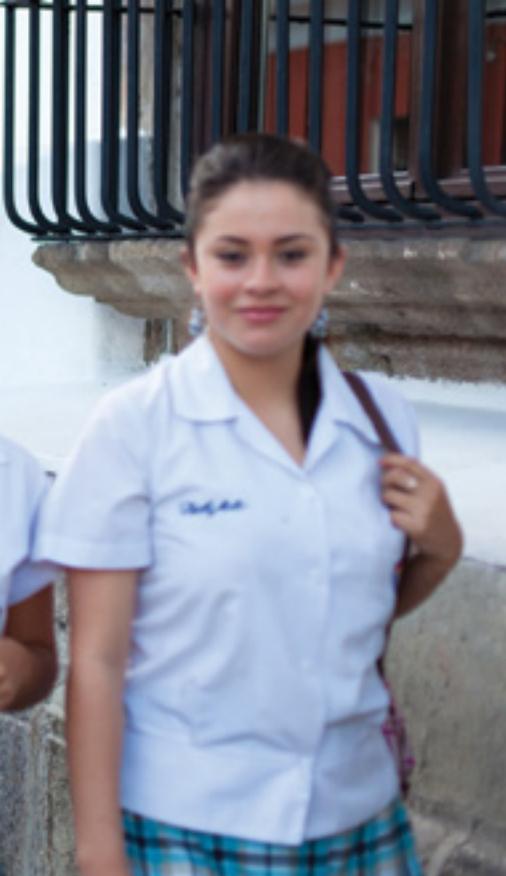


Gasto social en el TNCA

Uno de los factores determinantes para garantizar el acceso y la calidad en educación, salud y protección social a la población es el financiamiento del gasto público, ya que es una vía para que los regímenes de bienestar puedan atender necesidades básicas, calidad de vida y riesgos de la población.¹⁵ Los ingresos fiscales pueden prevenir incrementos en la desigualdad, pero su mayor contribución a la equidad se da a través del gasto público.

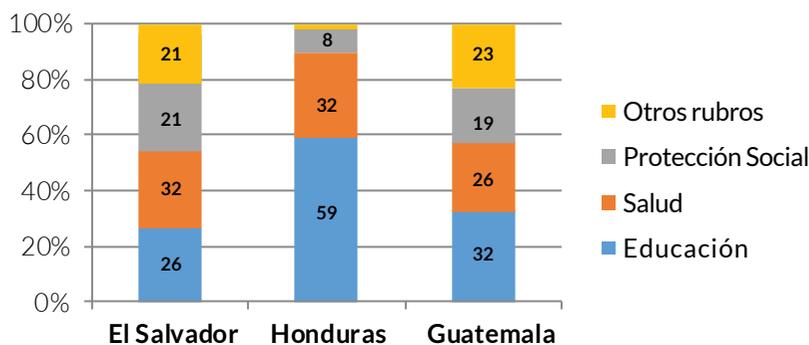
Aun cuando el porcentaje del gasto social tuvo incrementos importantes en los últimos diez años, los niveles siguen siendo bajos. El principal incremento se dio en Guatemala, de 1.5% a 9.8% y le siguió Honduras que pasó de 3.1% a 7.9%. En El Salvador el incremento fue casi nulo, de 2.2% a 2.9%.

La gráfica 2 muestra la estructura del gasto social en 1) educación, que incluye la educación formal (preescolar, primaria, media y superior y la capacitación para el trabajo; programas de becas si operan de forma independiente de las instituciones operativas); 2) salud, que incluye todos los niveles de atención (primaria, consulta externa y hospitalización), así como actividades relacionadas. Es importante destacar que en el caso de las instituciones de seguridad social, se diferencia lo relativo a enfermedad, maternidad de lo referente a pensiones;¹⁶ y 3) protección social, que incluye las pensiones y jubilaciones y los programas



asistenciales. Se consideran también algunos programas o instituciones que buscan protección y desarrollo de las familias y sus miembros (como las niñas, los niños y las mujeres). En los tres países el gasto más bajo se registra en protección social.

En la región centroamericana, Honduras, El Salvador y Guatemala son los países que gastan menos recursos en educación, salud y protección social y los que mayores rezagos sociales presentan.



Fuente: ICEFI¹⁷

Gráfica 2. Estructura del gasto social en educación, salud y protección social (% del gasto total promedio anual 2001-2010)

Nota: estos datos fueron valorados per cápita en dólares estadounidenses (US\$) del año 2000, para ser comparables entre países y a lo largo de la década. El 21% restante del gasto social de El Salvador se destinó a vivienda, el 1% en Honduras, el 20% en Guatemala, más 3% a otros.

a) Educación

Existen ejemplos de países que han reducido la desigualdad a partir de mejor y mayor inversión en este rubro, como Brasil, Argentina y Perú; en el caso del TNCA, sin embargo, pese a que la educación encabeza el gasto público, y que debiera representar uno de los pilares para reducir pobreza y desigualdad, los resultados en la mejora de la matrícula y calidad no son suficientes.

La mayor parte del gasto se destina a la educación primaria, descuidando niveles previos y siguientes. Para los tres países, la oferta de la educación preprimaria es escasa, y la del nivel inicial (0 a 4 años) —particularmente en el área rural— no existe. Es decir, las niñas y los niños no cursan estas etapas y la no-oferta de estos niveles contribuye a la deserción escolar subsiguiente, entre otros problemas.

En el caso de Guatemala existen deficiencias para que la educación sea bilingüe, aspecto importante dado que más del 40% de la población es indígena. En lo que se refiere a la educación media y superior, el gasto se orienta hacia los quintiles (ingresos) que representan las clases medias y de altos ingresos. Ello implica que quienes pueden optar a estos niveles de escolaridad son principalmente aquellos que viven en áreas urbanas y aquellos que no se ven en la obligación de abandonar los estudios para buscar empleo. Esta situación explica en parte la baja matrícula de los jóvenes pobres en niveles de educación media y superior, donde el promedio de matrícula en el nivel medio fue de 30% durante 2000-2013, contrario al 92% de matrícula primaria. Algo similar ocurre en

En 2012 más de 50% de inmigrantes salvadoreños, hondureños y guatemaltecos radicados en Estados Unidos era mayor de 25 años y no había terminado la educación media superior





El Salvador, pero con un promedio de 55% de jóvenes en el nivel medio; mientras que para el caso de Honduras, sólo 24% de los jóvenes en el nivel medio y 88% en el primario se matriculó durante el mismo periodo.

En este contexto, la población que migra hacia Estados Unidos posee bajos niveles de escolaridad. El Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos¹⁸ señala que en 2012 más de 50% de inmigrantes salvadoreños, hondureños y guatemaltecos radicados en Estados Unidos era mayor de 25 años y no había terminado la educación media superior. En promedio, 23% contaba con un nivel mayor al de educación media superior, situación que se refleja en los territorios de origen de estos migrantes, en la población que no migra.

La población retornada vuelve con el mismo nivel de escolaridad que tenía cuando migró, es decir con pocas o nulas oportunidades para continuar estudiando, y aunque suele haber adquirido nuevas habilidades durante su experiencia laboral en Estados Unidos, el desafío para muchas de estas personas es poner en práctica estos nuevos conocimientos técnicos y habilidades en sus lugares de origen.

Para fomentar el ejercicio profesional y la oferta de mano de obra calificada en la región es necesario que en Estados Unidos y México se promuevan mecanismos de reconocimiento de estudios de nivel medio y superior, y que aumenten su oferta pública en el nivel medio. Se sugiere que los Estados realicen mayores esfuerzos para lograr la educación bilingüe donde corresponda, en la base formativa y en el inglés como idioma extranjero.

b) Salud

El gasto en salud absorbe casi un tercio del gasto social (gráfica 2). Guatemala tiene el menor gasto: en los últimos diez años tan solo destinó el equivalente a 2% del PIB, incluyendo el seguro social. Como lo muestra la gráfica 3, la provisión del servicio de salud en estos países se caracteriza por sistemas fragmentados, con programas específicos para gremios y una oferta privada para la población de altos ingresos.

Los países del TNCA tienen un sistema de salud tripartito: participan instituciones del seguro, públicas y privadas. La coordinación es segmentada, con

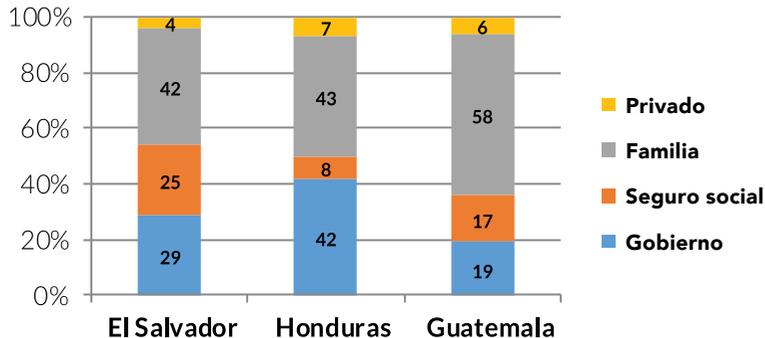


una cobertura entre el 57% y 73%. Esta segmentación está relacionada con la coexistencia de subsistemas con distintas modalidades de financiamiento, afiliación y provisión de servicios, cada uno de ellos enfocado en diferentes estratos de la población de acuerdo con su inserción laboral, nivel de ingresos, capacidad de pago y posición social.

Coexisten servicios de salud y de pensiones prestados por instituciones públicas y privadas. Los de mayor cobertura son ofrecidos por los ministerios o secretarías de salud e instituciones de seguridad social, pero también hay otros —generalmente de carácter gremial—, como los que atienden al ejército o a los maestros. En el caso del sector privado, hay organizaciones que ofrecen servicios de salud con y sin fines de lucro, y que en todos los países son regulados por el sector público.

La existencia de múltiples agentes operando sin mecanismos de coordinación impide una estandarización adecuada de la calidad, contenido, costo y aplicación de las intervenciones de salud, que las encarece y promueve un uso poco eficiente de los recursos. Esto refleja los patrones de segmentación social y constituye un potente freno al ejercicio del derecho a la salud. Ante este tipo de sistemas, son las familias las que terminan haciéndose cargo de la salud. Para la Organización Panamericana de la Salud, un hogar pobre gasta más que un hogar que no es pobre por la falta de acceso a los servicios de salud. Estudios demostraron que 18 países de América Latina incrementaron su porcentaje de pobreza como efecto de gastos incurridos en salud.¹⁹ En el caso del TNCA, según datos de 2004, Honduras²⁰ incrementó su porcentaje de pobreza en 25%; mientras que los incrementos para Guatemala fueron de 17% y para El Salvador, de 9%, según datos de 2006.

Gráfica 3. Estructura del financiamiento de la salud: El Salvador, Honduras y Guatemala % (2007)



Fuente: ICEFI¹⁷

Pobreza, exclusión social, crecimiento económico moderado y violencia agravan la situación (sobre todo para Honduras, uno de los países más violentos del mundo, en 2014 con una tasa de 90.4 homicidios por cada mil habitantes,²¹ la tasa de homicidios para el mismo año en Guatemala de 39.9 y en El Salvador de 41.2).

En Guatemala se observan altos niveles de mortandad materno-infantil. La mitad de los niños menores de cinco años presentan desnutrición crónica (sobre todo entre poblaciones indígenas), mientras que en Honduras este problema afecta a 29% de su población infantil, y en El Salvador a 19%.²² Algunos factores relacionados con este problema son las estructuras agrarias concentradoras, el ingreso, la cobertura y calidad educativa, la cobertura y calidad del sistema de salud, así como la disponibilidad de agua y saneamiento.





C) Protección social

La protección social en el TNCA es reducida y el gasto, bajo. Esto se traduce en altos niveles de pobreza y desigualdad, que, sumado a la falta de oportunidades principalmente en educación, provoca que una alta proporción de la población se inserte en un mercado laboral en condiciones precarias. Y es que los seguros sociales de estos tres países, cuyas coberturas son muy bajas, están diseñados para cubrir a la población ocupada en el mercado formal.

Las mayorías de estos tres países no logran disponer de protección social formal: más de 80% no está afiliado y 90% de la población mayor de sesenta años no cuenta con pensión. En otras palabras, la gente está en una situación bastante vulnerable.

Los sectores con menos probabilidad para lograr la afiliación a pensión son: 1) el sector informal, el trabajo a tiempo parcial, el trabajador por cuenta propia y el servicio doméstico, 2) los trabajadores de la construcción, agricultura y comercio, y, 3) las personas entre 15 y 29 años.

Durante 2011, en Guatemala los asalariados con afiliación a pensión representaban 38%; en Honduras, 39%; y en El Salvador, 47%.

Lo anterior confirma que los regímenes de bienestar del TNCA

En 2013, las tasas de mortandad materno-infantil en El Salvador, Honduras y Guatemala, se ubicaban entre 20 y 27, de cada mil nacidos vivos, mientras que en Panamá, Belice y Costa Rica, entre 8.5 y 14.8.



son excluyentes, incapaces de atender las necesidades básicas de la población y distribuir bienestar social. Ello se refleja en los altos porcentajes de pobreza, desnutrición, bajos niveles de escolaridad, deserción, escasas oportunidades laborales y de acceso a recursos productivos. Los seguros sociales, que están diseñados para cubrir a la población ocupada en el mercado formal, tienen coberturas muy bajas. Por ello, estos países impulsan nuevos programas de protección social, como las transferencias monetarias condicionadas y los esquemas de pensiones no contributivas, los cuales deben entenderse como un esfuerzo de los gobiernos para focalizar la política de protección social a las familias en extrema pobreza. Sin embargo, es necesario que se complementen con reformas a los seguros sociales y ampliando la cobertura en educación y salud.

En relación a los programas de asistencia conocidos como Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) —los cuales cuentan con presupuestos reducidos—, éstos proporcionan de forma regular dinero u otro insumo a los hogares pobres, con la condición de cumplir ciertos requisitos orientados a su desarrollo humano. Los objetivos de estos programas son: 1) a corto plazo: procurar la entrega del apoyo material para asegurar niveles mínimos de consumo, y, 2) a largo plazo: atraer a estos ciudadanos a los servicios públicos (educación y salud), componentes fundamentales para reducir la pobreza e impedir su reproducción intergeneracional. La tabla 4 muestra las principales características de estos PTC, siendo Honduras, el país pionero en Centroamérica con el Programa de Asignación Familiar.

Tabla 4. Características de los PTC en Guatemala, El Salvador y Honduras

País	Programa/fuente de financiamiento	Objetivo
Guatemala	Mi Familia Progresiva (2008)/Gobierno Mi Bono Seguro (2012)	Contribuir a generar capital humano en familias de extrema pobreza con niños < 15 años y madres gestantes, promoviendo la inversión en educación, salud y nutrición.
El Salvador	Comunidades solidarias (antes Red Solidaria) (2005)/Gobierno, BID y otras fuentes	Mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, ampliando sus oportunidades y capacidades.
Honduras	Programa de Asignación familiar (1991) Bono 10,000 2006/ Gobierno y BID Bono para una vida mejor (2014)	Contribuir con la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza a través de la creación de oportunidades, desarrollo de capacidades y competencias en educación, salud y nutrición de las familias en extrema pobreza.

Fuente: elaboración propia con datos de Estado de la Región y Transparencia Internacional²³ e ICEFI²⁴

Si bien estos programas podrían llegar a constituirse en parte del sistema de protección social, en Centroamérica presentan grandes desafíos como mejorar la institucionalización y transparencia de los mismos. Es importante recordar que los PTC son programas insertos en políticas de protección social, y no políticas públicas.



○ Conclusión

- En vista de que los regímenes de bienestar de El Salvador, Guatemala y Honduras —cuyos Estados padecen debilidad crónica, se ha trasladado el poder público a lo privado, a la vez que se suman altos niveles de corrupción— se caracterizan por ser excluyentes e informales, sin embargo el concepto de RB posibilita construir una mirada integral de las intervenciones sociales más allá de la fragmentación de las políticas públicas (educativa, sanitaria, seguridad social, etc), además de ser necesario no sólo considerar el *cuánto* (incremento del gasto social), sino el *cómo* (calidad, efectividad y eficacia del gasto).
- Aunque es verdad que las economías del TNCA crecen, dicho crecimiento se orienta a la exportación de productos de bajo valor agregado. Sus políticas públicas apenas representan los intereses y necesidades de las personas más vulnerables y, por el contrario, ofrecen privilegios fiscales y de fomento a la producción, solo en favor de la gran economía, no de la pequeña y mediana, pese a ser la mayoría. Ello propicia la expulsión, principalmente hacia Estados Unidos, de miles de personas cada año. Al retorno de algunos de éstos, sus posibilidades de inserción en un mercado laboral digno, o las posibilidades para generar sus propias iniciativas económicas, se tornan igual o más difíciles que cuando decidieron migrar, pues las condiciones de sus países han empeorado por la violencia y otros problemas socioeconómicos. Y para muchos es difícil subsistir sin ningún apoyo del Estado.
- No obstante que los sectores externos de las economías de los tres países se han visto significativamente apoyados con la recepción de remesas familiares —incluso más que la inversión extranjera directa y de forma comparable a las exportaciones—, éstas no sustituyen a las políticas de desarrollo.
- Si bien el gasto público social se destina principalmente a la educación, y los avances en la matriculación de la educación primaria son alentadores en los tres países —no así en la matriculación preprimaria, media y superior—, es necesario comprender la protección social como una condición habilitadora para la economía, la política y la democracia.
- La situación de pobreza y desigualdad en estos tres países afecta la cobertura de la protección social en salud y pensiones, que de no tomarse medidas estructurales serias, se prevén escenarios de aún mayor limitación, en donde muy probablemente se seguirá descargando el peso de la protección en las propias familias.
- Tampoco hay que olvidar, que el bajo nivel de ingresos tributarios —y la distribución de éstos dentro del presupuesto del Estado— afecta decisivamente la disponibilidad de recursos para que el Estado pueda impulsar una fuerte política redistributiva destinando más y mejores recursos para educación, salud y desarrollo rural.

● Recomendaciones de política pública

Planteamos las siguientes recomendaciones orientadas a mejorar los regímenes de bienestar de los países del TNCA, para que su población no vea en la migración una solución ante la precariedad o ausencia de educación, salud, empleo y protección social, y para que aquellos que retornan a sus países de origen encuentren un contexto distinto al que tuvieron cuando decidieron migrar:

- **1)** Aplicar políticas que universalicen los sistemas de salud, seguridad social y educación para la población en general, de acuerdo a sus propios contextos y con prioridad en los grupos excluidos. Para ello es necesario construir espacios efectivos de coordinación interinstitucional y participación ciudadana con sistemas de planificación, monitoreo, rendición de cuentas y evaluación.
- **2)** Redoblar los esfuerzos para lograr políticas públicas efectivas en la búsqueda de la progresividad en el gasto público y la equidad; abogar por la transparencia fiscal, como una agenda creíble que legitime lo público frente a la ciudadanía; la rendición de cuentas, para acercar a los ciudadanos a la información sobre el quehacer del Estado y el aumento del monto y efectividad del gasto público en el sector social.
- **3)** Son urgentes medidas regionales en combate al crimen organizado, seguridad ciudadana, programas de prevención y rehabilitación de jóvenes participantes de las llamadas “maras” y fortalecimiento del sistema de justicia para disminuir los altos índices de criminalidad.
- **4)** Combatir la inequidad en el cobro de impuestos y la impunidad en los delitos tributarios.
- **5)** Activar políticas generadoras de empleo que tomen en cuenta la transformación productiva y el desarrollo rural/territorial, la integración regional, la sintonización de la política monetaria con las necesidades de crecimiento económico y la política fiscal, y el aprovechamiento del mercado doméstico. Desarrollar, asimismo, un modelo de protección social que sirva como herramienta para distribuir territorialmente el empleo y potenciar las inversiones públicas y privadas en los tres países.
- **6)** Generar políticas de financiamiento, tecnología y organización para las empresas pequeñas. Para ello se requiere formular e implementar propuestas de política económica que maximicen y reorienten los beneficios del aporte creciente de las remesas familiares.
- **7)** Mejorar la nutrición de las personas, sobre todo de la población infantil más vulnerable y de las mujeres en edad fértil. Esto es imperativo particularmente para Honduras y Guatemala.
- **8)** Generar información estadística actualizada que incorpore variables sobre la condición de las familias con población migrante y retornada, así como programas de atención psicosocial, asistencia legal y económica a familiares para migrantes, y programas de incorporación laboral para las personas deportadas.



NOTAS Y REFERENCIAS

1. Filgueira, F. (2013). "Hacia un modelo de protección social universal en América Latina". En *Políticas Públicas para la igualdad: Hacia sistemas de protección social universal*. Seminario Internacional de CEPAL, Montevideo, Uruguay. Recuperado de <http://dds.cepal.org/proteccion-social/sistemas-de-proteccion-social/2013-12-seminario-politicas-publicasigualdad/docs/Seminario-Fernando-Filgueira-2013.pdf>
2. Mintegiaga, A. & Ubasart, G. (2013). "El Estudio de los regímenes de bienestar en América Latina: del debate teórico a las dimensiones aplicadas" en *Revolución Ciudadana y Régimen de Bienestar en Ecuador (2007-2012)*, ASDI-CLACSO.
3. Programa Estado de la Nación-Región (PEN) (2014). *Estadísticas de Centroamérica 2014. Indicadores sobre Desarrollo Humano Sostenible*, San José: Programa Estado de la Nación.
4. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014). *Informe de Desarrollo Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, Estados Unidos: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
5. Banco Mundial, Índice de Gini, recuperado de <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
6. United States Census Bureau (2011). *The hispanic population: 2010*, recuperado de <http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-04.pdf>
7. Comisión Económica para América Latina y El Caribe (2014). *Anuario estadístico de América Latina*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
8. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) (2014). "Centroamérica: desafíos políticos y fiscales para garantizar la seguridad", *Lente Fiscal Centroamericano*, IV (7): 1-48.
9. Durante muchos años, las estadísticas oficiales no reconocieron la importancia de las remesas familiares, y las consideraron como "no comparables" con rubros de la Balanza de Pagos como la inversión extranjera directa o las exportaciones. Debido a su dinamismo e importancia, esta situación está cambiando. Por ejemplo, el Banco de Guatemala ha adoptado la versión VI del Manual del Fondo Monetario Internacional para las estadísticas del sector externo, en el cual las remesas familiares ya figuran como un rubro de la Balanza de Pagos (específicamente, como un "ingreso secundario" en la cuenta corriente de la balanza de pagos), y con ello, oficialmente comparable con la inversión extranjera directa o las exportaciones.
10. Consejo Nacional de Población (2014). *Anuario de Migraciones y Remesas*, México: Consejo Nacional de Población.
11. PNUD (2012). *Guatemala: ¿un país de oportunidades para la juventud? Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011/2012*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
12. Castells, M. (1999). *La Era de la Información*. Tomos 1-3. México: Siglo XXI Editores.
13. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2015). *¿Socios o acreedores? Atracción de inversión extranjera y desarrollo productivo en Mesoamérica y República Dominicana*. Auguste, S. M. Cuevas y O. Manzano (eds.), BID. Se puede consultar además: BID (2015). *El legado de la crisis. Opciones de política en un entorno favorable*. Lagarda, G. O. Manzano, J. Prat. (eds.) y BID (2015) *La eficacia de los incentivos fiscales. El caso de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana*. Artana, D. (ed.).
14. CEPAL (2011). "Incentivos públicos de nueva generación para la atracción de inversión extranjera directa (IED) en Centroamérica", *Estudios y Perspectivas* 134, Ciudad de México: CEPAL.
15. Martínez, J. (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercado laboral, política social y familias*. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones Sociales.
16. Sojo, A. (2009). *El Financiamiento de la protección social en países pobres y desiguales*. Santiago de Chile: ASDI, CEPAL.
17. ICEFI (2012). *La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis*. Guatemala: ICEFI.
18. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (2014). "El perfil de la población de origen guatemalteco en Estados Unidos", recuperado de <http://www.cemla-remesas.org/principios/pdf/PrincipiosRemesas-Guatemala-2014.pdf>
19. Sojo, A. (2014). "La protección social en Centroamérica: avances y desafíos", en ICEFI, *Centroamérica 2021: próspera, sostenible y democrática. Elementos para alcanzar un pacto fiscal exitoso*. Seminario llevado a cabo por ICEFI, Guatemala. Recuperado de <http://icefi.org/wp-content/uploads/2014/04/Ana-Sojo.pdf>
20. De 18 países analizados, Honduras fue el país que más incrementó su pobreza por gastos en salud.
21. Assessment Capacities Project (2014). "Otras situaciones de violencia en el Triángulo Norte Centroamericano. Fronteras invisibles, espirales de violencia y normalización del terror", recuperado del sitio de internet de ACAPS: <http://www.acaps.org/img/documents/o-140723-impacto-humanitario-de-osv-resumen-ejecutivo.pdf>
22. UNICEF. (2013). *Improving child nutrition. The achievable imperative for global progress*, New York: United Nations.
23. Estado de la Región, Transparencia Internacional (2011). "Programa de transferencias monetarias condicionadas en Centroamérica. Un estudio sobre corrupción, clientelismo y amiguismo en Costa Rica, El Salvador y Guatemala", recuperado de http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/otras_publicaciones/TI.pdf
24. ICEFI (2010). "Claves para el éxito de las transferencias condicionadas", *Observatorio Fiscal* V(119), ICEFI, Guatemala.

Regímenes de bienestar en El Salvador, Honduras y Guatemala: excluyentes e informales

CIESAS, Guadalajara: México

Primera edición, 2016

Autoras: *Úrsula Roldán Andrade* y *Sindy Hernández Bonilla*

Palabras clave: Regímenes de bienestar; Centroamérica, pobreza y desigualdad; gasto social; remesas; migración.

CANAMID, *Policy Brief Series*

Directores: Agustín Escobar Latapí y Pablo Mateos

Formación y diseño: Puntoasterisco®

Edición de estilo: Gerardo Lammers

Asistencia editorial: Laura Pedraza

El proyecto CANAMID es financiado por *The John and Catherine MacArthur Foundation*

La presente publicación cuenta con una lectura de pertinencia avalada por el Comité Editorial del CIESAS, que garantiza su calidad y pertinencia académica. El responsable técnico de esta publicación fue Úrsula Roldán Andrade.



Regímenes de bienestar en El Salvador, Honduras y Guatemala: excluyentes e informales por Úrsula Roldán Andrade y Sindy Hernández Bonilla está licenciado bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-CompartirIgual 3.0 Unported

ISBN: 978-607-486-362-8

Impreso en México. *Printed in Mexico.*



Cítese como:

Roldán Andrade, Úrsula y Hernández Bonilla, Sindy (2016) "Regímenes de bienestar en El Salvador, Honduras y Guatemala: excluyentes e informales", *CANAMID Policy Brief Series*, PB08, CIESAS: Guadalajara, México. Disponible en: www.canamid.org

CANAMID POLICY BRIEF SERIES

El proyecto Central America - North America Migration Dialogue (CANAMID) tiene como objetivo principal generar evidencia útil y actualizada para apoyar el diseño de políticas públicas que atiendan los problemas de la población migrante centroamericana tanto en sus condiciones de origen, tránsito, en su llegada a Estados Unidos o asentamiento en México, así como su posible retorno a los países de origen (El Salvador, Guatemala y Honduras).

CANAMID es dirigido por Pablo Mateos y Agustín Escobar, en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (México), y es financiado por la Fundación Mac Arthur (Chicago). Las instituciones participantes son:

- Instituto para el Estudio de la Migración Internacional (ISIM), Universidad de Georgetown (Estados Unidos)
- Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales (IDGT) Universidad Rafael Landívar (Guatemala)
- Universidad Centroamericana Simeón Cañas (El Salvador)
- Organización "Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación" (ERIC) (Honduras)
- Departamento de Estudios Internacionales, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)

El *CANAMID Policy Brief Series* es una serie de publicaciones de boletines de política pública, con dictaminación entre pares, en la que expertos de estos países sintetizan la mejor evidencia disponible en cinco áreas prioritarias en la problemática migratoria: población, educación, trabajo, salud, y gobernabilidad y seguridad.

Coordinadores de área:

- Población: Carla Pederzini, Claudia Masferrer, Fernando Riosmena
- Educación: Silvia Giorguli, Bryant Jensen
- Trabajo: Pia Orrenius, Phil Martin, Lilliana Meza
- Salud: Nelly Salgado
- Gobernabilidad y seguridad: Pablo Mateos

Las publicaciones de *CANAMID Policy Brief Series* están disponibles para descarga gratuita en inglés y español en www.canamid.org



RESUMEN

El Salvador, Guatemala y Honduras, los tres países que conforman el Triángulo Norte Centroamericano (TNCA), se caracterizan por tener regímenes de bienestar excluyentes e informales que promueven la emigración de sus ciudadanos. La pobreza y la desigualdad son una característica común de estos tres países, principalmente en las zonas rurales, siendo Honduras quien muestra rezagos de desigualdad mayores. Para los miembros del TNCA el aporte de remesas familiares ha sido importante en el dinamismo de su actividad económica. Las familias beneficiarias suelen destinar este aporte para asuntos de consumo y salud. En este documento se muestran los principales rasgos del gasto social para educación, salud y protección social. Aunque el gasto en educación es el más alto, los problemas de deserción escolar, escasa cobertura para la educación preescolar, básica, diversificada y superior, son retos en los que se debe trabajar en el TNCA. Al final se presentan algunas propuestas de política pública orientadas a mejorar los Regímenes de Bienestar de los países del TNCA, para que su población no vea en la migración una solución ante la precariedad o ausencia de educación, salud, empleo y protección social, o para que aquellos que retornan a sus países de origen, encuentren un contexto distinto al que cuando decidieron migrar.

TÍTULOS YA PUBLICADOS EN EL POLICY BRIEF SERIES:

- PB#01 Tres décadas de migración desde el triángulo norte centroamericano: Un panorama histórico y demográfico**
Carla Pederzini, Fernando Riosmena, Claudia Masferrer y Noemy Molina
- PB#02 Un retrato de los niños estadounidenses de origen centroamericano y sus oportunidades educativas**
Bryant Jensen y James D. Bachmeier
- PB#03 Los centroamericanos en el mercado laboral de Estados Unidos: Tendencias recientes e impactos en la política pública**
Pia M. Orrenius y Madeline Zavodny
- PB#04 Visitantes y residentes. Trabajadores guatemaltecos, salvadoreños y hondureños en México**
Liliana Meza González
- PB#05 Acceso a servicios de salud para los migrantes Centroamericanos en tránsito por México**
René Leyva Flores, César Infante, Edson Serván-Mori, Frida Quintino, Omar Silverman-Retana
- PB#06 La deportación y sus consecuencias en la salud mental de los migrantes**
Ietza Bojorquez
- PB#07 La protección consular como política de estado para proteger a los migrantes de México y Centroamérica**
Jorge A. Schiavon
- PB#08 Regímenes de bienestar en El Salvador, Honduras y Guatemala: excluyentes e informales**
Úrsula Roldán Andrade y Sindy Hernández Bonilla
- PB#09 Migración guatemalteca en Chiapas: efectos en salarios y horas trabajadas**
Liliana Meza González



MacArthur
Foundation

GEORGETOWN
UNIVERSITY