
Honduras

**Política integrada de empleo
y protección social en Honduras**

Lineamientos para un Plan de acción nacional

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del autor y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Honduras

Política integrada de empleo y protección social en Honduras

Lineamientos para un Plan de acción nacional

**«Mejorar la protección social y promover el empleo»,
un proyecto de la Unión Europea y la Organización
Internacional del Trabajo**

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2013
Primera edición 2013

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Honduras: política integrada de empleo y protección social en honduras: lineamientos para un plan de acción nacional/Mejorar la protección social y promover el empleo, un proyecto de la Unión Europea; Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra: ILO, 2013.

ISBN 9789223277819; 9789223277826 (web pdf)

EU/ILO Project on Improving Social Protection and Promoting Employment; International Labour Office política de empleo/mercado de trabajo/protección social/plan de acción/Honduras.

13.01.3

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org. Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Impreso en Suiza

Índice

	<i>Página</i>
Agradecimientos	vii
Resumen ejecutivo	ix
1. Introducción.....	1
Propuesta Plan Nacional para la Generación de Empleo Digno en Honduras	1
Plan de Acción para promover el empleo juvenil en Honduras	2
Visión de País 2010-2038. Plan de Nación 2010-2022	2
Gran Acuerdo Nacional por un Crecimiento Económico con Equidad Social	2
Propuesta de una Política de protección social	3
Contenido del documento	5
2. Análisis de la situación	7
2.1. Contexto económico y social.....	7
2.2. Análisis del mercado laboral y la protección social	12
3. Problemas y políticas prioritarias	24
3.1. Identificación y análisis de problemas.....	24
3.2. Generación de opciones de políticas.....	25
4. Posibilidades de consolidar iniciativas de políticas públicas en curso.....	45
5. Lineamientos para un Plan de acción nacional de empleo y protección social.....	47
5.1. Objetivo general del plan.....	47
5.2. Empleo. Objetivos específicos y resultados	47
5.3. Protección Social. Objetivos específicos y resultados	52
6. Recapitulación	60
Bibliografía	63

Lista de cuadros

1. Indicadores económicos básicos. 2001-2010.....	7
2. Balanza comercial (2010).....	12
3. Programas de creación de empleo y mejoramiento de la empleabilidad	19

Agradecimientos

Este informe es parte de una serie de informes de cooperación técnica producidos por el Departamento de Seguridad Social y el Departamento de Política de Empleo de la Oficina Internacional del Trabajo en el marco del proyecto OIT/UE titulado «Mejorar la protección social y promover el empleo». El proyecto ha sido financiado por la Comisión Europea e implementado en tres países piloto: Burkina Faso, Camboya y Honduras.

Este informe fue elaborado por el consultor José Rafael del Cid. El documento ha sido utilizado en los foros regionales y nacionales promovidos por la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social y el Consejo Económico y Social de Honduras para generar un Plan de acción nacional de medio plazo en materia de empleo y protección social.

Resumen ejecutivo

Introducción

Con la intención de proponer una Política nacional de empleo y de protección social, el Consejo Económico y Social (CES) y la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS) buscaron el apoyo técnico de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el marco del programa de cooperación entre la Unión Europea (UE) y la OIT Mejorar la protección social y promover el empleo (Proyecto INT/009/006/EEC).

El interés del CES por este tipo de política ha coincidido con varias iniciativas emanadas desde la Presidencia de la República y el Congreso Nacional, entre las que se destacan la Propuesta Plan nacional para la generación de empleo digno en Honduras (2006), el Plan de acción para promover el empleo juvenil en Honduras (2011-2013), la Visión de país 2010-2038/Plan de Nación 2010-2022, el Gran Acuerdo nacional por un crecimiento económico con equidad social (2011) y la Política de protección social (2012).

En todas estas iniciativas se destacan los temas de empleo o protección social, o ambos. Existe una extensa lista de acuerdos nacionales e internacionales, programas y proyectos de empleo y protección social que han respondido a políticas implícitas (no escritas), algunas veces incoherentes entre sí. De no menos importancia son los convenios internacionales de la OIT sobre la materia ratificados por Honduras: el Convenio núm. 122 sobre política del empleo (1964), ratificado en 1980; el Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima) (1952), ratificado en 2012; y otros documentos marco como el Programa Global del Empleo, adoptado por el Consejo de Administración de la OIT en marzo de 2003; el Pacto Mundial para el Empleo, aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 2009; y la Declaración de la OIT sobre justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2008.

Este documento propone las líneas generales de un Plan de acción nacional de empleo y protección social en Honduras con un horizonte de corto y medio plazo. Más concretamente, organiza una agenda para integrar, dar coherencia y coordinar algunos temas de empleo y protección social ya previstos en los documentos antes citados y en otros documentos oficiales. Para llegar a esta propuesta el documento diagnostica primero el contexto económico y social del país, la situación del empleo y la protección social y el estado de las políticas al respecto. Luego presenta reflexiones y lineamientos que pueden dar lugar a una Política integrada de empleo y protección social que sirven de base a las líneas generales del Plan de acción nacional.

Diagnóstico

Honduras tiene un crecimiento económico históricamente bajo, insuficiente para generar empleos de calidad. Una de las causas de esta situación ha sido el manejo de la política pública. La política fiscal ha desembocado en niveles de inversión social y de infraestructura insuficientes para las necesidades del crecimiento sostenido con bienestar y equidad. La recaudación tributaria es regresiva, con impuestos indirectos de alrededor de un 60 por ciento de los ingresos tributarios. El endeudamiento externo e interno ha sido un recurso alternativo frecuente que ha entrampado al país hasta necesitar, en el reciente pasado, el apoyo internacional para lograr la condonación de una parte de dicha deuda.

La alta desigualdad en la distribución de ingresos, la estructura del empleo y el deficiente funcionamiento de las instituciones del mercado de trabajo son las situaciones

principalmente responsables de la persistencia del alto nivel de pobreza ¹. El coeficiente Gini (indicador de desigualdad) se situó en 2007 en 0,58, uno de los más altos de la región. En 2010 la tasa de participación laboral fue del 54 por ciento; la tasa de desempleo, del 6 por ciento; la tasa de subempleo por bajos ingresos, del 33 por ciento; el porcentaje de asalariados, del 43 por ciento; y el de trabajadores independientes no profesionales y familiares auxiliares, del 35 por ciento.

Con base en el acceso al seguro social, se ha calculado que el 72 por ciento de las empresas y el 74 por ciento de los ocupados en actividades no-agropecuarias estarían en condiciones de informalidad ². Los beneficios del crecimiento difícilmente pueden llegar a las empresas o las personas en condición de informalidad porque, en general, se encuentran en una situación de muy baja productividad y exclusión social y económica. Asimismo, las instituciones (instrumentos y políticas) del mercado de trabajo relacionadas directamente con la informalidad y con la pobreza tampoco permiten que los beneficios mencionados lleguen *equitativamente* a los trabajadores: en particular, los salarios mínimos y la seguridad social. El salario mínimo del país es uno de los que más aumentó en la región en los últimos años, pero casi un tercio de los asalariados con jornada completa (unas 370.000) ganan menos. La peor situación se da en el área rural.

La protección social difícilmente ha podido jugar su papel. Esto debido a un financiamiento bajo en la región y al uso poco eficiente: exceso de gasto corriente, poco focalizado, de lenta ejecución y con impactos superficialmente evaluados. En 2011 se estima que el presupuesto público destinado a salud, seguridad y previsión social alcanzó los 27,2 miles de millones de lempiras (1 439,2 millones de dólares estadounidenses aproximadamente). De esta cantidad, poco más de un tercio corresponde a la Secretaría de Salud; el 13 por ciento, al IHSS; el 22 por ciento, al INPREMA; el 18 por ciento, al INJUPEMP; y el resto, a los otros institutos de funcionarios públicos.

En el componente de asistencia social (FHIS, SDS y PRAF) se reporta oficialmente un monto presupuestario de 2,4 miles de millones de lempiras (128,6 millones de dólares) en 2011. Pero solo la erogación por transferencias — unos 22 tipos de bonos: entre ellos, el Programa Bono 10 Mil — a hogares e individuos en situación de pobreza llega a ser de 3.000 millones de lempiras (158,7 millones de dólares). Esto indica omisiones en la estimación oficial del presupuesto de asistencia social, tales como los subsidios a la electricidad, agua, merienda escolar y, principalmente, el Bono 10 Mil, que comenzó a aplicarse en el año 2010. Este bono representó en 2011 el 36 por ciento del monto total de las transferencias mencionadas. El Bono 10 Mil llegará a atender 600 000 hogares en 2014, con una inversión, financiada con empréstitos, de 6 000 millones de lempiras (317,5 millones de dólares): aproximadamente 693 000 hogares reportados en 2010, en los dos primeros quintiles de ingreso (los más pobres), y se focalizará en hogares con mujeres embarazadas, mujeres lactantes y con niños de 0-18 años, y condicionado a controles periódicos de salud, crecimiento y desarrollo, y asistencia regular a establecimientos escolares.

¹ Klein, E.: *Condicionantes laborales de la pobreza rural en América Latina en Políticas de Mercado de Trabajo y Pobreza Rural en América Latina* (Santiago de Chile, FAO, 2010); Klein, E.: *Consideraciones para definir una política de empleo para disminuir la pobreza en Honduras* (Tegucigalpa, 2011); Auguste, S.: *Política Laboral en Honduras. Su Impacto Social y su Vínculo con la Reducción de la Pobreza* (Tegucigalpa, UNAT, 2008); CEPAL/IPEA/PNUD: *Meeting the millennium poverty targets in Latin America and the Caribbean* (Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2002).

² Datos de 2007, en Chacaltana, J.: *Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centroamérica: Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua. Serie Macroeconomía del Desarrollo* núm. 88 (Santiago de Chile, CEPAL, 2009), pág. 46.

Si bien la relación de problemas es larga, para proponer los lineamientos del Plan de acción nacional se toman en cuenta tres que están interrelacionados y son de carácter estructural:

- Generación insuficiente de empleos dignos y productivos en empresas sostenibles.
- Instituciones clave del mercado de trabajo con bajo cumplimiento de sus funciones: salario mínimo, inspección laboral, formación profesional e intermediación de empleo, entre otros.
- Seguridad social con cobertura insuficiente.

Marco estratégico de las políticas

El Programa Global de Empleo de la OIT recomienda que la política de empleo y protección social de los países esté orientada por los siguientes objetivos ³:

- Más y mejores empleos.
- Reducción de la pobreza.
- Igualdad de oportunidades para las mujeres y los jóvenes.
- Atención de las necesidades de grupos específicos históricamente desfavorecidos en el mercado de trabajo, como los trabajadores de edad avanzada, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, los grupos de población desfavorecidos y los trabajadores de la economía informal.

La política de empleo y protección social debe basarse en la expectativa de que es a través de la generación y consolidación del empleo productivo, con condiciones de trabajo digno, el país logrará crecer y mejorar los ingresos de las personas para reducir sus niveles de desprotección social y pobreza. Para esto se acude al enfoque del trabajo decente de la OIT, que plasma el concepto de la complementariedad de las políticas de mercado de trabajo y de protección social encaminadas al logro de un empleo pleno y productivo y del trabajo decente ⁴.

Cuatro son los pilares que se proponen para la política de empleo y protección social:

- 1) La integralidad y coherencia del enfoque.
- 2) La consideración especial al mundo rural.
- 3) La formalización de las empresas y empleos.
- 4) La redistribución progresiva del ingreso.

³ OIT: *Puesta en práctica del Programa Global de Empleo: Estrategias de empleo en apoyo al trabajo decente. Documento de visión* (Ginebra, 2006), pág. 7.

⁴ Klein, E.: *Consideraciones para definir una política de empleo para disminuir la pobreza en Honduras* (Tegucigalpa, 2011), pág. 33. Publicado como: OIT: *Honduras. Elementos para una política de empleo y combate a la pobreza* (Ginebra, 2012).

Enfoque

Tradicionalmente se ha esperado que el crecimiento económico, por sí mismo, aumente el nivel de empleo. Un nuevo paradigma conlleva a una actitud más proactiva. La buena gobernanza, la habilitación, la inclusión social y el diálogo social son los factores para lograr buenos resultados en materia económica, social y de equidad.

Lejos de retrasar el crecimiento, la protección social tiene efectos positivos en el crecimiento económico: reduce sustancialmente la inseguridad existente; sirve de contrapeso a la necesidad de recurrir a métodos extralegales o ilegales de generación de ingresos; reduce el potencial de descontento social y, por consiguiente, crea las condiciones sociales necesarias para hacer inversiones provechosas a largo plazo. El seguro de desempleo, por ejemplo, contribuye a facilitar los ajustes de la fuerza de trabajo a los cambios estructurales de las economías. La atención general de la salud y la seguridad y la salud del trabajo aumentan la productividad. Los propios servicios sociales generan empleo y otros beneficios.

El camino al crecimiento y al desarrollo sostenible debe ir más allá de la estabilidad macroeconómica. Esta debe acompañar la generación de trabajo decente — donde los derechos de los trabajadores se alcanzan y respetan —, la igualdad de oportunidades para todos los grupos de la población, y la provisión de un piso de protección social que contribuya a levantar la productividad, la inversión en capital humano — esto es, en educación, salud y protección social — y contribuya al crecimiento económico a largo plazo. Para ello se debe contemplar los recursos económicos necesarios. Esto requerirá una adecuada articulación de las políticas monetaria, fiscal y de cuenta de capital y de la tasa de cambio que se ajuste a las necesidades específicas de desarrollo del país ⁵. Dicho de otra manera: las políticas macroeconómicas deberán replantearse y centrarse en promover la creación de empleo, desempeñar un papel anticíclico y apoyar una estabilidad real ⁶. Un marco macroeconómico proempleo usará estos instrumentos de política para promover una mayor creación de empleo ⁷.

Lineamientos de política para el crecimiento económico con alto rendimiento en empleo

- 1) El gasto público incluirá un margen amplio destinado a inversión social e infraestructura productiva que fomente la inversión privada en diferentes ámbitos competitivos, incluyendo la infraestructura.
- 2) La política monetaria y fiscal se manejará con responsabilidad y se dirigirá a la creación de empleos de calidad.
- 3) El clima de inversión y las condiciones que favorezcan la competitividad para la instalación o ampliación de negocios será objeto de atención permanente para la armonización de políticas y el mejoramiento general. El objetivo estratégico de estas condiciones será su traducción en empleos de calidad.

⁵ Guerra, M. L.: *Pro-Employment Macroeconomic Policy Course* (Ginebra, OIT, 2011), págs. 19-20.

⁶ Pons-Vignon, N.: *Existe una alternativa. Política económica y estrategias laborales más allá de la corriente dominante* (Ginebra, OIT, 2011), pág. XIII.

⁷ OIT: *Guide for the formulation of national employment policies* (Ginebra, 2012), pág. 22.

- 4) Tendrán prioridad las iniciativas — privadas y públicas — que generen empleo masivo, con amplio espectro de localización regional y local.
- 5) La micro, pequeña y mediana empresa — agroindustrial, industrial y de servicios — tendrá tratamiento especial por su importancia en la generación de empleo y en el desarrollo del emprendimiento.
- 6) Se considerará de alta importancia el mejoramiento de la inserción de Honduras en los mercados internacionales para lo que se diseñarán estrategias de comercialización apropiadas en sectores generadores de empleo.
- 7) Se priorizará el mundo rural. Para ello se invertirán recursos en el diseño de una estrategia de desarrollo global del sector rural.
- 8) Se afinará la receptividad gubernamental para con los empleadores y trabajadores rurales por medio del diálogo social para asegurar instrumentos de política y acción pertinentes y de amplia aceptación.
- 9) El mejoramiento de la empleabilidad de la fuerza laboral — especialmente de jóvenes y mujeres — a niveles de alta competitividad en el mercado laboral regional debe ameritar una atención mayor a la actual.
- 10) Se promoverá mecanismos institucionales que integren intervenciones relativas al empleo y la protección social con aprovechamiento de sus sinergias.
- 11) Las instituciones del mercado de trabajo se mantendrán permanentemente fortalecidas como garantía fundamental del trabajo decente. Entre otras acciones, se actualizará la normativa laboral, se fortalecerán las prerrogativas de la STSS como árbitro y garante frente a los desequilibrios de la relación entre la empresa y sus trabajadores, se rescatará el papel del salario mínimo como instrumento de reducción de la pobreza, y se modernizará y ampliará la seguridad social.

Política de protección social

Desde marzo de 2012, Honduras cuenta con una Política (explícita) de protección social. Por este motivo resulta más importante describir lo fundamental de esta política e identificar algunos vacíos: entre ellos, la ausencia del concepto de «piso de protección social» como lo entiende la OIT. En las circunstancias actuales del país este concepto amerita ser colocado como eje de la ejecución de la Política de protección social.

Piso de protección social

El piso de protección social es un conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y capacitando a las personas a lo largo del ciclo de vida.

La Recomendación núm. 202 sobre pisos de protección social (2002) señala que «los pisos de protección social constituyen conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social». Igualmente, indica: «Las garantías básicas de seguridad social deberían establecerse por ley. La legislación nacional debería especificar la gama, las condiciones de elegibilidad y los niveles de las prestaciones que dan efecto a estas garantías».

El piso de protección social resultará de un acuerdo nacional en torno a garantías mínimas de protección social que se consideren viables teniendo en cuenta las condiciones de desarrollo del país. La decisión se tomará con base en información sobre lo que ya se tiene, a lo que se aspira y sus costos.

La OIT recomienda que el piso de protección social considere al menos cuatro garantías ⁸:

- 1) Asistencia sanitaria esencial universal.
- 2) Seguridad del ingreso para niños.
- 3) Seguridad del ingreso para adultos mayores y personas con discapacidad.
- 4) Políticas para las personas en edad de trabajar que no pueden generar suficientes ingresos en el mercado de trabajo.

La OIT también ha desarrollado una metodología de estimación de costos del piso de protección social. Como estudio complementario a este documento, se presenta un cálculo de los costos del piso de protección social que en Honduras resultaría de aceptar las garantías mínimas antes listadas en varios escenarios posibles.

La implementación del piso de protección social es progresiva. Se negocia de forma tripartita gradualmente en función de la capacidad del país para sostener un sistema de protección social más ambicioso.

Lineamientos de un Plan de acción nacional de empleo y protección social

El objetivo del plan es lograr la promoción de empleos de calidad en los sectores más prometedores de empleo — particularmente en el área rural —, y la protección social de la población, especialmente la de mayor vulnerabilidad.

Los objetivos específicos del plan apuntan a proponer los programas considerados clave. A continuación se presenta un resumen de los lineamientos del plan.

⁸ OIT: *Extensión de la seguridad social a todos. Una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas* (Ginebra, 2009).

Lineamientos generales del Plan de acción nacional de empleo y protección social: Programas, medidas y ámbito o modalidad de aplicación			
<p>Eje articulador: El piso de protección social</p> <p>... garantías de seguridad social básicas para que, durante su ciclo de vida, todas las personas necesitadas puedan costearse una atención de salud esencial y puedan tener acceso a ella, y gozar de una seguridad del ingreso que se eleve como mínimo a un nivel definido en el plano nacional. Las políticas relativas al piso de protección social deberían tener por objeto facilitar un acceso efectivo a bienes y servicios esenciales, promover una actividad económica productiva y aplicarse en estrecha coordinación con otras políticas de promoción de la empleabilidad, reducción de la informalidad y la precariedad, creación de empleos decentes y promoción de la iniciativa empresarial ⁹.</p>			
Componentes del piso de protección social	Programas relacionados con los objetivos específicos	Medidas o implicaciones	Ámbito o modalidad de aplicación N = Nacional LR = Local rural LU= Local urbano-marginal
Garantías básicas (OIT, 2009b)			
<ul style="list-style-type: none"> ■ Asistencia de salud esencial universal 	<ul style="list-style-type: none"> Salud básica (más cobertura, más calidad) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Orientar el sistema de salud a la prevención. ■ Crear un Plan de salud integral, comunitario y familiar. 	<ul style="list-style-type: none"> N LRU
<ul style="list-style-type: none"> ■ Seguridad del ingreso para niños 	<ul style="list-style-type: none"> Reforma y consolidación de los sistemas de seguridad social (más cobertura, más calidad) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Elaborar un plan progresivo para alcanzar la norma mínima establecida en el Convenio núm. 102 de la OIT y las metas de seguridad social de la Visión de País 2010-2038. 	<ul style="list-style-type: none"> N
<ul style="list-style-type: none"> ■ Seguridad del ingreso para adultos mayores y personas con discapacidad 	<ul style="list-style-type: none"> Bono 10 Mil y otras medidas complementarias 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Promover, vigilar el cumplimiento: Veeduría social. ■ Establecer criterios de aplicación y mecanismos de entrega transparentes. ■ Fortalecer el Sistema Único de Focalización de Programas Sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> LRU N N
<ul style="list-style-type: none"> ■ Políticas no contributivas dirigidas a personas en edad de trabajar que no pueden generar ingreso suficiente 	<ul style="list-style-type: none"> Registro Único de Beneficiarios 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Crear una ficha única de protección social. ■ Integrar las bases de datos existentes. ■ Incluir los beneficiarios de programas contra el desempleo y de fortalecimiento de la economía agrícola familiar. 	<ul style="list-style-type: none"> N N N + LRU
Políticas inclusivas de empleo productivo	Atención a la población pobre en condiciones de desocupación	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fortalecer el Servicio Nacional de Empleo. ■ Apoyar el proyecto Proempleo siguiendo las recomendaciones del GAN. ■ Descentralizar los servicios de empleo incluyendo planes de desarrollo municipal de los municipios económicamente más dinámicos. 	<ul style="list-style-type: none"> N N LRU
	Programas de generación de empleo intensivo y de infraestructura intensivos en empleo (PIIE)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Inventario de la oferta de programas que generan empleos de forma masiva. ■ Revisar acciones contempladas en el Plan de Empleo Digno 2008-2015. ■ Dirigir los programas a modernizar la infraestructura productiva y de comercialización de regiones poco conectadas a mercados 	<ul style="list-style-type: none"> N + LRU LRU LR
	Estrategia de apoyo a la agricultura familiar	<ul style="list-style-type: none"> ■ Contemplar objetivos empresariales y de creación de empleos. ■ Articular a planes de desarrollo municipal. ■ Incentivar la producción de alimentos. ■ Contar con apoyos complementarios: Servicios de desarrollo empresarial, crédito, riesgo, transferencias de ingreso. ■ Apoyarse en experiencias recientes o en curso (tipo PACTA, ComRural, Lempira Sur, etc.). ■ Integrar a todas las instituciones del sector con alcance nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> LR

⁹ OIT: *El impulso del desarrollo rural a través del empleo productivo y el trabajo decente: Aprovechar los 40 años de experiencia de la OIT en las zonas rurales*. 310.ª reunión del Consejo de Administración (Ginebra, 2011), párrafo 9.

	Revisar y mejorar la eficiencia del apoyo a la MIPYME	<ul style="list-style-type: none"> ■ Operar el Fondo MIPYME. N ■ Revisar y mejorar funciones de entidades relacionadas con financiamiento. N ■ Crear base de datos sobre cajas rurales. N ■ Aprobar el reglamento de la Ley MIPYME. N ■ Revisar, con propósitos de rescatar lecciones aprendidas, experiencias recientes de apoyo a las MIPYME. N ■ Hacer funcionar el Programa nacional para el encadenamiento, productividad y competitividad de la MIPYME y su cartera de proyectos. N ■ Cumplir el Artículo 25 de la Ley MIPYME (30 por ciento de compras del sector público). N ■ Poner en operación un Sistema de sistematización y seguimiento de la MIPYME. N
	Formación profesional	<ul style="list-style-type: none"> ■ Organizar el Sistema Nacional de Formación Profesional, cuya rectoría recaiga en el INFOP, y se aproveche y amplíe la oferta actual de formación profesional. N ■ Cumplir la meta del Plan de Gobierno 2012-2014 de capacitar a 30.000 jóvenes para trabajar en los sectores más dinámicos de la economía. N ■ Articular las principales acciones de formación profesional en el sector rural y urbano-marginal con acciones de protección social dirigidas a estos mismos sectores. LRU ■ Articular los planes municipales de educación con los planes de capacitación y formación profesional. LRU ■ Definir los mecanismos de coordinación relacionados con servicios de colocación y procesos de simplificación administrativa. N + LRU ■ Formular el Plan de acción inmediata definiendo metas de capacitación e inserción laboral. N
	Aumentar el respeto a la normativa laboral	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aumentar la capacidad de inspectoría de la STSS. N ■ Coordinar con gobiernos locales para ensayar la capacitación de las municipalidades en servicios de empleo y normatividad laboral. LRU ■ Contar con un plan de divulgación de normativas laborales y de protección social. N y LRU
Otros	Promoción de la responsabilidad social empresarial	<ul style="list-style-type: none"> ■ Elaborar un inventario de oferta actual y potencial. N ■ Firmar el acuerdo con el COHEP con propósitos de sistematización y coordinación. N
	Sistema de seguimiento de la Política integrada de empleo y protección social	<ul style="list-style-type: none"> ■ Crear la Comisión ejecutiva de empleo y protección social (a instancias del CES y la STSS) para desarrollar y apoyarse en el sistema específico de seguimiento y evaluación. N ■ Crear la Mesa sectorial nacional de empleo y protección social y Mesas regionales y de concertación local de empleo y protección social. N y LRU ■ Incorporar al CES en el Sistema de monitoreo y evaluación de la Política de protección social. N

1. Introducción

En las agendas del Consejo Económico y Social (CES) y de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS) ha estado incluido la propuesta de una Política nacional de empleo y de protección social. Para ello, inicialmente se pensó en la colaboración de interlocutores sociales e instituciones clave como la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Educación y los Servicios de Empleo. Con este mismo propósito, el CES y la STSS buscaron el apoyo técnico de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el marco del programa de cooperación entre la Unión Europea (UE) y la OIT **Mejorar la protección social y promover el empleo** (Proyecto INT/009/006/EEC)¹⁰.

Para el CES el objetivo de la Política nacional de empleo y de protección social es promover el empleo pleno productivo y libremente elegido tal y como lo estipula el Convenio núm. 122 sobre la política del empleo (1964), ratificado por Honduras en 1980. De esta manera se implementarían los compromisos asumidos por Honduras en el citado convenio así como también estipulados en otros documentos marco de la OIT tales como el Programa Global de Empleo, adoptado por el Consejo de Administración de la OIT en marzo de 2003; el Pacto Mundial para el Empleo, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2009; y la Declaración de la OIT sobre justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2008.

En el campo de la protección social, Honduras ratificó en diciembre de 2011 (depositado el 1 de noviembre de 2012) el Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima) (1952). Además, en el marco de la Visión de País Honduras ha establecido metas progresivas de ampliación de cobertura de la protección social hacia el año 2038.

El interés del CES por este tipo de política ha coincidido con varias iniciativas emanadas desde la Presidencia de la República y el Congreso Nacional. En orden cronológico destacan cinco:

Propuesta Plan Nacional para la Generación de Empleo Digno en Honduras

Surgió a propuesta de la Administración Zelaya (2006-2009), con el apoyo inicial de varias carteras ministeriales: entre ellas, la Secretaría de Industria y Comercio y la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, antes de la conformación de la Mesa Sectorial de Empleo. Fue elaborada con el apoyo de OIT y BID¹¹. Dicha propuesta contemplaba crear 400 000 empleos permanentes y de calidad y 757 000 empleos temporales en el período 2006-2009 y de 650 000 empleos dignos y 1 150 000 empleos temporales hacia 2015. Esta propuesta representó el esfuerzo más serio por vincular la creación de empleo (incluyendo metas de protección social) a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza¹². Aunque las

¹⁰ Este proyecto forma parte de uno más amplio que también incluye Burkina Faso y Camboya.

¹¹ Véase: <http://www.undp.un.hn/MIGenero/Docs/Cap1/Propuesta%20Plan%20Nacional%20Empleo%20Digno%20en%20Honduras.pdf>.

¹² La crítica principal que se hizo a la versión original de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza fue la ausencia de un vínculo claro con el problema del empleo.

cifras quedaron plasmadas como metas de gobierno (Decreto Ejecutivo núm. PCM 05-2007), este plan quedó sin evaluación posterior.

Plan de Acción para promover el empleo juvenil en Honduras

Se originó de una iniciativa conjunta de la STSS y el Instituto Nacional de la Juventud, y contó en un principio con el apoyo del proyecto PREJAL de la OIT. En seguimiento a la propuesta técnica¹³, se creó la Comisión Coordinadora del Plan, conformada por representantes de la Dirección Nacional de Empleo y del Observatorio del Mercado Laboral — ambas, dependencias de la STSS —, del Instituto Nacional de la Juventud, de la Cooperación Alemana y del proyecto PREJAL de la OIT. En agosto de 2011, el Presidente de la República hizo pública esta iniciativa e informó que el Programa Conjunto Desarrollo Humano, Juventud, Empleo y Migración (PCJEM) — promovido por el Sistema de las Naciones Unidas y el Fondo Español para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) — apoyaría al Plan, en coordinación con la STSS y el actual Ministerio de la Juventud.

El Plan de Empleo Juvenil 2011-2013 busca armonizar los mandatos, acciones y recursos de los actores gubernamentales, empresariales y laborales para generar condiciones que faciliten la capitalización de la capacidad innovadora de la juventud meta en la creación de más y mejores opciones de empleo y autoempleo. El plan contempla estrategias de asociación, encadenamientos productivos, acceso a educación técnica, herramientas tecnológicas de comunicación y activos productivos en el marco de una institución rectora fortalecida.

Visión de País 2010-2038. Plan de Nación 2010-2022

Esta iniciativa nació en el Congreso Nacional en los primeros meses de 2009. Buscaba responder a la aspiración de varias organizaciones de la sociedad civil y del Gobierno por contar con un horizonte de planificación a largo plazo. Contó con el apoyo de todos los partidos políticos representados en el Congreso y a pesar de la crisis política que dividió a este poder del Estado, se logró acordar, en noviembre de 2009, que la nueva administración gubernamental que comenzaría en enero de 2010 enmarcaría sus acciones en la Visión de País para 2038 y el Plan de Nación para 2022 que el Congreso estaba aprobando. De esta manera, siete administraciones sucesivas estarían comprometidas a alcanzar las metas trazadas. Como se mostrará más adelante, en la Visión de País y el Plan de Nación, el empleo y la protección social son temas relevantes.

Gran Acuerdo Nacional por un Crecimiento Económico con Equidad Social¹⁴

El 29 de septiembre de 2011 el Gobierno convocó a un diálogo tripartito — organizaciones de empleadores, de trabajadores y campesinos y entidades gubernamentales — para consensuar medidas anticipatorias a los impactos de la crisis económica que afectaba entonces principalmente a los Estados Unidos de América y a Europa. En dicho documento también destacan medidas relacionadas con la creación de empleo y la protección social.

¹³ OIT: *Trabajo decente y juventud. Honduras* (San José, 2010).

¹⁴ Véase: <http://www.plandenacion.hn>.

Propuesta de una Política de protección social

Esta iniciativa tuvo su origen en las llamadas Mesas Sectoriales llevadas a cabo durante las administraciones Maduro (2002-2005) y Zelaya (2006-2009). Dichas mesas discutieron varios problemas relacionados al desarrollo socioeconómico de Honduras; entre ellos, el empleo y la protección social. La Mesa Sectorial de Protección Social pudo consensuar la *Política de protección social 2008* y un anteproyecto de ley para la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS), a la que se le encargaría la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia social y de reducción de la pobreza. El Congreso Nacional creó la SDS en 2008 y ratificó esta decisión en 2009 (Decreto núm. 193-2009). Desde su instalación en 2010, la SDS asumió la responsabilidad de lograr la aprobación de la Política de protección social¹⁵. Como parte de este esfuerzo, la SDS convocó al diálogo inicialmente a las mismas organizaciones que habían formado parte de la Mesa Sectorial de Protección Social, representación que luego amplió con nuevos interlocutores¹⁶. También creó el Comité Técnico de Protección Social, a cuyo cargo se puso la finalización y consenso del documento de Política de protección social. Este cometido se logró, pasó los filtros del Gabinete Social y del Consejo de Ministros. El Consejo de Ministros aprobó la Política de protección social el 8 de marzo de 2012, con motivo del Día internacional de la mujer.

De acuerdo con sus enunciados, la Política de protección social «permitirá reducir gradualmente la pobreza, la pobreza extrema, la vulnerabilidad y la exclusión social de la población sujeto de la PPS, mediante la articulación de acciones estratégicas en materia de prevención, mitigación y superación de riesgos sociales, económicos y naturales».

El presente documento propone las líneas generales de un Plan de acción nacional de empleo y protección social en Honduras. Más concretamente, organiza una agenda para integrar, dar coherencia y coordinar temas seleccionados de empleo y protección social ya previstos en otros documentos oficiales: la Visión de País 2010-2038 y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2022, el Gran Acuerdo Nacional por un Crecimiento Económico con Equidad Social (2012) y en compromisos internacionales ratificados por Honduras como los Convenios de la OIT núm. 122 sobre la política del empleo (1964) y núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima) (1952). Para llegar a esta propuesta, el documento primero diagnostica el contexto económico y social del país, la situación del empleo y la protección social y el estado de las políticas al respecto. Posteriormente presenta reflexiones y lineamientos que pueden dar lugar a una Política integrada de empleo y protección social que sirven de base a las líneas generales del plan.

Igualmente, el documento promueve la protección social desde un enfoque integral e incluyente de acuerdo al ciclo de vida, a través de la interacción y articulación con la seguridad social, asistencia social, seguridad alimentaria, servicios de salud, educación, mercado laboral y otras políticas, programas y proyectos encaminados a la atención de la población sujeto de esta.

En breve, el documento unifica legislación y acciones en curso relacionadas con el empleo y la protección social para lograr una visión integrada y asegurar sinergias que consoliden y amplíen progresivamente los derechos ciudadanos correspondientes.

¹⁵ En 2006 se había creado el Subgabinete de Protección Social que formaba parte del Gabinete Social.

¹⁶ La Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, UNAH, CONEANFO, SEDINAFROH, SJDH, Grupo Sociedad Civil, CIARH, ANAMH, COMPAH, IHSS, Child Fund, FOPRIDEH, Secretaría de la Presidencia, Puente al Desarrollo, IHNFA, INAM y Banco Mundial, entre otros.

Recuadro 1.

¿Qué es una política nacional de empleo? ¿Cuál es su importancia?

Una política nacional de empleo es una visión concertada y coherente de los objetivos de empleo de un país y de las formas de lograrlo.

El gobierno impulsa las intervenciones hacia unos desafíos y oportunidades claramente identificados, con objetivos específicos y resultados — cualitativos y cuantitativos. Estas intervenciones son parte de plan acordado por todas las partes interesadas, que escogen de entre las alternativas y bajo unas condiciones determinadas.

La implementación estas políticas va más allá de la responsabilidad de un ministerio: son la responsabilidad de un conjunto de actores, desde el gobierno central hasta los gobiernos locales y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Una política nacional de empleo es una propuesta global a medio o largo plazo construida a partir de un análisis exhaustivo de la situación de empleo del país y de una amplia discusión de las opciones disponibles para crear trabajo decente. Puede tomar varias formas: desde declaraciones generales de carácter constitucional hasta declaraciones específicas y detalladas con carácter de legislación secundaria e instrumentos de política. Igualmente, pueden formar parte de estrategias nacionales. En Honduras, por ejemplo, el Decreto ejecutivo núm. PCM 05-2007 integró el Plan Nacional de Generación de Empleo Decente en la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

Formular una política nacional de empleo puede servir para muchos propósitos: uno de ellos es la propuesta de una visión y de un marco coherente para todas las intervenciones y las organizaciones y personas interesadas en el tema. Asimismo, puede ser un medio para conseguir que los gobiernos locales y el gobierno central trabajen juntos; para llamar la atención a ciertos asuntos críticos, para ponerse de acuerdo en acciones prioritarias y asignar responsabilidades. Igualmente, puede ser un medio para tomar en cuenta la visión de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y lograr así su apoyo ¹⁷.

La resolución de la discusión general de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre el objetivo estratégico del empleo (junio de 2010) subraya la importancia de la política del empleo y su interrelación con la protección social: «No puede realizarse plenamente el potencial de crecimiento económico y social de una sociedad si las personas no gozan de un régimen mínimo de protección social». En esa misma línea se formulan el Programa Global de Empleo (2003), la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) y el Pacto Mundial para el Empleo (2009).

De hecho, el empleo también está ocupando un lugar importante en la agenda política internacional. Los líderes del G20 reconocen cada vez más el papel de las políticas de empleo en la dimensión humana de la crisis económica y financiera. El Consenso de Seúl sobre Desarrollo para un Crecimiento Compartido, acordado por los líderes del G20 en la cumbre de noviembre de 2010, representa un paso importante en los marcos macroeconómicos a favor del empleo.

Fuente: <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/employment-policy/lang-es/index.htm>.

¹⁷ OIT: *Guide for the formulation of national employment policies* (Ginebra, 2012), págs. 15-16. Traducción libre.

Recuadro 2.
¿Qué es la protección social?

La seguridad social es la protección que proporciona la sociedad a sus miembros mediante una serie de medidas públicas para protegerlos de carencias económicas y sociales que pueden obedecer a la inexistencia, o a una reducción radical, de los ingresos del trabajo a causa de diferentes eventualidades (enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, invalidez, vejez y muerte del sostén de la familia); proporcionar asistencia médica, y facilitar prestaciones a las familias con hijos.

La protección social es más amplia que la seguridad social: también incluye medidas tradicionales de seguridad social tales como la asistencia social y el seguro social. Cabe señalar que de una sociedad a otra existen diferencias significativas en cuanto a la definición y el enfoque de la protección social. Los distintos valores, culturas y tradiciones, así como la estructura institucional y política, inciden en la definición de la protección social y en la manera en que deber brindarse. El alcance de la definición de la OIT es más amplio que el de las definiciones adoptadas por algunos países, lo que no implica un juicio de valor.

El enfoque de la OIT en materia de protección social fue y sigue siendo modelado por la estructura tripartita, propia de la organización, en la que gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen el mismo derecho a opinar sobre la formulación de sus políticas y la elaboración de sus programas. La OIT siempre ha reconocido la existencia de varios actores en el ámbito de la protección social y, por lo tanto, el diálogo social y las alianzas son fundamentales para sus operaciones y esfuerzos en aras a una verdadera protección social para todos.

Más recientemente la OIT utiliza el concepto de **piso de protección social**, que la Conferencia Internacional del Trabajo de 2011 definió como:

... garantías de seguridad social básicas para que, durante su ciclo de vida, todas las personas necesitadas puedan costearse una atención de salud esencial y puedan tener acceso a ella, y gozar de una seguridad del ingreso que se eleve como mínimo a un nivel definido en el plano nacional. Las políticas relativas al piso de protección social deberían tener por objeto facilitar un acceso efectivo a bienes y servicios esenciales, promover una actividad económica productiva y aplicarse en estrecha coordinación con otras políticas de promoción de la empleabilidad, reducción de la informalidad y la precariedad, creación de empleos decentes y promoción de la iniciativa empresarial.»

Contenido del documento

La STSS, con el apoyo del proyecto *Mejorar la protección social y promover el empleo* convocó al Taller de revisión y valoración de los estudios de empleo y protección social en Honduras (Tegucigalpa, 5-9 de septiembre de 2011), al que invitaron a representantes tripartitos¹⁸, de la Unión Europea y a especialistas y consultores de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En el taller los participantes analizaron los resultados de dos investigaciones sobre empleo y gasto en protección social en Honduras¹⁹, discutieron las políticas prioritarias, y se capacitaron en instrumentos de diagnóstico. Sobre esta base se dio inicio a la preparación del presente Plan para ser ejecutado por el CES con el acompañamiento de la STSS y la SDS.

¹⁸ Por parte del Gobierno de Honduras asistieron al taller miembros del Consejo Económico y Social y la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, el Gabinete Social, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Industria y Comercio, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la Corte Suprema de Justicia y la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Por parte de la empresa privada participaron representantes del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) y de la Asociación de la Industria Maquiladora de Honduras. Al coincidir el taller con otros eventos importantes convocados por el GdH varias representaciones invitadas no pudieron asistir; entre ellas, tres grandes centrales obreras del país.

¹⁹ Klein, E.: *Consideraciones para definir una política de empleo para disminuir la pobreza en Honduras* (Tegucigalpa, 2011); Perdomo, R: *Protección social en Honduras* (Ginebra, OIT, 2012).

Posteriormente, el 10 de mayo de 2012, se presentó un borrador de este documento al Pleno del Consejo Económico y Social y se discutió su contenido con diferentes audiencias tripartitas en tres talleres que tuvieron lugar en San Pedro Sula (11 de mayo) y Tegucigalpa (14 y 15 de mayo). De estos eventos surgieron comentarios y sugerencias que han servido de base para modificar el documento y presentar esta nueva versión borrador.

El documento contiene seis secciones. La primera, de introducción. La segunda expone un diagnóstico de la situación de la economía y la sociedad hondureña en la última década. El diagnóstico incluye descripciones del nivel de pobreza, el comportamiento del mercado laboral y el estado de la protección social ²⁰. La tercera sección identifica los problemas considerados prioritarios y propone las políticas respectivas para resolverlos. La cuarta sección revisa las acciones en curso y la posibilidad de construir sobre ellas. La quinta sección propone lineamientos de corto y medio plazo para un Plan de acción nacional de empleo y protección social. La sección final presenta una recapitulación del documento.

²⁰ El diagnóstico se basa en los trabajos ya mencionados de Klein (2011), Perdomo (2011), Auguste (2008) y del Cid (2011). Cuando se utilizan otras fuentes se indican las citas respectivas.

2. Análisis de la situación

2.1. Contexto económico y social

Crecimiento cíclico con resultados modestos

Honduras ocupa el lugar 106 en el rango de Desarrollo Humano mundial ²¹. En 2009 el PIB se estimó en 14.176 millones de dólares y el PIB per cápita en 1.800 (método Atlas), o sea, es un país de ingreso medio-bajo ²².

Aunque oscilante, el crecimiento económico del país ha sido históricamente bajo. Durante el período 1960-2000 la tasa anual promedio de crecimiento económico per cápita se mantuvo en apenas el 0,8 por ciento ²³. La primera década del nuevo milenio se inició dentro de esos parámetros de crecimiento bajo: del 0,6 por ciento en el período 2000-2001. Sin embargo, paulatinamente creció hasta tasas anuales de entre 3,9 y 4,4 por ciento en el período 2004-2007. Durante 2008 y 2009 el impulso económico se vio nuevamente frenado por la crisis en Norteamérica y Europa y la crisis política interna. En 2010 y 2011 el país volvió a recuperar ritmo sobre bases modestas.

Cuadro 1. Indicadores económicos básicos. 2001-2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB per cápita ^{1,2}	0,6	1,7	2,5	4,1	3,9	4,4	4,1	2,2	-4,1	0,5
Inflación ²	8,8	8,1	6,8	9,2	7,7	5,3	8,9	10,8	3,0	5,8
Salario mínimo real ²	2,5	2,1	8,6	0,8	5,8	5,1	2,8	0,2	70,4	0
Desempleo	5,9	6,1	7,6	8,0	6,5	4,9	4,0	4,1	4,9	6,4
Trabajo independiente y familiar auxiliar	3,0	3,5	-12,4	11,3	10,2	2,5	6,9	4,5	12,5	8,6
PIB per cápita (en dólares)	1 172	1 174	1 200	1 262	1 356	1 482	1 640	1 802	1 800	1 914

¹ A precios constantes del año 2000.

² Variaciones anuales en porcentajes.

Fuentes: Los indicadores de PIB per cápita, inflación, salario mínimo real y desempleo, tomados de CEPAL: *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2010*. (Santiago de Chile, 2010); para 2010 son estimaciones preliminares en CEPAL: *Balance preliminar de las economías de América Latina*, (Santiago de Chile, 2011).

Los datos del trabajo independiente y familiar auxiliar provienen de las Encuestas de Hogares del INE.

Los datos del ingreso per cápita, tomados del Banco Central de Honduras (http://www.bch.hn/pib_base2000.php).

Los problemas experimentados en 2008 y 2009 tuvieron sus antecedentes en el aumento de los precios del petróleo y los alimentos, la crisis económica internacional que hizo caer los niveles de exportaciones (maquila, productos agropecuarios) y de la inversión extranjera, la situación política interna y los efectos de la sequía causada por el fenómeno

²¹ PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano* (Nueva York, 2010).

²² BCH: Memoria 2009. (Tegucigalpa, 2010); véase también: <http://datos.bancomundial.org/pais/honduras>.

²³ Banco Mundial: Honduras. *Drivers of Sustainable Rural Growth and Poverty Reduction in Central America*. Vol 1 (Washington, 2004).

meteorológico El Niño ²⁴. La crisis internacional también impactó en las remesas, particularmente las provenientes de los Estados Unidos, al aumentar el desempleo de los migrantes hondureños. El nivel de remesas cayó desde los 3.021 millones de 2008 hasta los 2.475,7 en 2009 ²⁵.

Durante esta década los trabajadores asalariados experimentaron deterioro de sus ingresos ²⁶. El reajuste del salario mínimo en 2009 (70,4 por ciento) alteró radicalmente. El Cuadro 1 muestra el rezago en la evolución del salario mínimo con respecto a la variación en los precios. Con la excepción de 2003 y 2009, el reajuste en el salario mínimo histórico fue inferior a la inflación del año anterior, que es el parámetro utilizado en el país para las discusiones acerca del salario mínimo ²⁷.

Honduras es el segundo país — de entre 37 con información disponible — en el que ha aumentado la proporción de los salarios bajos desde mediados de la década de los noventa. Los salarios bajos se definen como aquellos inferiores a los dos tercios de la mediana de los salarios. El estudio permite observar que 25 de los países bajo estudio siguieron la misma tendencia que Honduras ²⁸.

Los salarios bajos se asocian con inestabilidad en el empleo, con los empleos informales y, en general, afectan más a los que tienen menos años de educación formal, a las mujeres, a los jóvenes y a los adultos mayores. La desigualdad salarial es un indicador de la desigualdad del ingreso, por lo que el aumento del primero sugiere una subida del segundo.

Los niveles de desempleo, subempleo visible y subempleo invisible en Honduras delatan la incapacidad histórica del sistema para proveer empleo suficiente para a la oferta potencial. Además, como antes se indicó, la mayor parte de los ingresos por trabajo son bajos en Honduras debido a su relativamente alta proporción de población agrícola y urbana en condiciones de baja productividad y casi nulo acceso a la economía globalizada moderna ²⁹. La Sección 2.2 desarrolla el tema del empleo con más detalle.

²⁴ BCH: *Memoria 2009* (Tegucigalpa, 2010).

²⁵ BCH: *Remesas familiares enviadas por hondureños residentes en el exterior y gastos efectuados en el país durante sus visitas. Informe de Encuesta enero 2010* (Tegucigalpa, 2010), pág. 12.

²⁶ Sin considerar, además, que el incumplimiento del salario mínimo es bastante generalizado; sobre todo, en las áreas rurales.

²⁷ En las negociaciones del salario mínimo de finales de 2011 se ha introducido también el criterio de productividad.

²⁸ OIT: *Global wage report 2010-2011. Wage policies in times of crisis* (Ginebra, 2010), pág. 34.

²⁹ Escobar, L.: *Honduras: espacio fiscal para la inversión social y productiva* (Tegucigalpa, PNUD, 2010), págs. 11-12.

Política macroeconómica insuficiente para generar niveles apropiados de crecimiento y empleo digno

La política fiscal de Honduras — y del conjunto de América Central — tiene niveles de inversión social y en infraestructura insuficientes con respecto a las necesidades del crecimiento sostenido con bienestar y equidad ³⁰.

La economía de Honduras mostró en la década pasada tasas de inflación elevadas e inestables y alta vulnerabilidad a las variaciones de precios internacionales. Esta situación se adjudica en parte a la apertura de la economía y a la política monetaria, que al establecerse como de cambio fijo, no pudo jugar un papel anti inflacionario ³¹.

Por otro lado, los estímulos a la inversión extranjera con la apertura económica y un clima internacional favorable hicieron que esta se elevara en el período 2000-2007 por encima del promedio de los países centroamericanos y de otros países latinoamericanos: el 28,2 por ciento frente al 23,2 y al 21,6 por ciento del PIB, respectivamente. La mayor parte de esta inversión provino del sector privado: 22 por ciento del PIB frente al 4,6 por ciento del sector público. Como contrapartida a este alto nivel de inversión, siguió un saldo deficitario en la cuenta corriente de la balanza de pagos al predominar las importaciones por sobre las exportaciones (véase el Cuadro 3). Esto habría de incidir, como en períodos anteriores, en el aumento de la deuda externa.

Más del 80 por ciento de la deuda pública fue deuda externa: algo más de 2.317 millones de dólares a finales de 2008. En 2004 era el doble, pero en el ínterin medió el alivio otorgado por los mecanismos HIPC, Club de París y MDRI. Esto hizo que la deuda se tornara manejable: para 2008 los intereses se mantuvieron por debajo del 1 por ciento del PIB y la deuda representó menos del 3 por ciento del gasto total del Gobierno.

Un estudio conjunto del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial ³² aconseja que para ser sostenible el déficit fiscal en condiciones normales no debe sobrepasar el 1,4 por ciento del PIB anual. Esta restricción de endeudamiento es un punto importante que se debe considerar al diseñar políticas fiscales.

Las finanzas públicas de Honduras muestran niveles similares a otros países latinoamericanos, pero al igual que varios de ellos su eficiencia y eficacia son limitadas por una variedad de problemas.

La recaudación tributaria es regresiva al basarse más en impuestos indirectos (ISV) que gravan el consumo: representan el 60 por ciento de los ingresos tributarios, aproximadamente el 10 por ciento del PIB. El promedio de los impuestos directos es del 5 por ciento del PIB. Además, el peso de los impuestos al comercio exterior ha bajado al reducirse aranceles por la integración creciente del país en la economía mundial y regional. En 2008, los impuestos a las exportaciones representaron 7 por ciento del total recaudado: su importancia porcentual se redujo a la mitad con respecto al año 2000.

³⁰ *Ibid.*, e ICEFI: *La política fiscal en la encrucijada. El caso de América Central* (Ciudad de Guatemala, 2007).

³¹ Escobar (2010), pág. 12. Un análisis más minucioso y con visión regional se encuentra en el citado estudio del ICEFI (2007).

³² FMI/BM: *Joint World Bank/IMF Debt Sustainability Analysis* (Washington, 2006).

El impuesto sobre la renta tiene varias debilidades: grava mayoritariamente a las empresas y no tanto a las personas; además, el uso intensivo de las exenciones tributarias es un instrumento poco eficaz para atraer inversiones³³. Se estima en un 6 por ciento del PIB anual el monto de las exoneraciones, exenciones y dispensas: más de un tercio de los impuestos recaudados³⁴.

Otro indicador del aumento de la regresividad del sistema tributario hondureño³⁵ es que el número de contribuyentes que aportan el 80 por ciento o más de la recaudación disminuyó a menos de la mitad en seis años: pasó de poco más 2.000 contribuyentes en 2001 a poco más de 860 en 2007.

Como consecuencia, la década pasada disminuyó el porcentaje del PIB representado por los ingresos fiscales. Al mismo tiempo, las autoridades tributarias permanecían insuficientemente dotadas de instrumentos legales y recursos que facilitarían su labor. Todo esto impidió aumentar significativamente la inversión pública.

En lo relativo al gasto fiscal, el gasto corriente alcanzó una proporción que excedería el promedio regional del período 2005-2008.

A lo anterior se agrega la política de subsidios a personas y a empresas. En 2008 los subsidios alcanzaron los 226 millones de dólares (el 1,6 por ciento del PIB), un costo alto y con cuestionado impacto sobre la población pobre.

Estos instrumentos de política requieren revisión de cara a la sostenibilidad a largo plazo y con miras al crecimiento económico con empleos y equidad. Como los niveles de crecimiento económico y de empleo están directamente relacionados, estas políticas deberán garantizar cambios importantes en la estructura y dinámica del empleo. Durante la primera mitad de la década en mención, las tasas de desempleo y subempleo visible mostraron una tendencia al ascenso³⁶ como resultado de la desaceleración económica del país. Entre 2006 y 2008 estas tasas volvieron a descender (coyuntura de bonanza) para nuevamente crecer a partir de 2009. Como se argumenta en la Sección 2.2, estas tasas no deben hacer olvidar que a partir de 1998 (huracán Mitch) se acrecentó la migración de hondureños al exterior; la mayoría, en búsqueda de oportunidades de trabajo. Esto fue clara expresión de la incapacidad del sistema para proveer empleo en cantidad suficiente y con un nivel de remuneración satisfactorio³⁷.

³³ ICEFI: *La política fiscal en la encrucijada. El caso de América Central* (Ciudad de Guatemala, 2007), pág. 75.

³⁴ Escobar, L.: *Honduras: espacio fiscal para la inversión social y productiva* (Tegucigalpa, PNUD, 2010), pág. 20.

³⁵ *Ibid.*, pág. 21.

³⁶ Las tasas de desempleo y subempleo visible tuvieron promedios de entre el 3 y el 5,9 por ciento, respectivamente durante el período 2002-2007.

³⁷ La tasa de subempleo invisible (empleados de tiempo completo con remuneraciones por debajo del mínimo establecido) casi no cambia en la década, con un promedio de casi un tercio de la fuerza laboral ocupada.

La inversión extranjera directa fue afectada por la crisis internacional

Uno de los motores del crecimiento del país es la inversión extranjera directa (IED), que proviene mayoritariamente de los Estados Unidos de América, tuvo un significativo crecimiento durante la década pasada: pasó de 418 millones de dólares en 2000-2005 a 1 006 millones en 2008. Con la crisis financiera internacional y la crisis política interna en 2009 la IED bajó a casi la mitad, y en 2010 se recuperó un 52 por ciento con respecto al año anterior.

Honduras es el tercer país más receptor de IED en Centroamérica, después de Panamá y Costa Rica, que reciben más del doble. Sin embargo, durante la década la IED ha representado en Honduras un promedio cercano al 6 por ciento del PIB. Este porcentaje solo lo superan Panamá (9 por ciento) y Nicaragua (8 por ciento).

Al ser la IED aproximadamente la mitad de los capitales en la maquila, su fuerte caída en 2009 generó la eliminación de más de 16 000 puestos de trabajo (13 por ciento) que lentamente se han ido recuperando³⁸. En esta recuperación los sectores más dinámicos de la IED han sido, en orden de importancia, las telecomunicaciones, alimentos, textiles y confecciones.

Remesas: bajó el ritmo pero mantiene protagonismo

La principal fuente de divisas para Honduras son las remesas familiares de emigrantes hondureños en los Estados Unidos. El promedio de las remesas durante los primeros seis años de la década fue de un poco más de 900 millones de dólares y en 2008 el valor subió a 2 800 millones de dólares: el 20 por ciento del PIB y por encima del valor del total de las exportaciones de bienes, excluyendo la maquila. Pero la evolución ha sido notable en una década: desde el año 2000 (410 millones de dólares en remesas) se ha multiplicado por seis. Su contribución al ingreso de los hogares también es de gran importancia: representa un tercio del total de los ingresos. Por lo mismo, el impacto en la reducción de la pobreza es fuerte, aunque la mayoría de los emigrantes no provienen de los hogares más pobres, probablemente por el alto costo del traslado³⁹.

La balanza comercial se mantuvo deficitaria

El valor de las importaciones de bienes y servicios del país es mayor que las exportaciones. Este déficit se contrarresta con la IED y las remesas.

Del total de las exportaciones realizadas entre 2007 y 2009, la maquila exportó un promedio de 3 200 millones de dólares: casi el 60 por ciento de las exportaciones totales.

Del resto de las exportaciones de mercancías generales destaca en esos mismos años la contribución de cuatro productos del sector primario, que representaron el 40 por ciento del valor total de las exportaciones de mercancías generales: café, banano, aceite de palma, camarón y langosta (en orden de importancia).

³⁸ BCH: *Comportamiento de la industria de bienes para transformación (maquila) y actividades conexas en Honduras* (Tegucigalpa, 2010).

³⁹ BCH: *Consideraciones sobre las remesas familiares enviadas a Honduras* (Tegucigalpa, 2007).

Cuadro 2. Balanza comercial (2010) (en millones de dólares)

	2006-2007	2008	2009	2010
Balanza de bienes y servicios	-2 922	-4 581	-2 625	-3 117
Exportaciones	6 226	7 110	5 778	6 763
Importaciones	9 148	11 691	8 403	9 881

Fuente: BCH: Honduras en cifras. (Tegucigalpa, 2010).

2.2. Análisis del mercado laboral y la protección social

El diagnóstico del mercado laboral

A partir de la segunda mitad del siglo XX, y al igual que la mayoría de países en vías de desarrollo, la población de Honduras creció a una tasa promedio alta: 3,3 por ciento durante el período 1974-1988. Desde entonces, la tasa de crecimiento ha ido bajando paulatinamente hasta situarse actualmente en 2,21 por ciento. Se estima que para 2040 la población de Honduras crecerá a menos del 1 por ciento.

Las tasas de crecimiento poblacional alto se traducen en estructuras de edad bastante jóvenes (pirámide poblacional de base ancha), y hogares compuestos más por niños y jóvenes que por personas en edad de trabajar (altas tasas de dependencia). Al bajar el ritmo de crecimiento, la estructura de edad comienza a cambiar, la tasa de dependencia baja pero volverá a subir: esta vez por el aumento de la población envejecida.

Se estima que hacia el año 2025 la población menor de 15 años comenzará a reducirse en Honduras⁴⁰. Mientras tanto el país, uno de los principales desafíos de desarrollo del país es atender crecientes cohortes de niños y jóvenes y de población en edad de trabajar. Como también se sabe, las tasas mayores de fecundidad se dan en los hogares más pobres y, por ello, tienen altas tasas de dependencia. Este hecho se convierte en un círculo vicioso de pobreza persistente en el país; muestra también las interrelaciones entre el factor demográfico y el empleo.

La estructura del empleo en Honduras es similar al de la región, aunque tiene algunos rasgos propios.

En lo concerniente a la tasa de participación laboral, la situación de Honduras coincide con la regional. Un poco más de la mitad (el 54 por ciento en 2010) de la población en edad de trabajar es económicamente activa.

⁴⁰ “El bono demográfico tendrá su máximo entre el 2015 al 2040, porque en ese período (el país) tendrá relaciones de dependencia totales cercanas o inferiores a 60 inactivos por 100 potencialmente activos. Al mismo tiempo se estará llegando a la cúspide del número de nacimientos, que son los nuevos ingresos de la población. Al final de la ventana la relación de dependencia obtendría su menor valor pues el porcentaje de población en edades productivas alcanzará su mayor valor (...) Para poder aprovechar el bono demográfico el trabajo citado propone medidas en línea con el empleo (particularmente jóvenes y mujeres) y la protección social”. En Fondo de Población de las Naciones Unidas: *El cambio demográfico: Motor del desarrollo* (Tegucigalpa, 2009).

No obstante, la participación laboral de las mujeres es, junto a la de República Dominicana, la más baja de América Latina, aunque con tendencia al aumento (del 37 por ciento en 2010). La alta ruralidad del país y el pago de salarios más bajos en la agricultura seguramente explican esta baja participación laboral femenina en las áreas rurales (en las áreas urbanas, la participación es mayor). Además, la elevada cantidad de hijos por familia — en particular, en los hogares más pobres — es un obstáculo para la participación laboral de las mujeres.

Por su parte, la tasa de participación masculina está dentro de los rangos esperables al nivel de desarrollo del país. Pero es de destacar que, dentro de los parámetros regionales, es alta la participación de los más jóvenes y los adultos mayores de 65 años. Esto está asociado a la muy baja cobertura del sistema educativo, que provoca que los jóvenes participen en el mercado de trabajo a edad temprana en lugar de acumular más capital humano ⁴¹. Igualmente se asocia a la baja cobertura de la seguridad social, que no permite a los trabajadores de la tercera edad disfrutar de una jubilación.

Como indicador de subutilización laboral, la tasa de desempleo abierto por lo general es baja: del 6 por ciento en 2010. No sucede así con la tasa de subempleo por bajos ingresos, que alcanza niveles preocupantes: del 31 por ciento en 2010. Sin embargo, aun siendo baja, la tasa de desempleo merece atención porque — junto con el subempleo — apunta a la urgente necesidad de generar empleos nuevos y productivos. La falta de oportunidades para generar mayores ingresos es la causa principal del aumento de la emigración de hondureños hacia los Estados Unidos y Europa. Se estima que en 2010 hubo alrededor de un millón de emigrantes: casi un cuarto de la PEA.

El peso del empleo rural ha estado disminuyendo en la región, pero en Honduras todavía se mantiene alta (el 53 por ciento en 2010) y en crecimiento ⁴². Esto seguramente se relaciona con la expansión de la agricultura y del empleo no agrícola (comercio, servicios) en áreas rurales y periurbanas.

El porcentaje de la población trabajadora asalariada (del 43 por ciento en 2010) casi no ha variado en los últimos años y se mantiene por debajo del promedio regional ⁴³. Honduras figura entre los países latinoamericanos con menor proporción de empleo asalariado, solo superada por Nicaragua, Bolivia y Perú. Por el contrario, está entre los países con la proporción más alta de trabajadores por cuenta propia.

La economía informal es numéricamente importante. En 2009, el 58 por ciento de los empleos no-agrícolas eran informales. Si a esta cifra se agrega la cantidad de establecimientos agropecuarios asociados a la subsistencia — mayoritario en el área rural —, es fácil comprender la importancia de este tipo de empleos.

⁴¹ PNUD: *Informe sobre desarrollo humano Honduras 2008-2009: La juventud vista desde la juventud* (Tegucigalpa, 2009), pág. 113.

⁴² De todas maneras, buena parte de dicho crecimiento comprende empleos de mala calidad: gran porcentaje del subempleo y principalmente subempleo invisible se genera en el área rural.

⁴³ La población asalariada total del país tendió a decrecer en la década de los noventa (tasa de -1,6 por ciento) para crecer a una tasa del 2,8 por ciento anual en la década siguiente. El monto total de asalariados de todo el país es prácticamente el mismo en 2010 y en 1990.

Desde la perspectiva del empleo, los empleos informales alcanzan cifras sumamente altas. En 2009, el 74 por ciento de los ocupados en actividades no-agropecuarias tenían empleos informales⁴⁴. Honduras es uno de los países latinoamericanos con el porcentaje más alto de empleos informales: menos del 20 por ciento de los ocupados tienen algún tipo de cobertura de seguridad social, sin diferencias notables por género. De los empleos informales, el 17 por ciento está en establecimientos formales.

Contar con un empleo no es garantía para salir de la pobreza⁴⁵. La incidencia nacional de pobreza entre los ocupados fue del 60 por ciento en 2010⁴⁶.

Más la mitad de los ocupados pobres de Honduras se localizan en el sector primario (58 por ciento), un sector predominantemente masculino. La mayor parte de las mujeres ocupadas pobres trabajan en el comercio y, en menor proporción, en los servicios. La mayoría de los ocupados pobres del sector primario son trabajadores por cuenta propia (campesinos). En el sector secundario y el de servicios, la mayor parte de los pobres son asalariados (menos marcada en el primero, en el que destacan también los trabajadores por cuenta propia, igualmente pobres). En consecuencia, las actividades del sector rural — particularmente las agropecuarias — son grandes generadoras de pobreza masculina. En cambio, la pobreza femenina se vincula más al trabajo asalariado del sector servicios y al trabajo por cuenta propia de las actividades comerciales.

En cuanto a categorías ocupacionales, los trabajadores por cuenta propia y sus familiares son los más expuestos a la pobreza en todo el país y en todas las ramas de actividad. De los trabajadores de estas categorías, el 74 por ciento son pobres frente al 50 por ciento de los asalariados. La pobreza de los trabajadores por cuenta propia y sus familiares se concentra en la agricultura y, en menor grado, en la industria y la construcción. Esto vuelve crucial el diseñar políticas de empleo para la agricultura familiar para actuar con eficiencia en el combate de la pobreza.

⁴⁴ Para distinguir entre “economía informal” y “empleos informales” se acude aquí a dos tipos de definiciones conocidas en este tipo de estudios. La primera es la definición del PREALC, que acuñó el término de economía informal para referirse a “una forma de producir (...) que se define por su escaso capital, tecnología rudimentaria, y desconexión de los circuitos financieros formales, lo cual (...) determina una forma de utilización de la mano de obra (Tokman, 2004). Así que una forma de reconocer a la economía o establecimientos informales es mediante su tamaño (de la inversión y del número de empleados) y la forma de organización del trabajo. La segunda, o empleo informal, se refiere — en términos operativos — a los trabajadores sin acceso a la seguridad social de salud. O sea, es una visión que explica la informalidad o como consecuencia de legislación inadecuada y burocracia ineficiente (De Soto, 1986) o como resultado de la división internacional del trabajo, mediante la cual, con la finalidad de abaratar costos, empresas de países más avanzados subcontratan a empresas del tercer mundo en donde las relaciones laborales están fuera de la reglamentación estatal (Alejandro Portes, 1989). Véase: Chacaltana, J.: *Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centroamérica: Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Serie Macroeconomía del Desarrollo núm. 88. (Santiago de Chile, CEPAL, 2009), pág. 12.

⁴⁵ Klein, E.: *Consideraciones para definir una política de empleo para disminuir la pobreza en Honduras* (Tegucigalpa, 2011), pág. 18.

⁴⁶ La definición de pobreza que se utiliza en el país es la misma que la CEPAL y se basa en el costo de la canasta básica de alimentos (línea de pobreza), diferenciada para los sectores urbanos y rurales. En 2010 el Instituto Nacional de Estadística estimó estos costos en 1 379,0 lempiras mensuales por persona para el área rural y 2 647,1 para el área urbana (aproximadamente 73 y 140 dólares, respectivamente).

El hecho de que la ocupación no baste para superar la pobreza está relacionado con factores estructurales: por ejemplo, crecimiento económico insuficiente para absorber a toda la fuerza laboral efectivamente disponible. De igual forma, influyen otros factores institucionales como el alto nivel de incumplimiento del pago del salario mínimo, que afecta directamente a los asalariados.

Los convenios de la OIT sobre salario mínimo — Convenios núm. 26 (1928), núm. 99 (1951) y núm. 131 (1970) relacionados con métodos de fijación, en general y en la agricultura — nunca fueron ratificados por Honduras. La intención de estos convenios fue establecer un piso salarial para los trabajadores menos cualificados, buscando que el salario fuera efectivo y digno. Los criterios de la OIT para fijar los salarios mínimos son de dos tipos:

- i) Reconocer las necesidades de los trabajadores y sus familias con relación al nivel general de salarios nacionales, el costo de vida, las prestaciones de seguridad social y el nivel de vida relativo de otros grupos sociales.
- ii) Reconocer factores económicos como los niveles de productividad y competitividad de las empresas (conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo). El factor conciliador de ambos criterios es la productividad amplia, general, del proceso productivo (productividad de los factores productivos, de la gestión gerencial y administrativa, de la mano de obra, etc.).

En Honduras un factor de referencia importante para la determinación del salario mínimo ha sido el nivel de inflación. En este aspecto, y con la sola excepción de los años 2003 y 2009, el salario mínimo estuvo por debajo del nivel de inflación. En 2011 se llegó al acuerdo de incluir el criterio de productividad. Si bien el salario mínimo se ha mantenido en crecimiento y por encima de la línea de pobreza ⁴⁷, el alto grado de incumplimiento le ha restado eficiencia y eficacia como mecanismo de protección contra la pobreza.

En resumen, el país carece de una política nacional de empleo definida, global, con objetivos claros, recursos e instrumentos para alcanzarlos. Aun así, se han puesto en ejecución múltiples iniciativas — generalmente, incoherentes y desintegradas —, financiadas principalmente mediante préstamos y otras modalidades de la cooperación internacional, que bosquejan una política de empleo implícita o de hecho. No obstante, los fondos relacionados estrictamente con objetivos de empleo han sido limitados, sujetos a los vaivenes políticos y con poco impacto en población trabajadora beneficiada. Los programas han sido débilmente evaluados; por lo general, con evaluaciones administrativas.

El diagnóstico de la protección social

La protección social en Honduras ha abarcado tres funciones: salud, previsión social y asistencia social ⁴⁸.

El sistema de salud está formado por servicios del sector público y privado. El ámbito público comprende la Secretaría de Salud, el Instituto Hondureño de Seguridad Social

⁴⁷ Auguste, S.: *Política Laboral en Honduras. Su Impacto Social y su Vínculo con la Reducción de la Pobreza* (Tegucigalpa, UNAT, 2008).

⁴⁸ Este listado de funciones es el utilizado en el estudio de Perdomo (2011) y que sirve de base para esta sección.

(IHSS) y el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA). En el privado existen hospitales, clínicas, dispensarios, farmacias, fundaciones y organizaciones no gubernamentales que prestan servicios con subsidios públicos.

En total, el país dispone de 6 128 camas para la atención hospitalaria, equivalentes a 0,7 camas por cada mil habitantes. La cobertura insuficiente en atención hospitalaria; esto empeora con la dispersión de la población en un territorio bastante montañoso. En esta situación, la atención ambulatoria resulta crucial. En los últimos años se han puesto en marcha procesos de desconcentración que han permitido organizar servicios móviles mediante la oferta de paquetes básicos de salud.

Según estimaciones de la Secretaría de Salud, hay 2 500 establecimientos de salud. Con ellos, la Secretaría cubre al 57-60 por ciento de los habitantes; el Instituto Hondureño de Seguridad Social, al 11-14 por ciento; y el sector privado, a alrededor del 13 por ciento. De acuerdo a estos cálculos, quedaría sin cobertura de servicios de salud el 13-17 por ciento de la población (período 2000-2005).

Por grupos de edad, hay un déficit del 77 por ciento en atención a niños y niñas de 5-14 años de edad. En los grupos de 15-49 años y de 50 y más años, el déficit se estima, en ambos casos, del 57 por ciento. El grupo etario con el menor déficit (38 por ciento) es el de los menores de 5 años: su cobertura pasó de aproximadamente el 81 por ciento al 87 por ciento en el período 1990-2005 como resultado de diversos esfuerzos; entre ellos, la red de establecimientos de atención ambulatoria. Estos déficits se dan por la Secretaría de Salud. A pesar de ser su déficit menor, es preocupante el de los menores de 5 años: aparte de los problemas de la dispersión rural y la pobreza, este hecho pone de manifiesto un patrón cultural que busca ayuda médica solo al presentarse una situación de alta gravedad. Por este motivo continúan muriendo muchos niños por enfermedades curables, como las infecto-contagiosas.

Estimaciones de la Secretaría de Finanzas muestran que el gasto en salud del gobierno y del sector privado — hogares, empresas y ONG — equivaldría, en 2010, al 7,1 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB): 20.874 millones de lempiras o un gasto promedio per cápita equivalente a 136 dólares. Aproximadamente el 70 por ciento del gasto se origina en el sector público; y la mayor parte del gasto público en salud (el 84 por ciento en 2010) proviene de fondos nacionales.

Además, las estimaciones del gasto público en protección social se ven afectadas por las dificultades del Gobierno para ordenar las estadísticas respectivas de acuerdo a estándares internacionales. Por ejemplo, la Secretaría de Finanzas incluye como gasto en protección social únicamente los programas dirigidos a la protección civil y la asistencia social. Esta última, a su vez, se entiende como la focalizada en las personas más pobres. Dentro de un concepto más amplio de protección social se arriba a cifras superiores. En este nuevo concepto se consideran como categorías de protección social las siguientes:

- i) Salud, seguridad social y previsión social.
- ii) Asistencia social.
- iii) Apoyo a mujeres, juventud y pueblos indígenas.
- iv) Riesgos ambientales y civiles.
- v) Educación no formal y apoyo educativo crediticio.

Bajo esta nueva categorización, el presupuesto público de protección social estimado para 2011 fue de 31 038,8 millones de lempiras (1 642,3 millones de dólares aproximadamente). Esto representó el 41 por ciento del presupuesto del Gobierno central,

el 23 por ciento del presupuesto público y el 10,7 por ciento del PIB de 2010. Considerando que aproximadamente el 60 por ciento de la población se encuentra en situación de pobreza, estas magnitudes presupuestarias resultan inferiores a lo requerido para mejorar las coberturas de atención bajo una conceptualización más amplia de protección social.

Del total arriba estimado, aproximadamente el 88 por ciento correspondería al gasto público en salud, seguridad social y previsión social, y el 8 por ciento a la de asistencia social.

De los 27,2 miles de millones de lempiras (aproximadamente 1 439,2 millones de dólares) del presupuesto público de 2011 para **salud, seguridad y previsión social**, un poco más de un tercio estuvo destinado a la Secretaría de Salud. El Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) representó el 13 por ciento del presupuesto, mientras que el resto correspondió a los demás institutos de previsión social pertenecientes a diferentes grupos de empleados del sector público. El IHSS administra tres regímenes de aseguramiento y tiene un número de afiliados superior al resto de institutos de previsión; sin embargo, es superior el presupuesto del Instituto de Previsión del Magisterio (22 por ciento) y de los empleados del Poder ejecutivo (18 por ciento). Esto se debe al más bajo nivel de cotizaciones que el IHSS ha tenido hasta ahora.

En el rubro de **asistencia social**, siete organizaciones trabajan en diferentes programas con un presupuesto de 2 430 millones de lempiras en 2011 (128,6 millones de dólares): el Fondo Hondureño de Inversión Social (con el 27 por ciento del presupuesto), la Secretaría de Desarrollo Social (22 por ciento) y el Programa de Asignaciones Familiares (17 por ciento).

Dentro de la asistencia social se destaca la erogación por transferencias a hogares e individuos en situación de pobreza. Se han identificado 22 tipos de transferencias, aunque se presenta información para aquellos programas que la tienen disponible.

A 2011 la cantidad estimada para transferencias directas a hogares es de 3 000 millones de lempiras⁴⁹ (158,7 millones de dólares). De esta cantidad es notable lo asignado al Programa Bono 10 Mil, que comenzó a transferirse en 2010.

A diferencia de bonos similares, que se canalizaban vía el Programa de Asignaciones Familiares (PRAF), el Bono 10 Mil ha quedado a cargo del Despacho Presidencial. De la información correspondiente a estos programas, el Bono 10 Mil representa el 36 por ciento de las transferencias directas a hogares. Le sigue el PRAF (diferentes tipos de bonos dirigidos a hogares) y el Programa Merienda Escolar, cada uno con una participación aproximada del 20 por ciento.

Lo más novedoso de los programas de transferencias es el Bono 10 Mil, que se propone llegar a atender 600 000 hogares en cuatro años, con una inversión financiada con empréstitos de 6 000 millones de lempiras (317,5 millones de dólares). La cantidad de hogares a cubrir se acercaría a los aproximadamente 693 mil hogares reportados, en 2010, hogares estos ubicados en los dos primeros quintiles de ingreso (los más pobres). El Bono 10 Mil se focaliza en hogares con mujeres embarazadas, mujeres lactantes y con niños de 0-18 años de edad, y los condiciona a la asistencia de controles de salud, crecimiento y desarrollo y al sistema educativo.

⁴⁹ Esta cantidad supera los 2 430 millones de lempiras reportados como presupuesto del rubro Asistencia Social. La diferencia se explica principalmente por la no inclusión en dicho estimado presupuestario de los subsidios de electricidad, agua, Merienda Escolar y, principalmente, el Programa Bono 10 Mil.

Existen además las doce modalidades de transferencias en dinero y en especies administradas por el PRAF (comedores solidarios, desarrollo integral de la mujer, bono juvenil, bolsón escolar, bono mano amiga, bono a la tercera edad, bono materno-infantil, fomento de empresas rurales autogestionadas y otros). Otros programas de bonos están bajo la responsabilidad de otras dependencias gubernamentales como el bono estudiantil por transporte, el bono compensatorio por transporte público, el bono o subsidio de electricidad, el bono o subsidio por servicio de agua potable, merienda escolar y el bono solidario a pequeños productores agrícolas.

De menor importancia presupuestaria son las categorías apoyo a mujeres, juventud y pueblos indígenas, riesgos ambientales y civiles y educación no formal y apoyo educativo crediticio. Todas ellas representan el 5 por ciento del presupuesto estimado para la protección social.

El diagnóstico de las políticas

En Honduras, las diversas regulaciones e instituciones del mercado del trabajo no funcionan adecuadamente, como lo ejemplifica el caso de la seguridad social. Se supone que las instituciones del mercado del trabajo deben ser funcionales para asegurar que los beneficios del crecimiento económico se repartan de manera equitativa entre las personas que participan en el mercado laboral. Estas instituciones también sirven para mejorar la empleabilidad de las personas — por ejemplo, a través de la capacitación y los servicios de empleo —; y su propósito es asegurar que los trabajadores tengan un nivel de ingreso y condiciones laborales aceptables, en una situación en la que son desiguales las cuotas de poder entre las partes.

Distintas administraciones gubernamentales han puesto en ejecución programas clave para generar empleo y mejorar la empleabilidad (véase el Cuadro 3); la mayoría, con financiamiento externo. El Cuadro 3 se centra en identificar a los grupos objetivos y, cuando existe la información, sus costos y beneficios. No se pretende evaluar los programas ni tampoco ser exhaustivos en la cantidad.

Cuadro 3. Programas de creación de empleo y mejoramiento de la empleabilidad

Programa/Plan	Objetivo	Beneficiarios	Forma de operar	Costo	Resultados conocidos
Programa Mi primer empleo ⁵⁰	Mejorar los niveles de empleo de la población joven residente en las zonas más pobres del país mediante su participación en eventos de capacitación en los que desarrollen competencias laborales y sociales.	6 000 jóvenes pobres de áreas urbanas (0,2 por ciento de la PEA), de 15-19 años de edad matriculados en un programa de educación alternativa. Duración: cuatro años a partir de 2010.	Los jóvenes reciben durante las fases de capacitación técnica y pasantía laboral un estipendio monetario diario por día efectivamente asistido a la capacitación para sufragar el costo del transporte público y alimentación. Se complementa con un seguro contra accidentes de trabajo. La STSS proporciona a los egresados servicios de orientación ocupacional y los vincula con otros programas de capacitación.	7,3 millones de dólares aportados por el Banco Mundial. Esto eleva el costo por beneficiario a aproximadamente 1 217 dólares. Asumiendo el logro de la meta del 40 por ciento de inserción laboral, el costo de cada inserción sería de 3 042 dólares.	La meta definida por el programa es que 40% de los jóvenes que egresen consigan un empleo. Al momento de la evaluación esta cifra llegaba a 30 por ciento. No se tiene información de qué tipo de empleos se trata. El nivel de inserción esperado considera el hecho que se trata de jóvenes con alto riesgo social, la deserción es alta y los empleadores son renuentes a emplearlos. Es una política activa de empleo con un fuerte componente social al dirigirse a un grupo especial de jóvenes en riesgo.
Programa Promoción del Empleo (PROEMPLO) ⁵¹	Incrementar la inserción laboral de los beneficiarios del programa	8 000 desempleados y subempleados en las 3 ciudades más pobladas del país, con menos de 3 años de escolaridad, edades 18-29 años.	Tienen tres componentes: 1. <i>Entrenamiento para el empleo</i> . Los jóvenes seleccionados son entrenados en planta por un período de tres meses para ocupar puestos de trabajo en las empresas que cuenten con plazas disponibles. Reciben USD107 mensuales durante los tres meses de capacitación y un seguro contra accidentes, entrenamiento gratuito, materiales y herramientas y certificado de graduación. Las empresas participantes reciben un diagnóstico de sus necesidades de capacitación y un programa de capacitación.	USD7,4 millones con préstamo del BID, con un agregado posterior de USD3 millones.	Entre 2006 y 2010 ingresaron al programa de entrenamiento 6 829 jóvenes, terminaron 5 455 y fueron contratados por la respectiva empresa 5 133. No se sabe cuál es la efectividad de mantener el empleo luego de ser contratado.

⁵⁰ Forma parte del Programa Nutrición y Protección Social, crédito del Banco Mundial 4097-HO. Esta sección se basa en informes de la Unidad Coordinadora de Proyectos (UCP) de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, en entrevistas del consultor E. Klein con Noemy Torres, coordinadora general de la UCP y en PNUD (2009), pág. 141.

⁵¹ Forma parte del Programa de Educación Media y Laboral, subprograma 2 Promoción del Empleo, préstamo 1552/SF-HO Proempleo, con financiamiento del BID.

Programa/Plan	Objetivo	Beneficiarios	Forma de operar	Costo	Resultados conocidos
			<p>2. <i>Sistema público-privado de inserción laboral.</i> Construirá un sistema moderno de vinculación entre la oferta y la demanda laboral. Funcionará como una red integral de servicios con seis oficinas de intermediación laboral en el país (3 públicas y 3 privadas), articuladas mediante una Bolsa Electrónica de Trabajo vía Internet.</p> <p>3. <i>Modernización de la Administración del Trabajo.</i> Permitirá a la STSS el formular e implementar políticas para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, elevar la productividad y la competitividad empresarial.</p>		
Plan Nacional de Empleo por Horas	Flexibilizar las condiciones de contratación al permitir que las empresas contraten trabajadores por horas, con un mínimo de 2 horas diarias en las zonas rurales y 3 en las urbanas. La contratación por hora mantiene para el trabajador las prerrogativas de protección establecidas en la normativa laboral.	Cualquier trabajador que acepte este tipo de contratación.	Los trabajadores reciben un salario base, no inferior al mínimo, ajustado a las horas trabajadas. Tendrán derecho a una compensación no habitual de 20% del salario base por la falta de prestaciones sociales relacionadas con el décimo y cuarto mes y por vacaciones. Los contratos respectivos se registran en la STSS.		El Plan se inició en 2010 y hasta abril 2011 solamente aparecían inscritos 42 contratos pero este número está en rápido crecimiento.
Programa de ingresos complementarios en zonas rurales y urbanas marginales (Programa Desarrollemos Honduras)	Garantizar a un miembro de cada hogar ingresos complementarios por lo menos 120 días al año en las comunidades rurales y urbanas más empobrecidas del país.	Hogares considerados pobres.	El Programa opera sobre la base de propuestas que recibe de organizaciones locales para un sinnúmero de actividades de desarrollo, con un empleo máximo de hasta diez personas por proyecto. La remuneración de la mano de obra no calificada es de aproximadamente 40 por ciento del salario mínimo (se considera un ingreso complementario), ascendiendo en zona rural a L.2 088 por 20 días de trabajo efectivo mensuales y en zona urbana a L.2 354. Normalmente se espera que estos proyectos se generen durante las épocas de baja demanda de empleo en las localidades donde se ejecutan las obras.	Fondo mínimo anual de L.30 millones de lempiras (aprox. USD1,6 millones) del presupuesto público. Además se permiten transferencias de los remanentes de programas y proyectos financiados con fondos nacionales y de cooperación externa y los fondos que el Ente Ejecutor gestione.	En diciembre 2010 se implementaron 1 362 proyectos por un total de USD2,5 millones que beneficiaron a 13 619 personas en distintas áreas del país, pero mayoritariamente en los departamentos de Francisco Morazán, Lempira, Choluteca, Santa Bárbara y Yoro.

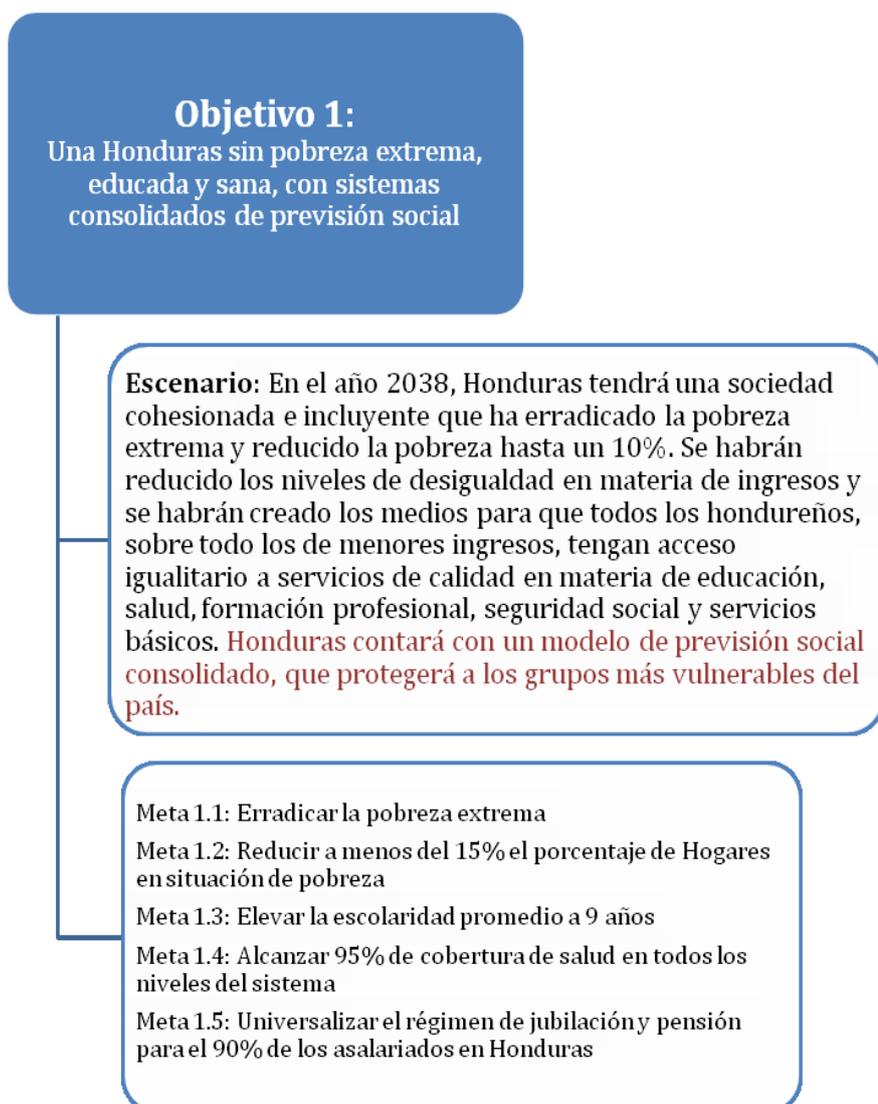
Programa/Plan	Objetivo	Beneficiarios	Forma de operar	Costo	Resultados conocidos
Programa Centro Nacional de Educación para el Trabajo	Ejecutar y colaborar con programas de educación para el trabajo, atender necesidades de alfabetización, formación de mano de obra, asesoría empresarial, educación con enfoque de género y ambiental, dirigida a población pobre. Desarrollar investigaciones orientadas al diseño y difusión de tecnologías educativas, sistematización e información de programas educativos de educación para el trabajo.	Población mayor de 14 años en 19 establecimientos de educación media ubicados en áreas urbanas.	El CENET genera tecnologías educativas vinculadas al trabajo con lo que complementa deficiencias de la educación formal con respecto al mundo laboral. Imparte un sistema de aprendizaje para el emprendimiento en un paquete de 80 horas que termina en un plan de negocios.	USD530 mil anuales que opera a veces con fondos de cooperación internacional. Participa del proyecto interagencial sobre empleo juvenil y migraciones	En los últimos dos años han generado 379 empresas, a los que se les entregó financiamiento crediticio por dos años al 7% de interés, en un monto alrededor de USD1 000 a cada empresa. Del total de empresas, 160 han funcionado bien, 100 tenían problemas y el resto, casi un tercio, quebraron y desaparecieron.
Programa de desarrollo humano juvenil vía empleo, para superar los retos de la migración en Honduras ⁵²	Contribuir a generar oportunidades dignas de empleabilidad y empresarialidad al nivel local para desincentivar las intenciones de migración, sobre todo la irregular.	8 100 jóvenes 15-29 años, preferentemente del área rural en situación de vulnerabilidad (no trabajan ni estudian o con problemas de subempleo o con responsabilidades de jefatura de hogar y migrantes retornados). Opera en los departamentos de La Paz, Comayagua e Intibucá.	El programa capacita para incrementar la capacidad de inserción laboral digna de los jóvenes en empresas locales. También fomenta el espíritu empresarial al promover condiciones de equidad a través de un enfoque de cadenas productivas, con fuerte potencial para la generación de empleo digno. Esta parte es la principal y concentra el 80% de los recursos. Además se fortalecen los marcos institucionales de la Nación y locales para la promoción del empleo digno para la juventud (15 por ciento de los fondos) y el fortalecimiento de capacidades de liderazgo, arraigo e identidad a través de la construcción de una visión de desarrollo local con base a principios y valores compartidos (5 por ciento de los fondos).	USD6,3 millones, con una duración de 3 años a partir de enero 2009. Participan en su ejecución siete agencias de Naciones Unidas (SNU): FAO, OIT, OIM, ONUDD, UNFPA, PNUD y UNICEF (y asesoría de UNIFEM) y agencias gubernamentales: STSS, Relaciones Exteriores, S. del Interior, Agricultura y Ganadería, Industria y Comercio, los Institutos Nacional de la Juventud, Nacional de Estadísticas, Formación Profesional; la UNAH, gobiernos locales y/o mancomunidades.	El programa se inició en plena crisis política y económica, por lo que algunos programas como el Plan Nacional Juvenil, se retrasaron en su inicio. Se observan conflictos entre ampliar la cobertura o mantener la calidad de los servicios.

Fuentes: Klein (2011) y PNUD (2009) págs. 141 y 147.

⁵² Descripción basada en: *Desarrollo humano juvenil vía empleo, para superar los retos de la migración en Honduras* (véase: <http://www.mdgfund.org/es/program/eldesarrollohumanoparalosjóveneslasuperacióndelosretosdelamigracióntravésdelemplo>), y en Henao, J.: *Informe de Evaluación de Medio Término del Programa Conjunto de Honduras*. F-ODM.

Al presente los esfuerzos de desarrollo del país están orientados por la llamada «Visión de País 2010-2038 y Plan Nacional 2010-2022», propuestas por el Congreso Nacional a consideración de diversas instancias de consulta ciudadana a través de un «Gran Diálogo Nacional». Contrario a la ERP, que en sus inicios otorgó poca importancia al empleo, en este nuevo documento los temas del empleo y la protección social muestran un elevado perfil.

La Visión de País contempla cuatro objetivos nacionales, cada uno con sus respectivas metas. De estos objetivos dos (1 y 3) tienen relación directa con el empleo y la protección social:



Objetivo 3:

**Una Honduras productiva ,
generadora de oportunidades y
empleos dignos, que aprovecha de
manera sostenible sus recursos y
reduce la vulnerabilidad ambiental**

Escenario: En el año 2038, Honduras habrá consolidado el Desarrollo Regional como su modelo de gestión para el crecimiento económico y social bajo el marco de un proceso de desarrollo ambientalmente sostenible. Los planes de desarrollo territorial en cada región, se habrán constituido en el instrumento regulador y normativo para la inversión productiva, el desarrollo social y la inversión en infraestructura, existiendo armonías de intervención con la institucionalidad del Gobierno Central y los municipios en cada región. La vulnerabilidad física y ambiental se habrán reducido en un 75%. Honduras será el país líder centroamericano en materia de servicios de logística y transporte, maquila, turismo y aprovechamiento sostenible de recursos naturales, generando energía, alimentos, minerales y derivados del sector forestal, como ningún otro país de la región. El emprendedurismo, la productividad y la calidad productiva serán parte del perfil cultural del hondureño promedio.

Meta 3.1: Reducir la tasa de desempleo abierto al 2% y la tasa de sub-empleo invisible al 5% de la población ocupada

Meta 3.2: Elevar las exportaciones de Bienes y Servicios al 75% del PIB

Meta 3.3: Elevar al 80% la tasa de participación de energía renovable en la matriz de generación eléctrica del país

Meta 3.4: Alcanzar 400,000 hectáreas de tierras agrícola con sistemas de riego satisfaciendo 100% de seguridad alimentaria

Meta 3.5: Elevar la Tasa de Aprovechamiento hídrico de 5 a 25%

Meta 3.6: 1.5 millones de hectáreas de tierras de vocación forestal en proceso de restauración ecológica y 500,000 hectareas accediendo al mercado mundial de bonos de carbono

Meta 3.7: Llevar la calificación de Honduras en el Índice Global de Riesgo Climático a un nivel superior a 50.

El objetivo 3 apunta a la generación de empleos de calidad. La meta 3.1 de dicho objetivo está directamente relacionada al tema del empleo. En el contexto del país la meta es ambiciosa, pues implica alcanzar una economía dinámica en la creación de empleo, tanto que reduciría a 5 por ciento los empleos con remuneraciones por debajo del salario mínimo (subempleo invisible) y que al 2010 representaban a aproximadamente 33 por ciento de los ocupados.

Por otra parte, el objetivo 1 de la Visión de País hace referencia al tema de la protección social, que es considerado uno de los pilares del trabajo digno. Las metas cuantifican el alcance de tal propósito.

3. Problemas y políticas prioritarias

3.1. Identificación y análisis de problemas

Frente a la pobreza (cuyo nivel se mantiene casi sin cambio) y la alta desigualdad, se identifican al menos tres problemas en el área de empleo y protección social:



Estos problemas guardan fuerte interrelación. El acuerdo es amplio entre los actores sociales en cuanto a crear empresas sostenibles que den lugar a empleo de calidad. Sin embargo, no siempre se encuentran las condiciones que estimulan dicha creación. Componentes de la política económica, muchas veces sin proponérselo, desalientan la inversión o propician el empleo en condiciones de informalidad y baja productividad. Por lo general, el conjunto de la política económica del país ha descuidado la coherencia, lo que dificulta alcanzar el objetivo deseado, especialmente cuando predominan políticas que no permiten una adecuada transparencia y rendición de cuentas. Al final el nivel de inversión se queda corto y, con ello, la creación de puestos de trabajo.

La insuficiencia en la creación de puestos de trabajo formal empuja a gran parte de la población — particularmente la más débil en términos de capital humano — a permanecer en actividades de subsistencia (agricultura, pesca, bosque) o al autoempleo, que igualmente se limita a ingresos mínimos. La mayoría de estos establecimientos familiares, que operan en condiciones de baja productividad, difícilmente pueden garantizar un desempeño empresarial que respete la normativa laboral. Otros establecimientos con un poco más de ventajas tecnológicas — como muchas pequeñas y medianas empresas — logran crecer, acumular capital, pero a costa de mantener salarios y condiciones de trabajo por debajo de los requerimientos mínimos de la normativa laboral. El alto nivel de informalidad de los empleos que esta situación genera es igualmente una expresión de la poca funcionalidad de las instituciones del mercado de trabajo, justamente concebidas para reducir dicho nivel a su mínima expresión.

Finalmente y dado el alto porcentaje de los empleos informales, la desprotección social de la fuerza laboral es enorme y preocupante. La población con acceso a la seguridad social apenas si llega a representar a un quinto de los trabajadores. El sistema público de salud tiene una cobertura aceptable en las ciudades y los conglomerados rurales de mayor tamaño, pero no así en comunidades pequeñas y aisladas; además, son muchas las deficiencias en la calidad de estos servicios, hace tiempo desbordados por el rápido crecimiento poblacional. Las personas de la tercera edad en su mayoría carecen de acceso a

algún programa de pensiones. El subempleo, particularmente el vinculado a ingresos por debajo del mínimo, es un recurso contra la situación de desempleo abierto en la que no existe seguro alguno que garantice un mínimo ingreso de supervivencia. Así que las caídas económicas y los desastres naturales diezman fuertemente los ingresos de los grupos de trabajadores en situación de subsistencia e informalidad.

3.2. Generación de opciones de políticas

En esta sección se presenta el marco estratégico de las políticas de fomento del crecimiento económico para la creación de empleo, los enfoques para estas políticas empleo la propuesta de políticas. En el campo de la protección social el país recientemente aprobó una política, por lo que resulta más pertinente limitarse a describir su contenido e identificar vacíos. El país ya cuenta con diversos instrumentos de legislación y política, así que el desafío está no en la novedad sino en la capacidad de integración o coherencia que se le pueda dar a la propuesta de políticas y al Plan de acción nacional. Se cree pertinente proponer como eje articulador de la propuesta el concepto de piso de protección social, tal y como lo define la OIT.

Marco estratégico de las políticas⁵³

El Programa Global de Empleo de la OIT recomienda que la política de empleo y protección social de los países esté orientada por los siguientes objetivos: más y mejores empleos, reducción de la pobreza, igualdad de oportunidades para las mujeres y los jóvenes, y atender a las necesidades de grupos específicos históricamente desfavorecidos en el mercado de trabajo, como los trabajadores de edad avanzada, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, los grupos de población desfavorecidos y los trabajadores de la economía informal⁵⁴.

La política de empleo y protección social debe basarse en la expectativa de que a través de la generación y consolidación del empleo productivo, con condiciones de trabajo adecuadas, el país logrará crecer y mejorar los ingresos de las personas para reducir sus niveles de desprotección social y pobreza. Para esto se acude al enfoque del trabajo decente de la OIT, que plasma el concepto de la complementariedad de las políticas de mercado de trabajo y de protección social encaminadas al logro de un empleo pleno y productivo y del trabajo decente⁵⁵.

Cuatro serán los pilares de la política de empleo y protección social:

- 1) La integralidad y coherencia del enfoque.
- 2) La consideración especial al mundo rural.
- 3) La formalización de las empresas y empleos.
- 4) La redistribución progresiva del ingreso.

⁵³ Sección basada en el estudio base de Klein (2011).

⁵⁴ OIT: *Puesta en práctica del Programa Global de Empleo: Estrategias de empleo en apoyo al trabajo decente. Documento de visión* (Ginebra, 2006), pág. 7.

⁵⁵ Klein, E.: *Consideraciones para definir una política de empleo para disminuir la pobreza en Honduras* (Tegucigalpa, 2011), pág. 33.

Requisito de una buena política es la coherencia y la coordinación entre los organismos gubernamentales y actores sociales interesados, particularmente a través del diálogo social. Deben poder integrarse, por ser complementarias, las políticas de empleo con la protección social. El empleo productivo y de calidad es la fuente más importante de seguridad del ingreso. La protección social es clave para garantizar la distribución justa de los beneficios del progreso. En este sentido, la seguridad social adecuadamente concebida y vinculada a otras políticas — en particular, a las de empleo — promueve la productividad, la empleabilidad y el desarrollo económico; actúa como estabilizador automático en tiempos de crisis y, con ello, contribuye a mitigar el impacto económico y social de las recesiones económicas, aumentando la capacidad de recuperación en línea con el crecimiento incluyente. Por su parte, el empleo resulta importante para poner en práctica el piso de protección social. El crecimiento sostenible, la formalización progresiva de la economía y altos niveles de empleo productivo son esenciales para asegurar los recursos financieros necesarios para extender la seguridad social ⁵⁶.

Con énfasis hacia el mundo rural ⁵⁷

Al igual que en otros países las políticas nacionales de desarrollo se han caracterizado por su sesgo urbano, característica que limita seriamente el impacto en la reducción de pobreza. Esta limitación es contraproducente en el caso de Honduras por la relación que lo rural tiene con el problema de la pobreza: La mayoría de personas vive y trabaja en áreas rurales donde también se localiza la mayoría de los pobres. Además, en la última década el empleo rural creció más que el urbano.

Considerar al mundo rural pasa por reconocer la debilidad de su estructura productiva y social. Las condiciones en que la agricultura y la ganadería se desenvuelven son generadores de pobreza tanto para trabajadores por cuenta propia y familiares como para los asalariados. En el caso de los primeros por su bajo nivel de productividad y, en los asalariados — entre otras — por el mal funcionamiento de las instituciones del mercado de trabajo, particularmente los salarios mínimos, la escasa cobertura de la seguridad social y de la sindicalización y negociación colectiva. La mirada a lo rural también implica revisar las exclusiones que hace el Código de Trabajo al solo reconocer derechos a los asalariados de empresas con 10 y más trabajadores permanentes, situación claramente discriminatoria y sin fundamento.

Un elemento esperanzador en el combate a la pobreza rural es que el 40 por ciento del empleo generado actualmente en las áreas rurales proviene de empresas industriales, comerciales, de construcción y, en menor magnitud, de servicios, cuyas remuneraciones, en promedio, están un 60 por ciento por encima de las agropecuarias. En estos empleos participan muchas mujeres, que complementan el ingreso de hogares campesinos. Por esto es de estimular el empleo de calidad no agrícola en las zonas rurales y facilitar en ellos la participación de las mujeres.

⁵⁶ *Ibid.*, pág. 34.

⁵⁷ El tema del empleo rural está acrecentando su perfil en la agenda del Consejo de Administración de la OIT. Véase: OIT: *La promoción del empleo rural para reducir la pobreza. Informe IV*. 97.^a reunión de la Conferencia Internacional del trabajo (Ginebra, 2008) y OIT: *El impulso del desarrollo rural a través del empleo productivo y el trabajo decente: Aprovechar los 40 años de experiencia de la OIT en las zonas rurales*. 310.^a reunión del Consejo de Administración (Ginebra, 2011).

Formalizando empresas y empleos

La precariedad de los empleos rurales no tiene solución sin un esfuerzo global para formalizar las empresas en aspectos legales, productivos y de relaciones laborales.

La formalización es beneficiosa para las empresas porque les facilita el acceso a recursos productivos, a mercados, a nuevas tecnologías y a recursos financieros; en otras palabras, les concede ciudadanía económica. Como se trata de un paso costoso, las políticas pueden contribuir a bajar los costos al simplificar los trámites administrativos y coordinar las diferentes instituciones relacionadas con el proceso; por lo menos, para las empresas con mejor condición de ascenso. No obstante, empresas demasiado marginales, de poco potencial productivo, difícilmente encontrarán el camino a la formalización, a menos que sus propietarios se beneficien de otras políticas sociales contra la pobreza dirigidas a los hogares, tales como las transferencias, subsidios, pensiones no contributivas y asistenciales.

Los empleos informales suelen ser empleos precarios — con trabajadores desprotegidos de la seguridad social o sin los beneficios de la legislación laboral —, producto de la ausencia o mal funcionamiento de las instituciones y políticas del mercado de trabajo. En Honduras, las instituciones relacionadas con el salario mínimo logran muy bajo cumplimiento (por lo que no constituye una referencia generalizada en el mercado de trabajo), y las relacionadas con la seguridad social tienen baja cobertura. En materia de seguridad social, para 2007 se estima⁵⁸ una cobertura de cerca del 28 por ciento de las empresas y del 20 por ciento de la población trabajadora (cerca de la mitad de los trabajadores asalariados).

Redistribución progresiva del ingreso

Honduras es uno de los países con indicadores más altos de concentración del ingreso de la región y del mundo; similares a los de Colombia y Guatemala, países con la más alta concentración de los ingresos en América Latina⁵⁹. La desigualdad en los ingresos ha estado aumentando: el coeficiente de Gini pasó de 0,564 en 1999 a 0,580 en 2007. Mayor fue el aumento de la desigualdad en el área rural: pasó de 0,512 a 0,571⁶⁰.

Honduras es, además, uno de los países más pobres. De acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la pobreza del país es el doble que el promedio de América Latina, que fue del 33 por ciento en 2008. De los 18 países con información disponible, Honduras es el de más pobreza)⁶¹.

⁵⁸ Chacaltana, J.: *Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centroamérica: Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Serie Macroeconomía del Desarrollo núm. 88 (Santiago de Chile, CEPAL, 2009), pág. 46.

⁵⁹ CEPAL: *Panorama social de América Latina*. (Santiago de Chile, 2009). Anexos: Cuadro A7.

⁶⁰ PNUD: *Informe sobre desarrollo humano Honduras 2008-2009: La juventud vista desde la juventud* (Tegucigalpa, 2009), pág. 281.

⁶¹ CEPAL: *Panorama social de América Latina* (Santiago de Chile, 2009). Anexos: Cuadro A4.

Ambas situaciones están conectadas, pues teóricamente el crecimiento económico puede terminar con la pobreza y mejorar paulatinamente la distribución del ingreso. ¿Pero cuánto tiempo puede tomar eso, si llega a suceder? ⁶².

Durante la mayor parte de la década pasada el país experimentó niveles aceptables de crecimiento económico, tiempo en el cual el índice de desigualdad (el coeficiente Gini) se mantuvo inalterable o creció ⁶³; también aumentó la desigualdad salarial, y el nivel de pobreza apenas se redujo en un 4 por ciento. De continuar el ritmo, el país necesitaría 80 años para llegar al promedio actual de América Latina ⁶⁴.

La reducción del índice de Gini en uno o dos puntos tendría el mismo efecto en la reducción de la pobreza que muchos años de crecimiento económico ⁶⁵; esto es, la redistribución del ingreso es un instrumento tan poderoso contra la pobreza como el crecimiento, y este, en un contexto de extrema desigualdad, no ayuda a disminuir la pobreza como lo haría en un contexto de mayor igualdad. Es más, los altos índices de desigualdad son un obstáculo para un mayor crecimiento económico; y, por lo tanto, una redistribución puede contribuir a generar mayor crecimiento al permitir el surgimiento del potencial de inversión humano y material de los pobres. Para la redistribución del ingreso es importante el gasto social y la protección social (ambos interrelacionados). De hecho, la protección social es clave para garantizar una distribución justa de los beneficios del progreso ⁶⁶.

Políticas dirigidas al fomento del crecimiento económico con alto rendimiento en empleo

Enfoque

La inversión es la variable clave en la creación de empleo. Por ello ninguna estrategia de este tipo podría funcionar sin incluir medidas destinadas a promover la inversión. El GAN puso gran atención a este punto, pero le faltó enfatizar un par de consideraciones. Primero, que el sector privado — destinatario preferido de las políticas convencionales de fomento a la inversión — incluye no solo al gran empresario nacional o foráneo sino también a otros sectores del ámbito privado tradicionalmente marginados. Por esto mismo, el clima de inversión que se genere debe cuidar que el crecimiento económico resultante se oriente efectivamente a la generación de empleo y a la reducción de la pobreza. La OIT

⁶² Depende de la intensidad del crecimiento y su duración, un trabajo ilustrativo de estos argumentos: Aguiar, C.: *Growth Patterns, Income Distribution and Poverty: Lessons from the Latin American experience. The Ideas Working Paper Series, Paper No. 02/2008* (2008).

⁶³ PNUD: *Informe sobre desarrollo humano Honduras 2008-2009: La juventud vista desde la juventud* (Tegucigalpa, 2009), pág. 281.

⁶⁴ Klein, E.: *Consideraciones para definir una política de empleo para disminuir la pobreza en Honduras* (Tegucigalpa, 2011), pág. 9.

⁶⁵ CEPAL/IPEA/PNUD: *Meeting the millennium poverty targets in Latin America and the Caribbean* (Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2002).

⁶⁶ OIT: *Puesta en práctica del Programa Global de Empleo: Estrategias de empleo en apoyo al trabajo decente. Documento de visión* (Ginebra, 2006). Para ejemplos de experiencias exitosas de utilización del gasto social y de políticas variadas de transferencias de ingreso en Latinoamérica, véase Klein, E.: *Consideraciones para definir una política de empleo para disminuir la pobreza en Honduras* (Tegucigalpa, 2011), pág. 35. Un trabajo comparativo de la experiencia latinoamericana con otras regiones del mundo es Bastagli, F., Coady, D. y Gupta, S.: *Income Inequality and Fiscal Policy* (Washington, FMI, 2012).

observa en este enfoque «un cambio de paradigma»⁶⁷ que se caracteriza por centrarse en el empleo y el crecimiento dirigido por el ingreso con equidad:

*Desde el punto de vista analítico, en lugar de plantearse el empleo como un resultado residual del crecimiento y de las reformas macroeconómicas, la nueva tendencia consiste en concebir el trabajo decente como un factor productivo, un insumo de una estrategia que apunte a la creación de puestos de trabajo productivos, en lugar de ser un mero producto. Esto lleva a considerar a su vez a los individuos, y específicamente a los pobres, como los creadores de riqueza y de crecimiento, como actores que pueden mejorar su propio bienestar y adquieren autonomía en el curso del proceso*⁶⁸.

En línea con este paradigma se formuló la Programa Global de Empleo de 2006⁶⁹, cuyos objetivos estratégicos se encuentran interrelacionados:

- El pleno potencial de crecimiento económico y social de una sociedad no se puede realizar si la gente no se está beneficiando de un piso de protección social.
- Por lo mismo, los esquemas de seguridad social no pueden financiarse sin una sólida base económica y de empleo.
- El empleo libremente elegido no puede realizarse sin respecto a los principios fundamentales y derechos en el trabajo.
- Una justa distribución de los beneficios de la productividad y el crecimiento y de las cargas del ajuste en tiempos de crisis económicas no se puede asegurar sin diálogo social.
- Las ganancias en la productividad y el crecimiento del empleo no se pueden lograr sin un ambiente propicio para la empresa sostenible.

La práctica de este enfoque requiere, entre otras medidas, la inserción de los correctivos de política necesarios, incluyendo las monetarias y fiscales: «Las políticas macroeconómicas deberían replantearse y centrarse en promover la creación de empleo, desempeñar un papel anticíclico y apoyar una estabilidad real»⁷⁰.

⁶⁷ Dicho nuevo enfoque fue originalmente discutido en la Conferencia sobre el tema *Work Ahead: The Link Between Jobs and Poverty Reduction* (El vínculo entre empleos y reducción de la pobreza), organizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, en Saltsjöbaden, los días 24 y 25 de noviembre de 2005.

⁶⁸ OIT: *Puesta en práctica del Programa Global de Empleo: Estrategias de empleo en apoyo al trabajo decente. Documento de visión* (Ginebra, 2006), pág. 4.

⁶⁹ OIT: *Guide for the formulation of national employment policies* (Ginebra, 2012), pág. 20.

⁷⁰ Pons-Vignon, N.: *Existe una alternativa. Política económica y estrategias laborales más allá de la corriente dominante*. (Ginebra, OIT, 2011), pág. XIII. En cuanto al papel anticíclico, una investigación sobre el caso latinoamericano concluye: “Aquellos países en los que se presentó un ahorro público en los años de buen crecimiento económico, son a su vez, los que tienen un mayor margen de acción para la política fiscal y en los que, también, el sector productivo logra asimilar en forma más eficaz las medidas instrumentadas por los gobiernos en tiempos de crisis. Adicionalmente, es el gasto de capital (infraestructura) un mecanismo idóneo para impulsar el crecimiento económico en fases de bajo crecimiento” (López, M., Duque, S. y Gómez, B. (2009): “Alcances de la política global contracíclica: El caso reciente de América Latina” en *Perfil de Coyuntura Económica* (14). (Medellín, Universidad de Antioquia), pág. 51.

En el marco macroeconómico se han sugerido para América Latina (y algunos países lo han puesto en práctica frente a la situación de crisis) medidas destinadas a expandir la disponibilidad del dinero por vía del abaratamiento de su costo: la disminución o flexibilización del encaje bancario, la provisión de liquidez en moneda nacional ⁷¹ y la disminución de la tasa de interés. Todo lo anterior teniendo en cuenta que el efecto esperado no siempre pueda obtenerse, resulte tardío o se convierta en fuente de inflación ⁷².

En lo que respecta a la política fiscal, en Centroamérica se señala ⁷³ la necesidad de elevar sustancialmente el nivel de gasto en inversión social e infraestructura; en el caso de Honduras ya no tanto para cumplir con los ODM para 2015 dada la magnitud del gasto necesario, sino como requisito para ir superando los problemas que impiden el crecimiento sostenible y equitativo del país. Esto no será posible con la política actual. Se necesita repensar las estrategias fiscales. Para ello se propone ⁷⁴:

- **Elevar la recaudación tributaria.** Primero, mediante el mejor control de la evasión — fortaleciendo administrativa y financieramente la Dirección Ejecutiva de Impuestos — y la reducción sistemática de las exenciones y su efecto «cascada» (la exoneración aduanera, por ejemplo, suele acompañarse de exenciones en otras áreas). Segundo, y en un momento posterior (dados los pactos políticos que se requieren), incrementando la carga tributaria por la vía de impuestos progresivos, como el impuesto a la renta. Siguiendo esta ruta se estima la generación de un punto porcentual del PIB anual en los próximos cuatro años ⁷⁵.
- **Reducir el gasto corriente.** Es posible reducir el gasto corriente en dos puntos porcentuales del PIB.
- **Eliminar las políticas de subsidios generalizados.** Los subsidios deberán limitarse a los grupos de menores ingresos y por montos de consumo mínimo, evitando subsidiar los insumos de las empresas que producen servicios públicos. Es posible reducirlos en cerca de un punto del PIB con respecto a 2008 ⁷⁶.
- El Estado debe aumentar las oportunidades del sector privado para proveer infraestructura pública.
- Todo lo anterior deberá formar parte de un «marco fiscal a medio plazo», producto de un acuerdo nacional.

Pese a la polémica que suscitan estas recomendaciones, se ha logrado un acuerdo nacional a corto plazo que incorpora prácticamente todas: el pacto fiscal presentado como uno de los logros sobresalientes del Gran Acuerdo Nacional por un Crecimiento Económico con Equidad Social (llamado originalmente «Plan Anticrisis»). El pacto se

⁷¹ *Ibid.*, pág. 64.

⁷² Villagómez, A.: “Política monetaria contracíclica” en *El Universal* (2008).

⁷³ Se conocen las recomendaciones emanadas de los estudios del ICEFI (2007) y de Escobar (2010).

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Escobar, L.: *Honduras: espacio fiscal para la inversión social y productiva*. (Tegucigalpa, PNUD, 2010), pág. 32.

⁷⁶ *Ibid.*, pág. 33.

refiere más al año 2012. El referente para 2038 es más ambicioso en cambios estructurales: la Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022.

El plazo resulta importante en materia de pactos fiscales porque el impacto de las políticas macroeconómicas amerita un seguimiento estricto para asegurar su canalización permanente hacia la creación de empleo. «Las políticas macroeconómicas crean un ambiente de apoyo para la transformación estructural de generación de empleo, pero se necesita un conjunto de políticas estructurales»⁷⁷.

*Con excepción de las políticas fiscales, las políticas macroeconómicas son instrumentos de largo alcance, de poca precisión, con un amplio impacto económico. Para la generación de empleo se necesita considerar la composición de los estímulos macroeconómicos y su impacto agregado en el crecimiento (por ejemplo, la composición del gasto gubernamental). Así que para fomentar el empleo productivo, las políticas estructurales necesitan calibración (por ejemplo, apoyando los sectores intensivos en empleo o incrementando la intensidad del empleo al interior de los sectores) y tales políticas implican una asignación diferenciada de los recursos económicos*⁷⁸.

La OIT recomienda⁷⁹ las siguientes políticas para ampliar el acceso a las oportunidades económicas y el empleo: políticas fiscales (invertir en infraestructura pública), políticas financieras (aumentar el acceso a servicios financieros en áreas rurales o para el desarrollo de las mipymes en la economía informal), políticas industriales (levantar el perfil de las políticas que, por ejemplo, fomentan estrategias industriales con ventajas comparativas evitando los incentivos ineficaces y las distorsiones), régimen de comercio (por ejemplo, pueden ajustarse las tarifas dentro de los límites de la Organización Mundial del Comercio, por sector y subsector, para promover la creación de empleo o proteger los empleos existentes).

En síntesis:

- Las políticas macroeconómicas — particularmente, la cambiaria/monetaria — necesitan tener un sesgo proempleo.
- La política fiscal debe buscar sostenibilidad de las finanzas públicas, pero abriendo espacio para la financiación de políticas de desarrollo e inclusión social.
- Esto requiere la negociación de un pacto fiscal a medio plazo.
- El gasto público social y de infraestructura es clave para generar base física del desarrollo y dar señales que permitan organizar el gasto privado en estos temas.
- Se necesitan medidas para mejorar clima de inversión y la estrategia de inserción internacional.

Los lineamientos que a continuación se exponen (y los siguientes concernientes a las instituciones del mercado de trabajo y la protección social) se encuentran en los cinco documentos oficiales de política citados en la introducción de este documento. El valor agregado consiste en identificar de tales documentos lo pertinente y prioritario en materia de empleo y protección social, y apoyar su mejor articulación.

⁷⁷ OIT: *Guide for the formulation of national employment policies* (Ginebra, 2012), pág. 23.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*, págs. 23-24.

Lineamientos prioritarios de política para el crecimiento económico con alto rendimiento en empleo

- i) *El gasto público incluirá un margen amplio destinado a inversión social e infraestructura productiva que fomente la inversión privada en diferentes ámbitos competitivos, incluyendo la infraestructura*

En el Gran Acuerdo Nacional por el Crecimiento y la Equidad Social (GAN), el aumento de la inversión pública y privada es una de las preocupaciones centrales. En lo relativo a la inversión pública se prioriza la inversión en vivienda (creación de un fideicomiso para la Vivienda Solidaria), mipymes y empresas del sector social de la economía, proyectos de generación de ingresos, seguridad alimentaria e infraestructura productiva⁸⁰. Esta última se hará con recursos bilaterales y multilaterales y se programará en sintonía con el Plan de Nación⁸¹. Estas acciones, junto con otras medidas⁸², permitirán al Gobierno liberar recursos para la inversión pública.

Asimismo, el Gobierno reforzará la institucionalidad del comercio exterior e inversiones y fortalecerá la seguridad para estimular la inversión privada⁸³. El sector privado se compromete a ampliar y promover la inversión en ámbitos clave como la construcción e infraestructura, manufactura ligera y maquila, energías renovables, mipymes, agro y servicios⁸⁴.

- ii) *La política monetaria y fiscal se manejará con responsabilidad y se dirigirá a la creación de empleo de calidad*

El GAN incluye un pacto fiscal tripartito⁸⁵. No obstante, dicho pacto omitió el tema de la progresividad en la recaudación, posiblemente como arreglo a corto plazo ante la situación de crisis. Pero a medio y largo plazo la revisión de la estructura del sistema impositivo progresivo deberá generar un nuevo pacto fiscal. De hecho, la tributación progresiva es básica para un crecimiento sostenible y equitativo.

- iii) *El clima de inversión y las condiciones que favorezcan la competitividad para la instalación o ampliación de negocios será objeto de atención permanente a fin de armonizar políticas y lograr el mejoramiento general. El objetivo estratégico de estas condiciones se traduce en empleos de calidad*

El GAN contempla varias medidas destinadas a elevar la competitividad del país. Se muestran compromisos dirigidos a:

⁸⁰ Acuerdo 2 (A-2), numerales 23-25, pág. 13.

⁸¹ A-2, numerales 21, 22 y 26, pág. 13.

⁸² Entre las medidas se encuentra la reducción del gasto corriente y aumento de su calidad (A-1, numerales 1-6, pág. 11) y gestión eficiente de la masa salarial (A-1, numerales 7-9, pág. 11).

⁸³ A-3, numerales 32-39, págs. 13-14.

⁸⁴ A-3, numerales 30-31, págs. 13-14.

⁸⁵ A-3, numerales 27-29, pág.13. Pacto que va en la línea de las propuestas del ICEFI (2007) y de Escobar (2010).

-
- Favorecer la funcionalidad y eficiencia del Gobierno para reducir costos y facilitar las inversiones ⁸⁶.
 - Una nueva estructura institucional para promover la inversión externa directa ⁸⁷.
 - Seguridad jurídica ⁸⁸.
 - Seguridad ciudadana ⁸⁹.

Todo esto, sin olvidar incluir a grupos empresariales reiteradamente olvidados.

iv) *Tendrán prioridad las iniciativas — privadas y públicas — que opten por ser intensivas en empleo, con amplio espectro de localización regional y local*

Uno de los principios en que se fundamenta la Visión de País y Plan de Nación es el de la «descentralización de la gestión y decisiones relacionadas al desarrollo» ⁹⁰. El tercer objetivo de la Visión de País observa el siguiente escenario en materia de descentralización: «Los planes de desarrollo territorial en cada región se habrán constituido en el instrumento regulador y normativo para la inversión productiva, el desarrollo social y la inversión en infraestructura, existiendo armonías de intervención con la institucionalidad del Gobierno central y los municipios en cada región» ⁹¹. Esto significa que el Gobierno transferirá recursos a las municipalidades y desarrollará sus capacidades de gestión para garantizar inversiones públicas y privadas creadoras de empleos de calidad.

Las obras de infraestructura son potenciales generadoras empleo masivo para grupos con bajo nivel de capital humano y, por lo tanto, de menor empleabilidad ⁹². El GAN apuesta principalmente por el Programa de Construcción de Viviendas con opciones tecnológicas intensivas en empleo, aunque están contemplados otros programas ya en ejecución (por ejemplo, el Programa de ingresos complementarios en zonas rurales y urbanas marginales) o por ejecutarse relacionados a construcción de diversas obras de infraestructura comunitaria (caminos, agua y saneamiento, riego, etc.).

Este lineamiento de política es digno de mejor consideración en la programación futura de la inversión pública y privada pues son una alternativa de probada viabilidad en otros países para emplear a grandes contingentes de fuerza laboral de bajo nivel de empleabilidad que suelen estar condenados a empleos de baja remuneración y al subempleo.

⁸⁶ A-1, numerales 10-20, pág.12.

⁸⁷ A-3, numerales 32-35, pág.14.

⁸⁸ A-3, numerales 36-38, pág. 14.

⁸⁹ A-3, numeral 39, pág. 14.

⁹⁰ Pág. 21.

⁹¹ Pág. 25.

⁹² OIT: *Inversiones intensivas en empleo* (2012).

-
- v) *La micro, pequeña y mediana empresa agroindustrial, industrial y de servicios será incentivada por su importancia en la generación de empleo y en el desarrollo del espíritu empresarial*

El fortalecimiento y reactivación de la mipyme es uno de los pilares de la estrategia de generación de empleo priorizada en el GAN. Se incluyen, entre otras medidas, el mejoramiento de la funcionalidad del Fondo Mipyme, la creación de un programa de asistencia técnica, el fortalecimiento del encadenamiento empresarial y la obligación del Estado a destinar hasta un 30 por ciento de su presupuesto de compras a adquirir productos de la mipyme⁹³.

Dentro de esta línea de política cabe también considerar el Plan de Empleo Juvenil para fomentar el desarrollo empresarial juvenil y el acceso a activos productivos⁹⁴.

- vi) *Se considerará de alta importancia el mejoramiento de la inserción de Honduras en los mercados internacionales para lo que se diseñarán estrategias de comercialización apropiadas en sectores generadores de empleo*

El GAN considera la «Ampliación de mercados. Promoción de exportaciones» y mejoras de la institucionalidad, acuerdos internacionales (tratados de libre comercio y tratados comerciales), dinamización de la inversión y diversificación de exportaciones, infraestructura productiva, puertos y logística, certificación de empresas y mejora del clima de negocios⁹⁵.

Políticas dirigidas a promover empleos de calidad

Enfoque

El débil proceso industrializador del país, la alta concentración de la tierra y otros medios de producción, las dificultades de acceso al financiamiento, el bajo nivel del capital humano de la población trabajadora y diversos cuellos de botella de carácter jurídico-institucional obsoletos son responsables de la existencia de un amplio sector de la población agrícola con pocas posibilidades para dejar atrás sus prácticas de subsistencia.

Además, estos mismos problemas sumados a las debilidades de la normativa del mercado de trabajo han ampliado a otros sectores económicos la cantidad de establecimientos con bajos niveles de productividad y colindantes con la informalidad. Para combatir estas causas son necesarias políticas y acciones que eleven la demanda de empleo formal para motivar un uso más intensivo de fuerza laboral; particularmente, la femenina.

Sin embargo, es difícil lograr la inclusión laboral de tales grupos. En otros países en desarrollo el empleo tiende a concentrarse en los grupos de trabajadores más capacitados. Por esto resulta importante la articulación de políticas de inclusión al empleo con servicios como la capacitación con ingresos, intermediación laboral, programas de empleos públicos y privados y programas de infraestructura intensivos en empleo.

⁹³ A-5, numerales 62-77, pág. 17.

⁹⁴ Eje Estratégico III. 1 en OIT: *Trabajo decente y juventud. Honduras* (San José, 2010): pág. 71.

⁹⁵ A-4, numerales 40-54, págs. 15-16.

Dado que lograr un crecimiento económico sostenible de alto dinamismo toma tiempo, y siendo que las pequeñas y medianas empresas continuarán jugando un papel importante en ese crecimiento, se recomienda revisar y afinar el actual marco de políticas destinadas al desarrollo de estas empresas.

En Honduras se han hecho importantes avances en el apoyo al sector mipyme: se ha fortalecido el marco institucional con una entidad rectora que es la Subsecretaría Mipyme (2008), dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio; existe una entidad de coordinación y articulación: el Consejo Nacional de la Mipyme (2009); y se han formulado documentos de política: la Política Nacional de Fomento y Desarrollo de la Mipyme (2008) y la Ley de la mipyme (2009).

Desde inicios de los años noventa se ejecutan iniciativas de apoyo orientadas a⁹⁶: mejorar la capacidad de cumplir, o sea, de elevar su productividad; reducir los costos de la informalidad (tributarios, de registro y laborales); e incrementar la capacidad del Estado para hacer cumplir sus normas, particularmente, en materia de recaudación tributaria.

Por los esfuerzos realizados, el reporte de *Doing Business* 2008 consideró Honduras uno de los mayores reformadores de la región. Para 2008, el número de procedimientos agregados para iniciar un negocio eran 13 y el número de días 21, casi la tercera parte que en 2004. El financiamiento al sector fue reorganizado; la Fundación Covelo tuvo un papel protagónico en la asistencia técnica a las unidades de financiamiento. El sistema en general pasó de manejar cerca de 10 millones de lempiras en 1994 a unos 1.700 millones en 2009, con unas 25 instituciones asociadas y atendiendo unas 160.000 empresas.

En materia de desarrollo empresarial, el sector ha recibido la atención del Fondo de Servicios de Desarrollo Empresarial de Honduras (FOSEDEH), que funcionó hasta 2009, de la STSS mediante el Plan de Empleo Digno, del programa conjunto de GTZ y COHEP, de la ERP, de la Secretaría de Finanzas (Pronegocios, Prorural y Promecon) y del desaparecido COHCIT con los infocentros⁹⁷. Todas estas instituciones, legislación, proyectos y actividades parecen estar en la dirección correcta, pero este apoyo requiere afinamientos⁹⁸:

- En lo relacionado a la reducción de los costos de la formalidad se necesita reorientar esta reducción hacia los beneficios de la formalidad, que se incrementan cuando las empresas obtienen acceso a mercados o servicios financieros o no financieros directos, o indirectos, como el acceso a las cortes en resolución de disputas o faltas contractuales, por ejemplo.
- Se necesita aprovechar el sistema financiero para incentivar la formalización. Por ahora no se exigen requisitos de formalidad para ser clientes del sistema financiero para préstamos individuales. Por otra parte se requiere continuar esfuerzos para reducir el costo del crédito que continua siendo alto.
- Los servicios de desarrollo empresarial necesitan ampliarse; particularmente, con servicios vinculados a la gestión (para la ampliación de mercados, entre otros propósitos).

⁹⁶ Como las clasifica el estudio de Chacaltana (2009).

⁹⁷ Chacaltana, J.: *Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centroamérica: Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Serie Macroeconomía del Desarrollo núm. 88 (Santiago de Chile, CEPAL, 2009), págs. 50-51.

⁹⁸ *Ibid.* pág. 30.

-
- El estrato más numeroso de informalidad lo constituyen los trabajadores por cuenta propia y en negocios familiares. Para este sector se necesitan políticas y acciones específicas. Se recomienda políticas que apoyen la creación de empresas viables y «la simplificación de trámites que operan una vez alcanzada la viabilidad empresarial»⁹⁹. Esto debe complementarse con programas intensivos de empleo (particularmente los de infraestructura) porque este subsector es heterogéneo y comprende un gran número de personas en situación de alta vulnerabilidad por su bajo nivel de activos; por ejemplo, los agricultores de subsistencia.

En Honduras la población trabajadora no supera, en promedio, el ciclo básico. El crecimiento económico, el bienestar y el desarrollo social precisan la ampliación de las capacidades de las personas: su capital humano. El Estado está llamado a continuar asegurando y ampliando la igualdad de oportunidades para la capacitación formal y no formal.

Es característico de los países en desarrollo que grandes cantidades de niños y jóvenes de familias pobres abandonen prematuramente el sistema educativo para buscar formas de llevar ingreso a sus hogares. Esta decisión se convierte en una trampa que pronto los conduce a la vulnerabilidad laboral, al empleo precario, a los bajos salarios.

El sistema educativo está llamado a enfrentar los desafíos de formar a la mayor cantidad posible de niños y jóvenes, brindarles contenidos con alto significado para sus vidas y prepararlos para el mundo del trabajo. Cuanto más y mejor preparados egresen los jóvenes, mayores serán sus probabilidades de inserción completa y con más alta productividad al mercado de trabajo. El sistema educativo debe convertirse en mecanismo de retención de la juventud o de prolongación de la «moratoria social de los/las jóvenes»¹⁰⁰. Primero, por el beneficio que brinda en la formación de la futura fuerza laboral. Segundo, porque su capacidad de retención (medido por el número promedio de años de escolaridad de la población económicamente activa) significa dosificar el tamaño de la cohorte de los nuevos demandantes de empleo, que todos los años presionan la economía. El beneficio que producen en países más desarrollados los créditos, las becas y otro tipo de apoyo a los estudiantes apunta justamente a retener a la juventud, la más necesitada de ingreso, para evitar su entrada prematura al mundo del trabajo.

Honduras necesita acelerar el proceso de reformas del sistema educativo básico formal y no formal. Asimismo, debe conformar un paquete de acciones de políticas y programas focalizados en la retención para asegurar que su niñez y juventud ejerzan plenamente el derecho a dedicar este período de la vida a la formación vocacional, cívica y cultural. Esta recomendación tiene un alcance a largo plazo. Para lograr objetivos inmediatos en la formación del recurso humano se debe fortalecer la formación profesional. Se requieren reformas de carácter institucional y multiplicación de recursos para ampliar la oferta de servicios: entre ellos, los de desarrollo empresarial dirigidos a la mipyme y los de aumento de la empleabilidad dirigidos a los trabajadores con menos capital humano, particularmente del área rural.

Se proponen a continuación lineamientos de política destinados a atacar las causas del predominio de trabajos de baja calidad. Son políticas de apoyo a productores agrícolas con baja productividad, a las mipymes y a los trabajadores para mejorar la empleabilidad y la protección bajo un marco normativo laboral mucho más sólido, moderno y adecuadamente financiado.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ PNUD: *Informe sobre desarrollo humano Honduras 2008-2009: La juventud vista desde la juventud* (Tegucigalpa, 2009), págs. 154-156.

Lineamientos prioritarios de política

i) *Se priorizará el mundo rural*

El GAN propone diferentes medidas para beneficiar al sector rural: Sistema Nacional de Transferencia de Tecnologías y de Asistencia Técnica para la mipyme y sector social de la economía; y para el sector agropecuario, eficiencia en el mercado de bienes, apoyo a actividades agroextractivas, seguridad alimentaria y actividades de emprendimiento para mujeres y jóvenes ¹⁰¹.

Sin embargo, es notorio en este documento — como en otros, incluyendo el de la Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022 — cierta vaguedad con respecto a la heterogeneidad empresarial y social del agro. En materia de riego, por ejemplo, la Visión de País propone alcanzar la meta de 400.000 hectáreas de tierras irrigadas para 2038. El problema es que la meta deja sin aclarar cuotas o tipos de productores agrícolas que serán beneficiados: ¿Serán productores de exportación o abastecedores del mercado interno?, ¿minifundistas o grandes empresarios? La experiencia muestra que esta vaguedad suele traducirse en privilegios para los grupos con mayor poder de presión.

Ciertos lineamientos o consensos del GAN, de la Visión de País y de la propuesta de Política de Protección Social dejan la impresión de que la atención a los productores agrícolas minifundistas y familiares se dará más mediante programas dirigidos al combate de la pobreza. Y aunque este tipo de programas en Honduras están actualmente comprometidos con el enfoque de activos ¹⁰², en la práctica están altamente expuestos a la degradación, al acomodo a demandas de tipo clientelar, esporádicas y descoordinadas. A diferencia de otros programas que, sin desconocer el enfoque de activos, acentúan la creación de empresas y espíritu empresarial; especialmente, entre los pequeños agricultores. Esto se observa en varios programas de la cooperación internacional; por ejemplo, en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Estrategia de Asistencia Conjunta del Banco Mundial ¹⁰³. Esta área de políticas precisa información detallada ¹⁰⁴, debate y formulación estratégica porque en el mundo rural (particularmente, en la producción de subsistencia) se localiza el mayor número de hogares en pobreza.

¹⁰¹ Estas medidas, excepto las relacionadas al Sistema Nacional de Transferencias de Tecnologías y Asistencia Técnica (A.7, numeral 78, pág. 19) y la eficiencia en el mercado de bienes (A-7, numerales 87 y 88, pág. 20), forman parte del Acuerdo 8 “Apoyo a la población vulnerable”, numerales 92, 96-98, 100, págs. 20-21.

¹⁰² Este enfoque observa en la desigualdad de acceso a activos la causa principal de la pobreza y, por ello, propone facilitar el acceso de los pobres a diferentes tipos de activos, de capital humano y físico, de oportunidades en el mercado laboral y de inversión para utilizar estos activos. Este enfoque también supone la territorialidad (intervenciones diferenciadas de acuerdos potencialidades y necesidades específicas de los territorios identificados) e integralidad (coordinación institucional y programática) en el combate a la pobreza (Székeli, M.: *Where to from here? Generating capabilities and creating opportunities for the poor* (Washington, D.C., BID, 2001); y De Janvry, A. y Sadoulet, E.: Nuevos enfoques del desarrollo rural en América Latina en *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas* (Santiago de Chile, CEPAL/FAO, 2003).

¹⁰³ Precisamente el GAN insta a “replicar modelos de asistencia técnica exitosos, como el desarrollado a través de la iniciativa de la Cuenta del Milenio que respaldó la agricultura comercial desarrollada por empresas pequeñas y medianas” (A-8, numeral 87, pág. 20).

¹⁰⁴ Especialmente en aspectos de organización y empoderamiento de empleadores y trabajadores, prácticas laborales, migración estacional, y otros.

Hay un importante avance en la preparación de una estrategia de desarrollo global del sector rural. Esta estrategia se destacará por:

- La capacidad de identificar las necesidades y potencialidades específicas de los distintos estratos laborales y empresariales que conforman el sector (por ejemplo, trabajadores agrícolas temporales, productores agrícolas minifundistas y familiares, medianos y grandes empresarios agrícolas, trabajadores del comercio y servicios, diferenciaciones por edad, género, etnia, etc.).
- La priorización de metas de mejoramiento de la productividad — particularmente, de los trabajadores por cuenta propia y de negocios familiares —, desarrollo local/regional y encadenamientos productivos. Esto podrá incluir un paquete de servicios y crédito que simultáneamente provea el acceso a un mercado nacional de consumidores con ingresos provenientes de las transferencias monetarias (cuyos beneficiarios son las personas con mayor situación de vulnerabilidad). De esta manera, la redistribución de ingresos generará el mercado de consumo de la producción de la agricultura familiar.

ii) Se afinará la receptividad gubernamental para con los empleadores y trabajadores rurales por medio del diálogo social para asegurar instrumentos de política y acción pertinentes y de amplia aceptación

El carácter discriminatorio de la mayor parte de las políticas hacia el sector rural tiene relación con la deficiencia o inexistencia de canales de comunicación que permitan conocer las preocupaciones y demandas de los distintos grupos de interés del sector; particularmente, los tradicionalmente más relegados como los productores medianos y pequeños y los distintos grupos de trabajadores, desde los sindicalizados hasta los más olvidados como los trabajadores estacionales y el campesinado de subsistencia.

En el ámbito del empleo y la protección social, las instituciones llamadas a asumir la dirección del diálogo tripartito son el CES y la STSS. Las mesas de concertación regionales y locales en empleo y protección social serán importantes en la creación de escenarios de diálogo (se retoma este punto más adelante).

iii) El mejoramiento de la empleabilidad de la fuerza laboral — especialmente, de jóvenes y mujeres — a niveles de alta competitividad en el mercado laboral regional debe ameritar una atención mayor a la actual

El Plan de Nación 2010-2022 identifica siete grandes problemas estructurales del sistema educativo de Honduras:

- Deficiencias persistentes en la formación de competencias educacionales esenciales para el desarrollo.
- Marcado deterioro de la calidad educativa en la mayoría de centros educativos.
- Bajo rendimiento escolar por persistencia de condiciones socioeconómicas adversas en gran parte de hogares del sector rural y urbano.
- Baja cobertura de servicios de educación preescolar y media.

-
- Niveles incipientes de supervisión y evaluación docente.
 - Baja calidad del entorno escolar.
 - Ausencia de políticas públicas en educación capaces de garantizar la formación integral en ciudadanía y familia.

La meta 1.3 de la Visión de País se propone elevar el nivel de escolaridad promedio de la población a nueve años para el año 2038 ¹⁰⁵. La insuficiencia de recursos no permite hitos más ambiciosos como alcanzar el nivel secundario completo ¹⁰⁶. Como ya existen varios programas encaminados a la superación de los problemas del sistema educativo en todos sus niveles, solo resta recomendar que:

- En cuanto a la calidad se adopten estándares internacionales para que, en la medida de lo posible, la competitividad de los egresados del sistema pueda responder mejor a las demandas del mundo del trabajo de dentro y fuera del país.
- La reforma se extienda a la educación no formal y técnico-vocacional. La oferta y la calidad actual no responden a las necesidades de formación y actualización de la fuerza laboral. En este ámbito es aconsejable coordinar la oferta pública y privada y que, en consonancia, reforme el funcionamiento actual del Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) ¹⁰⁷.

iv) *Promover mecanismos institucionales que integren intervenciones relativas al empleo y protección social con aprovechamiento de sus sinergias. Por ejemplo, servicios de capacitación laboral vinculados a servicios públicos de intermediación laboral, programas intensivos en empleo combinados con los programas de transferencia de ingresos y otras medidas de apoyo a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad*

Este lineamiento podría implicar reestructurar al INFOP para que se integrara a un sistema de capacitación laboral y protección contra el desempleo. Los recursos de este sistema podrían provenir del presupuesto público, de un mecanismo de franquicia tributaria ¹⁰⁸ y de negociaciones con instituciones públicas y privadas de educación técnica

¹⁰⁵ Actualmente el nivel promedio de escolaridad ronda los 5 años.

¹⁰⁶ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo considera que el país debería aspirar a que la obligación de escolaridad llegara a la educación media (PNUD: *Informe sobre desarrollo humano Honduras 2008-2009: La juventud vista desde la juventud* (Tegucigalpa, 2009), pág. 240). Por su parte, el Gran Acuerdo Nacional por el Crecimiento Económico con Equidad llama a fortalecer la cobertura y calidad del sistema educativo formal, incluyendo un plan de acción inmediata de reconstrucción y mejoramiento de la infraestructura escolar (véase A-7, numeral 84, pág. 20).

¹⁰⁷ Llama la atención que la Visión de País y Plan de Nación, igual que el Gran Acuerdo Nacional por un Crecimiento Económico con Equidad Social, no trataron directamente el asunto de la oferta y calidad de la educación técnico-vocacional (tema muy relacionado al INFOP). Únicamente se encuentran referencias a capacitaciones (espíritu empresarial principalmente) en el lugar de trabajo dirigidas a grupos de productores de mayor vulnerabilidad social, jóvenes y mujeres.

¹⁰⁸ Se tiene el ejemplo de Chile, donde el sistema permite a las empresas descontar de su tributación anual, en primera categoría (ya sea que tributen por Renta Efectiva o Presunta), hasta el 1 por ciento del gasto anual en remuneraciones, si por el equivalente a ese monto han realizado capacitación de sus trabajadores de acuerdo con las reglamentaciones establecidas en el Estatuto de Capacitación y

media y superior y universidades públicas y privadas del país. En este esquema los jóvenes y las mujeres rurales tendrían prioridad dadas sus necesidades de mejoramiento de la empleabilidad y/o del espíritu empresarial.

v) ***Las políticas e instituciones del mercado de trabajo se mantendrán permanentemente fortalecidas como garantía fundamental del trabajo decente***

Entre otros desafíos, se actualizará la normativa laboral. Para ser coherente con el marco de políticas aquí propuesto, la actualización deberá enfocarse en cuestiones como las siguientes:

- El papel y la pertinencia de la reglamentación sobre el mercado de trabajo: ¿En qué medida la normativa laboral facilita el desarrollo?
- La relación entre la reglamentación del mercado de trabajo y la informalidad: ¿Cómo repercute la reglamentación y las instituciones del mercado de trabajo en la informalización? ¿Qué reglamentación del mercado de trabajo puede repercutir en la oferta para que se pueda pasar de la economía informal a la formal?
- El carácter incluyente y equitativo de la normativa laboral: ¿De qué manera la combinación de políticas puede orientarse más hacia las distintas necesidades de los grupos vulnerables? ¿Cómo se puede reducir la dicotomía entre los trabajadores más protegidos y los que trabajan en situaciones más precarias?

Para este propósito, el diálogo tripartito dirigido por el CES resulta el instrumento idóneo. Sirva aclarar que el fortalecimiento de las instituciones del mercado de trabajo forma parte de la protección social, por lo que este lineamiento también debe contemplarse en ese tema.

Políticas de protección social

Enfoque

El sistema de seguridad social, limitado a una oferta poco diversificada, apenas cubre a un cuarto de la población trabajadora. Además, los servicios públicos de salud tienen problemas de cobertura y de calidad pues son servicios volcados más al aspecto curativo que al preventivo¹⁰⁹.

Desde los años noventa funcionan varios programas de transferencias de ingresos cuya calidad también ha sido cuestionada. La cobertura es insuficiente, ha faltado la

Empleo. El Sistema de Capacitación Laboral vía Franquicia Tributaria tiene la misión de ser un incentivo a la generación efectiva de empleo porque mejora las calificaciones de los trabajadores y como resultado, eleva su empleabilidad (Escárte, J.: *Políticas públicas de empleo en Chile en Seminario Internacional de Empleo, desempleo y política de empleo en el Mercosur y la Unión Europea* (Buenos Aires, 2004), págs. 3-4). Gracias a este sistema de capacitación se han puesto en marcha programas de apoyo a los jóvenes (de reciente ingreso o por ingresar al mercado laboral) y a los trabajadores con problemas de empleo, como el Programa de Capacitación Pre Contrato — en el que las propias empresas capacitadoras pueden absorber a los trabajadores beneficiarios del programa — y el Programa de Capacitación Post Contrato, que emula al anterior con la diferencia que los beneficiarios son trabajadores cesanteados por la empresa misma que los capacita bien para reinsertarlos o para mejorar sus posibilidades de empleabilidad en otras empresas.

¹⁰⁹ Perdomo, R.: Tegucigalpa: Taller de revisión y valoración de los estudios de empleo y protección social en Honduras (2011).

integración a otros programas de apoyo y poco se ha hecho en materia de seguimiento y evaluación de impactos.

La casi totalidad de los esfuerzos de mejoramiento de las distintas políticas y programas sociales se han enmarcado dentro de iniciativas más amplias como la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (2000-2015), los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, más recientemente, el Plan de Nación 2010-2022. Pero esto por ahora es más formal que real. Todavía es fuerte la tendencia a simplemente reagrupar viejos programas («programas de arrastre») en discursos nuevos. El sentido exacto de integración, coordinación, sistematización y evaluación permanece como desafío para darle un vuelco real a la ejecución de los programas de empleo y protección social.

La Política de Protección Social en 2012 por el Consejo de Ministros es una muestra del interés del Gobierno por este asunto.

En esta sección se resumen y comentan los aspectos sobresalientes de dicha política teniendo como referencia la definición de protección social adoptada por la OIT y la recomendación de esta organización y otras del Sistema de las Naciones Unidas para construir un piso de protección social. Como se ha indicado anteriormente, este piso comprende cuatro garantías básicas: asistencia sanitaria esencial universal, seguridad del ingreso para niños, seguridad del ingreso para adultos mayores y personas discapacitadas y políticas de índole no contributiva (de asistencia social) dirigidas a las personas en edad de trabajar que no pueden generar suficientes ingresos en el mercado de trabajo ¹¹⁰.

Revisión de la Política de Protección Social de Honduras

El objetivo estratégico de la Política de Protección Social (PPS) es generar gradual y progresivamente condiciones sociales que contribuyan al bienestar personal y colectivo, así como a potenciar las habilidades y capacidades para el ejercicio pleno de los derechos de las personas en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad, exclusión y riesgo social para crear y ampliar sus oportunidades de generar bienestar y riqueza familiar y colectiva logrando su inclusión activa en la sociedad.

Los objetivos específicos de esta política son: la reducción de pobreza; la promoción de un enfoque integral de acuerdo al ciclo de vida y articulación con la seguridad social (protección social contributiva) y programas de combate a la pobreza y la exclusión social; el ordenamiento de la oferta pública y privada de servicios; el fomento de la participación corresponsable de familias y comunidades; y el apoyo a grupos de alta vulnerabilidad social.

Los objetivos de la PPS no hacen mención al componente de regulación del mercado laboral, excepto al incluir como grupos en riesgo o vulnerabilidad social a las personas en edad activa sin acceso al trabajo decente (el grueso de las cuales son subempleadas de forma visible o invisible) y al referirse al mejoramiento de la empleabilidad y/o del espíritu empresarial. Por esto, los trabajadores en desempleo abierto no figuran como grupo de atención. Este es un punto que se debe tener en cuenta al preparar el plan estratégico respectivo.

La PPS adopta una visión integral que articula la prevención, protección, oportunidades y competencias.

¹¹⁰ OIT: *Extensión de la seguridad social a todos. Una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas* (Ginebra, 2009).

-
- **Prevención:** Prestación sostenible de servicios de calidad en seguridad y soberanía alimentaria y nutricional, educación, salud, habitabilidad, seguridad social contributiva, disminución de riesgos y desarrollo de competencias diferenciadas por ciclo de vida.
 - **Protección:** Se distingue entre la asistencia social, la seguridad social y los servicios de protección.
 - La asistencia social se adopta bajo el enfoque de derechos (se fomentan capacidades plenas individuales para el autodesarrollo) y se considera temporal hasta lograr la sostenibilidad, inclusión e integración social de los grupos atendidos. Son acciones de asistencia social el apoyo a través del ciclo de vida y condiciones específicas de contexto, las transferencias condicionadas y no condicionadas y otras.
 - La seguridad social abarca los programas contributivos de pensiones, salud, desempleo y la afiliación voluntaria de trabajadores a mecanismos no formales. Se busca generar un sistema único e integrado, fortalecer el sistema de seguridad social actual fomentando su calidad y ampliación de cobertura incluso a grupos con problemas de pago.
 - Los servicios de protección en situaciones de emergencia (por ejemplo, desastres), carencia de servicios u otra condición. Incluye intervenciones de protección de la vida, integridad psicológica, física y moral.
 - **Oportunidades y competencias:** Se refiere a la vinculación a oportunidades de empleo y emprendimiento. En materia de empleo se incluye la formación para el trabajo, empleo juvenil, empleo para adultos mayores con capacidad de trabajo, acciones alternativas para grupos en condiciones de vulnerabilidad. Tratándose del emprendimiento, se refiere a acceso al crédito, capacitación, asistencia técnica, acceso a subsidios y otros.

La PPS distingue sus sujetos de atención de acuerdo al ciclo de vida y a condiciones de riesgo o vulnerabilidad relacionadas con la privación del acceso a servicios acorde a edad y condición, el padecimiento de enfermedades crónicas o contagiosas, embarazo riesgoso (biopsíquico o social), violencia, trata y explotación sexual y económica, discriminación o estigmatización por orientación sexual e identidad de género, adicciones a fármacos o sustancias psicoactivas o psicotrópicas, enfermedad profesional, sin acceso al trabajo decente, sin acceso a servicios de previsión social eficiente y pensiones, privación de libertad, exposición a la desnutrición, discapacidad con desprotección, exposición a riesgos climáticos, afectación por migración, en orfandad, abandono, desamparo social, conflictos bélicos o sobrecarga por sostenimiento económico (mujeres jefas de hogar), sin registro de nacimiento y otros similares. Para todos los grupos, los pueblos indígenas y afrodescendientes están incluidos. La PPS distingue los grupos siguientes:

- **Prenatal:** Personas en edad reproductiva y/o mujeres embarazadas (se listan 12 condiciones de riesgo o vulnerabilidad).
- **Primera infancia (0-6 años).** Niños y niñas (se listan 15 condiciones de riesgo o vulnerabilidad).
- **Niñez (7-11 años).** Niños y niñas (se listan 17 condiciones de riesgo o vulnerabilidad).

-
- Adolescencia (12-18 años). Adolescentes (se listan 19 condiciones de riesgo o vulnerabilidad).
 - Juventud (19-30 años). Jóvenes (se listan 18 condiciones de riesgo o vulnerabilidad).
 - Adulthood (31-59 años). Adultos (se listan 19 condiciones de riesgo o vulnerabilidad, incluyendo la pertenencia a pueblos indígenas y afrodescendientes).
 - Adulthood mayor (60 y más años). Adultos mayores (se listan 18 condiciones de riesgo o vulnerabilidad).
 - Muerte en cualquiera de las etapas del ciclo de vida. Personas sin acceso a cuidados paliativos y preparación durante la agonía y sin acceso a servicios fúnebres.

Es aconsejable que la PPS aclare que se mantendrá alerta permanente para identificar condiciones de riesgo o vulnerabilidad que requieran incluir a nuevos grupos de atención, o sea, que los listados de condiciones son variables según las circunstancias nacionales y locales.

Los lineamientos de la PPS se refieren a aspectos de coordinación y articulación, sujetos de atención, fortalecimiento institucional, participación social, monitoreo y evaluación. Por su pertinencia con el Plan de acción para el seguimiento de los acuerdos nacionales y compromisos internacionales en empleo y protección social en Honduras son de destacar los lineamientos destinados a:

- armonizar la normativa vigente para tornarla coherente con la PPS,
- preparar el Plan estratégico de implementación de la PPS,
- institucionalizar mecanismos de coordinación operativa para asegurar armonización de objetivos, metas, acciones e identificación de sujetos de atención,
- construir espacios de diálogo, concertación y coordinación permanente con instituciones y organizaciones involucradas,
- garantizar la asignación justa y transparente de los recursos públicos y privados a necesitar para llevar a la práctica la estrategia de protección social acordada,
- elaborar un sistema de indicadores para el seguimiento y evaluación de la PPS,
- propiciar espacios para la participación de la sociedad civil, la cooperación internacional y la empresa privada en los procesos de programación, ejecución y evaluación de la PPS.

La PPS crea el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo de Honduras (SINAPLADEH) como instrumento de planificación, ejecución e institucionalización de la Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022. Esta planificación estratégica involucrará a la sociedad civil, las dependencias del Gobierno que forman parte del Gabinete Social y otras relacionadas con la PPS. El resultado será el Plan Estratégico Interinstitucional de la Política de Protección Social 2012-2016.

La aplicación de la PPS será gradual y progresiva porque el alcance de esta política está limitado en buena medida por los recursos disponibles; principalmente, el financiamiento público. Como complemento al Plan de acción para el seguimiento de los acuerdos nacionales y compromisos internacionales en empleo y protección social en Honduras se presenta en documento separado un ejercicio de estimaciones de costo e impacto de un piso de protección social en Honduras empleando microdatos ¹¹¹.

Como lo indica el documento, **el piso de protección social será el resultado de negociación entre diferentes actores sociales** y, por tanto, el proceso se beneficia de la información disponible. En este caso, la información más relevante será la estimación del costo de un grupo de medidas y su impacto potencial, basado en la aplicación de una herramienta cuantitativa.

¹¹¹ Acuña, A.: *Estimaciones de costo e impacto de un piso de protección social en Honduras empleando micro datos* (Ginebra, 2012, borrador).

4. Posibilidades de consolidar iniciativas de políticas públicas en curso

Como se ha indicado en numerosas ocasiones, para asegurar la puesta en marcha de las intervenciones del presente plan es esencial que se integre a los lineamientos de la Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022. Dos de los cuatro objetivos de la Visión de País mencionan el empleo y la protección social y establecen metas cuantitativas; Honduras se observa hacia 2038 como un país «generador de oportunidades de empleo digno consolidado» (Objetivo 3) y «sin pobreza extrema, educado, sano y con un sistema de previsión social» (Objetivo 1).

Si bien no se trata de una exposición exhaustiva, subyace en esta visión de país los propósitos centrales de la presente propuesta: el crecimiento sostenible que conduce a la generación de empleo y a la reducción de la pobreza y la complementariedad de las políticas de mercado de trabajo y de protección social.

La Visión de País y Plan de Nación son una orientación y marco para las políticas y acciones de desarrollo del país. Por ello, darle relevancia a los temas del empleo y la protección social expresa una voluntad nacional que abre las puertas al paquete de políticas expuestas en la sección anterior. Es más, ya sirvió de norte a la Política de Protección Social recientemente aprobada.

La centralidad que la Visión de País le otorga al empleo y la protección social es el resultado del sostenido proceso de aprendizaje en materia de políticas y programas de desarrollo social experimentado por Honduras en las últimas dos décadas.

Documentos anteriores al de la Visión de País (diagnósticos, evaluaciones, propuestas políticas y programáticas) dan testimonio de los avances en el enfoque de los problemas sociales. Por ejemplo, la formulación original de la Estrategia de Reducción de Pobreza desestimó la importancia del empleo, pero sus posteriores evaluaciones y reformulaciones fueron paulatinamente llamando la atención sobre este hecho e introduciendo modificaciones. En este sentido, una de las reflexiones más contundentes provino del documento «Programa Sectorial Asociado a la ERP» o propuesta de préstamo del BID para la creación de la Red Solidaria, donde se afirma que hasta 2004 no se habían alcanzado los objetivos de reducción de pobreza por la falta de inversión y de eficiencia en el gasto social. A su vez, esta falta de eficiencia respondía a que:

*(i) El país no cuenta con una política integral de protección social; (ii) los programas de protección y desarrollo social han actuado de forma dispersa desde diferentes instituciones, faltando un sistema efectivo de focalización y coordinación; (iii) (...) también se requiere mayor articulación entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza vía el mercado laboral*¹¹².

Un poco antes de la aparición de dicho documento se había producido la versión actualizada de 2006 de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (2006) y el Informe de Avance 2005¹¹³. La versión actualizada de 2006 (borrador) asume el enfoque de activos, territorialidad e integralidad en las acciones de combate a la pobreza. Aparece también en dicha versión la propuesta de organizar la Red Solidaria como institución

¹¹² BID: *Programa Sectorial Asociado a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (HO-L1009). Propuesta de Préstamo* (Tegucigalpa, 2006), pág. 4.

¹¹³ UNAT: *Informe de Avance 2005. Borrador* (Tegucigalpa, Secretaría del Despacho Presidencial, 2006).

coordinadora de los distintos programas en materia de reducción de pobreza. Esta Red se puso en operación durante la administración Zelaya pero su perfil se ha visto disminuido en la actual administración debido, entre otros motivos, a la creación de la Secretaría de Acción Social y el programa Bono 10 Mil; este último, dirigido desde el Despacho Presidencial. El programa Bono 10 Mil vuelve a retomar el enfoque de activos, territorialidad e integralidad en las acciones de combate a la pobreza, y parece ser la figura sustitutiva de la anterior Red Solidaria.

Varias de las recomendaciones que se formulan en el Informe del Comité de Asesoría del Piso de Protección Social presidido por Michelle Bachelet ¹¹⁴ aparecen recogidas en el documento de proyecto del Bono 10 Mil y de forma más general en la Política de Protección Social.

¹¹⁴ OIT: *Social protection floor for a fair and inclusive globalization. A report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet and convened by the ILO with the collaboration of WHO* (Ginebra, 2011).

5. Lineamientos para un Plan de acción nacional de empleo y protección social

5.1. Objetivo general del plan

El objetivo general del plan es proponer una agenda a corto y medio plazo que articule y concrete políticas de empleo de calidad y de protección social para toda la población, dando prioridad a las personas con bajo nivel de ingreso. Todo ello, en el marco del concepto de piso de protección social de la OIT, de la Visión de País y el Plan de Nación, de los programas y proyectos sectoriales, de las leyes y normas pertinentes en el país y los tratados, convenios y declaraciones internacionales suscritos por Honduras a fin de lograr la promoción de empleos de calidad en los sectores más prometedores de empleo — particularmente, en el área rural — y la protección social de la población — especialmente, la más vulnerable.

5.2. Empleo. Objetivos específicos y resultados

La Sección A-5 del Gran Acuerdo Nacional por un Crecimiento Económico con Equidad Social (GAN) reconoce la generación de empleo como uno de los mayores desafíos del país. Las cifras de desempleo y subempleo se han elevado y se enfrentan los efectos negativos de la crisis económica internacional. El GAN llama a responder a esta situación con acciones realistas y con una colaboración más efectiva entre el gobierno y el sector privado.

El GAN propone alta prioridad a la creación de empleo y a la defensa de los empleos ya existentes, apoyándose en los sectores de construcción e infraestructura, manufactura ligera y maquila, energía renovable, mipyme y sector social de la economía, agro y servicios.

Como antes se ha advertido, esta sección se centra en los objetivos que mejor complementan el empleo con la protección social. Así, varios objetivos enunciados podrán resultar familiares pues la atención está puesta en la sistematización de compromisos ya existentes (los del GAN, por ejemplo): se sistematizan los objetivos como parte de un plan integrado de empleo y protección social.

El propósito es que esta propuesta se pueda convertir en una hoja de ruta hacia la expansión del acceso de los hondureños y hondureñas — especialmente de los jóvenes, las mujeres y los grupos vulnerables — al mercado laboral a través de la generación de empleo de calidad y la mejora de las condiciones de trabajo y salario digno de la población económicamente activa; y, al mismo tiempo, con acciones de construcción de un piso de protección social universal.

Evaluar, ampliar y, de ameritarlo, replicar los ensayos piloto de desarrollo económico local integral

Existen experiencias de desarrollo económico local en los municipios de San José de Colinas, Santa Rosa de Copán y Catacamas, apoyadas por la AMHON y la cooperación nacional e internacional. Estas experiencias necesitan una evaluación exhaustiva para tomar de ellas las lecciones aprendidas. Se podría aspirar a que en los próximos dos años se integraran más municipios a esta dinámica. Los ensayos incluirían aspectos de generación de empleos mediante la organización de cadenas productivas de valor, con integración de los programas de desarrollo centrales y regionales, y la organización de las mesas de concertación local con la participación armonizada de la cooperación

internacional. Incluso podría ponerse a prueba la sugerencia de aprovechar el ámbito local para propósitos de incremento de la capacidad del Estado para el cumplimiento normativo en materia laboral, que se haría por medio de la difusión de dichas normas y un trabajo de inspectoría coordinado y articulado. Igualmente, para descentralizar los servicios de empleo (bolsas de empleo).

Este proceso se vinculará con otras iniciativas de desarrollo local/municipal, como los planes de educación, salud, vivienda saludable, transferencias de ingreso, etc. De esta forma, se contribuirá a poner en práctica el enfoque del piso de protección social.

Y si la propuesta en materia normativa se aceptara, el proceso requeriría esfuerzos adicionales para desarrollar la capacidad de administración de las municipalidades en materia de prestaciones de empleo y protección social.

Estas ideas se encuentran formuladas en el Plan de Gobierno 2010-2014¹¹⁵ como parte de la estrategia de descentralización¹¹⁶.

Resultado a que debe apuntar:

- Agendas de empleo y protección social progresivamente incorporadas a los planes de desarrollo municipal.

Ampliar los programas intensivos de empleo, particularmente los relacionados a infraestructura rural

El mejoramiento y ampliación de la infraestructura a favor de los más pobres contribuye a aumentar sus capacidades, permitiéndoles modificar el entorno y mejorar los precios de los bienes y servicios que obtienen al ingresar al mercado, a la vez que la construcción de la infraestructura constituye en una importante fuente de ingresos.

Para beneficiar la producción y comercialización en regiones apartadas y poco conectadas a los mercados es necesario modernizar la infraestructura económica. Gran parte de las acciones necesarias están contenidas en el documento Plan Nacional para la Generación de Empleo Digno en Honduras de la STSS 2008-2015.

Las acciones pueden comenzar con una cuantificación de los programas y proyectos que generan empleos masivos como la reparación de calles y caminos, riego, silos domésticos, construcción de escuelas, establecimientos de salud y obras públicas, los proyectos de vivienda (incluyendo la autoconstrucción, el aseo y ornato de las ciudades), la protección de los bosques y las cuencas. En estas dos últimas modalidades hay ejemplos como los empleos creados por servicios ambientales de la Junta de Agua de Jesús de Otoro, que se financió con la cuota por servicio de agua de sus usuarios. Asimismo, hay modalidades de obras construidas por las comunidades, especialmente con financiamiento del FHIS, entre otras.

Resultados a que debe apuntar:

¹¹⁵ SEPLAN: *Plan de Gobierno 2010-2014* (Tegucigalpa, 2010), págs. 90-91.

¹¹⁶ Entre las medidas de política para el desarrollo regional y local dicho plan señala las siguientes: Capacitar a los gobiernos locales para que mejoren su capacidad de gestión técnica, financiera y administrativa, brindando especial atención a los municipios clasificados en categoría C y D; y apoyar a los gobiernos municipales para que inserten bajo sus Planes estratégicos de desarrollo municipal, capítulos específicos dirigidos a asegurar la inversión pública municipal en educación, salud y **protección social** (pág. 90).

-
- Diseñada una estrategia de utilización de programas intensivos de empleo para modernizar servicios, ampliar el acceso y la calidad de la infraestructura social (agua y saneamiento, infraestructura educativa y hospitalaria, vivienda digna, ordenamiento urbano, bosques y protección ambiental). La estrategia buscará compensar el ciclo depresivo anual de la economía agrícola familiar y coordinará acciones con los programas de transferencias de ingreso y los planes de desarrollo municipal/local.
 - Reducido el desempleo y subempleo rural estacional y general a tasas históricas.

Diseñar y poner en práctica una estrategia de apoyo a la agricultura familiar

La estrategia debe buscar mejorar las condiciones de productividad del sector, generar ingresos, empleo y otras condiciones de bienestar general; y se deberá articular a los planes de desarrollo municipal. Para ello se debe incentivar al sector en la producción de alimentos para reforzar su seguridad alimentaria, brindarles apoyo complementario por vía de los programas de transferencias monetarias condicionadas y de infraestructura intensivas en empleo, y apoyar el desarrollo local general para producir nuevas oportunidades de empleo.

Se deberán aprovechar las buenas prácticas de programas o proyectos de apoyo a la seguridad alimentaria y nutricional como el de acceso a la tierra (PACTA), que ha mostrado que los campesinos pueden tener un buen desempeño empresarial y crear su propio empleo y el empleo de sus compañeros; el de competitividad rural (COMRURAL), Pronegocios Rurales, que trabajan con el esquema de las cadenas productivas de valor; así como el del programa de seguridad alimentaria (PESA) en Centroamérica, que ha tenido excelentes experiencias en huertos familiares, producción artesanal de semilla, servicios de extensión agropecuaria, el modelo SAN de extensión territorial a nivel municipal y otros.

De otros proyectos insignes, como el de Lempira Sur, se pueden encontrar grandes enseñanzas; especialmente, en temas sobre el modelo de crédito rural, la organización de productores y redes de fincas escuelas para la gestión empresarial.

La estrategia deberá integrarse en todas las instituciones del sector y con ejecución nacional en el marco de lo establecido en los convenios y disposiciones que han dado origen a los programas e instituciones. Podría estar fuertemente articulado con el desarrollo de la agricultura familiar, generando empleos.

Resultados a que debe apuntar:

- Incluidos en el Registro Único de Beneficiarios (mencionado en el GAN y en la Política de Protección Social) indicadores que permitan distinguir a los pobres rurales con acceso a tierra para convertirlos en beneficiarios de políticas especiales de asistencia técnica, seguridad alimentaria y transferencias monetarias complementarias.
- Creados programas de generación de empleo masivo en el sector rural armonizados con el ciclo agrícola del productor de alimentos básicos para que actúen como mecanismo protector contra el desempleo estacional.
- Incluidos los productores agrícolas familiares en los programas de apoyo crediticio, de riego y otros.

Revisar y mejorar la eficiencia del apoyo a la mipyme

En la Sección A-12 del GAN el Gobierno se compromete a orientar la inversión pública a vivienda, mipyme, sector social de la economía, proyectos de generación de ingresos y seguridad alimentaria; y a crear un programa especial para apoyar a la mipyme con potencial de exportación ¹¹⁷.

En la Sección A-5 del GAN hay otra serie de compromisos y metas específicas relacionadas con las mipymes: crédito y asistencia técnica, fortalecimiento de la institucionalidad y el marco legal, fortalecimiento del encadenamiento empresarial y las capacidades técnicas, apoyo a través de compras del Estado y creación de un sistema integral de información especializado para las mipymes.

Estos compromisos del GAN son suficientes para una agenda a corto y medio plazo. Así, se recomienda dar seguimiento a su cumplimiento para obtener los resultados especificados en el documento y que se presentan seguidamente de forma resumida:

- Fondo Mipyme operando. A través de este mecanismo, el Gobierno puede canalizar la parte de la inversión pública destinada a la mipyme y al sector social de la economía. También puede financiar el programa especial para apoyar a la mipyme y al sector social de la economía con potencial de exportación.
- Mipymes con mayor y efectivo acceso al financiamiento formal. Para esto se requiere haber revisado y mejorado el funcionamiento de varias entidades con vínculos al sector (Central de Riesgos, BANHPROVI, BANADESA, BCIE y su Programa de Apoyo a las Mipyme), y desarrollado nuevos programas como el apoyo a las mipymes verdes, con financiamiento reembolsable y no reembolsable, incluyendo instituciones como el BID y el Banco Mundial y la cooperación en general.
- Creada una base de datos sobre las cajas rurales para fortalecer sus capacidades operativas.
- Aprobado el reglamento de Ley de la mipyme (Ley núm. 135 de 2008).
- Aprobado el reglamento de la Ley de propiedad industrial.
- En funcionamiento la Red público-privada de Centros de desarrollo empresarial y de inteligencia de mercado.
- En funcionamiento el Programa nacional para el encadenamiento, productividad y competitividad de la mipyme y su cartera de proyectos.
- En cumplimiento el Artículo 25 de la Ley de mipyme, que ordena que el 30 por ciento de las compras del sector público se negocien con las mipymes.
- En operación un Sistema de sistematización y seguimiento de la mipyme que incluya información sobre políticas, oferta institucional y proyectos. Con ello se facilitará la evaluación de progresos y procesos e información general que oriente las acciones de empresarios, técnicos y cooperantes.
- Aprovechados los proyectos aprobados pero con desembolsos tardíos como el Programa de apoyo a la mipyme.

¹¹⁷ Pág. 13.

-
- Revisadas, a fin de rescatar lecciones aprendidas, experiencias como las cajas de herramientas para las mipymes, diseñadas por la agencia de cooperación alemana (GIZ) y vinculadas también con el desarrollo económico local, así como los aportes de la agencia de cooperación suiza (COSUDE) en la pyme rural. Traducido este rescate de experiencias en el mejoramiento del apoyo al sector.

Ordenar y mejorar el proceso nacional de formación profesional

El GAN manifiesta el propósito de país por ordenar y mejorar el proceso nacional de formación profesional para responder a las demandas de los sectores productivos ante las exigencias de los mercados y de la competencia global; reconoce la facultad rectora del sector público y la necesidad de apoyar la productividad de las empresas, así como la necesidad de ampliar la cobertura de los servicios de formación profesional a la zona rural. Por ello, el GAN propone fortalecer la institucionalidad y revisar la función del INFOP¹¹⁸.

Resultados de la implementación de este propósito serán:

- Organizado el Sistema Nacional de Formación Profesional, con el INFOP como rector del sistema y con aprovechamiento y ampliación de la oferta actual de formación profesional.
- Obtenida la meta del Plan de Gobierno 2012-2014 de capacitar a 30 000 jóvenes para trabajar en los sectores más dinámicos de la economía.
- Articuladas las principales acciones de formación profesional en el sector rural y urbano-marginal con acciones de protección social dirigidas a estos mismos sectores. Esto implicará haber logrado utilizar las transferencias monetarias como incentivo para mejorar la empleabilidad y el emprendimiento de la población joven.
- Articulados los planes municipales de educación con los planes de capacitación y formación profesional.
- Definidos los mecanismos de coordinación entre las instituciones de formación con el gobierno y empresa privada para buscar oportunidades de colocación para las personas que se estén capacitando por medio de diferentes medios como la sistematización de las bolsas de trabajo, el apoyo a las ferias de empleo, así como los procesos de simplificación administrativa.
- Formulado un plan de acción inmediata que incluya no solo las metas de trabajadores para capacitar sino también el porcentaje de los que se deberán insertar en el mercado de trabajo.

Aumentar el respeto a la normativa laboral

Si bien las organizaciones de trabajo y la empresa privada tienen responsabilidad en este objetivo, el Gobierno, a través de la STSS, tiene un papel determinante para incentivar y hacer cumplir los derechos básicos de las partes. Ante la debilidad de las instituciones del mercado de trabajo, es indispensable mejorar la inspección laboral de la STSS. Para esto se propone aumentar el número de inspectores y mejorar la calidad de esta función. Es necesario un estudio rápido de las prioridades, necesidades e implicaciones presupuestarias. Sin embargo, se recomienda la coordinación de la STSS con el nivel local

¹¹⁸ Pág. 12.

para ensayar la capacitación de las municipalidades en materia de normatividad laboral y servicios de empleo.

Resultados de este objetivo serán el logro de las metas trazadas por el Plan de Gobierno 2012-2014, a saber:

- Disminuido el trabajo infantil en un 80 por ciento.
- Reducido al 3 por ciento el número de conflictos laborales colectivos.
- Mejoradas las condiciones laborales de un 20 por ciento de la PEA en situación de subempleo invisible.
- Otros resultados:
 - Diseñado un plan de divulgación del conocimiento de las normativas laborales y de protección social, incluyendo campañas a favor de disminuir el trabajo infantil peligroso, de higiene y seguridad en el trabajo, seguridad social y asistencia social (el papel del programa de bonos en la protección social de la población vulnerable) y, en general, de respeto a los derechos humanos y de los trabajadores.
 - En marcha un plan de revisión y actualización de la normativa laboral (reanudación de iniciativas anteriores) armonizada con iniciativas recientes como la Visión de País 2010-2038, la adhesión al Convenio núm. 102 de la OIT y la Política de Protección Social.

5.3. Protección Social. Objetivos específicos y resultados

Los objetivos propuestos en esta sección tiene como referente el concepto de piso de protección social de la OIT. Este concepto se basa en principios compartidos de justicia social y en el derecho universal de todas las personas a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado para la salud y bienestar de ellas y sus familias que incluya aspectos tales como la alimentación, el vestido, la vivienda, la atención médica y los servicios sociales necesarios. Se trata de un enfoque basado en los derechos cuya idea fundamental es que nadie deba vivir por debajo de un determinado nivel de ingresos y que toda persona debería por lo menos poder acceder a servicios sociales básicos con el fin de mejorar sus posibilidades de acceder a un trabajo decente.

El piso de protección social es un conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y capacitando a las personas a lo largo del ciclo de vida.

El piso de protección social prevé garantías en materia de seguridad básica de los ingresos mediante diversas formas de transferencias sociales — monetarias o en especie —, tales como pensiones para las personas de edad o para las personas con discapacidades, prestaciones por hijos a cargo, prestaciones de apoyo a los ingresos o garantías y servicios relativos al empleo para las personas desempleadas y los trabajadores pobres; acceso universal y asequibilidad de servicios sociales esenciales en los ámbitos de la salud, agua y

saneamiento, educación, seguridad alimentaria, vivienda y otras esferas definidas en las prioridades nacionales ¹¹⁹.

La Política de Protección Social curiosamente omite la mención al concepto de piso de protección social. Sin embargo, se considera recomendable pasar a considerar este concepto para la elaboración del plan estratégico de implementación de dicha política y del Plan Estratégico Interinstitucional de la Política de Protección Social 2012-2016. Esto significa que el piso de protección social que se considere viable en función de las condiciones sociales y económicas del país debe ser progresivamente concertado antes de preparar los planes.

Los objetivos específicos y resultados que se enuncian en las siguientes secciones constituyen una propuesta de un piso de protección social a corto plazo. Como se ha señalado anteriormente, el piso de protección social se basa en cuatro garantías prioritarias (aunque progresivas): asistencia sanitaria esencial universal, seguridad del ingreso para niños, seguridad del ingreso para adultos mayores y personas discapacitadas y asistencia social a las personas en edad de trabajar que no pueden generar suficientes ingresos en el mercado de trabajo ¹²⁰. Además, incluye la consolidación de los sistemas (formales) de seguridad social que contribuyen a conformar el piso de protección social. Con la ratificación del Convenio núm. 102 de la OIT, el país está obligado a definir un programa progresivo de ampliación y mejoramiento de la seguridad social.

Lo propuesto también considera las acciones de protección social en vigencia, los compromisos del GAN sobre esta materia y las acciones prioritarias que indica la recién aprobada Política de Protección Social.

Proteger a la niñez mediante el Bono 10 Mil y otras medidas complementarias

El Bono 10 Mil es el programa de transferencias monetarias más importante del Gobierno actual. Pretende dar un salto de calidad y cantidad en la cobertura de la población pobre, en extrema pobreza y en condiciones de vulnerabilidad y exclusión social. La meta del Plan de Gobierno 2012-2014 es cubrir a 600.000 familias en condición de pobreza, o sea, puede cubrir a toda la población en situación de pobreza extrema y a la población pobre con mayor riesgo.

Los objetivos específicos del Bono 10 Mil priorizan las acciones a favor de la niñez en edad preescolar (0-5 años) y escolar (6 a 18 años). Se trata de brindar incentivos a los hogares para garantizar la salud y la educación de la niñez. El programa Bono 10 Mil tiene definidas una política de utilización y un itinerario de ampliación paulatina. Pese a que el diseño del programa anticipa medidas contra su utilización como instrumento político-partidista, hay críticas en este sentido. El Sistema de seguimiento y evaluación de la política social al que hace mención la Política de Protección Social deberá contemplar entre sus acciones la vigilancia social, comunitaria y de la aplicación de este instrumento, el más importante actualmente en protección social no contributiva.

¹¹⁹ OIT: *Panorama Laboral 2011. América Latina y el Caribe* (Lima, 2011); y OIT: *Extensión de la seguridad social a todos. Una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas* (Ginebra, 2009)

¹²⁰ *Ibid.*

Asimismo, es ineludible un mecanismo más transparente y de criterios para el otorgamiento y uso de los bonos: puede ser por medio de sistemas de información ya utilizados en otras partes del mundo.

El GAN también ha definido resultados esperados en el corto plazo como:

- Fortalecido el Sistema Único de Focalización de Programas Sociales (mecanismo que también menciona la Política de Protección Social).
- Ampliados los programas de la Merienda Escolar y el Vaso de Leche en centros educativos públicos del país articulados con medidas de provisión de insumos de productores locales.
- Revisado el programa Bono 10 Mil para enfatizar suficientemente el componente de acompañamiento de actividades productivas o generadoras de ingresos.

Otros resultados esperados:

- Organizaciones de la sociedad civil, a nivel central y local, ejerciendo vigilancia para la ejecución rigurosa, no partidista o sujeta a cualquier otro interés fuera del social, del programa Bono 10 Mil.
- Reducido el porcentaje de población en situación de pobreza muy por encima del habido en la última década.
- Ampliado el porcentaje de población infantil de hogares pobres que finaliza el ciclo de educación básica.

Pensiones y asistencia a la tercera edad

Los regímenes de seguridad social existentes abarcan a una pequeña parte de la población trabajadora. Además, el sistema de seguridad social funciona con deficiencias que amenazan su efectividad para proteger principalmente a la población jubilada y pensionada.

Frente a las condiciones objetivas del mercado de trabajo, de la pobreza y de la desigualdad en el país, adquiere notable importancia la protección a este grupo de edad mediante una conjugación virtuosa de políticas de asistencia social y seguro social.

Así aparece previsto en el programa del Bono 10 Mil y en la Política de Protección Social. Las medidas que se prevén en estos dos instrumentos de política constituirán, si se ejecutan, un piso de protección para esta población. Es urgente definir mejor este piso de protección dada la tendencia al aumento de esta población y a las necesidades especiales de atención que requiere.

Resultados:

- Aumento del porcentaje de la población de 65 años y más en condiciones de vulnerabilidad protegida por programas de protección social.
- Revisados, saneados y modernizados los sistemas de pensiones y jubilaciones existentes.
- Creados sistemas de pensiones y jubilaciones dirigidas al sector informal, con un papel importante del IHSS.

Atender a la población pobre en condiciones de desocupación

El concepto de piso de protección social establece como garantía mínima contra el desempleo las medidas relacionadas con la creación masiva de empleo y la formación profesional. En este sentido, considerar nuevamente los objetivos *c)* y *d)* de la sección anterior.

En el numeral 58 del GAN se establece la voluntad de las partes de «continuar apoyando y fortalecer el Servicio Nacional de Empleo de Honduras como un mecanismo que ayude a vincular la oferta y la demanda del trabajo en forma incluyente de manera conjunta con el gobierno». Uno de los mecanismos de financiamiento de esta actividad es el proyecto Proempleo, que ya está finalizando. El GAN recomienda:

a) colocar fondos de contrapartida para garantizar la continuidad de Proempleo, mientras se gestionan nuevos recursos ante la cooperación internacional,

b) extender la ejecutoria a través de las organizaciones calificadas, y

c) focalizar sus esfuerzos sobre empleados desplazados, los hondureños retornados y los jóvenes en riesgo social.

Se recomienda descentralizar los servicios de empleo mediante su inclusión en los planes de desarrollo de los municipios económicamente más dinámicos.

Resultados:

- Aumentado el número de municipios que ofrecen servicios de empleo.
- Reducido el promedio del tiempo en situación de desempleo.

Mejorar la cobertura y calidad de los servicios básicos de salud

El GAN menciona el compromiso de ampliar la cobertura de los servicios de salud y mejorar su calidad, pero se queda corto en la formulación de medidas más específicas.

El tema de salud es uno de los aspectos básicos en la definición del piso de protección social. En Honduras se ha iniciado un proceso reciente de reforma del sector salud y se ha esbozado un Plan de Salud, centrado en el desarrollo del sistema primario y comunitario de salud ¹²¹.

Uno de los esfuerzos importantes para la extensión de servicios de salud es el de San José de Colinas. Los logros en este y otros municipios como la mancomunidad

¹²¹ Ver la concepción del nuevo modelo nacional de salud 2012, un documento de la Secretaría de Salud que toma como modelo la experiencia del Municipio de San José de Colinas: <http://www.salud.gob.hn/documentos/upeg/publicaciones/Modelo%20Nacional%20de%20Salud%20Colinas%20Santa%20Barbara.pdf>. También el Plan de Gobierno 2010-2014, establece la meta de *Al menos 50 comunidades controlando ellas mismas la organización de los servicios de educación, de salud y algunos servicios del área de seguridad*”, pág. 91. Ver: http://www.seplan.gob.hn/images/documentos_planificacion/1.-%20plan%20de%20gobierno%202010-2014.pdf. Estas propuestas no surgen del vacío. Existe una larga historia de experiencia de reforma del sector salud que se remontan a la década de 1970, que luego se redefinen con posterioridad a 1998 (año del destructivo huracán Mitch). Ver, del-Cid, 2008; World Bank, 2008.

Mancorsaric de Occidente han conseguido que otros municipios se sumen a esta iniciativa, aunque esté pendiente su evaluación exhaustiva.

El Plan de Salud se ha iniciado con el traslado de la administración del Hospital Escuela a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Esta universidad ha mostrado compromiso con necesidades prioritarias del país, particularmente con su apoyo al municipio Colinas y su proyecto piloto de salud, elaborado con la participación de una serie de actores como la municipalidad y cooperantes nacionales e internacionales, y con un enfoque de atención integral, familiar, y comunitario.

- **Atención integral:** Se comprende el contexto de la enfermedad, con énfasis en la prevención; se toma en consideración a la población en riesgo y se coordina con la red de servicios de salud del área.
- **Familia y comunidad:** Obliga a compartir el hábitat de los pacientes en sus diferentes escenarios (el hogar, la comunidad, la escuela y el centro de trabajo); además, se incorporan los aspectos afectivos y subjetivos de la población adscrita.

Por tanto, ante la existencia de un Plan de Salud de esta naturaleza ¹²², cabe recomendar la necesidad de apoyo para asegurar su continua extensión de acuerdo a prioridades y ser concebido como parte del piso de protección social del país.

Resultados:

- Plan de Salud con enfoque integral y comunitario extendido a una cantidad tal de municipios prioritarios como para lograr consolidar la atención preventiva básica como característica fundamental del sistema nacional de salud.
- Reducción sustancial de las tasas de morbilidad de enfermedades infectocontagiosas; particularmente, entre la población infantil y adulta mayor.

Reformar y consolidar los sistemas de seguridad social

Con la ratificación del Convenio núm. 102 de la OIT y la oferta de cooperación de la OIT y otros organismos, se abren amplias posibilidades para una reforma profunda de la seguridad social en el marco de la Visión de País y el Plan de Nación.

La Visión de País establece la meta de universalizar para 2038 el régimen de jubilaciones y pensiones para el 90 por ciento de los asalariados de Honduras y aumentar al 30 por ciento los trabajadores afiliados a sistemas de previsión (línea de base 2009: 20,3 por ciento) ¹²³.

Para empezar, el IHSS deberá preparar un plan progresivo — cuya formulación es urgente — para el cumplimiento de la norma mínima del convenio; deberá formar parte, en su etapa inicial, de los acuerdos del piso de protección social, que tienen que determinarse de forma tripartita.

Resultados:

¹²² UNAH: Proyecto Piloto Multicéntrico: Aplicando la estrategia de atención primaria con énfasis en salud familiar y comunitaria en las unidades de salud de la Secretaría de Salud Seleccionadas. Documento técnico (Tegucigalpa, 2011), pág. 25.

¹²³ SEPLAN: *Plan de Gobierno 2010-2014* (Tegucigalpa, 2010), pág. 132.

-
- Plan progresivo de ajuste a la normativa mínima del Convenio núm. 102 de la OIT diseñado y aplicándose.
 - Cobertura de la seguridad social aumentada en consonancia con las expectativas de la Visión de País y Plan de Nación.

Crear el Registro Único de Beneficiarios

La organización del Registro Único de Beneficiarios (RUB) se menciona en el GAN y en la Política de Protección Social como una herramienta para facilitar la atención a la población en condiciones de vulnerabilidad. Ahora forma parte de los instrumentos de seguimiento y evaluación de la Política de Protección Social y es una acción prioritaria del Plan de acción de la SDS.

Según el glosario de la Política de Protección Social, el RUB «se construye con el levantamiento de la Ficha Única de Protección Social y con la integración de las diferentes bases de datos (Registro Nacional de las Personas, el Sistema de Registro de Beneficiarios de Honduras (SIRBHO), entre otras) de las instituciones que ejecutan programas sociales y cuentan con registros».

La inclusión en el RUB de los registros de beneficiarios de los programas orientados a la protección contra el desempleo y las de protección de la economía agrícola familiar se considera un objetivo específico viable a medio plazo. Esto requiere que los programas incluyan en su diseño la creación de sus propios registros y su posterior vinculación al RUB.

- RUB organizado y en uso para mejorar la eficiencia y eficacia de los programas de protección social.

Puesto en marcha un Sistema de seguimiento de la Política Integrada de Empleo y Protección Social

Como se establece en la Guía para la Formulación de Planes Nacionales de Empleo de la OIT (2012), el proceso de construir política pública no termina cuando esta se agrega a la legislación y se pone en ejecución. Vendrán nuevas preguntas sobre la capacidad para lograr sus objetivos, cuáles han sido sus impactos y si tales cambios de política son necesarios. La evaluación de las políticas responde a estas y otras preguntas relacionadas¹²⁴.

La Política de Protección Social contempla la organización de un Sistema de monitoreo y evaluación, incluso dentro de un concepto de control o veeduría social. Se debe apoyar la ejecución de medida a corto y medio plazo.

Pero en atención a las bondades de una mirada integrada del empleo y la protección social, se recomienda que el CES con apoyo de la STSS promueva la organización de

- a) Una Comisión ejecutiva de empleo y protección social, que incluya, entre otros, al Consejo Económico y Social, la STSS, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Planificación, la Secretaría de la Presidencia, el IHSS y el INFOP. Esta comisión coordinará todas las actividades de vinculación de empleo y protección

¹²⁴ OIT: *Guide for the formulation of national employment policies* (Ginebra, 2012), pág. 47.

social y dará seguimiento a las actividades de los planes de acción inmediata en empleo y protección social.

- b) Una mesa sectorial nacional de empleo y protección social. Conviene extender este esfuerzo a la creación de las mesas de concertación regionales y las mesas de concertación locales en empleo y protección social. Esto ayudará a que la visión integrada del empleo y la protección social se lleve al ámbito descentralizado y forme parte de los planes de desarrollo municipal y regional. Las mesas de concertación son uno de los mecanismos de probada idoneidad para este fin.

El CES también deberá considerar su participación en el Sistema de monitoreo y evaluación de la Política de Protección Social para asegurar que vaya incorporando con mayor precisión medidas sinérgicas con el empleo y la política económica. Por ejemplo, la política fiscal guarda relación directa con la generación del espacio fiscal necesario para garantizar los recursos que acompañan la progresividad de la protección social.

Resultados:

- Representación del CES integrada al Sistema de monitoreo y evaluación de la Política de Protección Social.
- Organizada y en funcionamiento la Comisión ejecutiva de empleo y protección social, con papel protagónico del CES.
- Organizadas y en funcionamiento la Mesa sectorial nacional, las mesas de concertación regionales y locales de empleo y protección social.
- Aumentada la capacidad del país para darle seguimiento, armonizar acciones, evaluar y proponer correctivos relacionados con los proyectos y programas de empleo y protección social.
- Capacidad de ejecución programática sobre empleo y protección social mejorada.
- Progresividad de la protección social claramente observable.

Promover la responsabilidad social empresarial

La protección social dentro del enfoque de derechos concierne no únicamente al gobierno: también es responsabilidad del sector privado, comunitario y familiar. La protección social es expresión del espíritu solidario de una nación y una medida de su grado de evolución en el respeto de los derechos humanos. Se fundamenta en el reconocimiento del derecho de todo ser humano a una vida digna, es decir, por encima del nivel mínimo de supervivencia socialmente reconocido. Igualmente, se basa en la solidaridad social que no solo hace posible dicha protección sino que puede contribuir a mejorarla más allá de lo que el espacio fiscal disponible permite. El voluntariado y manifestaciones éticas como la responsabilidad social empresarial son expresiones de dicha solidaridad social que encierran un potencial multiplicador de los recursos públicos disponibles para los programas de protección social.

La responsabilidad social empresarial es un compromiso solidario que se extiende a todo tipo de empresa u organización: desde las mercantiles hasta las sociales y comunitarias.

Un ejemplo del potencial que encierra esta ética es el caso de la empresa social Café Orgánico de Marcala (COMSA), que ha incorporado a sus áreas de cultivo el café especial y orgánico, por el que recibe beneficios adicionales. Estos beneficios se invierten tanto en

los socios como en la proyección a la comunidad: otorgando becas y premios a los estudiantes con calificaciones sobresalientes, apoyando los bachilleratos en caficultura para la vinculación de la educación al trabajo productivo, promoviendo la protección ambiental y otros programas de salud y género.

Otras empresas privadas y sociales tienen su proyección en proyectos de educación (construcción de escuelas, apoyo a la merienda escolar, etc.) y salud (apoyo a hospitales, contribuciones a ciudadanos con necesidades urgentes de salud).

Es fundamental el acuerdo con las empresas para sumar y coordinar esfuerzos en la dirección del piso de protección social acordado. Esta coordinación puede establecerse con mejor probabilidad de éxito en las mesas de concertación regionales y locales.

Resultados:

- El sector no gubernamental, empresarial o de finalidad social, coordinando agendas con los organismos centrales y locales relacionados con la protección social, y aportando de manera importante a las metas de cobertura y calidad resultantes de los acuerdos nacionales en la materia.

6. Recapitulación

Integrar las políticas de empleo con las de protección social está en la base de los propósitos de acordar un piso de protección social de alcance nacional. El concepto de piso de protección social apunta a que «nadie debería vivir por debajo de un nivel de ingresos determinado, y todo el mundo debería gozar de acceso a servicios públicos esenciales como el agua y el saneamiento, la salud y la educación»¹²⁵.

Por supuesto, esta es una aspiración que difícilmente se alcanza de una vez y para siempre. Objetivos y metas como las enunciadas — y sucesivos avances en la escalera de la protección social — se construyen paulatinamente y como producto del diálogo social.

Una de las fuentes principales de ingresos es el trabajo. Toda persona en edad adecuada tiene derecho a un empleo con el que se garanticen los derechos correspondientes y provea ingreso suficiente para la satisfacción de las necesidades básicas. La sociedad debería ser capaz de compensar a las personas privadas del derecho al trabajo decente con ingresos suficientes o con dotación de servicios básicos que le permitan una vida digna (protección social).

El propósito de este documento ha sido doble. Por un lado, contribuye a sistematizar/proponer políticas integradas de empleo y protección social, en el que la integralidad es sinónimo de búsqueda de sinergias de políticas y acciones para el logro de mejores resultados. Por otro, teniendo como referente estas políticas, propone las líneas maestras de un Plan de acción a corto/medio plazo cuyo eje es el concepto de piso de protección social, tal y como lo formula la OIT.

El diagnóstico la situación del empleo y la protección social en Honduras muestra que las acciones en estos ámbitos han estado dirigidas principalmente por políticas de hecho o implícitas (no escritas). El problema de estas políticas es su alcance limitado a los convenios o programas que buscan justificar, conforman medidas dispersas, descoordinadas en cuanto a objetivos y acciones. Aun así, bajo la cobertura de estas políticas implícitas se descubre una riqueza de planes y propuestas de alcance nacional, sectorial y local, y también experiencias exitosas y lecciones aprendidas que pueden servir de base para la ejecución de nuevos programas y proyectos.

La Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022 son los instrumentos orientados a cambiar este panorama de segmentación y ausencia de armonía. Han logrado trazar las líneas orientadoras del quehacer nacional a largo plazo; por su generalidad, es necesario especificar, es decir, completar con políticas sectoriales y locales. En lo sectorial, este documento propone políticas integradas de empleo y protección social y un plan de acción.

En lo concerniente a políticas de empleo se proponen dos tipos de políticas: las dirigidas a la creación de oportunidades de empleo y las que contribuyen al empleo productivo y de calidad. Ambos tipos de políticas se plantean desde un nuevo enfoque o paradigma que considera el trabajo decente un factor productivo, un insumo de una estrategia que busca activamente la creación de puestos de trabajo productivo, en lugar de considerarlo un simple producto residual del crecimiento y de las reformas macroeconómicas.

¹²⁵ OIT: *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva* (Ginebra, 2011), pág. vii.

Dentro de este enfoque, las personas — y particularmente las personas pobres — se consideran creadoras de riqueza y crecimiento, actores racionales a los que se ofrecen oportunidades para mejorar su propio bienestar y autonomía. El enfoque también enfatiza las bondades de introducir prácticas de ordenamiento del lugar y de los procesos de trabajo para elevar la innovación y la productividad y garantizar el aprendizaje permanente ¹²⁶. En este planteamiento está implícita la armonía de las políticas, de alineamiento con el objetivo de creación de empleos de calidad.

Con relación a la protección social, desde marzo de 2012 Honduras cuenta con una Política de Protección Social (explícita). Considerando este acontecimiento positivo, el documento se limita a describir lo fundamental esa política y a identificar vacíos; entre ellos, la ausencia del concepto de piso de protección social. Se propone considerarlo como eje de la ejecución de la Política de Protección Social. El piso de protección social resultará de un acuerdo nacional sobre garantías mínimas de protección social consideradas viables en función de las condiciones de desarrollo del país. La decisión se tomará con base en información sobre lo que ya se tiene, a lo que se aspira y sus costos.

La OIT recomienda que el piso de protección social incluya al menos cuatro garantías básicas: asistencia sanitaria esencial universal, seguridad del ingreso para niños, seguridad del ingreso para adultos mayores y personas discapacitadas y políticas dirigidas a las personas en edad de trabajar que no pueden generar suficientes ingresos en el mercado de trabajo ¹²⁷. La OIT también ha desarrollado una metodología de estimación de costos del piso de protección social. Así que, como estudio complementario a este documento, se presenta un cálculo de los costos del piso de protección social que en Honduras resultaría de aceptar las garantías mínimas antes listadas.

Para la OIT, la protección social tiene un carácter progresivo y es fruto del diálogo social.

Finalmente y con base a las políticas trazadas, se propone unos lineamientos para elaborar el Plan de acción nacional con un horizonte a corto y medio plazo. El objetivo estratégico del plan es la promoción de empleos productivo en los sectores con mayor potencial de generación de empleo y la protección social general de la población.

Los objetivos específicos se relacionan con programas dirigidos a poner en práctica las cuatro garantías básicas recomendadas por la OIT, y programas de empleo para beneficiar sectores y personas usualmente excluidas de este tipo de servicios. Estos programas aspiran a sentar las bases para corregir el curso elitista y exclusivista del crecimiento económico, y disminuir la desigualdad de oportunidades, esas que permiten generar un ingreso comparativamente competitivo.

¹²⁶ OIT: *Puesta en práctica del Programa Global de Empleo: Estrategias de empleo en apoyo al trabajo decente. Documento de visión* (Ginebra, 2006), pág. 4.

¹²⁷ OIT: *Extensión de la seguridad social a todos. Una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas* (Ginebra, 2009).

Bibliografía

- Acuña, A. (2012): Estimaciones de costo e impacto de un piso de protección social en Honduras empliando micro datos. (Ginebra, en borrador).
- Aguiar, C. (2008): Growth Patterns, Income Distribution and Poverty: Lessons from the Latin American experience. The Ideas Working Paper Series, Paper No. 02/2008, 1-23. Disponible en: http://www.networkideas.org/working/apr2008/02_2008.pdf
- Alejandro Portes, L. B. (1989): The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Development Countries. (Baltimore, The John Hopkins University Press).
- Auguste, S. (2008): Política Laboral en Honduras. Su Impacto Social y su Vínculo con la Reducción de la Pobreza. (Tegucigalpa, UNAT).
- Banco Central de Honduras. (2007): Consideraciones sobre las remesas familiares enviadas a Honduras. (Tegucigalpa).
- Banco Central de Honduras. (2010): Remesas familiares enviadas por hondureños residentes en el exterior y gastos efectuados en el país durante sus visitas. Informe de Encuesta enero 2010. (Tegucigalpa).
- Banco Central de Honduras. (2010): Memoria 2009. (Tegucigalpa).
- Banco Central de Honduras. (2010): Comportamiento de la industria de bienes para transformación (maquila) y actividades conexas en Honduras. (Tegucigalpa).
- Banco Central de Honduras. (2011): Memoria Anual 2010. (Tegucigalpa).
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2010): Honduras. Segunda operación para el Programa de Apoyo Integral a la Red de Protección Social (HO-L1042). (Tegucigalpa).
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006): Programa Sectorial Asociado a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (HO-L1009). Propuesta de Préstamo. (Tegucigalpa).
- Banco Mundial. (2004): Honduras. Drivers of Sustainable Rural Growth and Poverty Reduction in Central America. Vol 1. (Washington).
- Banco Mundial. (2008): Honduras. Institutional and Governance Review. (Washington).
- Banco Mundial. (2011): <http://datos.bancomundial.org/pais/honduras>.
- Bárceñas, A. en Ferraro, C. y Stumpo, G. (2010): Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales. Prólogo. (Santiago de Chile, CEPAL). Disponible en: <http://www.eclac.cl/ddpe/publicaciones/xml/7/41837/LBC107.pdf>.
- Bastagli, F., Coady, D. y Gupta, S. (2012): Income Inequality and Fiscal Policy. (Washington, FMI). Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1208.pdf>.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011): Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. (Santiago de Chile, CEPAL/Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania). Disponible en:

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/42797/Libro-proteccion-social-ALC-CEPAL-2011.pdf>.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2007): «La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos» en Revista de la CEPAL (92). Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/29587/LCG2339eWeller.pdf>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2008): Panorama Social de América Latina. (Santiago de Chile). Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008_Versioncompleta.PDF.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2009): Panorama social de América Latina. (Santiago de Chile). Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/37839/PSE2009-texto-completo.pdf>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2010): Estudio económico de América Latina y el Caribe 2010-2011. (Santiago de Chile). Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/43991/estudioeconomico2010-11.epub>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2011): Panorama Social. (Santiago de Chile). Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/45171/PSE2011-Panorama-Social-de-America-Latina.pdf>.
- CEPAL/OEA/OIT. (2011): Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad. (Santiago de Chile). Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/43918/proteccion-social-y-empleo-May2011.pdf>.
- Chacaltana, J. (2009): Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centroamérica: Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua. Serie Macroeconomía del Desarrollo núm. 88. (Santiago de Chile, CEPAL). Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/36888/Serie_MD_88.pdf.
- Comité Técnico de Protección Social. (2012): Política de Protección Social de Honduras. Versión 3 (27 de enero). (Tegucigalpa). Versión final disponible en <http://www.rnp.hn/wp-content/uploads/2013/03/Politica-de-Proteccion-Social.pdf>.
- De Janvry, A. y Sadoulet, E. (2003): «Nuevos enfoques del desarrollo rural en América Latina» en La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas (Santiago de Chile, CEPAL/FAO).
- De Soto, H. (1986): El otro sendero: La revolución informal. (Lima, Instituto Libertad y Democracia).
- Del Cid, J. R. (2008): Formulación de Políticas en el Sector Salud: Dos episodios de la Reforma en Honduras: La nueva regionalización y los servicios al nivel municipal con gestión descentralizada. Informe de antecedentes para Honduras Institutional and Governance Review del Banco Mundial. (Tegucigalpa).
- Del Cid, J. R. (2012): Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. El caso de Honduras en Soto, F. y Klein, E.: Políticas de Mercado de Trabajo y Pobreza Rural en América Latina (Vol. II, págs. 149-202). (Santiago de Chile, FAO).
- Dunning, C. (2011): MCC Compact Results in Honduras: Turning Farmers into Businessmen. Obtenido de Center for Global Development. Rethinking U.S. Foreign Assistance Blog: blogs.cgdev.org/mca-monitor/2011/11/mcc-Compact-results-in-honduras-turning-farmers-into-businessmen.php

-
- CEPAL/IPEA/PNUD. (2002): Meeting the millennium poverty targets in Latin America and the Caribbean. (Santiago de Chile, Naciones Unidas). Disponible en: <http://web.undp.org/latinamerica/docs/MDGs-libro70.pdf>.
- Escárate, J. (2004): Políticas públicas de empleo en Chile en Seminario Internacional de Empleo, desempleo y política de empleo en el Mercosur y la Unión Europea. (Buenos Aires).
- Escobar, L. (2010): Honduras: espacio fiscal para la inversión social y productiva. (Tegucigalpa, PNUD). Disponible en: http://www.undp.org/content/dam/honduras/docs/publicaciones/HN_042010.pdf.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2009): El cambio demográfico: Motor del desarrollo. (Tegucigalpa, s.d.).
- Franco, R. (2008): Protección Social en Honduras: El papel de los programas de transferencias condicionadas: PRAF I, II y III. (Sao Paulo y Santiago de Chile, IFHC/CIEPLAN). Disponible en: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/223.pdf>.
- Fúnez, J., Hernández, R. y Navarro, J. (2006): Propuesta Plan Nacional para la Generación de Empleo Digno en Honduras. (Tegucigalpa, STSS).
- Gobierno de Honduras. (2012): Gran Acuerdo Nacional por un Crecimiento Económico con Equidad Social. (Tegucigalpa, Secretaría de la Presidencia). Disponible en: http://www.ine.gob.hn/drupal/archivos2012/gran_acuerdo.pdf.
- González, R. (2010): «Employment Policies in Brazil: History, Scope and Limitations» en International Policy Centre for Inclusive Growth. Working Paper». (Brasilia, IPC-IG).
- Guerra, M. L. (2011): Pro-Employment Macroeconomic Policy Course. (Ginebra, OIT).
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2007): La política fiscal en la encrucijada. El caso de América Central. (Ciudad de Guatemala, ICEFI).
- Fondo Monetario Internacional/Banco Mundial. (2006): Joint World Bank/IMF Debt Sustainability Analysis. (Washington).
- Klein, E. (2010): Condicionantes laborales de la pobreza rural en América Latina en Políticas de Mercado de Trabajo y Pobreza Rural en América Latina. (Santiago de Chile, FAO). Disponible en: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/04450.pdf>.
- Klein, E. (2011): Consideraciones para definir una política de empleo para disminuir la pobreza en Honduras. Tegucigalpa: Proyecto UE-OIT «Mejorando la Protección Social y Promoviendo el Empleo». Publicado como: OIT. (2012): Honduras. Elementos para una política de empleo y combate a la pobreza. (Ginebra.) Disponible en: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?resourceId=34708>.
- López, M., Duque, S. y Gómez, B. (2009): «Alcances de la política global contracíclica: El caso reciente de América Latina» en Perfil de Coyuntura Económica (14). (Medellín, Universidad de Antioquia).
- Mezzera, J. (1987): «Notas sobre la segmentación de los mercados laborales urbanos» en Documentos de Trabajo (289).
- OIT. (2003): Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo.

-
- (Ginebra). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087625.pdf.
- OIT. (2006): Puesta en práctica del Programa Global de Empleo: Estrategias de empleo en apoyo al trabajo decente. Documento de visión. (Ginebra). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_140849.pdf.
- OIT. (2006): Puesta en práctica de los programas de trabajo decente por país: lista de comprobación de las áreas de política relativas a la protección social, documento GB.297/ESP/7, págs. 2-3, Ginebra, 2006. Documento GB.29/ESP. (Ginebra). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_gb_297_esp_7_es.pdf.
- OIT. (2006): Estrategias de Empleo para los Programas de Empleo Decente por País: Conceptos, enfoque y herramientas para la aplicación del Programa Global de Empleo. (Ginebra).
- OIT. (2008): La promoción del empleo rural para reducir la pobreza. Informe IV. 97.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. (Ginebra). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_092056.pdf.
- OIT. (2009): Extensión de la seguridad social a todos. Una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas. (Ginebra).
- OIT. (2010): Trabajo decente y juventud. Honduras. (San José). Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan045074.pdf>.
- OIT. (2010): Global wage report 2010-2011. Wage policies in times of crisis. (Ginebra). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_145265.pdf.
- OIT. (2011): Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. (Ginebra). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_176521.pdf.
- OIT. (2011): El impulso del desarrollo rural a través del empleo productivo y el trabajo decente: Aprovechar los 40 años de experiencia de la OIT en las zonas rurales. 310.^a reunión del Consejo de Administración. (Ginebra). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_152118.pdf.
- OIT. (2011): Social protection floor for a fair and inclusive globalization. A report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet and convened by the ILO with the collaboration of WHO. (Ginebra). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_165750.pdf.
- OIT. (2011): Panorama Laboral 2011. América Latina y el Caribe. (Lima). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_180288.pdf.
- OIT. (2012): Política de Empleo. Disponible en: <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/employment-policy/lang-es/index.htm>.

-
- OIT. (2012): Inversiones intensivas en empleo. Disponible en: <http://www.ilo.org/emppolicy/areas/employment-intensive-investment/lang--es/index.htm>.
- OIT. (2012): Guide for the formulation of national employment policies. (Ginebra). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_188048.pdf.
- OIT. (2012): Honduras. Elementos para una política de empleo y combate a la pobreza. OIT/UE/Honduras/R.15. Disponible en: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=34708>.
- OIT. (2012): La protección social en Honduras. Informe para discusión. OIT/UE/Honduras/R.14. Disponible en: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=35192>.
- Perdomo, R. (2011): Informe para discusión: Protección Social – Honduras. Tegucigalpa: Proyecto UE-OIT «Mejorando la Protección Social y Promoviendo el Empleo». Publicado como: OIT. (2012): La protección social en Honduras. Informe para discusión. OIT/UE/Honduras/R.14 Disponible en: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=35192>.
- PNUD. (2009): Informe sobre desarrollo humano Honduras 2008-2009: La juventud vista desde la juventud. (Tegucigalpa). Disponible en: http://hdr.undp.org/en/reports/national/latinamericathecaribbean/honduras/INDH_Honduras_2008-2009.pdf.
- PNUD. (2010): Economía hondureña 2010 y perspectivas 2011: datos y percepciones. Serie Estudios en Economía (5). (Tegucigalpa). Disponible en: http://www.undp.org/content/dam/honduras/docs/publicaciones/HN_052011.pdf.
- PNUD. (2010): Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano. (Nueva York). Disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Complete.pdf.
- Pons-Vignon, N. (2011): Existe una alternativa. Política económica y estrategias laborales más allá de la corriente dominante. (Ginebra, OIT). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_155450.pdf.
- República de Honduras. (2006): Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Versión actualizada. (Tegucigalpa).
- SEPLAN. (2010): Plan de Gobierno 2010-2014. (Tegucigalpa).
- Somavia, J. (2012): «Crisis del capitalismo y desigualdad» en <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Opinion/Columnas/Crisis-del-capitalismo-y-desigualdad>.
- Székeli, M. (2001): Where to from here? Generating capabilities and creating opportunities for the poor. (Washington, D.C., BID). Disponible en: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubr-431.pdf>.
- Tokman, V. (2004): Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina. 40 años de búsqueda. (Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica).
- UNAH. (2011): Proyecto Piloto Multicéntrico: Aplicando la estrategia de atención primaria con énfasis en salud familiar y comunitaria en las unidades de salud de la Secretaría de Salud Seleccionadas. Documento técnico. (Tegucigalpa).

Unidad de Apoyo Técnico. (2006): Informe de Avance 2005. Borrador. (Tegucigalpa, Secretaría del Despacho Presidencial).

Villagómez, A. (2008): Política monetaria contracíclica en <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/69776.html>.