



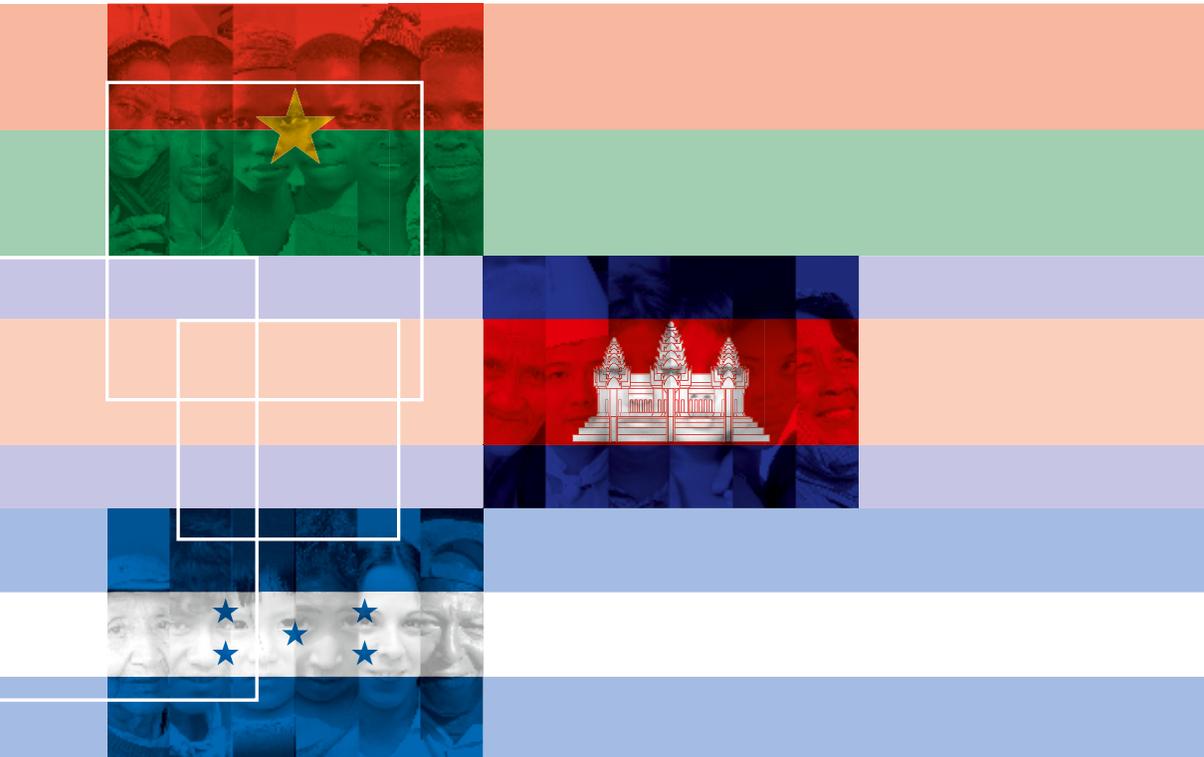
Organización
Internacional
del Trabajo



Unión
Europea

Coordinación de las políticas de protección social y empleo

Experiencias de Burkina Faso, Camboya y Honduras



Coordinación de las políticas de protección social y empleo

Experiencias de Burkina Faso,
Camboya y Honduras

Coordinación de las políticas de protección social y empleo

Experiencias de Burkina Faso,
Camboya y Honduras

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.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Coordinación de las políticas de protección social y empleo: experiencias de Burkina Faso, Camboya y Honduras / Mejorar la protección social y promover el empleo, un proyecto de la Unión Europea; Oficina Internacional del Trabajo. – Ginebra: OIT, 2013

ISBN: 978-92-2-327325-5 (impreso)

ISBN: 978-92-2-327326-2 (web pdf)

International Labour Office; EU/ILO Project on Improving Social Protection and Promoting Employment protección social / creación de empleos / política de empleo / lucha contra la pobreza / empleo de jóvenes / grupos vulnerables / evaluación de proyectos / Burkina Faso / Camboya / Honduras

02.03.1

Datos de catalogación en publicación de la OIT

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

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.

Prólogo y agradecimientos

En 2009, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Unión Europea (UE) lanzaron un proyecto titulado «Mejorar la protección social y promover el empleo», como reacción a la crisis económica internacional¹. El proyecto se llevó a cabo en el período comprendido entre noviembre de 2009 y diciembre de 2012. Pensado originalmente para abarcar a cuatro países piloto, los proyectos nacionales finalmente quedaron en tres: Burkina Faso, Camboya y Honduras. El objetivo general fue prestar asistencia a los países piloto en el desarrollo de políticas coherentes de protección social y empleo, en el contexto de una estrategia de trabajo decente, como respuesta a la crisis económica. Los países piloto fueron elegidos en función de varios criterios: visión interregional, situación de ingresos bajos y medios-bajos, importantes desafíos en cuanto a pobreza y mercado de trabajo, diversidad geográfica, una enorme necesidad de constituir políticas coherentes de empleo y protección social, y un firme compromiso de los gobiernos respectivos y de los interlocutores sociales para la aplicación de tales políticas.

Tanto la OIT como la Unión Europea diseñaron el proyecto, en consonancia con sus compromisos, tal y como quedó explicitado en el Consenso Europeo sobre Desarrollo y en el compromiso de la UE con el trabajo decente para todos, así como en la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa (2008). Se partió de la hipótesis de que un marco coherente para las políticas de empleo y protección social ejercería un impacto mayor que unas políticas aisladas. La idea central del diseño del proyecto fue el

¹ OIT y UE: *Improving social protection and promoting employment*, documento de proyecto DCI-HUM/2008/2009 (Bruselas/Ginebra, 2009), mimeo.

reconocimiento de que los problemas de empleo y protección social no pueden ser resueltos con intervenciones fragmentadas y aisladas; que se requiere una acción sostenida y concertada sobre una amplia gama de áreas de políticas y que implique a un gran número de organismos interesados. Además, la crisis financiera global de 2008-2009 ha agitado los temores de que una buena parte de los beneficios obtenidos en el alivio de la pobreza y en la creación de empleo en algunos países en desarrollo, en años anteriores, pudiera verse desbaratada por la recesión mundial. Como consecuencia, el proyecto consideró la propuesta de planes de acción nacionales para extender la cobertura de la protección social y promover el empleo.

En el diseño del proyecto, se previeron, para cada uno de los países, dos estudios de diagnóstico: uno sobre la reciente evolución del mercado de trabajo y los desafíos del empleo; el otro, sobre la constelación actual de las políticas y la cobertura de protección social. Todos estos estudios han sido entregados al menos como proyectos, en agosto de 2011, para ser luego presentados, entre septiembre y noviembre de 2011, para su discusión y validación por los interlocutores sociales en los países respectivos. En base a los estudios y después del debate con los interlocutores tripartitos en reuniones del comité directivo celebradas entre enero y mayo de 2012, se elaboró en cada país, en agosto de 2012, un proyecto de documento con propuestas para acciones de creación de sinergias entre las políticas de protección social y empleo. Estos proyectos de planes de acción se sustentaron, de manera pragmática, en iniciativas de políticas y en documentos estratégicos ya establecidos en los respectivos países. La decisión básica adoptada consistió en añadir un valor a las acciones ya puestas en marcha por los interlocutores nacionales, en lugar de crear nuevos documentos o actividades, lo que entraría en conflicto con los que ya existen.

Los proyectos de los planes de acción fueron distribuidos y discutidos en el diálogo social nacional (marzo de 2012, en Camboya; mayo de 2012, en Burkina Faso; y octubre de 2012, en Honduras). El resultado fue una convergencia de los interlocutores sociales en torno a algunos aspectos.

En paralelo con estas acciones, el proyecto también impartió, en 2011, una formación a los miembros de los comités directivos nacionales, así como sobre los indicadores relacionados con la política social y el empleo, y métodos cuantitativos, en 2011 y 2012. Al final del proyecto, en diciembre de 2012, se previó una conferencia internacional para presentar y comparar las experiencias nacionales y, en base a la experiencia del proyecto con los países de ingresos bajos y medios-bajos, se extrajo un conjunto de sugerencias para la futura asistencia técnica de la Unión Europea y la OIT, en el terreno del empleo y de la protección social.

Son tantas las personas que han dado generosamente su tiempo y sus conocimientos técnicos en cada uno de los proyectos nacionales, que es

imposible mencionarlas a todas en el presente documento. Reconocemos la asistencia prestada con nuestro agradecimiento. En particular, quisiéramos dar las gracias a los autores de los tres estudios nacionales incluidos en este informe: Olivier Louis dit Guérin (Burkina Faso), Arthur van de Meerendonk (Camboya) y José Rafael del Cid (Honduras). También queremos agradecer a nuestros colegas de la Dirección General de Desarrollo y Cooperación de la Comisión Europea – EuropeAid, y a los equipos de los Departamentos de Seguridad Social y de Política de Empleo de la OIT.

Índice

Prólogo y agradecimientos	v
Abreviaturas	xv
1 El proyecto OIT/UE «Mejorar la protección social y promover el empleo»: Visión general	1
1.1. Estructura y metodología del proyecto	1
1.2. Acontecimientos recientes en la OIT/UE que vinculan las políticas de protección social y empleo	5
1.3. Vínculos conceptuales entre empleo y protección social	11
1.4. Vínculos entre la formulación y la aplicación de políticas	18
1.4.1. El nivel estratégico	18
1.4.2. El nivel de formulación de políticas	21
1.4.3. El nivel operativo	23
1.5. Experiencias del proyecto	24
1.5.1. Burkina Faso	24
1.5.2. Camboya	28
1.5.3. Honduras	32
1.6. Resultados de los diálogos nacionales	37
Referencias	41
2 Burkina Faso: Un piso de protección social para jóvenes desempleados, subempleados, pobres o vulnerables	45
2.1. Introducción	45
2.2. Promover el empleo y extender la protección social: una prioridad para Burkina Faso	47
2.2.1. Buenos resultados macroeconómicos, pero frágiles	47
2.2.2. Crecimiento económico, pero con poco impacto en el desarrollo humano	48
2.2.3. La creación de empleos productivos y de calidad: un importante desafío	50

2.2.4.	La protección social: un conjunto heterogéneo y una baja cobertura	53
2.2.5.	Prioridades de la SCADD: promover el empleo de calidad y extender la protección social	57
2.3.	Elaboración de un enfoque integrado de extensión de la protección social y de la promoción del empleo en Burkina Faso	59
2.3.1.	Crear sinergias entre las medidas de las políticas nacionales sectoriales	60
2.3.2.	Apuntar a los hombres y mujeres jóvenes en situación de desempleo o de subempleo, pobres o vulnerables	62
2.3.3.	Construir un piso de protección social para estos hombres y mujeres jóvenes	63
2.4.	El costo de un piso de protección social	68
2.4.1.	Financiación y administración de las garantías básicas de protección social mediante transferencias sociales del Estado	68
2.4.2.	Escenarios de costos: tres ejemplos	69
2.5.	Obstáculos a la construcción de un piso de protección social	72
2.5.1.	Un proceso de aplicación basado en el diálogo nacional	72
2.5.2.	Una organización y una administración basadas en las estructuras vigentes	72
2.5.3.	Mobilización de recursos	74
2.5.4.	Seguimiento y evaluación	76
2.6.	Conclusión	77
	Referencias	79
3	Camboya: Extensión de las estrategias de protección social y empleo	81
3.1.	Introducción	81
3.2.	Hacia políticas integradas de empleo y protección social	86
3.2.1.	Desequilibrios del mercado laboral	88
3.2.2.	Ampliación de la base productiva	89
3.2.3.	La crisis financiera y económica global, y la integración económica en la región	89
3.2.4.	Conclusión	90
3.3.	¿Cuáles son los elementos que impulsan a este marco estratégico integrado?	91

3.3.1. El compromiso del Gobierno de Camboya con un marco estratégico integrado	91
3.3.2. Vínculos entre los distintos instrumentos	92
3.3.3. Implementación	94
3.4. Extensión de la protección social y establecimiento de un piso de protección social para Camboya	96
3.4.1. Cálculo de costos de los objetivos estratégicos de la NSPS	97
3.4.2. Cálculo de costos de la protección social de la salud	99
3.4.3. Cálculo de costos de los programas de obras públicas	100
3.5. Desarrollo de «diamantes del crecimiento»	101
3.6. ¿Cuáles son los desafíos que han de superarse?	104
3.6.1. Desafíos institucionales y de implementación	104
3.6.2. El papel de los interlocutores sociales	106
3.6.3. Enseñanza y formación profesionales (TVET)	107
3.7. Conclusión	109
Referencias	112
4 Honduras: Elaboración de una propuesta de política de empleo y protección social: recuento y lecciones de una experiencia	113
4.1. Introducción	113
4.2. Contexto sociogeográfico de Honduras	114
4.3. El empleo y la protección social: situación actual	117
4.4. Instrumentos de política de empleo y protección social	120
4.4.1. Empleo y empleabilidad	121
4.4.2. Protección social	121
4.4.3. La política de protección social (PPS)	126
4.5. Los diálogos con el Consejo Económico y Social (CES) y otros actores tripartitos	130
4.6. La sistematización de recomendaciones para una política de empleo y protección social (PEPS)	134
4.6.1. Lineamientos de una PEPS	134
4.6.2. El Plan de Acción Nacional de Empleo y Protección Social	138
4.7. Lecciones aprendidas: líneas de trabajos futuros	140
Referencias	144

5 Observaciones, recomendaciones y conclusiones	145
5.1. Vinculación entre empleo y protección social en los niveles estratégico y de adopción de políticas	146
5.2. Desafíos de la creación de capacidad y fragmentación de los programas	149
5.3. Diálogo social, sociedad civil y sector privado	151
5.4. Financiación de las políticas de empleo y protección social	153
5.5. Enfoque basado en los derechos	155
5.6. Conclusión	157

Cuadros

1.1. Los diálogos nacionales: cuestiones clave y puntos de consenso	37
2.1. Burkina Faso: indicadores económicos y financieros, 2005-2010	48
2.2. Burkina Faso: perfil demográfico, 1990-2010	49
2.3. Burkina Faso: indicadores de desarrollo social, 1995 y 2008	50
2.4. Burkina Faso: estimaciones de las tendencias de la pobreza (monetaria) en base a las Cuentas Nacionales, 1998-2009	50
2.5. Burkina Faso: distribución del empleo por género, más de 15 años de edad, 2003 y 2007	53
2.6. Burkina Faso: fuentes de financiación del presupuesto social en 2008	56
2.7. Burkina Faso: crear sinergias entre las medidas de las políticas nacionales sectoriales	61
2.8. Burkina Faso: niveles de vida de los hogares de los jóvenes de los medios urbano y rural	62
2.9. Burkina Faso: grupos destinatarios en los diversos escenarios	70
2.10. Burkina Faso: desarrollo de una cobertura progresiva en los diversos escenarios	70
2.11. Burkina Faso: valor de las prestaciones en los escenarios	70
3.1. Desarrollo humano: Camboya y la región, varios años 2000-2011	81
3.2. Camboya: crecimiento del PIB y composición por sector, 2002-2008	87
3.3. Empleo vulnerable, mundo y regiones seleccionadas, 2000, 2007 y 2010	88

3.4. Trabajadores pobres, mundo y regiones seleccionadas, 2000, 2007 y 2010	88
3.5. Camboya: objetivos estratégicos de la NSPS e intervenciones propuestas, 2011	96
3.6. Cálculo de costos de las medidas de la NSPS: ayuda alimentaria y transferencias a las familias con hijos, 2012, 2016 y 2020	97
3.7. Cálculo de costos de las medidas de la NSPS: pensiones de vejez y transferencias a las personas con discapacidad, 2012, 2016 y 2020	98
3.8. Cálculo de costos de las medidas de la NSPS: gastos agregados para los objetivos 1, 2 y 5, 2012, 2016 y 2020	99
3.9. Cálculo de costos de las medidas de la NSPS: extensión de la protección social de la salud, 2012, 2016 y 2020	100
3.10. Cálculo de costos de las medidas de la NSPS: programas de obras públicas, 2012, 2016 y 2020	101
3.11. Aplicación del concepto de diamante del crecimiento al sector de la producción de arroz en Camboya	103
4.1. Honduras y países de Centro América: indicadores de desarrollo, 2007-2011	115
4.2. Honduras: programas de creación de empleo y mejora de la empleabilidad	122
4.3. Una política de empleo para Honduras: lineamientos recomendados	135

Gráficos

1.1. Secuencia de actividades nacionales tal como se planificaron en el documento de proyecto	4
1.2. Vinculación regresiva y progresiva entre empleo y protección social	15
1.3. Posible círculo virtuoso que vincula el empleo y la protección social	17
2.1. Burkina Faso: fuentes de financiación del presupuesto social en 2008	56
2.2. Burkina Faso: tres grandes objetivos estratégicos	60
2.3. Burkina Faso: costos de los tres escenarios, 2010-2022	71
2.4. Burkina Faso: arquitectura del piso de protección social para mujeres y hombres jóvenes	73

Coordinación de las políticas de protección social y empleo

3.1. Camboya: la Estrategia Rectangular	83
3.2. Camboya: superposición entre los instrumentos de la NSPS y de la NES	93
3.3. Camboya: el Servicio PEOPLE	95
3.4. Cálculo de costos de las medidas de la NSPS: gastos agregados para los objetivos 1, 2 y 5, 2012-2020	99
3.5. El «diamante del crecimiento» y sus dimensiones	102
3.6. Camboya: esquema de la estructura de coordinación	106
4.1. Ubicación geográfica de Honduras	115
4.2. Honduras: el Plan Nacional de Empleo y Protección Social	139

Recuadros

3.1. Programas de TVET en Camboya: algunos desafíos	108
4.1. Honduras: un escenario para un piso de protección social	129
4.2. Honduras: algunos puntos de consenso tripartitos sobre la política de empleo y protección social	141

Abreviaturas

AISS	Asociación Internacional de la Seguridad Social
ASEAN	Asociación de Naciones del Sureste Asiático
BAD	Banco Asiático de Desarrollo
BCH	Banco Central de Honduras
BD	Base de datos
CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica
CARD	Consejo para el Desarrollo Agrícola y Rural (Camboya)
CARFO	Caja Autónoma de Jubilación para los Funcionarios (Burkina Faso)
CBHI	Seguro de salud comunitario (<i>community-based health insurance</i>) (Camboya)
CENET	Centro Nacional de Educación para el Trabajo (Honduras)
CEPAL	Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe
CES	Consejo Económico y Social (Honduras)
CNDT	Comisión Nacional Directiva Tripartita
CNPS	Consejo Nacional para la Protección Social (Conseil national pour la protection sociale) (Burkina Faso)
CNSS	Caja Nacional de Seguridad Social (Caisse nationale de sécurité sociale) (Burkina Faso)

COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
CPP	Partido Popular de Camboya (Cambodian People's Party)
CSLP	Marco estratégico de lucha contra la pobreza (Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté) (Burkina Faso)
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
DGEP	Dirección General de Economía y Planificación (Direction générale pour l'économie et la planification) (Burkina Faso)
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza (Honduras)
FAFPA	Fondo de Apoyo a la Formación Profesional y el Aprendizaje (Fonds d'appui à la formation professionnelle et à l'apprentissage) (Burkina Faso)
FCFA	Franco de la Comunidad Financiera Africana
FENAB	Federación Nacional de Artesanos de Burkina Faso (Fédération nationale des artisans du Burkina Faso)
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fondo C/S	Fondo Comunal / <i>Sangkat</i> (Camboya)
GAN	Gran Acuerdo Nacional por un Crecimiento Sostenible con Equidad Social (Honduras)
HEF	Fondos de equidad sanitaria (<i>Health Equity Funds</i>)
HIMO	Programas de obras públicas de alta intensidad en empleo (<i>haute intensité de main d'œuvre</i>)
IED	Inversión extranjera directa
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social
INFOP	Instituto de Formación Profesional (Honduras)
INSD	Instituto Nacional de Estadística y Demografía (Institut national de la statistique et de la démographie) (Burkina Faso)
LPE	Legislación de protección del empleo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (Ministry of Economy and Finance) (Camboya)
MIPYME	Micro, pequeña y mediana empresa
MJFPE	Ministerio de la Juventud, de la Formación Profesional y del Empleo (Ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi) (Burkina Faso)

MOEYS	Ministerio de Educación, Juventud y Deportes (Ministry of Education, Youth and Sport) (Camboya)
MOH	Ministerio de Salud (Ministry of Health) (Camboya)
MOLVT	Ministerio de Trabajo y Formación Profesional (Ministry of Labour and Vocational Training) (Camboya)
MOP	Ministerio de Planificación (Ministry of Planning) (Camboya)
MOSVY	Ministerio de Asuntos Sociales, Veteranos y Rehabilitación de los Jóvenes (Ministry of Social Affairs, Veterans and Youth Rehabilitation) (Camboya)
MRD	Ministerio de Desarrollo Rural (Ministry for Rural Development) (Camboya)
NCDD	Comité Nacional para el Desarrollo Democrático Subnacional (National Committee for Sub-National Democratic Development) (Camboya)
NEA	Oficina Nacional de Empleo (National Employment Agency) (Camboya)
NES	Estrategia Nacional de Empleo
NFV	Fondo Nacional de los Veteranos (National Fund for Veterans) (Camboya)
NSDP	Plan Nacional de Desarrollo Estratégico (National Strategic Development Plan) (Camboya)
NSPS	Estrategia Nacional de Protección Social (National Social Protection Strategy) (Camboya)
NSSF	Fondo Nacional de la Seguridad Social (National Social Security Fund) (Camboya)
NSSFC	Fondo Nacional de la Seguridad Social para los Funcionarios Públicos (National Social Security Fund for Civil Servants) (Camboya)
NTB	Consejo Nacional de Formación (National Training Board) (Camboya)
ODMC	Objetivos de Desarrollo del Milenio de Camboya
OIT	Oficina/Organización Internacional del Trabajo
PAMT	Política activa de mercado de trabajo
PEA	Población económicamente activa
PEPS	Política de empleo y de protección social (Honduras)

PFMRP	Programa de Reforma de la Administración Pública Financiera (Public Financial Management Reform Programme) (Camboya)
PIB	Producto interior bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNE	Política Nacional de Empleo (Burkina Faso)
PNPS	Política Nacional de Protección Social (Burkina Faso)
PNT	Política Nacional de Trabajo (Burkina Faso)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPE	Programa público de empleo
PPP	Paridad del poder adquisitivo
PPS	Piso de protección social
PPS	Política de Protección Social (Honduras)
PRAF	Programa de Asignación Familiar (Honduras)
PSCE	Programa Especial de Creación de Empleo para Jóvenes y Mujeres (Programme spécial de création d'emplois pour les jeunes et les femmes) (Burkina Faso)
PWP	Programas de obras públicas (Camboya)
RAP	Protocolo de Evaluación Rápida (<i>Rapid Assessment Protocol</i>)
RGC	Gobierno Real de Camboya (Royal Government of Cambodia)
SCADD	Estrategia de Crecimiento Acelerado y de Desarrollo Sostenible (Stratégie de croissance accélérée et de développement durable) (Burkina Faso)
SNEC	Consejo Nacional Supremo Económico (Supreme National Economic Council) (Camboya)
SPCU	Unidad de Coordinación de la Protección Social del CARD (Social Protection and Coordination Unit) (Camboya)
SPE	Servicio público de empleo
SPER	Revisión del Gasto y el Desempeño de la Protección Social (Social Protection Expenditure and Performance Review)
STSS	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (Honduras)
TVET	Programas de enseñanza y formación técnica y profesional (<i>technical and vocational education and training</i>) (Camboya)
UE	Unión Europea
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas

Introducción

1

El Proyecto OIT/UE «Mejorar la protección social y promover el empleo» Visión general

Helmut Schwarzer¹

En el presente capítulo, se describen el diseño y la metodología del proyecto y se exponen algunos avances recientes en la Unión Europea y la OIT, en relación con normas, declaraciones y recomendaciones internacionales en este ámbito. A continuación, se resumen varios vínculos entre la protección social y el empleo, tanto en el plano conceptual como en el plano de la formulación de políticas. Tras una breve narración de las experiencias del proyecto en los tres países piloto seleccionados, el capítulo concluye con un breve análisis comparativo de los resultados del proyecto.

1.1. Estructura y metodología del proyecto

El enfoque elegido para el proyecto se basa en el diálogo social e implica consultas y la participación de ministerios de ejecución, ministerios de finanzas y planificación, organizaciones de empleadores y de trabajadores, organizaciones no gubernamentales y socios para el desarrollo. En cada uno de los tres países, se llevó a cabo un diálogo nacional, con el fin de debatir esta cuestión con las partes interesadas. El diálogo social es una piedra angular del proceso, debido a que, sin la participación activa de todos los interlocutores tripartitos y otras organizaciones pertinentes, no puede establecerse una perspectiva integrada y no se movilizará la amplia base para la puesta en práctica de las intervenciones propuestas.

¹ Helmut Schwarzer trabaja en el Departamento de Seguridad Social de la OIT y se desempeñó como Consejero Técnico Principal del proyecto.

Se utilizaron varios instrumentos para evaluar el alcance de las políticas integradas. Las primeras herramientas son los estudios de diagnóstico cuya lista se encuentra en la sección de referencias al final del presente capítulo (OIT, 2012a-h). Estos estudios también están destinados a vincular los acontecimientos en cada uno de los tres países piloto con las tendencias más amplias locales, regionales y mundiales – esto es, proporcionar un contexto para estos acontecimientos a menudo no tan aislados – y, a partir de ahí, sugerir orientaciones para el desarrollo de otras políticas de empleo y protección social. La identificación de brechas en el marco estratégico vigente constituye un aspecto importante en los estudios de diagnóstico.

La segunda herramienta es la Revisión del Gasto y el Desempeño de la Protección Social (SPER), una forma particular de estudio de diagnóstico realizado con arreglo a una metodología consolidada aplicada por la OIT. Junto con la tercera herramienta – los ejercicios de estimación de costos –, una SPER es un inventario cuyo objetivo es perfilar el alcance financiero de un conjunto de regímenes de protección social vigentes más un conjunto limitado de escenarios alternativos de reforma. Brinda un panorama detallado de los programas actuales de protección social, incluida toda la gama de regímenes de seguro social, medidas de asistencia social y disposiciones en materia de asistencia sanitaria. El posterior ejercicio de estimación de costos toma a la SPER como su punto de partida para predecir lo que costarían estos programas actuales de protección social y algunas políticas seleccionadas en un horizonte de tiempo limitado, por ejemplo, el período 2012-2020, que es el plazo de tiempo para el ejercicio de la estimación de costos llevado a cabo en los tres países piloto. Esto ayuda a evaluar si las estructuras existentes y planificadas son viables y sostenibles financieramente en el corto y medio plazo. Los ejercicios de estimación de costos efectuados en el marco del proyecto figuran en la lista que se encuentra en la sección de referencias, al final del presente capítulo (OIT, 2012i-k).

La herramienta final – que une a las tres primeras – es una hoja de ruta o un plan nacional, cuyo objetivo es coordinar las políticas fragmentadas y establecer la conexión con un marco de planificación estratégica más abarcador. Este plan nacional debería brindar un marco general para orientar las actividades: debería garantizar que se evitaran las duplicaciones o las brechas, que se armonizaran los procedimientos, que se mejoraran las capacidades de los ministerios, de los gobiernos locales y de otras instituciones implicadas, que se fortalecieran los servicios de supervisión y cumplimiento, y que se coordinara el uso de los fondos disponibles. Los planes nacionales elaborados en el marco del proyecto se encuentran en la lista que figura en la sección de referencias (OIT, 2012l-o).

Tras concluir las actividades nacionales, el proyecto preveía la elaboración de informes sobre las experiencias nacionales y de un informe de síntesis

comparativo, que habían de difundirse en una conferencia mundial, en los sitios *web* correspondientes y en los países.

Los resultados esperados, con arreglo al documento del proyecto (OIT y UE, 2009), fueron los siguientes:

- La disponibilidad de un diagnóstico de las situaciones respectivas de protección social y empleo en los países piloto, que presentó al Gobierno y a los interlocutores sociales. Las primeras versiones de los documentos de diagnóstico fueron presentadas a los grupos de interés nacionales durante los talleres celebrados en Tegucigalpa (septiembre de 2011), Ouagadougou (octubre de 2011) y Phnom Penh (noviembre de 2011).
- La disponibilidad de un proyecto de plan nacional de acción, con el fin de proponer políticas para la extensión de la protección social y la promoción del empleo, elaborado con el apoyo del diálogo social. Los planes nacionales fueron presentados a los grupos de interés nacionales en las conferencias de diálogo social llevadas a cabo en Phnom Penh (marzo de 2012), Ouagadougou (junio de 2012) y Tegucigalpa (octubre de 2012).
- El desarrollo y la transferencia de conocimientos sobre las herramientas de diagnóstico utilizadas en la elaboración de los estudios de diagnóstico y los proyectos de planes de acción para los grupos de interés nacionales, ampliando el margen para discusiones especializadas en el diálogo social en torno a la formulación de las políticas coordinadas de empleo y protección social. Se realizaron eventos de formación en Tegucigalpa (septiembre de 2011 y noviembre de 2012), en Phnom Penh (noviembre de 2011 y noviembre de 2012) y en Ouagadougou (marzo de 2012 y noviembre de 2012).
- La difusión de los conocimientos generados entre los actores nacionales e internacionales, a través de plataformas de intercambio de conocimientos, de publicaciones y de un evento, en apoyo de la Campaña Mundial de la OIT sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos y la implementación de la Agenda Global del Empleo².

La secuencia de las actividades del proyecto, en el ámbito nacional, fue la siguiente (véase también el gráfico 1.1):

1. Habida cuenta del acuerdo de los interlocutores sociales nacionales de los países piloto seleccionados para el proyecto, la acción comenzó

² Las experiencias del proyecto también enriquecieron las discusiones de las Conferencias Internacionales del Trabajo de 2011 y 2012. Los documentos aparecieron en el sitio *web* de la GESS (Extensión Global de la Seguridad Social) gestionado por el Departamento de Seguridad Social de la OIT, en <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProjectSpePage.do?pid=1175>.

con el establecimiento de una Comisión Nacional Directiva Tripartita (CNDT), que actuó como principal interlocutor del proyecto, brindando orientación y expresando su acuerdo sobre aspectos de la ejecución, así como ampliando la perspectiva para la propiedad nacional de los resultados.

2. Se impartió formación a los miembros de la CNDT en relación con el proyecto.
3. Se realizaron estudios de diagnóstico sobre las políticas de empleo y protección social en los países piloto correspondientes, a efectos de aportar un inventario y recopilar la información necesaria para los ejercicios de estimación de costos y la elaboración de los proyectos de los planes de acción.
4. Los estudios de diagnóstico fueron presentados, en cada uno de los países, a la CNDT, a los especialistas nacionales y a otros grupos de interés, con el fin de que fueran revisados bajo el formato de un taller de validación.

Gráfico 1.1. Secuencia de las actividades nacionales tal como se planificaron en el documento de proyecto



Nota: PS/EMP = protección social y empleo.
Fuente: Autor, en base a la OIT y a la UE, 2009.

5. A través de la aplicación de las herramientas del presupuesto, elaboradas para cada uno de los países, se prepararon los ejercicios de estimación de costos, con miras a la evaluación de las opciones de políticas de protección social y empleo surgidas en los talleres de validación y en los diálogos posteriores con los grupos de interés nacionales, principalmente en relación con las políticas vinculadas con los pisos de protección social.
6. Se redactó y presentó a la CNDT un plan de acción nacional para la extensión de la protección social y la promoción del empleo.
7. La CNDT brindó orientación sobre el contenido de los proyectos de los planes de acción y los ejercicios de estimación de los costos.
8. Se elaboró una nueva versión del proyecto de plan de acción.
9. Se organizó un diálogo social nacional sobre políticas de protección social y empleo en cada uno de los países, donde se discutió el proyecto de plan de acción y otros temas relacionados.
10. Se impartió formación sobre los métodos cuantitativos aplicados al proyecto, a lo largo de todo el período.

A escala global, tras la finalización de las actividades nacionales, se elaboró este informe de síntesis del proyecto, y se celebró en Bruselas, el 3 de diciembre de 2012, una conferencia para difundir las conclusiones relativas a las políticas de empleo y protección social en los tres países piloto.

1.2. Acontecimientos recientes en la OIT/UE que vinculan las políticas de protección social y empleo

Una vez negociado el proyecto, tuvieron lugar varios acontecimientos de importancia que implicaban a la OIT y a la UE y que se relacionaban con las normas y las comunicaciones en el ámbito de las políticas de protección social y empleo. En el caso de la OIT, y respecto de las políticas de empleo, la 99.^a (2010) reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) celebró una discusión sobre el empleo y adoptó un conjunto de conclusiones (OIT, 2010a). Al año siguiente, la 100.^a reunión de la Conferencia (2011) tuvo como uno de sus principales puntos del orden del día, la Discusión Recurrente sobre la Protección Social (seguridad social), cuyas conclusiones condujeron finalmente a la elaboración de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), adoptada por la Conferencia, en su 101.^a reunión (2012). En la misma Conferencia, otro tema clave del orden del día fue un análisis de la crisis del empleo juvenil, que se tradujo en la adopción de una resolución con el título de «La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción» (Llamado juvenil a

la acción). Por último, en agosto de 2012, la Comisión Europea publicó *La protección social en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea*, inspirada en su Programa para el Cambio, resultado de un proceso abarcador de consulta en el plano internacional. Estos cuatro avances recientes se explicarán en detalle a continuación.

Las conclusiones relativas a la Discusión Recurrente sobre el Empleo y adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2010 (OIT, 2010a, para. 42) hicieron hincapié en la naturaleza inseparable, interrelacionada y que se refuerza mutuamente de los cuatro objetivos estratégicos del trabajo decente. El enfoque del trabajo decente es considerado cada vez más como un elemento fundamental del marco de un nuevo paradigma de desarrollo social y económico caracterizado por el crecimiento con equidad, basado en el empleo e impulsado por los ingresos:

- i) 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;
- ii) del mismo modo, no pueden financiarse los regímenes de seguridad social sin una base económica y de empleo sólida;
- iii) no puede realizarse el empleo libremente elegido sin el respeto por los principios y derechos fundamentales en el trabajo;
- iv) no puede asegurarse una distribución justa de los beneficios de las mejoras de la productividad y el crecimiento y de la carga de los ajustes en momentos de crisis económica sin diálogo social; y
- v) no pueden lograrse mejoras de la productividad y crecimiento de empleo si no hay un entorno propicio para las empresas sostenibles.

Las conclusiones señalan que los gobiernos y los interlocutores sociales tienen que institucionalizar la coherencia y el carácter complementario de los cuatro objetivos estratégicos, por ejemplo, combinando elementos como el salario mínimo, las transferencias de ingresos, la protección social, las políticas de empleo, la inversión pública, el desarrollo de las calificaciones y el fomento del espíritu empresarial, para mejorar la cantidad y la calidad de los empleos, incluso en el caso de los grupos habitualmente desfavorecidos en los mercados de trabajo; o aplicando políticas de empleo para forjar una sociedad más incluyente, entre otras cosas, para velar por que las políticas y los programas tengan en cuenta el objetivo de la igualdad de género y atiendan las necesidades de los grupos generalmente desfavorecidos en el mercado de trabajo. En las conclusiones, también se declara que la OIT debe trabajar en cooperación con otras organizaciones multilaterales para promover la coherencia de las políticas en pos de una globalización equitativa, basada en la orientación brindada por la

Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) y el Pacto Mundial para el Empleo (2009).

La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), es el resultado de un extenso análisis del enfoque institucional de la seguridad social (véase OIT, 2011a, 2011b; OIT, 2012p). Representa un marco orientador que complementa el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), proponiendo el establecimiento, con la mayor rapidez posible, de pisos de protección social (PPS) en todos los Estados Miembros, en función de sus circunstancias nacionales como parte de una estrategia nacional para la extensión de la seguridad social a un sistema integral de seguridad social. Las conclusiones de 2011 relativas a la Discusión Recurrente sobre la Protección Social (seguridad social) y la propia Recomendación, brindan un marco abarcador para el desarrollo de sistemas nacionales de protección social, donde los PPS representan una etapa de la “escalera de la protección social” hacia niveles más elevados de protección social para todos. De conformidad con la Recomendación núm. 202, los PPS nacionales deberían comprender, por lo menos, las siguientes garantías básicas de seguridad social para todos los residentes y los niños:

- a) acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;
- b) seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- c) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y
- d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional. (II.5)

La Recomendación núm. 202 presenta un conjunto de principios, entre los que se encuentran los pisos de protección social: se entienden como un enfoque basado en los derechos, se establecen progresivamente, consideran una diversidad de métodos y enfoques en términos de financiación y de prestación de servicios, son sostenibles o se financian preferentemente con recursos de fuentes nacionales, son coherentes con otras políticas sociales, económicas y de empleo, son supervisados y evaluados periódicamente, y están sujetos al diálogo social

tripartito, incluido el diálogo con otras organizaciones pertinentes interesadas. Se hace especial hincapié en la coordinación de las políticas de protección social con la promoción de la actividad económica productiva y el empleo formal. Las políticas que pueden dar lugar al cumplimiento de estos propósitos incluyen las adquisiciones públicas, las disposiciones gubernamentales para el crédito, la inspección del trabajo, las políticas de mercado laboral y de incentivos fiscales, y la promoción de la educación, la formación profesional, las calificaciones productivas y la empleabilidad.

En el enfoque de coordinación promovido por los PPS, las prestaciones y las políticas idealmente deberían combinarse de modo que ampliaran las perspectivas de las personas capaces y que desean participar en el mercado de trabajo, activando la participación de hombres y mujeres y, cuando fuese aplicable, facilitando estrategias sostenibles de salida de la asistencia social. Este punto de vista se basa en el reconocimiento de que la protección puede mejorar el acceso a los mercados laborales y de que el fortalecimiento de los vínculos virtuosos entre ambas áreas de políticas acrecienta las posibilidades de un empleo pleno y productivo, y la universalización de la protección social, así como la mitigación y la erradicación de la pobreza.

El trabajo de la Conferencia Internacional del Trabajo en su 101.^a reunión de 2012, también dio como resultado la Resolución relativa a la crisis del empleo juvenil: un llamamiento a la acción, en referencia a la anterior. Recomienda una serie de medidas para promover la coherencia de las políticas de empleo a favor de los hombres y mujeres jóvenes (véase OIT, 2012q). Por ejemplo, los programas de inversión pública y de empleo público deberían, cuando correspondiera, promover el empleo en general y el empleo juvenil en particular, sobre todo en los países con una baja demanda laboral, creando empleo en toda la gama de calificaciones y generando efectos multiplicadores significativos para la economía. Se considera que estos programas están en condiciones de brindar un piso de normas de trabajo que mejoran significativamente la productividad local, el desarrollo de los mercados y la protección social. Éstos contribuirían también a un entorno sostenible y al desarrollo de una infraestructura de trabajos comunitarios, sumamente necesarios en numerosos países.

Son muchos los países en los que puede brindarse apoyo bajo la forma de ingresos para los jóvenes que buscan empleo, en conjunción con políticas activas de mercado de trabajo (PAMT), a través de una combinación de seguro de desempleo, asistencia al desempleo, regímenes de garantía de empleo u otras formas adaptadas a las situaciones específicas de los diferentes grupos, tal y como se prevé en el concepto de PPS. Las buenas prácticas demuestran que la condicionalidad, la activación y la obligación mutua pueden contribuir a una salida temprana del desempleo. Tales regímenes pueden ser particularmente

eficaces para los jóvenes en situación de riesgo de marginación, por cuanto los puede mantener conectados con el mercado de trabajo.

Los gobiernos deberían considerar seriamente la asignación de recursos adecuados a las políticas de mercado laboral, incluidos los programas públicos de empleo (PPE), como instrumentos fundamentales para promover el empleo juvenil, vinculando el apoyo a los ingresos con la búsqueda activa de trabajo y la participación en los PAMT; consolidando y coordinando la prestación de servicios para integrar mejor las medidas de mercado laboral y de protección social, y otorgando protección social a quienes buscan empleo por primera vez.

La Comisión Europea y la Unión Europea han elaborado en la última década un marco pertinente de comunicaciones y documentos en materia de políticas sobre los ámbitos de las políticas de protección social y empleo que sirven de orientación para las respectivas instituciones y los Estados miembros en el desarrollo de un modelo integral y coherente, con arreglo a los valores europeos. En la Comunicación titulada *La dimensión social de la mundialización – aportación de las políticas de la UE para hacer los beneficios extensibles a todos* (CE, 2004), la Comisión reconoce la importancia de un modelo social para obtener resultados equilibrados de la globalización y conducir a un desarrollo sostenible. El modelo de la UE pone un acento particular, por ejemplo, en estructuras institucionales sólidas para la gestión de las cuestiones económicas, de empleo, sociales y medioambientales, y la interacción entre éstas, en base a un diálogo social y civil intenso, a la inversión en capital humano y a la calidad del empleo.

Además, el *Programa para el Cambio*, como documento de la estrategia actual para la cooperación al desarrollo de la UE, declara:

La UE debería adoptar un enfoque más general del desarrollo humano. Esto implica el apoyo a una población sana y educada, ofreciendo a los trabajadores capacidades que respondan a las necesidades del mercado laboral, refuercen la protección social y reduzcan la desigualdad de oportunidades. La UE debería apoyar reformas sectoriales que incrementen el acceso a servicios de salud y educación de calidad, y reforzar las posibilidades locales para responder a los retos mundiales. (CE, 2011, para. 3.1, pág. 8)

Los documentos en materia de políticas y las Comunicaciones de la Comisión Europea constituyen referencias importantes en el marco de la cooperación técnica, por cuanto expresan las expectativas y los valores europeos en cuanto a la formulación de políticas nacionales de protección social y empleo. A este respecto, el documento de la Comisión, *La protección social en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea* (CE, 2012), que se mencionó en el presente capítulo, las *Conclusiones del Consejo sobre la protección social en la cooperación al*

desarrollo, que se adoptaron en octubre de 2012 (Consejo de la Unión Europea, 2012), y el documento de trabajo, *Promoción del empleo a través de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea* (CE, 2007), constituyen herramientas pertinentes para orientar la cooperación con los responsables nacionales de las políticas y con los interlocutores sociales, a la hora de formular las políticas nacionales de protección social y empleo.

Estos documentos estratégicos ponen de relieve muchos aspectos fundamentales del enfoque integral de desarrollo humano adoptado por la Unión Europea en su cooperación al desarrollo. Entre estos aspectos, se encuentra la importancia del desarrollo inclusivo, las políticas y los programas nacionales de protección social y empleo, incluidos los pisos de protección social; la relevancia de la promoción del empleo pleno y productivo y la mejora de las condiciones laborales en los puestos actuales y en los nuevos en la economía formal e informal que respeten los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Además, estos documentos orientadores afirman el compromiso europeo con el enfoque integrado del trabajo decente, en las estrategias del empleo, que abarcan los cuatro objetivos estratégicos de creación de puestos de trabajo, de garantía de los derechos en el trabajo, de extensión de la protección social y de promoción del diálogo social, destacando la necesidad de centrarse especialmente en las mujeres y en los jóvenes. La experiencia y las opiniones de los interlocutores sociales se consideran decisivas, encontrándose, en este sentido, la Unión Europea, firmemente comprometida con garantizar la cooperación con los mismos en la formulación, la implementación y la evaluación de las políticas de empleo y protección social.

En su cooperación técnica, la Unión Europea está comprometida en facilitar el cambio estructural y la flexibilidad en el mercado laboral, mediante la aplicación de políticas eficaces de mercado de trabajo y el desarrollo de sistemas de protección social con una cobertura más amplia y efectiva, con una orientación hacia las necesidades y circunstancias de cada país que reduzcan los riesgos sociales y mejoren la seguridad de los medios de vida de las personas. La Comunicación de 2012 pone el acento en la necesidad de combinar políticas de protección social con la creación de puestos de trabajo y la promoción de empleo. Aspectos destacados, no sólo en el ámbito de la política social, se refieren a situar la cuestión de la protección social en el centro de las estrategias nacionales de desarrollo; a fomentar el diseño y la aplicación de políticas y programas nacionales – con un respaldo especial al enfoque de los PPS de la OIT –; a apoyar la creación de una capacidad institucional en los países asociados – incluyendo a los interlocutores sociales y a las organizaciones no gubernamentales –; a promover reformas de los ingresos – con el fin de desarrollar el espacio fiscal, por cuanto los sistemas deberían financiarse cada vez más con recursos nacionales –; y a diferencias específicas de género.

1.3. Vínculos conceptuales entre empleo y protección social

En esta sección se describen brevemente los posibles enfoques conceptuales en los vínculos entre protección social y empleo. Habida cuenta de que el supuesto que se encuentra detrás del proyecto OIT/UE es que ambas dimensiones están estrechamente interrelacionadas y se refuerzan mutuamente, es importante analizar algunos de estos vínculos. El esfuerzo actual no pretende ser exhaustivo, ni crear un nuevo paradigma teórico.

Un posible camino es referirse al enfoque normativo, tal y como prevé el concepto de trabajo decente. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008), reafirma, por ejemplo, los «cuatro objetivos estratégicos igualmente importantes», a través de los cuales se expresa la Agenda de Trabajo Decente, a saber i) promover el empleo; ii) adoptar y ampliar medidas de protección social; iii) promover el diálogo social y el tripartismo; y iv) respetar, promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Estos cuatro objetivos estratégicos son «inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente» y su promoción es parte de la «estrategia global e integrada de la OIT en pro del trabajo decente». Además, este enfoque normativo está enraizado, por lo general, en instrumentos internacionales bien conocidos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

La teoría del desarrollo, en las décadas de 1940 y 1950, abordó las políticas de empleo y protección social más bien como cuestiones marginales³. Un enfoque dualista que oponía un sector «moderno» y uno «atrasado» en el que el primero «absorbería» al último, fue muy bien expresado por Lewis (1954). El «despegue» (Rostow, 1960, págs. 4-16) del sector moderno crearía empleo formal y, por extensión, establecería formas contemporáneas de protección social. Sin embargo, hoy en día es bien conocido que este «despegue» y la «absorción» del sector «atrasado» no se produjeron tal y como se había previsto. Otras teorías del desarrollo elaboradas en las décadas de 1950 a 1970, analizaron las asimetrías, los factores de dotación desigual, los diferentes cometidos de los países en desarrollo en la economía mundial y así sucesivamente, y emitieron conceptos como «sistema centro-periferia», «desarrollo dependiente» o «desarrollo desigual» (véase, por ejemplo, Prebisch, 1950; Cardoso y Faletto, 1979; Amin, 1976). Como consecuencia, las propuestas de políticas se centraron, en general, en una función activa del Estado en la planificación del desarrollo, sobre todo en consonancia con un enfoque de sector; debían eliminarse los cuellos

³ En relación con la historia de las políticas de protección social y empleo en la teoría de desarrollo, se extrajeron de Lee (2010) los siguientes párrafos.

de botella, promoverse la industrialización y contrarrestarse los términos de comercio. Las políticas de empleo y protección social desempeñaron un papel más bien subordinado e instrumental en aquellos modelos y fueron diseñadas de modo tal que eran funcionales en el respectivo modelo de desarrollo. Esto también significa que los regímenes contributivos clásicos otorgaban sólo una cobertura parcial en los países en desarrollo, protegiendo a aquellas poblaciones en las que se daban formas de empleo formal, urbano, estable, remunerado y de largo plazo, muy a menudo una minoría de la población y sobre todo los grupos vinculados con los sectores económicos clave. Por tanto, evolucionaron, en muchos países en desarrollo, subsistemas dualistas, fragmentados y muy desiguales. Los expertos que actúan de conformidad con los principios de la OIT recomiendan habitualmente la consolidación nacional de sistemas de protección social fragmentados, en la búsqueda de una mayor equidad y eficiencia, y la coordinación de enfoques contributivos y no contributivos, a efectos de aumentar la cobertura (véase, por ejemplo, Mesa-Lago, 1978 y 1994). Otro enfoque, seguido por varios países, tras la crisis de la deuda, en la década de 1980, en América Latina y Europa del Este, fue la sustitución de regímenes públicos fragmentados por fondos de pensiones administrados por el sector privado que, no obstante, hasta la fecha, no han sido capaces de obtener mejores resultados en términos de cobertura y de finanzas públicas.

Respecto de las políticas de empleo, la propia OIT lanzó, a finales de la década de 1960, el Programa Mundial de Empleo (PME), como reacción ante el impacto desigual de las estrategias de «modernización» adoptadas en los países en desarrollo, en relación con la creación masiva de empleo productivo. El PME propuso un conjunto de intervenciones para acelerar la creación de empleo, tanto en el sector «tradicional» como en el sector «moderno» de la economía. Entre éstas, las propuestas incluían un cambio hacia bienes y servicios más intensivos en empleo y técnicas de producción intensivas en empleo, así como políticas encaminadas a aumentar la productividad en los sectores agrícola, rural no agrícola y urbano informal.

El desarrollo histórico de los sistemas de seguridad social y la evidente correlación entre los resultados de las estrategias de modernización en el empleo y la protección social vienen a ilustrar el fuerte vínculo entre la situación de empleo y el acceso a la protección social, dentro de las modalidades clásicas. Más recientemente, es significativa la creación de empleo en América Latina, con un aumento de los niveles de protección social formal y con un alivio, en parte, de la pobreza en los países beneficiarios de estos avances. Sin embargo, desempleo, subempleo, informalidad, precariedad e inestabilidad laboral continúan representando desafíos centrales, como consecuencia de los «desequilibrios del pasado» aún no resueltos, a menudo magnificados por las transformaciones sufridas por los mercados laborales en el proceso de globalización. Los niveles

de cobertura de la protección social aún siguen siendo bajos, incluso tomando en consideración el número de innovaciones en los países en desarrollo. En su *Informe Mundial sobre la Seguridad Social 2010/11* (OIT, 2010b), la OIT estima que aproximadamente el 80 por ciento de la población mundial carece aún de la protección de un sistema integral de seguridad social.

Desde la experiencia práctica de décadas de trabajo de la OIT, en la actualidad se pueden observar los efectos positivos del fortalecimiento de las políticas de empleo hacia los niveles de protección social y viceversa. Los casos exitosos de desarrollo económico a lo largo del siglo XX muestran que los países que efectivamente «se pusieron al día» con los líderes económicos de su tiempo, centraron sus estrategias en la creación masiva de empleo y simultáneamente pusieron en marcha, de manera gradual, un extenso sistema de protección social (por ejemplo, en los países escandinavos). Estos países, ahora convertidos exitosamente en campeones de las exportaciones en la economía globalizada, son los mismos que desarrollaron mecanismos de compensación para promover la cohesión social y la capacidad de recuperación respecto de los efectos de la competencia en los mercados globales y de los inevitables ciclos impulsados por el desarrollo económico. Estos valores de pleno empleo y de protección social están en el origen y en el centro del modelo de desarrollo europeo de posguerra. Más recientemente, en la década de 2000, varios países de América Latina (Argentina, Brasil y Uruguay) mostraron que es posible asociar un alto nivel de crecimiento económico y la creación de empleo formal, con un desarrollo gradual del modelo de protección social integral que alienta el crecimiento económico, fortaleciendo los factores dinámicos del crecimiento de los mercados nacionales. Por consiguiente, al analizar la evolución histórica reciente, se puede decir que las políticas de empleo y protección social han dado pruebas de que se refuerzan mutuamente en un contexto de desarrollo cada vez más globalizado.

Este argumento se ve aún más respaldado por dos informes recientes de la OIT: uno (OIT, 2010c) se centra en el empleo y en la protección social en el nuevo contexto demográfico y fue preparado originalmente para su discusión en la Conferencia Internacional del Trabajo; el otro, es el *Informe Mundial sobre la Seguridad Social 2010/11*, lanzado en 2010 (OIT, 2010b). El informe de la Conferencia (OIT, 2010c) declara explícitamente que no existe una compensación entre el desempeño económico y el desarrollo de la seguridad social. La seguridad social tiene un efecto positivo en la economía y en el mercado laboral, a través del suministro de protección a los desempleados, a las personas con discapacidad, a las personas de edad avanzada y a los grupos vulnerables, haciendo más fluido el ciclo económico y ofreciendo, así, un colchón para la actividad económica e incluso para el empleo. Otro efecto positivo es que las políticas de protección social determinan un aumento de la

productividad laboral, por ejemplo, prestando asistencia sanitaria y otorgando protección en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Por último, los servicios sociales ofrecen un número importante de puestos de trabajo, generalmente con una elevada participación del empleo femenino. (Una discusión detallada y una lista de tales efectos se presenta en OIT, 2005.)

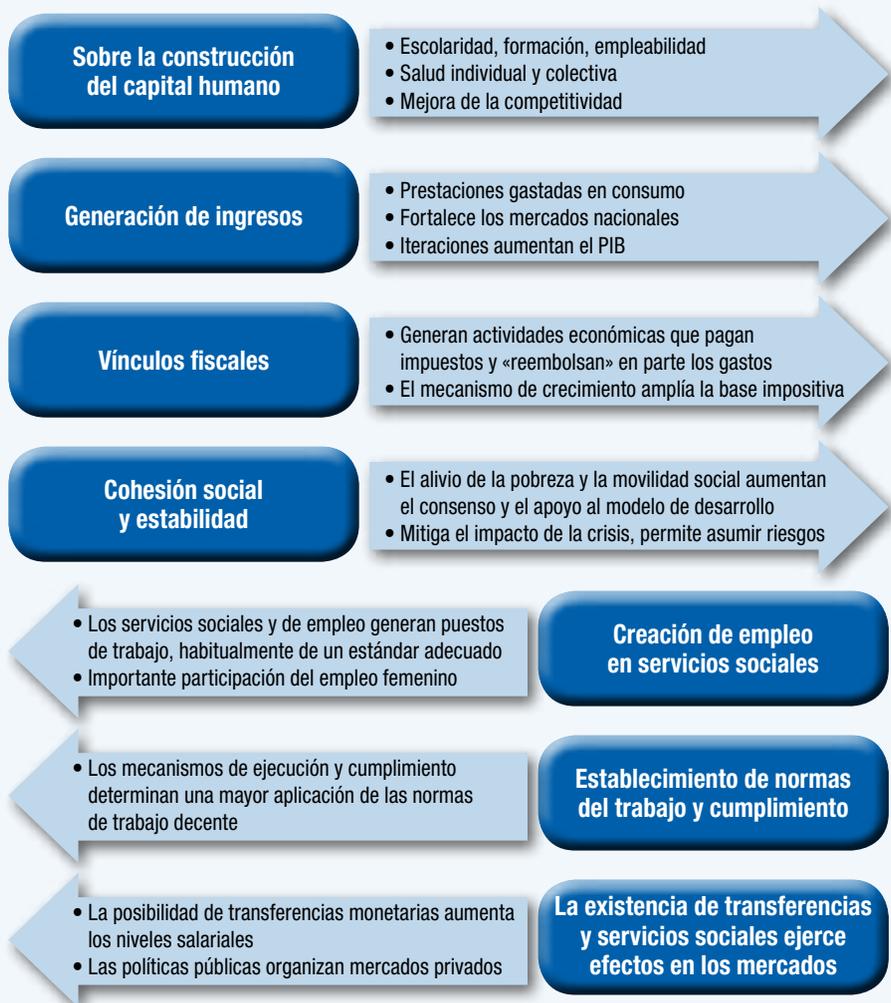
El informe también sostiene que se cuenta con pruebas que muestran que el establecimiento de sistemas extensos de seguridad social ha sido promovido por aquellos países que posteriormente obtuvieron un crecimiento sostenible y niveles récord de reducción de la pobreza, como es el caso de los países de la OCDE (véase Cichon y Scholz, 2006; Van de Meerendonk et al., 2007). India es otro país citado por el informe, cuya evidencia empírica interrelaciona – durante un largo período (1973-99) – las inversiones en protección social con el aumento de la productividad, especialmente entre los pobres (Justino, 2007). Un tercer país en el que recientemente se ha documentado una estrecha correlación entre la protección social y el crecimiento económico es Brasil, donde un estudio publicado por el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (2011), estimó que un gasto del 1 por ciento del PIB en educación, salud, transferencias monetarias condicionadas y pensiones contributivas se traduce en tasas de aumento del PIB de 1,85, 1,70, 1,44, 1,38 y 1,22 por ciento, respectivamente.

El *Informe Mundial sobre la Seguridad Social 2010/11* explica que «los sistemas de seguridad social son regímenes de transferencia de ingresos impulsados por los ingresos generados por las economías nacionales, principalmente por la economía formal» (pág. 27). El mercado de trabajo también determina quién tiene acceso a los regímenes de protección social contributivos y, junto con la formalización de la economía, define el alcance de los flujos sujetos a impuestos sobre los cuales se pueden deducir las cotizaciones y los impuestos generales para la financiación de los regímenes de protección social y empleo. Así, el grado de informalidad y sus impulsores son componentes relevantes del contexto, que explican los bajos niveles de protección social en muchos países en desarrollo. La probabilidad de la cobertura (y los pagos de las cotizaciones) es más elevada para los trabajadores asalariados de la economía formal, mientras que, cuando es más alta la proporción de trabajo por cuenta propia, de trabajo ocasional y de trabajo a domicilio, más baja es la posibilidad de formalidad y de cotización a los regímenes clásicos de protección social. El informe sostiene, además, que la falta de cobertura de la protección social para importantes segmentos de la población afecta negativamente su bienestar y su productividad. La población sin cobertura debe pagar con sus propios recursos cuando se requieren servicios de salud y otros servicios básicos, con lo cual se aumenta el riesgo de pobreza.

Las vinculaciones regresivas y progresivas constituyen un concepto analítico originalmente planteado en la economía de desarrollo por Albert

O. Hirschman, en la década de 1950 (Hirschman, 1958); también pueden identificarse estas vinculaciones entre la protección social y el empleo (véase el gráfico 1.2). La protección social fortalece las perspectivas de crecimiento y de creación de empleo y viceversa. Un desempeño económico positivo con creación de empleo decente produce un aumento de los ingresos de las familias y de las unidades económicas, impulsando la base impositiva para la financiación de políticas de protección social adicional, la promoción del empleo y un mayor desarrollo de la infraestructura y del capital humano. Las familias cuentan,

Gráfico 1.2. Vinculación regresiva y progresiva entre empleo y protección social

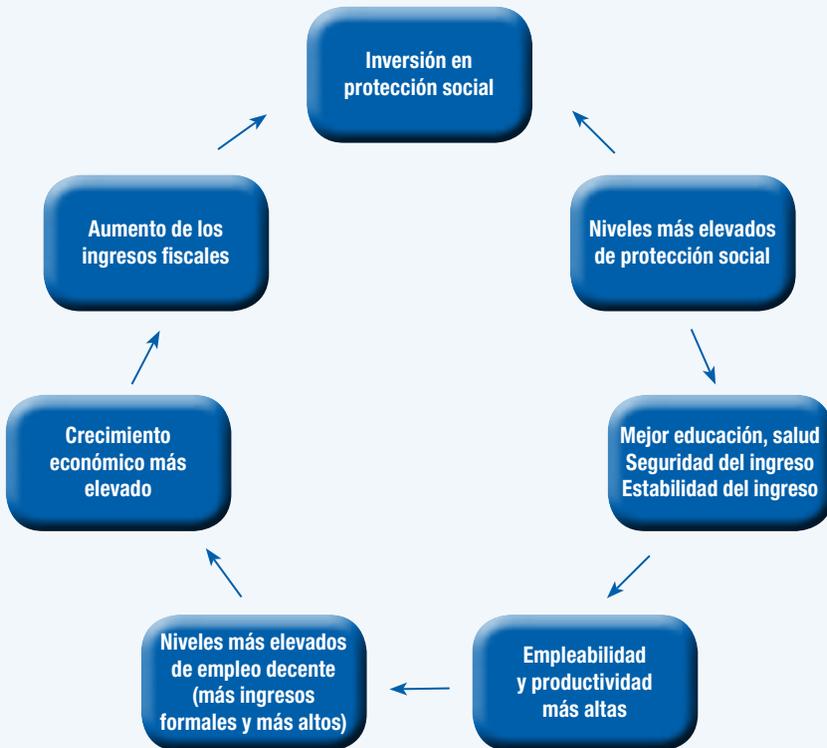


Fuente: Notas del autor.

así, con mayores ingresos para superar los umbrales de la pobreza. Por otra parte, las políticas sociales permiten a las familias acumular un mayor «capital humano» (como educación, formación profesional, salud, bienestar de los hijos), incrementándose la empleabilidad. Los ingresos adicionales disponibles pueden traducirse en mayor «capital físico» (mediante la inversión en mejoras de las actividades económicas del hogar o de la pequeña empresa), aumentándose también la productividad.

Con una productividad más vigorosa y un consumo familiar más elevado, aumentan las posibilidades de un mayor crecimiento. La constelación también permite una cohesión social más importante, así como la reducción y la mitigación del riesgo de pobreza permite que las personas se arriesguen más en actividades económicas e incluso empresariales. En términos de vinculaciones regresivas, además del empleo creado por los propios servicios sociales, el establecimiento de normas de trabajo decente en algunos sectores clave de la economía podría tener repercusiones regresivas en las cadenas de la oferta, y la existencia de transferencias monetarias influye generalmente en el establecimiento de los niveles de salarios mínimos por los mercados de trabajo.

De los vínculos que se acaban de describir, surge un círculo potencialmente virtuoso que implica programas de empleo y protección social, tal y como propuso el informe conocido como «Informe Bachelet» (OIT, 2011b), así llamado por ser la Sra. Michelle Bachelet l.^a Presidenta del Grupo Consultivo sobre el Piso de Protección Social (véase el gráfico 1.3). Vincula las inversiones en protección social con mejores servicios, salud, educación, estabilidad y seguridad del ingreso, generando, así, una mayor productividad y empleabilidad. Son éstos requisitos para un nivel más elevado de empleo formal y para una base fiscal más amplia que permitan un mayor gasto en políticas de protección social y de empleo. Sin embargo, para estar seguros de que el «círculo virtuoso» cumple sus promesas, se requieren algunas condiciones, entre las que se encuentran el hecho de que las políticas sociales, de empleo y desarrollo, sólo se traducirán en una mayor protección y empleo si están adecuadamente diseñadas y gestionadas. En el caso de que un inadecuado diseño de políticas origine una mayor concentración de los ingresos o de que los bienes y servicios solicitados por los beneficiarios de las políticas sociales y por las personas con nuevos empleos no estén disponibles, el mercado nacional sufrirá «filtraciones» y la fuerza potencial del círculo disminuye. Si las políticas no están adecuadamente focalizadas o los beneficios van a parar a grupos que no constituyen el objetivo, no se logrará el alivio de la pobreza y/o la cohesión social. Otra condición para el éxito del círculo virtuoso es una lucha acertada contra la evasión fiscal, de modo que el empleo adicional y la actividad económica determinen un aumento, de manera efectiva, del espacio fiscal para las políticas tributarias de modo sostenible.

Gráfico 1.3. Posible círculo virtuoso que vincula el empleo y la protección social

Fuente: Adaptado de OIT, 2011b.

El fortalecimiento del vínculo entre servicios esenciales de empleo y prestaciones de los PPS nacionales podría constituir una vía promisorio para ayudar a abonar el terreno para salir de la pobreza y de la vulnerabilidad. Esos servicios podrían incluir: asistencia para la búsqueda de trabajo y colocación, asistencia para iniciar una nueva empresa y actividades de empleo por cuenta propia, programas públicos de empleo, desarrollo de las capacidades y formación profesional y asistencia para completar y mejorar la educación formal, así como otros subsidios para la inserción laboral. La puesta en práctica de un servicio de ventanilla única llamado Servicio PEOPLE en Camboya, es un buen ejemplo de una oferta coordinada de servicios de protección social básica y de empleo (véase el capítulo 3 más adelante). Deberían aumentarse las posibilidades de inclusión de los pobres en el mercado de trabajo y potenciar la escalera hacia niveles más elevados de productividad, ingresos y protección social.

1.4. Vínculos entre la formulación y la aplicación de políticas

A lo largo del proyecto OIT/UE, se llevaron a cabo las actividades nacionales con miras a encontrar, apoyar, establecer y fortalecer los vínculos en la formulación de las políticas y los niveles operativos entre los ámbitos de protección social y empleo. En la práctica, estos vínculos se iban a encontrar en tres niveles: 1) planificación estratégica del desarrollo; 2) formulación de políticas; y 3) operaciones. La hipótesis reside en que los vínculos en los tres niveles deben ser coherentes entre sí para permitir la implantación de políticas más integradas y alcanzar un resultado óptimo⁴.

1.4.1. El nivel estratégico

La protección social y el empleo deben ser elementos de un plan de desarrollo estratégico en el ámbito nacional en el que se elabore una visión general sobre el desarrollo económico y social a medio y largo plazo. Habitualmente, tales estrategias se fijan metas cuantificables que han de lograrse en un período determinado de tiempo, en base a las fortalezas, insuficiencias y potenciales actuales. El plan también fija estímulos clave para el desarrollo, enumera los recursos potenciales requeridos, delibera sobre los principales actores y las alianzas público-privadas necesarias, y expone las relaciones entre la comunidad internacional y la economía. El eje es el marco de la planificación global, en su calidad de referencia obligatoria para los ministerios de ejecución, instituciones nacionales y mecanismos de coordinación establecidos en el nivel de formulación y aplicación de las políticas. Si la meta es conseguir una mayor coherencia entre ambas áreas de políticas, es indispensable que las dos se mencionen claramente en el marco estratégico, brindando un apoyo para el diseño de las políticas respectivamente coordinadas. El marco de planificación estratégica también aporta un argumento para una mayor coherencia en relación con otras políticas, es decir, con las políticas macroeconómicas y fiscales que ejercen un impacto decisivo en el mercado laboral, en las perspectivas de creación de empleo y en los recursos financieros destinados a la aplicación de políticas de empleo y política social. Las estrategias sectoriales podrían desarrollarse en consonancia con el plan macro; si las metas de empleo y protección social no se destacan, ni se vinculan en el nivel estratégico, las políticas sectoriales las tendrán en general en cuenta sólo como una herramienta marginal y no como la meta central del proyecto de desarrollo.

Este marco estratégico nacional existe en los tres países piloto. En Burkina Faso, la estrategia general nacional está dada por la Estrategia de Crecimiento

⁴ Esta sección se basa en los informes de diagnóstico elaborados en el marco del proyecto OIT/UE y en las discusiones sostenidas con Arthur van de Meerendonk.

Acelerado y de Desarrollo Sostenible (*Stratégie de croissance accélérée et du développement durable, 2010-2015* – SCADD); en Camboya, el instrumento de planificación general es la Estrategia Rectangular para el Crecimiento, el Empleo, la Equidad y la Eficiencia, Fase II (*Rectangular Strategy for Growth, Employment, Equity and Efficiency, Phase II*), con el papel de apoyo del Plan Nacional de Desarrollo Estratégico (*National Strategic Development Plan, NSDP*) Actualización 2009-2013; en Honduras, los documentos nacionales de planificación son: *Visión de País 2010-2038* y *Plan de Nación 2010-2022*. Los tres países identificaron la protección social y la creación de empleo como desafíos y establecieron que, a efectos de abordarlos, deberían elaborarse unas políticas. La creación de empleo se sitúa en el centro de la estrategia de cada uno de estos países y persigue de cerca metas ambiciosas respecto de la extensión de la protección social. Los tres países proponen promover el entorno para las inversiones del sector privado, conceden especial importancia a los nuevos ingresantes en el mercado de trabajo (debido a sus estructuras demográficas jóvenes) y prestan atención al empresariado entre las pequeñas y medianas empresas (PYME) y a los trabajadores por cuenta propia. Los marcos estratégicos también establecen la necesidad de una mayor cobertura de la protección social y de la asistencia sanitaria, y de una extensión progresiva de la cobertura del seguro social. En relación con el aumento de la productividad, los tres países ponen el acento en las reformas que mejoran y amplían la oferta de formación profesional y educación. Cada uno de los tres marcos se fija objetivos en términos de reducción de la pobreza y de garantía del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

A escala global, los planes de desarrollo estratégico coordinarán un gran número de instrumentos y de políticas, con el objetivo principal de acelerar el proceso de desarrollo, con un impacto destacado en el empleo y en la protección social. Además de las políticas macroeconómicas y fiscales, se incluyen unas políticas que mejoran la gobernanza y las políticas industriales. En el plano macroeconómico, los países en desarrollo tienen necesidad de encontrar un equilibrio que les permita estabilizar la economía frente a los impactos generados en los mercados internacionales y mantener bajo control los niveles de los precios, evitando, al mismo tiempo, una sobrevaluación de la moneda que ocasione aumentos de los costos de producción en moneda local y que ejerza, por tanto, un impacto negativo en la competitividad internacional de la producción nacional. Los tres países estudiados hacen frente a estos dilemas: en Camboya y Honduras, las monedas locales mantienen un estrecho vínculo con el dólar de los Estados Unidos, mientras que en Burkina Faso están en función del euro vía el arreglo con el franco CFA. Dependiendo de muchos factores, incluida la estructura de sus relaciones económicas internacionales, el margen de maniobra de los países en desarrollo a este respecto podría seguir

siendo estrecho o aumentar. El ajuste a la baja del tipo de cambio mejorará las condiciones del comercio y estimulará las exportaciones, pero, al mismo tiempo, podría impulsar una inflación potencial en los mercados nacionales, especialmente cuando los países dependen de las importaciones, por ejemplo, de productos básicos como el arroz, el combustible o las materias primas para sus industrias. Por consiguiente, debe utilizarse el espacio disponible para la aplicación de políticas macroeconómicas favorables al empleo, de conformidad con las recomendaciones del Pacto Mundial para el Empleo.

Si bien no está ausente, en los países en desarrollo, el espacio para las políticas fiscales, se hace frente a importantes obstáculos. Los ingresos fiscales son habitualmente modestos, la tributación es, con mucha frecuencia, regresiva, y la economía política de la reforma fiscal plantea grandes desafíos. La evolución de la financiación nacional, un desafío clave para la sostenibilidad a largo plazo de las políticas de protección social y empleo, dependerá, así, probablemente de reformas fiscales progresivas y de la mejora de la eficiencia en la recaudación de impuestos. En resumen, el entorno macroeconómico en apoyo de un enfoque coordinado de políticas de empleo y protección social aún requiere un mayor desarrollo. Habida cuenta de que los países más pobres deben extraer habitualmente su constelación económica del entorno mundial, las adaptaciones de los enfoques de las políticas de la comunidad internacional en general y de las instituciones financieras en particular, podrían representar, sin duda, una contribución importante para que se rompa el círculo.

Un ámbito de actuación adicional se encuentra en la mejora de la gobernanza, a menudo con un impacto transversal en todos los campos de acción gubernamental. La reducción de la burocratización y la prevención del fraude y de la mala gestión, así como la mejora de la calidad del gasto, constituyen cuestiones de preocupación en todo el mundo, incluidas las economías emergentes. Además, en el desarrollo de capacidades – por ejemplo, en el ámbito del gobierno local – queda mucho trabajo por hacer. Camboya ha asumido esto como una de las principales prioridades estratégicas del Gobierno y realiza esfuerzos para fortalecer los niveles descentralizados del Gobierno y modernizar la administración de las finanzas públicas. El Programa de Reforma de la Administración Pública Financiera (PFMRP), lanzado en 2004, ha logrado mejoras en la administración tributaria, la recaudación de los ingresos, el control del gasto, la gestión de los recursos monetarios y el presupuesto, en tanto que el proceso actual de descentralización y desconcentración (en virtud del Marco Estratégico para las Reformas de la Descentralización y la Desconcentración) prepara el terreno para una mejor gobernanza local y prestación de servicios públicos, permitiendo, así, una aplicación descentralizada de la Nueva Estrategia Nacional de Protección Social (NSPS).

También existe un margen en las políticas sectoriales. Una prioridad fundamental es la mejora de la productividad en la agricultura en muchas partes del mundo; otra prioridad es la construcción de infraestructuras. El desarrollo de la excelencia en el sector privado, especialmente el desarrollo de áreas en base a ventajas competitivas, puede figurar en la lista como la tercera punta de lanza hacia el desarrollo económico. Garantizar los derechos de propiedad para nivelar el terreno de cara a las inversiones es una condición importante, como son las políticas orientadas a mejorar las calificaciones empresariales. A este respecto, un sector educativo de buen desempeño y accesible es evidentemente un activo indispensable. No sorprende que los tres países hayan clasificado estas prioridades como altas en su marco estratégico nacional.

1.4.2. El nivel de formulación de políticas

Se requiere un mecanismo de coordinación de alto nivel para dirigir la formulación y la aplicación de políticas y programas de empleo y protección social, con arreglo a las metas generales de los planes de desarrollo y a las directrices sobre la implementación que se hayan acordado. Este mecanismo debería estar compuesto de representantes de los distintos ministerios de ejecución implicados (es decir, trabajo y seguridad social, salud, asistencia social, educación y ministerios sectoriales como agricultura), de los ministerios de finanzas, de interior y planificación, y de representantes de los gobiernos locales. Las funciones de tal mecanismo deberían incluir las políticas de coordinación, de seguimiento de su aplicación y de formulación de sugerencias para mejorar la pertinencia y la eficiencia de las intervenciones o para impulsar, si procediera, su reorientación.

En algunos países, como Honduras, la función de supervisión de ambas áreas – empleo y protección social – es competencia del mismo ministerio/secretaría; mientras que en otros, como Camboya, existen juntas o consejos de coordinación en los que participan los responsables de las políticas de las dos áreas. Estas juntas o consejos pueden ser presididos o convocados por las Oficinas del Presidente, del Primer Ministro, del Ministro de Planificación o similares. En Camboya, cuatro consejos de ámbito nacional se centran en temas fundamentales para el desarrollo y desempeñan las tareas de coordinación, al tiempo que el liderazgo para la formulación e implementación recientes de la NSPS ha sido encomendado al Consejo para el Desarrollo Agrícola y Rural (CARD), vinculado con el Ministerio del Interior. En Burkina Faso, los recientes avances en el mismo terreno fueron coordinados por el Ministerio de Economía y Finanzas, habiéndose transferido posteriormente la coordinación a la Oficina del Primer Ministro. En Honduras, la que tiene el liderazgo es la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, desempeñando el Consejo Económico y Social (CES) un papel importante en la organización de los

actores. En la actualidad, el CES está vinculado con la Oficina del Presidente de la República.

En el momento en que el proyecto OIT/UE dio inicio a sus operaciones, ninguno de los tres países había puesto en marcha un conjunto completo de estrategias o políticas nacionales actualizadas de empleo y protección social. Burkina Faso lanzó en 2008 una Política Nacional de Empleo (PNE), que finalmente se completó con la Política Nacional de Trabajo (PNT), en 2011, y la Política Nacional de Protección Social (PNPS), en 2012, que elaboraron los grupos de interés nacionales, con la colaboración de los socios para el desarrollo, incluido el proyecto OIT/UE. Camboya diseñó y lanzó su Estrategia Nacional de Protección Social (NSPS) en 2011, con el apoyo técnico del proyecto OIT/UE. En el diálogo nacional celebrado en Phnom Penh en marzo de 2012, se llegó a un consenso entre los actores nacionales a favor de la elaboración de una política nacional de empleo que tuviese en cuenta los avances realizados por la NSPS. En Honduras, se viene discutiendo, desde 2007, una Política Nacional de Protección Social (PPS), a la que se dio inicio a comienzos de 2012. Algunas de las recomendaciones del diálogo nacional celebrado en Tegucigalpa en octubre de 2012, en relación con el enfoque de los pisos de protección social, probablemente serán de utilidad en el apoyo a la estrategia de aplicación de esta política de protección social. Durante el diálogo nacional, se reconoció la necesidad de una nueva política de empleo que revise los resultados de la política nacional de empleo de 2007 y se negoció un documento de conclusiones entre los interlocutores tripartitos que incluía específicamente esta necesidad en el próximo desarrollo de las políticas.

Un elemento clave en este nivel es el diseño del programa. A tal fin, y con miras al funcionamiento de los programas, sería conveniente que los responsables de las políticas de protección social ocuparan un lugar en los organismos consultivos responsables de los programas de empleo y viceversa, y que se estableciera, en el nivel operativo, un mecanismo de consulta entre las agencias de ejecución. Entre las cuestiones se encuentran las opciones de diseño y los aspectos más técnicos de los distintos regímenes, incluyéndose la cobertura, la financiación, las características de las prestaciones/servicios, los mecanismos administrativos, los procedimientos de focalización, las poblaciones destinatarias y el uso conjunto de bases de datos coordinadas o unificadas. Por lo general, existen importantes vínculos entre los programas – es decir, entre los regímenes de asistencia sanitaria y de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, que están muy a menudo administrados por diferentes ministerios y organismos – y podría también existir una coordinación legalmente requerida, por ejemplo, si las transferencias monetarias estuvieran condicionadas por el comportamiento de una persona o de un hogar (por ejemplo, la búsqueda activa de trabajo por un beneficiario adulto, la asistencia

escolar de los hijos o la utilización de algunos programas de salud por las mujeres embarazadas y sus hijos).

Estos vínculos instrumentales implican que los esfuerzos en una de las áreas del marco de protección social promoverán también otras áreas y así, cuando se trabaje, por ejemplo, para hacer que las disposiciones en materia de salud sean accesibles mediante el establecimiento de estructuras comunes (como son los fondos de equidad sanitaria (HEF) en Camboya), se aumentará la base productiva y, al final, se reducirá el número de hogares pobres y vulnerables, directamente, a través del suministro de servicios, e indirectamente, mediante el impacto positivo en la capacidad de obtener ingresos de una persona. En otras palabras, la consecución de avances en un área tendrá efectos indirectos en las otras áreas. Por otra parte, una escasa coordinación y la falta de planificación a nivel inter-ministerial podrían dejar a un programa diseñado para tener un enfoque integral sin una parte sustantiva del impacto potencial – si, por ejemplo, no se dispone a tiempo de servicios de salud y de educación, ni se cuenta con la cantidad y la calidad para igualar a los regímenes de transferencias monetarias.

Las prioridades estratégicas de los tres países piloto (especialmente la necesidad de diseñar políticas para el sector informal) muestran que los mecanismos de consulta y de coordinación en los niveles de diseño y aplicación de las políticas deberían vincular al menos las organizaciones responsables del diseño y la implementación de las garantías de los PPS, las instituciones del seguro social, la inspección del trabajo y los servicios de empleo y formación profesional, dado que éstas son áreas prioritarias para que la extensión de la cobertura y el diseño del programa ejerzan los efectos correspondientes en el desempeño del otro área. En algunos países, una forma de «Gabinete Social» a nivel nacional aporta una cobertura política e instala un grupo de trabajo con los ministerios, instituciones y programas relacionados con la protección social y el empleo, con vistas a una mayor coordinación y planificación conjunta.

1.4.3. El nivel operativo

La coordinación entre los organismos de ejecución es decisiva para evitar la superposición, aumentar la eficiencia y mejorar las sinergias. Honduras instauró seis mesas redondas de coordinación regional en las que podían reunirse las instituciones responsables de la gestión de prestaciones y servicios. El proyecto OIT/UE discutió las ideas de coordinación con cuatro de las mesas redondas, al igual que con los representantes de los empleadores y trabajadores. Camboya y Burkina Faso ponen en práctica en la actualidad servicios y prestaciones descentralizados como consecuencia del desarrollo de las estrategias y políticas nacionales. La opción en Camboya ha sido la puesta en marcha del Servicio de Ventanilla Única o Servicio PEOPLE, que integra los mecanismos de prestación

de servicios y la administración de algunos programas de empleo y protección social en los ámbitos nacional y provincial. Esta es una tarea que representa un desafío especial, por cuanto requiere no sólo la coordinación material de los programas de servicios y prestaciones, sino también la confluencia conceptual de instituciones y actores que muy a menudo muestran lógicas de funcionamiento diferentes. Por tanto, una función de coordinación a escala nacional es, con gran frecuencia, fundamental para establecer normas y herramientas comunes básicas (por ejemplo, los mecanismos de coordinación, el sistema de información, las normas mínimas). Además, las tecnologías de la información y de la comunicación ya avanzaron hasta el punto de que las buenas prácticas entre varios países en desarrollo ponen claramente de manifiesto que existen obstáculos al establecimiento de una columna vertebral de información común, pero no son insuperables incluso en los países de bajos ingresos.

Otra cuestión relacionada con la gobernanza y el funcionamiento se refiere a la administración de los muchos regímenes de empleo y protección social y a la gestión y supervisión del fondo de seguridad social. Algunos principios de buena gobernanza son imperativos para garantizar que los regímenes y la organización de la seguridad social sean responsables, pero también, en la medida suficiente, independientes de la injerencia política en su funcionamiento. Estos principios incluyen el hecho de que exista una clara delimitación de las tareas y responsabilidades estratégicas y operativas, de que la gestión sea profesional e independiente del juego político, de que haya un grado suficiente de consulta con los interlocutores sociales y de que se pongan en marcha controles y equilibrios en todos los niveles de la organización, desde la oficina central hasta las oficinas locales. Las buenas prácticas internacionales, así como las *Directrices de la AISS para la Buena Gobernanza de las Instituciones de Seguridad Social* (2011), podrían ser de utilidad para los regímenes contributivos y no contributivos de protección social.

1.5. Experiencias del proyecto

1.5.1. Burkina Faso⁵

Burkina Faso es un país del África occidental con una superficie de 274 000 kilómetros cuadrados y 16,3 millones de habitantes. Desarrolló dos estrategias de reducción de la pobreza durante la década de 2000 y en la actualidad aplica la SCADD 2010-2015 como su marco de planificación estratégica que contiene las metas de promoción del empleo y de extensión de la protección social. La

⁵ Esta sección se basa en los informes sobre Burkina Faso elaborados en el marco del proyecto y en el capítulo 2 más adelante.

SCADD y la Política Nacional de Empleo (PNE) han prestado especial atención a los jóvenes, debido a la estructura demográfica del país: el 57,1 por ciento de la población es menor de 20 años de edad, por lo cual la dinámica de la población genera un gran excedente de jóvenes que ingresan en el mercado laboral.

Burkina Faso presentaba una tasa de crecimiento relativamente alta del 5,2 por ciento anual, en promedio, entre 2003 y 2009, mientras que la tasa de pobreza cayó sólo en 2,5 puntos porcentuales en el mismo período, del 46,4 por ciento en 2003 al 43,9 por ciento en 2009. De ahí que sea posible decir que no se registró en Burkina Faso, en la década de 2000, ningún efecto de «filtración» relevante del crecimiento. El país es vulnerable, en términos macroeconómicos, a las perturbaciones extranjeras – especialmente los precios de combustible, alimentos y algodón. Esto último se debe al hecho de que el algodón representa hasta el 8 por ciento del PIB y entre el 50 y 60 por ciento del valor de las exportaciones. El empleo aún está fuertemente centrado en la agricultura – aproximadamente el 80 por ciento de la fuerza de trabajo con una estimación de 700 000 puestos de trabajo vinculados con el algodón. Tras la crisis del algodón en 2008, se puso en práctica una estrategia para diversificar la economía con una función asignada a la minería (oro) y a la agroindustria. El alza de los precios de los alimentos y del combustible tuvo un impacto en la frágil reducción de la pobreza registrada antes de 2009. La esperanza de vida al nacer era de 57 años en 2006, una edad baja en comparación con los niveles internacionales, pero es necesario indicar que se han registrado algunos progresos en los indicadores sociales desde la década de 1990, especialmente en asuntos como la matrícula escolar y la mortalidad infantil.

La estructura del empleo de Burkina Faso muestra una alta tasa de participación de la fuerza de trabajo (el 80,9 por ciento). De hecho, el desempleo no es una opción para la mayoría de la población rural; es un fenómeno urbano que afecta a las personas que tienen una instrucción. Existe un predominio del trabajo agrícola y del sector informal (el 79,5 por ciento de la población económicamente activa) y los puestos de trabajo vulnerables constituyen la gran mayoría. Sólo el 12,2 por ciento de los empleos correspondía a trabajadores independientes no agrícolas y sólo el 6,6 por ciento, a trabajadores asalariados (2007). El grupo de edad de 18 a 35 años está creciendo con gran rapidez y la economía no genera suficientes puestos de trabajo para absorber a esta población, una fuente potencial de inquietud (igual que a comienzos de 2011). En consecuencia, es frecuente que los jóvenes estén subempleados, especialmente en la agricultura o en el sector informal, lo que conlleva un aumento significativo del riesgo de caer en la pobreza.

Sin embargo, la estructura de la protección social de Burkina Faso, a pesar de tener una cobertura relativamente baja, en realidad cuenta con instituciones de seguro social: la Caja Nacional de Seguridad Social (*Caisse nationale*

de sécurité sociale – CNSS), para los trabajadores del sector privado; la Caja Autónoma de Jubilación de los Funcionarios (*Caisse autonome de retraite des fonctionnaires* – CARFO), para los empleados públicos; una red de programas de asistencia social (transferencias monetarias, dinero por trabajo, seguridad alimentaria, etc.); varios servicios sociales (por ejemplo, servicios para las personas que viven con el VIH/SIDA); y políticas de salud. Las políticas han sido establecidas con la meta de extender la cobertura; existe una coalición de actores nacionales y extranjeros que apoyan las políticas de protección social y el Gobierno ha expresado su compromiso para extenderlas. Sin embargo, en 2009, sólo el 3,7 por ciento de la fuerza del trabajo de la población mayor de 15 años de edad cotizaba a un régimen de seguro social y sólo el 2,3 por ciento de la población mayor de 55 años de edad percibía una pensión, según la Encuesta de Seguridad Social de la OIT (datos a partir de 2009). Por consiguiente, incluso en el sector formal, la evasión es alta (estimada en el 48 por ciento). Únicamente la asistencia social y las mutuales de salud llegan al sector informal y a las zonas rurales. Los programas de asistencia social, o redes de protección social (*filets sociaux*), cubrían a un número estimado de 2,8 millones de personas (aproximadamente el 18 por ciento de la población, mientras que la tasa de la pobreza ronda el 43 por ciento). Un punto adicional de debilidad relativo a la protección social surge del hecho de que el presupuesto social depende, en gran medida, de la ayuda extranjera (aproximadamente el 36 por ciento del presupuesto social); las redes de protección social son muy a menudo consideradas como un conjunto de programas descoordinados; los regímenes de seguridad social pueden aumentar notablemente la recaudación de impuestos y tienen margen para la mejora de la eficiencia de la administración en términos de costos administrativos; y algunos programas están articulados en torno a grupos sociales/ocupacionales específicos, lo que no conduce, en consecuencia, a la universalidad y a la solidaridad.

Por consiguiente, Burkina Faso tiene por delante grandes desafíos. Entre los desafíos fundamentales, identificados por la SCADD, por la Política Nacional de Empleo (PNE), por la Política Nacional de Trabajo (PNT), y por la Política Nacional de Protección Social (PNPS), se encuentran el aumento de las oportunidades para el trabajo decente y la extensión de la protección social. Con estos antecedentes, el proyecto inició sus operaciones en Burkina Faso en 2010 y presentó, a mediados de 2011, la primera versión de los estudios de diagnóstico sobre el empleo y la protección social. A solicitud de los interlocutores nacionales, el estudio sobre el empleo se centró en los fondos de empleo, que financian el desarrollo del empleo por cuenta propia y las PYME. Fue necesario un segundo estudio sobre el empleo relativo a la historia, la experiencia y las opciones de los programas intensivos en empleo, en razón de la relevancia que adquirieron estas políticas en los debates celebrados con los interlocutores nacionales en 2011, especialmente

durante el taller de validación de los estudios celebrado en Ouagadougou en octubre de 2011. En este año, el Grupo de Trabajo Interministerial con competencia en el diseño de la PNPS actuó como la principal contraparte nacional y en calidad de comité directivo, delegando la discusión pormenorizada de los documentos elaborados en los talleres en los que participaron especialistas de las instituciones miembros e invitados. Todos los talleres y sesiones de formación fueron organizados conjuntamente por la Dirección General de Economía y Planificación (DGEP), del Ministerio de Economía y Finanzas de Burkina Faso (que presidió el Grupo de Trabajo) y la OIT.

Habida cuenta de que la PNE y la PNT ya estaban en marcha y de que la PNPS se encontraba en proceso de redacción por el Grupo de Trabajo, junto con el plan de acción correspondiente, el proyecto contribuyó a esta última tarea y, a comienzos de 2012, elaboró una primera versión del plan de acción centrado en los jóvenes vulnerables, con arreglo a entrevistas y a las conclusiones de un taller con la DGEP y los actores nacionales clave. En mayo de 2012, se presentó el plan de acción, incluidas las reacciones de los interlocutores nacionales, en un diálogo nacional, también celebrado en Ouagadougou.

Tal y como se explicó anteriormente, la decisión no consistió en elaborar un nuevo plan, sino en alinear componentes de la PNE, de la PNT y de la PNPS, en beneficio de los jóvenes, y proponer un enfoque para vincular y coordinar las mismas. El concepto simple y esclarecedor desarrollado durante las discusiones fue que las acciones promovidas por la PNE generen ingresos producto de un trabajo que requiere ser protegido por las acciones de la PNPS, a efectos de luchar contra la pobreza de manera sostenible. En consecuencia, el enfoque general fue sugerir la vinculación – por el lado del empleo – de los programas de obras públicas intensivas en empleo (*haute intensité de main d'œuvre* – HIMO), la formación para los jóvenes y el fondo del empleo para impulsar la actividad empresarial y aumentar la productividad, con una introducción progresiva de la protección social básica en consonancia con el concepto del PPS.

Las garantías cubiertas en el paquete para la población de jóvenes vulnerables, sería como sigue:

- a) pensiones de vejez y de sobrevivientes pagadas por la CNSS, que en la actualidad están disponibles con carácter voluntario para los trabajadores independientes, con cotizaciones subsidiadas para la población destinataria;
- b) prestaciones familiares también pagadas por la CNSS, que administra las actuales prestaciones familiares contributivas para la población del sector formal y que pagaría transferencias monetarias modestas, con cargo a los ingresos generales, a las familias con hijos en virtud de la PNPS;

- c) prestaciones de maternidad, similares a las prestaciones familiares;
- d) seguro de salud universal, un proyecto que ha sido desarrollado desde 2008 y que está previsto para 2015;
- e) programas HIMO, con una creación de empleo a gran escala centrado en la población vulnerable (jóvenes); y
- f) formación profesional, basada en acuerdos entre los sectores público y privado, con un papel especial asignado a la Federación Nacional de Artesanos de Burkina Faso (*Fédération nationale des artisans du Burkina Faso* – FENAB).

El costo de este conjunto de políticas fue provisionalmente estimado en aproximadamente el 1,1 por ciento anual del PIB, en el caso de 120 000 puestos de trabajo HIMO anuales, y prestaciones universales para todos los jóvenes y las jóvenes vulnerables de edades comprendidas entre los 18 y los 35 años, que serán introducidas progresivamente.

Los desafíos implicados en el establecimiento de tal enfoque de políticas requiere el fortalecimiento del papel del diálogo social, lo que probablemente ha sido tomado en consideración con la reciente transferencia de liderazgo para la implementación de la PNPS, del Ministerio de Economía y Finanzas al Consejo Nacional para la Protección Social (CNPS), vinculada con la Oficina del Primer Ministro. También será necesario desarrollar varias instituciones existentes para que se encuentren en condiciones de desempeñar un papel más amplio. Entre ellas está la CNSS, un organismo nacional al que se requiere actuar como enlace con los agentes descentralizados, de cara a desempeñar nuevas funciones en el futuro. Además, será necesario encontrar un mecanismo de coordinación idóneo entre los ministerios para vincular los programas HIMO, la formación profesional y los mecanismos de protección social. En términos de financiación, se mencionaron varias acciones: a) una racionalización y reorganización del presupuesto social; b) un posible impuesto sobre la telefonía móvil; c) la mejora de los mecanismos de recaudación fiscal y de recaudación de las cotizaciones de la CNSS; d) el desarrollo de mecanismos de focalización eficientes y la introducción gradual de programas; y e) los socios para el desarrollo.

1.5.2. Camboya⁶

El Reino de Camboya está situado en la región del sudeste asiático, cuenta con 14,3 millones de habitantes y abarca una extensión de 181 000 kilómetros cuadrados. El país está gobernado por un Primer Ministro, democráticamente elegido desde 1993. Aunque aún está clasificado entre los países de bajos

⁶ Esta sección se basa en los informes sobre Camboya elaborados en el marco del proyecto y en el capítulo 3 más adelante.

ingresos, probablemente Camboya se encuentre, en la presente década, en transición hacia el grupo de países de ingresos medios. Aún tiene el ingreso per cápita más bajo de la subregión (711 dólares de los Estados Unidos), con el 28,3 por ciento de la población viviendo con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos diarios.

El crecimiento del PIB a lo largo de la última década ha sido impresionante, un promedio del 9,9 por ciento anual, entre 2002 y 2009. Sin embargo, este elevado crecimiento récord no bastó a la hora de la creación de empleo productivo para una gran parte de hombres y mujeres jóvenes que ingresan en el mercado de trabajo cada año; esto se debe a una estructura demográfica en la que más del 25 por ciento de la fuerza de trabajo tiene edades comprendidas entre los 15 y los 24 años. La estructura del mercado laboral presenta una alta tasa de empleo: el 77 por ciento, con el 71 por ciento del empleo en la agricultura y el 83 por ciento en la economía informal. Una gran parte de los empleos se encuentra en el trabajo familiar no remunerado, especialmente en la agricultura, donde las mujeres están sobrerrepresentadas. La tasa de desempleo es del 1,7 por ciento, que es baja, habida cuenta de que no hay más opción que aceptar un empleo precario, por lo cual el subempleo es elevado. Además del desafío que representa la creación de empleo productivo para hombres y mujeres jóvenes, otro desarrollo clave que debe preverse es el aumento de la productividad y la mejora de las condiciones laborales y de los salarios de los empleos actuales.

Algunos analistas y el Gobierno perciben la presente crisis económica como una señal de que el modelo actual de mano de obra barata y orientado a las exportaciones (por ejemplo, las fábricas de ropa) está llegando a su límite, como ocurrió antes en los demás países asiáticos. En Camboya, es necesaria una base económica e industrial más sofisticada para sostener las tasas de crecimiento y generar empleo. De ahí la importancia de estimular a las empresas nacionales y de diversificar la cartera de exportaciones. Los nuevos trabajos calificados, tal y como señala el diagnóstico, serán ocupados por los trabajadores de Camboya sólo si la formación profesional en el país es reformada y expandida. Además, el mercado único de la ASEAN abrirá las fronteras a partir de 2015, y elevará el nivel de la competencia. En consecuencia, es posible señalar que el modelo actual de desarrollo tuvo un crecimiento récord extraordinario, pero no ha sido capaz de crear suficiente trabajo decente y ha dejado de lado a importantes grupos de personas excluidas y de trabajadores pobres.

La estrategia de desarrollo del Gobierno se basa en la llamada Estrategia Rectangular para el Crecimiento, el Empleo, la Equidad y la Eficiencia, Fase II, cuya hoja de ruta puede decirse que es el Plan Nacional de Desarrollo Estratégico (NSDP), Actualización 2009-2013. En el centro de la Estrategia Rectangular se sitúa el desarrollo de la gobernanza y unas finanzas públicas

sólidas, mientras que los cuatro lados del rectángulo están compuestos por la agricultura, la infraestructura, el sector privado y el desarrollo de capital humano. El capítulo sobre la Estrategia Rectangular en el desarrollo del sector privado contiene recomendaciones sobre el entorno para las inversiones, la promoción de las PYME, la creación de empleo, las condiciones de trabajo y las redes de protección social. En 2011, se publicó una Estrategia Nacional de Protección Social (NSPS), con arreglo al NSDP. En el corto y medio plazo, la NSPS apunta a proteger a los más pobres, mientras que a medio y largo plazo, promueve la construcción de sistemas integrales de protección social y la extensión del seguro social. La NSPS tiene cinco objetivos, a saber: a) el acceso a bienes y servicios básicos; b) la protección a los hijos y a las madres; c) políticas activas de mercado laboral; d) la asistencia sanitaria y la protección de los ingresos para los pobres; y e) programas especiales para los grupos desfavorecidos. Los instrumentos son ampliamente conocidos y la mayoría de estos ya existe en Camboya: transferencias de asistencia social y servicios, prestaciones para los hijos, educación y asistencia sanitaria gratuita, y programas de obras públicas (PWP). Los regímenes de seguridad social fueron introducidos gradualmente a lo largo de la última década, y funcionan actualmente un régimen para los empleados públicos (NSSFC), otro para los veteranos (NFV) y otro de accidentes del trabajo para los trabajadores del sector privado (gestionado por el Fondo Nacional de Seguridad Social – NSSF). Sólo el 5 por ciento de las personas de edad avanzada, según la Encuesta de Seguridad Social de la OIT, de 2009, percibe una prestación monetaria.

Con estos antecedentes, los analistas han identificado una Estrategia Nacional de Empleo (NES) como la pieza que falta; ésta, en coordinación con la recientemente lanzada NSPS, conformarían una estrategia coordinada. El estudio de diagnóstico del empleo presentado por el proyecto OIT/UE, en abril de 2011, recomendó la elaboración de la NES, y el diálogo nacional promovido en Phnom Penh en marzo de 2012, le dio su apoyo. La interacción de ambas estrategias sería muy fuerte, dado que la NES contribuiría a la creación de empleo decente, aumentando la productividad, mejorando las calificaciones y satisfaciendo las necesidades del mercado laboral, mientras que la NSPS actuaría con fines de inclusión de las personas vulnerables y de protección de los ingresos de los trabajadores. La dependencia de ambas estrategias se traduciría en una reducción sostenible de los niveles de pobreza y de la proporción de empleo precario y vulnerable.

La larga relación entre el Gobierno de Camboya y la OIT, y el trabajo de cooperación técnica concreta en el marco del proyecto OIT/UE y otros proyectos, han mostrado que existen algunos elementos sólidos en la gobernanza del sector público de Camboya, que ejercen una presión de cara a una estrategia integrada. En primer lugar, un importante compromiso del Gobierno converge

con los objetivos incluidos en el marco de la planificación estratégica: esto es, el NSDP asigna responsabilidades y elabora planes de acción con sus respectivos recursos, de modo que los ministerios de ejecución responsables de la implementación actúen con coherencia. En segundo lugar, en el plano nacional, se ha encomendado al Consejo para el Desarrollo Agrícola y Rural (CARD) el mandato de coordinar la elaboración y la puesta en marcha de la NSPS. En tercer lugar, el diseño actual de la NSPS ya preveía algunos vínculos fuertes con el empleo, incluidos los generados a través de políticas activas de mercado laboral, de formación profesional y de políticas migratorias, de manera que se produjeran efectos indirectos entre las estrategias de protección social y de empleo. En cuarto lugar, la extensión de la protección social básica (de conformidad con el enfoque de PPS de la OIT) también se considera como parte del modelo de desarrollo económico; las políticas que reforman los programas de educación y formación técnica y profesional (TVET) y los programas HIMO se encuentran en la frontera entre las políticas de protección social y empleo. Por último, el modelo de ejecución elegido favorece la coordinación de los programas de empleo y protección social: el Servicio de Ventanilla Única, o Servicio PEOPLE, reúne las prestaciones y los servicios de ambas áreas bajo un mismo techo. El concepto consiste en aumentar la eficiencia y la sinergia de las políticas, vincular los niveles de gobierno nacional y provincial, utilizar el mecanismo de focalización ID para los pobres, establecer una base de datos integrada para las políticas de protección social y empleo y brindar una puerta de entrada para que el ciudadano acceda a los servicios públicos.

El proyecto ha presentado algunos escenarios para la estimación de los costos de la NSPS, teniendo en cuenta que ya está en funcionamiento una gama de programas relacionados con la protección social y el empleo (es decir, asistencia social, dinero por trabajo, fondos HEF, seguro de salud comunitario (CBHI), instituciones de seguro social, los TVET, el organismo nacional de empleo). Un escenario más ambicioso para los cinco objetivos de la NSPS representa un costo de aproximadamente el 5 al 7 por ciento del PIB para los años 2016-2020, mientras que un enfoque específico costaría probablemente entre el 1,2 y el 2,3 por ciento del PIB. La extensión de los fondos HEF – políticas financiadas por donantes que llegan al sector informal – costaría sólo un 0,1 por ciento adicional del PIB, al tiempo que las obras públicas destinadas a los pobres añadirían el 0,26 por ciento a los gastos (o el 0,14 por ciento del PIB, si se centra únicamente en las personas en situación de pobreza extrema, una política ya adoptada en 2012).

Por último, durante el diálogo nacional y en los documentos que ponen de relieve el enfoque integrado, se utilizó una técnica de identificación llamada «diamante del crecimiento» para ilustrar el modo en que varias dimensiones de las políticas públicas necesitarían articularse, a efectos de promover el crecimiento

dentro de determinados sectores clave. Surge con claridad que las cuestiones relativas a la protección social y al empleo ocupan un lugar prominente entre estas políticas públicas que forman los cinco ejes del diamante. La evaluación de las necesidades que puede hacerse a través del concepto del diamante del crecimiento se traduce en una hoja de ruta que ha de discutirse con los actores para desarrollar el sector e integrar algunas dimensiones de las políticas.

El debate durante el diálogo nacional también mostró algunos desafíos en la ejecución a los que hace frente Camboya. En relación con el primero, incluso ahora que el CARD tiene el mandato de coordinar la ejecución de la NSPS y que el Ministerio de Trabajo y Formación Profesional (MOLVT) trabaja en la actualidad en la elaboración de la NES, parece necesaria una plataforma de coordinación a nivel ministerial para reunir al CARD y al MOLVT (que administra los programas e instituciones clave de empleo, como el Consejo Nacional de Formación, los TVET, la Institución Nacional de Empleo, los centros de empleo y el NSSF), así como a varios ministerios de ejecución que contribuyen a la estrategia general (Ministerios de Educación, Salud, Asuntos Sociales y Desarrollo Rural). El segundo desafío es construir una amplia plataforma de diálogo social que permita la participación de trabajadores y empleadores en el proceso de elaboración de la NES, la discusión de las estrategias sectoriales (posiblemente con la aplicación del enfoque del diamante del crecimiento) y la supervisión y evaluación de la puesta en marcha de las distintas estrategias. La construcción de dicha plataforma aún requiere acumular confianza entre los interlocutores sociales, tal y como parecen mostrar algunas experiencias anecdóticas.

1.5.3. Honduras⁷

Honduras es un país de América Central con una superficie de 112 500 kilómetros cuadrados y ocho millones de habitantes. Es un país de ingresos medios-bajos que registró un bajo crecimiento económico antes de la década de 2000, pero que en el período 2003-2008, presentó tasas de crecimiento del PIB entre el 4,2 y el 6,6 por ciento anual. Debido a una concentración sumamente alta de los ingresos, con uno de los coeficientes Gini más elevados del mundo (57,7), Honduras presenta una proporción igualmente elevada de población pobre y muy pobre. La tasa de pobreza, medida con arreglo a la línea de pobreza nacional, permaneció estable en aproximadamente el 60 por ciento de la población en la década de 2000, con ligeras variaciones, mientras que el promedio de América Latina (el 33 por ciento en 2008) a finales de los 2000, fue de casi la mitad del mismo. En consecuencia, el crecimiento económico no

⁷ Esta sección se basa en los informes sobre Honduras elaborados en el marco del proyecto y en el capítulo 4 más adelante.

se ha traducido en una «filtración» hacia la población pobre. En contraste con estas cifras más bien negativas, la esperanza de vida al nacer era de 73 años y ha registrado una continua mejora en la última década.

El país atravesó una difícil crisis política en 2009, cuando finalizó prematuramente el mandato del Presidente, José Manuel Zelaya, y se celebraron nuevas elecciones. La cooperación internacional se suspendió hasta que estuviera en el poder un Gobierno democráticamente elegido y, por consiguiente, las actividades del proyecto comenzaron en realidad en Honduras sólo una vez levantada la prohibición, en junio de 2010.

La economía de Honduras es sumamente dependiente de la de Estados Unidos, una relación que se ha profundizado con el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA), que entró en vigor en 2006. Cerca de dos terceras partes de las inversiones extranjeras directas proceden de los Estados Unidos (con un papel importante de las industrias de la llamada «maquila»); el 30 por ciento del PIB depende del 86 por ciento de las exportaciones de Honduras que van a Estados Unidos, mientras que casi el 50 por ciento de las importaciones provienen de ese país. Los Estados Unidos son el destino principal de un número estimado en casi un millón de emigrantes hondureños que generan un flujo de remesas equivalente casi al 20 por ciento del PIB. Las remesas a los miembros de la familia de los emigrantes están destinadas a reducir la pobreza en esos hogares. Por consiguiente, la economía hondureña fue duramente golpeada por la crisis financiera de 2008, generando una pérdida del -2,1 por ciento del PIB, en 2009.

Las principales características de la estructura del empleo son el subempleo, en una tasa estimada en el 33 por ciento, y una elevada proporción de trabajadores en la economía informal, lo que representa el 74 por ciento del empleo. La tasa de desempleo abierto, principalmente un fenómeno urbano, fue del 6 por ciento en 2010. A pesar de una caída con el paso del tiempo, la actividad rural aún representaba el 53 por ciento del empleo total. Sólo el 43 por ciento del empleo correspondía a los trabajadores asalariados (comparado con el promedio de América Latina del 63 por ciento, a finales de la década de 2000), mientras que el trabajo por cuenta propia y el trabajo no remunerado representaban el 35 por ciento. La estructura joven de la población origina un notable flujo de hombres y mujeres jóvenes que ingresan en el mercado laboral, que no ha estado en condiciones de crear suficiente empleo productivo. En consecuencia, el trabajo dependiente y por cuenta propia en la agricultura ha sido muy precario, con una alta incidencia de la pobreza y una baja productividad. Otro desafío fundamental para el mercado laboral de Honduras, tal y como ponen de manifiesto los estudios de diagnóstico del proyecto OIT/UE, es el fracaso de las instituciones del mercado laboral a la hora de abordar la reglamentación sobre salarios mínimos, seguridad social, inspección del trabajo y otros.

Respecto de los regímenes de protección social, los estudios de diagnóstico muestran que, por una parte, existen en Honduras algunas instituciones en el terreno de las transferencias monetarias, de la asistencia sanitaria y del seguro social; y, por otra parte, la cobertura, la financiación y la calidad del gasto en los programas sociales fueron generalmente cuestionadas por los analistas. En cuanto a la cobertura del seguro social, por ejemplo, la tasa de cotizantes entre la población trabajadora es del 19,6 por ciento, con sólo el 8,4 por ciento de la población de edad avanzada con cobertura de pensiones, de conformidad con la Encuesta de Seguridad Social de la OIT, de 2009. Existe un número importante de programas de transferencias monetarias (al menos 12) con algún gasto importante, especialmente el nuevo programa «Bono 10 Mil», que apunta a cubrir aproximadamente a 600 000 hogares; tales programas son financiados sobre todo mediante la cooperación internacional y préstamos de las instituciones financieras multilaterales.

La promoción del empleo muestra un panorama similar: iniciativas y proyectos que no están claramente vinculados y coordinados, muchos de los cuales también son financiados por la comunidad internacional a través de donaciones y préstamos.

Por consiguiente, existe una verdadera necesidad de una política integral en ambos campos – empleo y protección social – que consolide y coordine acciones, dentro de un marco general, y aumente los efectos de los programas en términos de creación de empleo y de protección de los ingresos, y que finalmente ayude a reducir las elevadas tasas de pobreza de modo sostenible.

Se logró un encomiable avance a comienzos de 2012, con el lanzamiento de una Política de Protección Social (PPS) nacional. Aunque esta política fue discutida desde 2007, dejó de desarrollarse bajo el impacto de la crisis política de 2008, pero fue relanzada con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, en 2011. La PPS tiene la meta de organizar y articular prestaciones y servicios ya existentes, abordando las vulnerabilidades del ciclo de vida, un enfoque basado en los derechos y en la seguridad alimentaria, situando el foco en los pobres y vulnerables. Será necesario que la política se articule con políticas futuras de empleo y con instituciones de seguro social, pero representa un importante paso hacia la coherencia de las políticas.

El conjunto de prestaciones previstas en virtud de la PPS, coordinadas con servicios básicos de asistencia sanitaria, convergerían, en gran medida, con la dimensión horizontal del concepto de pisos de protección social de la OIT. El proyecto OIT/UE elaboró una serie de escenarios posibles para un ejercicio de estimación de los costos; los resultados muestran que tal enfoque, que contiene prestaciones específicas modestas para las personas de edad avanzada, los discapacitados, los niños y los desempleados, así como una asistencia médica básica y en caso de maternidad, podría costar entre el 1,26 y el 2,5 por ciento

del PIB, entre 2012 y 2020. Parte de esto podría posiblemente financiarse con el gasto actual de reorganización; de ahí que estas cifras no impliquen necesariamente gastos adicionales netos.

Los regímenes de seguro social son administrados por seis instituciones diferentes, la más importante de las cuales es el Instituto Hondureño de Seguridad Social, que cubre a los trabajadores del sector privado. Extensas discusiones en Honduras han revelado que los regímenes deben ser reformados para ser más inclusivos y ponerse de conformidad con el Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima) de la OIT, ratificado por el Congreso Nacional de Honduras en diciembre de 2011. Tal enfoque, que coordina la implementación progresiva de la PPS con reformas graduales de las instituciones de seguro social, y que aumenta la coherencia entre los distintos mecanismos de protección social, constituiría un paso importante hacia el enfoque integral y el desarrollo de un sistema abarcador de protección social, como prevé la Recomendación núm. 202 de la OIT.

En términos del marco de planificación estratégica, la *Visión de País 2010-2038* y el *Plan de Nación 2010-2022*, establecieron un conjunto de metas que han de alcanzarse dentro de una generación. Entre las cinco metas estratégicas, dos (una Honduras sin extrema pobreza y con empleo productivo y decente) brindan puntos de conexión para un enfoque integral y refuerzan la coherencia entre las políticas de empleo y de protección social, aunque el documento de planificación no menciona esa meta explícitamente. A finales de 2011, los interlocutores tripartitos negociaron un acuerdo, como reacción a la crisis económica internacional, el *Gran Acuerdo Nacional por un Crecimiento Sostenible con Equidad Social* (GAN) firmado en febrero de 2012. El GAN propone una hoja de ruta para la implementación de las prioridades de la Visión de País, bajo el mandato presidencial actual (que va hasta finales de 2013). El GAN prevé un conjunto de medidas encaminadas a mejorar el entorno para las inversiones y los incentivos destinados a crear más empleo, mientras que un punto adicional sobre protección social corresponde a las metas globales de la PPS, aprobadas pocos meses después de que se hubiera negociado el GAN.

Honduras tuvo experiencias anteriores con el diálogo social en los últimos años, como el Plan Maestro para la Reconstrucción (1998), negociado después de que el huracán *Mitch* ocasionara 5 600 muertes y pérdidas económicas de 2 mil millones de dólares de los Estados Unidos, y la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (2001). La ratificación, en 2012, del Convenio de la OIT sobre la consulta tripartita, (núm. 144), 1976, puede también considerarse como una señal del compromiso del país en los procesos de diálogo social. Sin embargo, durante el proyecto OIT/UE, se tuvo la sensación de que aún quedan algunos desafíos a los que Honduras debe hacer frente para el desarrollo futuro del

diálogo social. Entre estos se encuentran la gran influencia de las experiencias y de los conflictos políticos pasados (como en 2009), la necesidad de una mejor difusión de los conocimientos sobre las políticas de seguridad social y empleo entre los interlocutores sociales, con el fin de discutir abiertamente los retos financieros de tales políticas (especialmente, el modo de desarrollar el marco financiero sin crear una carga para la competitividad de las empresas hondureñas), y, por último, la notable resistencia de los trabajadores al debate sobre las reformas del seguro social, incluso si éstas son posiblemente necesarias para aumentar la inclusión y la sostenibilidad de los regímenes de seguro social. Estos temas son clave y no se generó aún, en torno a ellos, la confianza suficiente. Otro desafío identificado en la experiencia del proyecto es el desarrollo y la continuidad de una plataforma de diálogo social estable a nivel nacional. El Consejo Económico y Social (CES), vinculado a la Presidencia e interlocutor del proyecto, desempeñó un papel importante en las negociaciones tripartitas del pasado reciente.

En relación con las propuestas presentadas en el diálogo nacional celebrado en Tegucigalpa en octubre de 2012, un aspecto importante fue el hecho de que las políticas macroeconómicas, incluidas las políticas fiscales y monetarias responsables, deberían diseñarse de tal modo que estimularan la creación de empleo. En paralelo, se requieren políticas para apoyar y promover las inversiones, la competitividad y la creación de trabajos decentes, con especial atención en la promoción de las PYME y un enfoque estratégico para la participación de Honduras y de las empresas hondureñas en los mercados mundiales. En cuanto al sector rural, en el que el empleo es particularmente precario y la pobreza generalizada, se mencionaron políticas para apoyar a los pequeños agricultores y a los trabajadores por cuenta propia. Se presentaron varios proyectos de creación de empleos en pequeña escala, incluidas cooperativas y PYME, para ilustrar posibles enfoques. Se mencionaron las políticas de formación y la necesidad de reformar el Instituto de Formación Profesional (INFOP) durante el diálogo con los empleadores, en mayo de 2012. En general, muchas propuestas se inclinan hacia el fortalecimiento y la mejora de la eficiencia de las instituciones del mercado laboral, como la aplicación de los salarios mínimos, la inspección de trabajo, la formación profesional, los servicios de empleo y la cobertura de la seguridad social. Se mencionaron también, como metas pertinentes, la formalización y una mayor eficiencia en la recaudación fiscal. En lo que atañe a las políticas de protección social, se aceptó ampliamente que el concepto de pisos de protección social puede representar una directriz de utilidad para el desarrollo de las políticas de protección social y la mejora de la coherencia de las políticas.

Al final del diálogo social, los actores tripartitos acordaron un conjunto de puntos de consenso surgidos de la serie de reuniones (mayo, agosto y octubre de

2012). Estos influirán en la formulación de las políticas futuras y apuntalarán el Programa Nacional de Trabajo Decente para Honduras, firmado en noviembre de 2012, en el que se convino en la necesidad de un enfoque de piso de protección social y de una política nacional de empleo. En base a la experiencia de Honduras, se desarrollará con el tiempo un enfoque integral que vincule y establezca una coherencia entre los programas y las políticas de protección social y empleo, en círculos concéntricos y extendidos. Se puede decir que se han producido importantes avances en este sentido.

1.6. Resultados de los diálogos nacionales

Tras concluir las actividades nacionales centrales y en base a la experiencia acumulada y a los primeros resultados de los diálogos nacionales, se puede afirmar que la principal hipótesis del proyecto sigue siendo cierta: que se puede obtener una sinergia mediante la coordinación de mejores políticas de empleo y protección social. Las pruebas de las iniciativas de coordinación de políticas ya existentes y los esfuerzos hacia la creación de una capacidad institucional en los tres países muestran que existe un gran potencial para un mayor impacto. La coordinación institucional por medio de consejos, como el CARD en Camboya, el Grupo de Trabajo Interinstitucional encargado de la elaboración de la Política Nacional de Protección Social, bajo la coordinación del Ministerio de Economía y Finanzas, en Burkina Faso, y el diálogo dentro del Consejo Económico y Social de Honduras, constituyen importantes ejemplos de iniciativas de una coordinación más amplia. Sin embargo, los progresos realizados dentro del propio proyecto son mensurables sólo en parte, debido a que el desarrollo institucional es aún muy reciente para aportar evidencias cuantitativas empíricas. No obstante, al apoyar la elaboración del marco estratégico y de los documentos en materia de políticas, el proyecto realizó notables avances (véase el cuadro 1.1).

Cuadro 1.1. Los diálogos nacionales: cuestiones clave y puntos de consenso

	Burkina Faso	Camboya	Honduras
Contribución del proyecto a la formulación de estrategias nacionales	Trabajo decente y piso de protección social para los hombres y mujeres jóvenes; coordinación de elementos de las estrategias nacionales existentes (empleo, trabajo, protección social).	Apoyo a la NSPS; consenso sobre la necesidad de formular una estrategia nacional de empleo para completar el marco de planificación estratégica.	Trabajo alineado con el CES, el GAN y la PPS; consenso sobre la necesidad de aumentar la coherencia de las políticas de empleo y protección social; la política nacional de empleo que ha de formularse.

Cuadro 1.1. Los diálogos nacionales: cuestiones clave y puntos de consenso (cont.)

	Burkina Faso	Camboya	Honduras
Fuentes de crecimiento económico	Necesidad de diversificar las fuentes de crecimiento, de reducir la dependencia del algodón; de desarrollar la minería (oro) y la agroindustria.	Elección del «diamante del crecimiento» para los futuros ciclos de crecimiento; consenso sobre la necesidad de dirigirse a una nueva fase del desarrollo.	El GAN debe crear un entorno favorable para el crecimiento adicional (en base a las inversiones nacionales y extranjeras).
Vínculos entre empleo y protección social a nivel estratégico nacional	Plan de acción presentado al Gobierno; el CNPS, vinculado con la Oficina del Primer Ministro, asume la tarea de ejecución, tras la conclusión de la PNPS, y puede asumir la coordinación del enfoque integrado.	El CARD y el MOLVT son responsables de las estrategias de protección social y empleo; estructuras de coordinación en los niveles ministerial y operativo que se discutieron.	El CES es la institución nacional de diálogo tripartito; Visión de País/Plan de Nación y GAN son las referencias para las políticas de protección social y las futuras políticas de empleo y desarrollo del seguro social.
Vínculos entre empleo y protección social a nivel operativo	Mecanismos de coordinación nacional y local propuestos en el plan de acción.	Aplicación de la NSPS mediante el Servicio de Ventanilla Única, con la participación de varios organismos.	Existen mesas redondas de diálogo regionales para empleo y protección social, y participaron en el proceso de discusión.
Evolución del mercado laboral, de la formación y las calificaciones	Los programas HIMO para crear empleo están vinculados con la formación (p. ej., las instituciones FAFPA y FENAB deben desempeñar papeles importantes).	Formación y educación para las futuras demandas, papel importante de los servicios de empleo (NEA); TVET centrados en las necesidades del sector privado.	Promoción del empresariado y PYME, necesidad de reformar la educación y la formación para ser más efectivas.
Enfoques piso de protección social (PPS)	La introducción del PPS comenzaría con la coordinación de programas destinados a los jóvenes en las estrategias nacionales existentes.	El PPS de Camboya incluirá a las personas cubiertas por la NSPS y las trasladará gradualmente a las ramas del seguro social, que se introducirán progresivamente.	Necesidad de extender las garantías del PPS; cooperación técnica solicitada por la Secretaría de Desarrollo Social; los programas actuales son fragmentados; el nuevo PPS (2012) unificará gradualmente la coordinación.
Seguro social que ha de desarrollarse	Pago de prestaciones de vejez, sobrevivientes, maternidad y asignaciones familiares (en la actualidad, voluntarias para los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores agrícolas), a través de la CNSS; las prestaciones subsidiadas, que han de centrarse en los trabajadores jóvenes pobres; se prevé el seguro de salud universal.	Seguro social (previsto en los planes nacionales de desarrollo) ya introducido para los empleados públicos y veteranos, y seguro de accidentes del trabajo para los trabajadores del sector privado; planes para introducir gradualmente el seguro social de salud (2012/13) y las pensiones de vejez, sobrevivientes e invalidez para el sector privado (2015); plan ratificado por el diálogo nacional.	Necesidad de reformar las instituciones de seguridad social para ser sostenibles e inclusivas; se ha ratificado el Convenio núm. 102 y se apunta por desarrollar la seguridad social para cumplir con las normas internacionales; análisis para incluir a los trabajadores por cuenta propia; mejora requerida de la recaudación fiscal.

Fuente: Documentos del proyecto, Informes de los diálogos nacionales.

Se realizaron las contribuciones pertinentes a los procesos en curso en los respectivos países. En Burkina Faso, el documento producido y la formación brindada por el proyecto fueron utilizados como insumos durante el proceso de elaboración de la PNPS, que se inició en 2012, y el estudio sobre los fondos de empleo ha constituido una contribución fundamental a la discusión sobre las posibles reformas de las políticas en este ámbito, también en 2012. Desde mediados de la década de 2000, Burkina Faso ha desarrollado un conjunto completo de políticas nacionales (empleo, trabajo y protección social), en consonancia con la SCADD y con los respectivos planes de acción. El proyecto se centró en la articulación de varios programas previstos por cada una de las tres estrategias destinadas a los hombres y mujeres jóvenes, a efectos de fortalecer la creación de empleo, el desarrollo de las calificaciones y la protección de los ingresos para las personas de edades comprendidas entre los 18 y los 35 años. Así, el proyecto estuvo encaminado a apoyar al país en la búsqueda de respuestas a uno de los problemas más urgentes en términos demográficos: el desafío derivado de la estructura demográfica con edades muy jóvenes de la población, que determina un continuo aumento del número de nuevos ingresantes en el mercado laboral. Esto se encuentra también de conformidad con la Resolución sobre la crisis del empleo juvenil, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012.

En Camboya, los logros concretos del proyecto se relacionan con el apoyo a la elaboración de la NSPS lanzada en 2011 con arreglo al Plan de Desarrollo Estratégico. El proyecto también prestó asistencia al trabajo de la OIT en el apoyo a los mandantes tripartitos, con miras a la formulación de una estrategia nacional de empleo (NES). Algunos elementos de la NSPS fueron identificados como puntos de vínculo potencial con la futura NES, y la OIT ya está implicada en el apoyo a los interlocutores nacionales en la elaboración de esta estrategia. Por otra parte, en el ámbito de la implementación de las políticas, el diálogo nacional respaldó vigorosamente el futuro desarrollo del llamado Servicio de Ventanilla Única, o Servicio PEOPLE, un proyecto que coordina e integra el suministro de servicios y prestaciones de empleo y protección social a los ciudadanos en los ámbitos provincial y local de Camboya.

En Honduras, los estudios del proyecto se encuentran entre las aportaciones utilizadas a la hora de discutir el GAN, un acuerdo tripartito encaminado a mejorar el entorno de las inversiones en el país, el apoyo a la creación de empleo, el aumento de la coherencia de las políticas y el fortalecimiento de las políticas para luchar contra la pobreza. El GAN está en consonancia con la Visión de País y el Plan de Nación, y la perspectiva estratégica establece un conjunto de metas que han de alcanzarse en 2038. Las actividades del proyecto (especialmente el taller de validación de los diagnósticos, en septiembre de 2011) fueron también de utilidad para el desarrollo de la Política de Protección Social lanzada en

marzo de 2012, cuya meta es coordinar las políticas de lucha contra la pobreza. Por último, el diálogo nacional sostenido en octubre de 2012, concluyó, entre otros puntos, que era necesaria una nueva política nacional de empleo, de cara a una mayor coherencia entre los programas y las iniciativas vigentes. Se presentaron algunas iniciativas y buenas prácticas ya existentes para generar más empleo y determinar un aumento de la capacidad empresarial, validándose la necesidad de una coherencia más vigorosa entre las políticas de seguridad social y de asistencia social.

En los capítulos 2, 3 y 4, se describe con más detalle la situación del empleo y de la protección social en cada país, así como las experiencias del proyecto OIT/UE, mientras que el capítulo 5 contiene observaciones, recomendaciones y conclusiones.

Referencias

Estudios de diagnóstico

- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2012a. *Burkina Faso: Revue des dépenses et de la performance de la protection sociale*. OIT/UE/Burkina Faso/R.4. Ginebra.
- . 2012b. *Burkina Faso: Les fonds d'emploi: Performance et impact*. OIT/UE/Burkina Faso/R.6. Ginebra.
- . 2012c. *Burkina Faso : Vers une stratégie de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre*. OIT/UE/Burkina Faso/R.5. Ginebra.
- . 2012d. *Cambodia: Social protection expenditure and performance review*. ILO/EU/Cambodia/R.4. Ginebra.
- . 2012e. *Cambodia: Toward a national employment strategy for sustained poverty reduction*. ILO/EU/Cambodia/R.8. Ginebra.
- . 2012f. *Cambodia: Social security for the formal economy: Outlook and challenges ahead*. ILO/EU/Cambodia/R.7. Ginebra.
- . 2012g. *Honduras: Elementos para una política de empleo y combate a la pobreza*. OIT/UE/Honduras/R.15. Ginebra.
- . 2012h. *La protección social en Honduras. Informe para discusión*. OIT/UE/Honduras/R.14. Ginebra.

Ejercicios de estimación de costos

- . 2012i. *Calcul du coût d'un socle de protection sociale au Burkina Faso dans la cadre d'une stratégie conjointe de politiques d'emploi et de protection sociale* (de próxima publicación).
- . 2012j. *Cambodia: Financial assessment of the National Social Protection strategy for the poor and vulnerable*. ILO/EU/Cambodia/R.6. Ginebra.
- . 2012k. *Estimaciones de costo e impacto de un piso de protección social en Honduras empleando micro datos* (de próxima publicación).

Planes de acción nacionales

- . 2012l. *Burkina Faso : Une approche intégrée d'extension de la protection sociale et de promotion de l'emploi productif*. OIT/UE/Burkina Faso/R.7. Ginebra.
- . 2012m. *Cambodia: Toward integrated employment and social protection policies*. ILO/EU/Cambodia/R.5. Ginebra.
- . 2012n. *Política integrada de empleo y protección social en Honduras* (de próxima publicación).
- . 2012o. *Propuesta de plan de acción para una política de empleo y protección social de Honduras: Resultados del diálogo nacional* (de próxima publicación).

Otros documentos

- Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). 2011. *Directrices de la AISS para la Buena Gobernanza de las Instituciones de Seguridad Social*. Ginebra.

- Amin, S. 1976. *Unequal development: An essay on the social formations of peripheral capitalism*. Nueva York, Monthly Review Press.
- Cardoso, F. H.; Faletto, E. 1979. *Dependency and development in Latin America*. Berkeley, University of California Press.
- Cichon, M.; Scholz, W. 2006. *Social security, social impact and economic performance: A farewell to three famous myths*, paper for DFID/GTZ/ILO seminar on challenging the development paradigm. Ginebra, OIT.
- Consejo de la Unión Europea. 2012. *Conclusiones del Consejo sobre la protección social en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea*. Luxemburgo. Se encuentra en la dirección: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/132875.pdf>.
- Comisión Europea (CE). 2004. *La dimensión social de la globalización – La contribución de la política comunitaria para que los beneficios se extiendan a todos*. COM (2004) 383. Bruselas. Se encuentra en la dirección: <http://ec.europa.eu/europeaid/what/socialprotection/documents/1com_2004_383_final_en.pdf>.
- . 2007. *Promoción del empleo a través de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea*. Commission Staff Working Document SEC 495. Bruselas. Se encuentra en la dirección: <http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_2007_495_EN_DOCUMENTDETTRAVAIL_p_en.pdf>.
- . 2011. *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio*. COM (2011) 637. Bruselas. Se encuentra en la dirección: <http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_es.pdf>.
- . 2012. *La protección social en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea*. COM (2012) 446. Bruselas. Se encuentra en la dirección: <http://ec.europa.eu/europeaid/what/social-protection/documents/com_2012_446_en.pdf>.
- Hirschman, A.O. 1958. *The strategy of economic development*. New Have, Yale University Press.
- Instituto de Pesquisa Economica Aplicada (IPEA). 2011. *Gastos com a política social: Alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. Comunicados do IPEA n° 75. Brasilia.
- Justino, P. 2007. «Social security in developing countries: Myth or necessity? Evidence from India», en *Journal of International Development*, Vol. 19, Issue 3, págs. 367-382.
- Lee, E. 2010. *Employment and social protection in developing countries: A framework for policy integration*. Documento básico. Ginebra (no publicado).
- Lewis, W.A. 1954. «Economic development with unlimited supplies of labour» en *Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol. 22, págs. 139-191.
- Mesa-Lago, C. 1978. *Social security in Latin America: Pressure groups, stratification and inequality*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- . 1994. *Changing social security in Latin America: Towards the alleviation of social costs of economic reform*. Boulder, CO, Lynne Rienner.

- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2005. *La protección social como factor productivo*. GB.294/ESP/4, 294.^a reunión, Ginebra, noviembre.
- . 2009. Encuesta de Seguridad Social de la OIT. Ginebra.
- . 2010a. *Informe de la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo*, y sus conclusiones respectivas, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.^a reunión, Ginebra. Se encuentra en la dirección: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_141632.pdf>
- . 2010b. *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in time of crisis and beyond*, [Informe Mundial sobre la Seguridad Social 2010/11: Brindar cobertura en tiempos de crisis y después de las crisis. Resumen Ejecutivo]. Ginebra. Se encuentra en la dirección: <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=19280>>
- . 2010c. *Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico*. Ginebra. Se encuentra en la dirección: <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=16272>>.
- . 2011a. *Informe de la Comisión para la Discusión Recurrente sobre la Protección Social*, así como su resolución y conclusiones respectivas, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.^a reunión, Ginebra. Se encuentra en la dirección: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_157813.pdf>
- . 2011b. *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*. Informe del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social. Ginebra. Se encuentra en la dirección: <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=25842>>.
- . 2012p. *Informe de la Comisión sobre el Piso de Protección Social*, la recomendación y la resolución, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.^a reunión, Ginebra. Se encuentra en la dirección: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_182957.pdf>.
- . 2012q. *Informe de la Comisión sobre el Empleo de los Jóvenes*, así como la resolución y las conclusiones respectivas, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.^a reunión, Ginebra. Se encuentra en la dirección: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_183321.pdf>.
- ; Unión Europea. 2009. *Improving social protection and promoting employment*, documento de proyecto DCI-HUM/2008/2009. Bruselas/Ginebra, mimeo.
- Prebisch, R. 1950. *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*. Nueva York, Naciones Unidas.
- Rostow, W. W. 1960. *The stages of economic growth: A non-Communist manifesto*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Van de Meerendonk, A. et al. 2007. *Economic impacts of selected social security policies covered by international labour standards*. Ginebra, OIT.

Burkina Faso

2

Un piso de protección social para jóvenes desempleados, subempleados, pobres o vulnerables

Olivier Louis dit Guérin¹

2.1. Introducción

Burkina Faso fue el primer país del África occidental que aplicó una estrategia de reducción de la pobreza: el Marco estratégico de lucha contra la pobreza (*Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté* – CSLP) 2000-2003. La estrategia priorizó los sectores sociales (especialmente, educación y salud) y la aceleración del crecimiento económico. La protección social fue integrada entre los ejes prioritarios, a partir de la segunda generación del CSLP (CSLP 2004-2006, prorrogado hasta 2010). Esta prioridad se vio confirmada por la tercera generación, titulada «Estrategia de Crecimiento Acelerado y de Desarrollo Sostenible» (*Stratégie de croissance accélérée et du développement durable* – SCADD 2010-2015), en paralelo con el apoyo a los sectores de promoción del crecimiento. Un balance de esta última década muestra, en efecto, que el crecimiento económico no ha permitido aún reducir de manera significativa la pobreza. Burkina Faso registró una tasa de crecimiento económico medio anual del 5,2 por ciento, pero un descenso de la incidencia de la pobreza de sólo 2,5 puntos porcentuales, de 2003 a 2009, pasando del 46,4 por ciento al 43,9 por ciento. Con un crecimiento demográfico particularmente elevado, este crecimiento medio del PIB notificado por habitante se limitó a únicamente el 2,04 por ciento en este período durante el cual las tasas de crecimiento

¹ Olivier Louis dit Guérin se graduó en comercio internacional y en economía del desarrollo. Trabajó como coordinador del Programa Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza (STEP) de la OIT, en África occidental, durante seis años, y posteriormente como especialista en protección social, en la Oficina de la OIT de Dakar. En la actualidad, se desempeña como consultor en protección social y microseguros.

anuales fueron, además, sumamente erráticas, como consecuencia de diferentes perturbaciones exógenas.

El objetivo de la SCADD es la aceleración del crecimiento y la promoción de un desarrollo sostenible, así como la construcción de una sociedad moderna y solidaria. Prioriza, así, a través de sus ejes estratégicos:

- por una parte, la intensificación de la creación de empleos, con el fin de absorber una masa creciente de nuevos activos en el mercado laboral, de reducir el desempleo y la pobreza, de aumentar los ingresos y de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones; y
- por otra parte, la promoción de la protección social, con el fin de subvenir a las necesidades esenciales de las poblaciones y de garantizar su acceso universal a los servicios sociales básicos, sobre todo construyendo un piso de protección social, y de proteger a los hogares frente a los riesgos socio-económicos que entrañan una disminución de los ingresos, permitiéndoles afrontar mejor las conmociones y crisis económicas.

La SCADD pone un acento particular en los hombres y mujeres jóvenes que constituyen hoy un grupo especialmente vulnerable. Burkina Faso se caracteriza, en efecto, por un gran crecimiento demográfico, con la consecuencia, sobre todo, de una progresión constante del número de jóvenes de 18 a 35 años, que representan en la actualidad más de una cuarta parte de la población. Esta franja de edad significa una demanda creciente de empleo que no puede ser absorbida por el sector formal, público y privado, y que constituye una fuente de malestar social y de inestabilidad, como pusieron de manifiesto los disturbios de principios del año 2011. Una gran proporción de jóvenes se encuentra hoy en situación de desempleo u ocupada en el empleo agrícola e informal de baja calidad, con una proporción elevada de subempleo y de trabajadores no remunerados.

La SCADD, la Política Nacional de Empleo (*Politique nationale de l'emploi* – PNE) y, más recientemente, el Programa Especial de Creación de Empleo para Jóvenes y Mujeres (*Programme spécial de création d'emplois pour les jeunes et les femmes* – PSCE), identificaron medidas para la promoción de empleo, especialmente en relación con la formación profesional y la creación de empleo, a través del desarrollo del trabajo por cuenta propia, de la empresa unipersonal, de la micro y pequeña empresa, y la puesta en práctica de trabajos de alta intensidad de mano de obra.

Es en este contexto que se elaboró un enfoque integrado de extensión de la protección social y de promoción del empleo a favor de los jóvenes, en el marco del proyecto «Mejorar la protección social y promover el empleo», de la Organización Internacional del Trabajo, cofinanciado con la Unión Europea.

Este enfoque es el resultado de un proceso de realización de diferentes revisiones por parte de la OIT, a partir de 2010, cuyas referencias se encuentran al final del capítulo.

Estos estudios se acompañaron de talleres concebidos para obtener comentarios y discutir los asuntos con los ministerios técnicos que trabajan en el campo de la protección social, las instituciones vinculadas con el empleo y la seguridad social, los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil y los asociados técnicos y financieros. Las discusiones llevadas a cabo con todos estos actores condujeron progresivamente a diseñar una estrategia integrada de promoción del empleo y de protección social para los jóvenes. Este capítulo describe el contexto, los desafíos a los que se enfrenta Burkina Faso y el proceso que dio lugar a este enfoque integrado. La sección 2.2 describe el contexto, especialmente en cuanto a la situación del empleo y de la protección social, que condujo a la definición de este enfoque integrado, descrito en la sección 2.3. En las secciones 2.4 y 2.5 se discuten los costos y los desafíos que han de superarse para la puesta en práctica de este enfoque, al tiempo que la sección 2.6 concluye el capítulo.

2.2. Promover el empleo y extender la protección social: una prioridad para Burkina Faso

2.2.1. Buenos resultados macroeconómicos, pero frágiles

Sin litoral y pobre en recursos naturales, Burkina Faso es un país de bajos ingresos que se encuentra entre los menos avanzados del mundo. La economía está poco diversificada y es estructuralmente vulnerable a las crisis exteriores. Las infraestructuras económicas siguen estando poco desarrolladas y el país carece de recursos energéticos. Burkina Faso tuvo un crecimiento sólido, pero irregular, tras la devaluación del FCFA en 1994 (un promedio del 5 por ciento anual, de 1994 a 2008). Sin embargo, el crecimiento económico fue muy fluctuante de 2000 a 2009, en razón de factores económicos y de crisis exógenas (la crisis de Côte d'Ivoire, la crisis alimentaria, energética, financiera y económica mundial) (véase el cuadro 2.1). Este crecimiento ha sido impulsado sobre todo por el sector terciario (una media del 60 por ciento de la formación del PIB), al que siguió el sector primario (el 25 por ciento) y finalmente por el sector secundario (el 15 por ciento).

La contribución del sector primario está dominada por la producción vegetal: la agricultura emplea a más del 80 por ciento de la población y es su principal fuente de ingresos. La economía sigue siendo aún excesivamente tributaria de los precios mundiales del algodón, aportando su producción los principales ingresos en concepto de exportaciones, lo que representa

aproximadamente el 3-4 por ciento del PIB. Esta dependencia del algodón y la baja diversificación de la economía determinan que el país sea estructuralmente vulnerable a las conmociones externas. En este contexto, Burkina Faso dio inicio, en 2009, a una política de diversificación de su economía, volviéndose al sector de la minería, especialmente del oro, y al desarrollo del sector agroindustrial. De este modo, en 2010, la economía tuvo una neta recuperación, con una tasa de crecimiento estimada en el 7 por ciento, vinculada con las exportaciones de oro, que se beneficiaron de un aumento del precio del metal en los mercados internacionales.

Cuadro 2.1. Burkina Faso: indicadores económicos y financieros, 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009 ¹	2010 ²
PIB (mil millones de FCFA)	2 960	3 018	3 252	3 689	3 986	4 280
Evolución del PIB (%)	7,1	5,5	3,6	5,2	3,2	5,2
PIB per cápita (mil FCFA)			228	232	231	234
Operaciones consolidadas de la administración central (mil millones de FCFA)						
Ingresos totales			650,5	630,8	771,5	940,5
Gastos y préstamos netos			834,8	795,3	959,6	1 145,9

Notas: ¹ Estimación. ² Predicción.
Fuente: OIT, 2012a.

2.2.2. Crecimiento económico, pero con poco impacto en el desarrollo humano

Según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística y Demografía (*Institut national de la statistique et de la démographie* – INSD) de Burkina Faso, la población del país fue de 15,7 millones de habitantes en 2010, el 50,05 por ciento de los cuales fueron mujeres y el 49,95 por ciento, hombres. El censo general de población de 2006 puso de manifiesto que la población era aún, en su gran mayoría, rural, viviendo el 77,3 por ciento de los individuos en el medio rural y el 22,7 por ciento, en el medio urbano. Esta población se caracteriza asimismo por ser una de las más jóvenes de África, con un 47 por ciento de individuos menores de 15 años de edad, representando los menores de 20 años el 57,1 por ciento de la población total. Los jóvenes de 15 a 24 años representan el 19,1 por ciento; y los de 25 a 35 años, el 14,3 por ciento de la población. Además, la proporción de jóvenes de 15 a 35 años sigue siendo más alta en las mujeres (el 34,9 por ciento) que en los hombres (el 31,7 por ciento). El perfil demográfico se muestra en el cuadro 2.2.

Cuadro 2.2. Burkina Faso: perfil demográfico, 1990-2010

Indicadores	1990	1995	2000	2005	2010
Población (en miles)	8 814	10 127	11 676	13 747	16 287
Hombres (en miles)	4 345	5 000	5 777	6 851	8 138
Mujeres (en miles)	4 469	5 127	5 899	6 896	8 149
Ratio hombres-mujeres (hombres por 100 mujeres)	97,2	97,5	97,9	99,3	99,9
0-4 años (%)	19,0	18,9	18,6	18,3	19,6
5-14 años (%)	28,4	28,4	28,2	27,5	26,9
15-24 años (%)	20,1	20,3	20,4	20,4	19,6
60 años y + (%)	4,2	3,8	3,6	3,5	3,3
65 años y + (%)	2,5	2,4	2,2	2,1	2,0
80 años y + (%)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Mujeres 15-49 años (%)	44,6	45	45,7	46,6	46
Edad media (años)	16,2	16,2	16,4	16,9	16,7
Densidad de la población (habitantes/km ²)	32	37	43	50	60

Fuente: DAES/ONU, 2009.

Según la clasificación del Banco Mundial (2010), Burkina Faso sigue situándose entre los países más pobres del mundo, ocupando el puesto número 177 de los 182 países analizados en 2007, con un Índice de Pobreza Humana del 51,3 por ciento. La pobreza predomina en el medio rural, donde las condiciones de vida de los hogares continúan siendo precarias. Esta vulnerabilidad se deriva tanto de las fluctuaciones de los precios de los productos agrícolas como de las condiciones climáticas. Los siguientes indicadores confirman el grado de pobreza y de vulnerabilidad de la población de Burkina Faso:

- El 40 por ciento de la población es vulnerable al riesgo de inseguridad alimentaria.
- El 42 por ciento de los habitantes tiene un acceso limitado al agua potable.
- La esperanza de vida al nacer se estima en 57 años (INSD, 2006).
- La tasa de alfabetización de los adultos es del 27 por ciento, con una tasa del 13 por ciento en las mujeres (INSD, 2010; PNUD y FIDA, 2010).

Los indicadores de desarrollo social entre 1995 y 2008 muestran que Burkina Faso realizó grandes progresos a lo largo de ese período (cuadro 2.3).

Cuadro 2.3. Burkina Faso: indicadores de desarrollo social, 1995 y 2008

Indicadores	1995	2008
Tasa bruta de escolarización primaria (%)	39,6	66
Tasa bruta de escolarización secundaria (%)	7,2 (1990)	20,7
Mortalidad infantil de los menores de cinco años (por 1 000)	204	122

Fuente: Banco Mundial, 2010.

El importante crecimiento de la economía nacional y las medidas de redistribución de la riqueza no dieron lugar a una reducción significativa de la incidencia de la pobreza, que sigue siendo elevada. La encuesta sobre las condiciones de vida de los hogares de 2009/2010 resaltó un repliegue de la incidencia de la pobreza de 2,5 puntos porcentuales, en comparación con 2003. Así, el 43,9 por ciento de la población vive por debajo del umbral de la pobreza, en relación con el 46,4 por ciento de 2003 (SCADD 2011-2015), con una diferencia muy importante entre las zonas rurales y urbanas (véase el cuadro 2.4). Este descenso de la incidencia de la pobreza siguió siendo muy frágil y no continuó después de 2008, debido al aumento de los precios de los alimentos y de los carburantes, y a su impacto en el ingreso real de la población.

Cuadro 2.4. Burkina Faso: estimaciones de las tendencias de la pobreza (monetaria) en base a las Cuentas Nacionales, 1998-2009 (en porcentaje de la población)

	1998	2003	2006	2007	2008	2009
Nacional	45,3	46,4	42,1	42,6	42,8	43,2
Rural	51	52,4	48,2	48,6	48,9	48,8
Urbana	16,5	19,9	16,8	18,6	20,3	20,6

Fuentes: INSD, EICVM, 1998, 2003; MEF, 2007, 2008, 2009.

2.2.3. La creación de empleos productivos y de calidad: un importante desafío

Los progresos en términos macroeconómicos, perceptibles a través del crecimiento económico desde 1994, no condujeron a una reducción significativa de la pobreza. Estos muy moderados resultados invitan a reflexionar sobre la capacidad que tiene el crecimiento económico de generar más empleos productivos y mejor remunerados.

El análisis de las tendencias del empleo en Burkina Faso (MJFPE, 2010) revela, en efecto, que los buenos resultados macroeconómicos observados en el último decenio no favorecieron el empleo productivo y de calidad, que sigue siendo un desafío importante en una perspectiva de lucha contra la pobreza.

Según el Ministerio de la Juventud, de la formación Profesional y del Empleo (MJFPE), la dinámica observada entre 2003 y 2007, a través de un ligero incremento de la tasa de empleo asalariado, de un aumento de la proporción de trabajadores independientes (especialmente no agrícolas y mujeres) y de un descenso de los trabajadores no remunerados, sigue siendo aún demasiado tímida para que se traduzca en cambios significativos de la estructura del empleo. Ésta continúa marcada por la informalidad y continúa siendo menos favorable para las mujeres y los jóvenes, que son mayoritarios en el empleo informal, no asalariado y no remunerado. Esta estructura del empleo en Burkina Faso, se caracteriza, así, por lo siguiente:

- *Un nivel relativamente elevado de ocupación de la población.* El ratio medio empleo-población se elevó al 80,9 por ciento en el curso de la década pasada. Fue más alto en el medio rural (86,6 por ciento) que en el medio urbano (58,2 por ciento) y más elevado en los hombres (86 por ciento) que en las mujeres (76,4 por ciento). Esta brecha relativamente importante entre los medios rural y urbano se explicaría por la importancia que reviste el desempleo urbano y la debilidad del desempleo rural, y asimismo por las tasas de escolarización relativamente más elevadas en el medio urbano (MJFPE, 2010).
- *Una mayoría de trabajos vulnerables y que afectan más a las mujeres y a los jóvenes.* La proporción de trabajadores no remunerados (ayudas familiares y aprendices) sigue siendo alta en la población económicamente activa (sobre todo, en las mujeres), a pesar de un descenso sensible en los cinco años pasados (del 57,4 por ciento al 46,1 por ciento). Los trabajadores agrícolas independientes representan la segunda categoría más importante de la población trabajadora activa (el 35,2 por ciento). Este porcentaje creció entre 2003 y 2007, mientras que el porcentaje de los trabajadores no agrícolas independientes casi se duplicó (del 7 al 12,2 por ciento), especialmente en las mujeres. A pesar de un ligero aumento entre 2003 y 2007, la tasa de empleo asalariado sigue siendo baja, con un 6,6 por ciento de la población económicamente activa en 2007, menos del 1 por ciento en el sector informal. Es la mitad de la tasa de mujeres de la población económicamente activa (3,4 por ciento).
- *Un predominio del trabajo agrícola e informal.* En 2007, la mayoría de la población económicamente activa estaba ocupada en el sector agrícola (el 79,5 por ciento), en comparación con el 7,8 por ciento de la economía no agrícola urbana informal, y con el 7,2 por ciento de la economía moderna. De la población económicamente activa, el 13,3 por ciento estaba en la economía informal. Sólo el 3,7 por ciento de las mujeres de la población económicamente activa se encontraba en la economía moderna, frente al 10,6 por

ciento de los hombres. El sector agrícola y la economía informal emplearon al 81,4 por ciento y al 14,9 por ciento, respectivamente, de las mujeres de la población económicamente activa. Únicamente el 3,9 por ciento de los trabajadores jóvenes se encontraba en la economía formal, en comparación con casi el 85 por ciento en el sector agrícola, el 7,3 por ciento en la economía urbana informal y el 4,1 por ciento en la economía rural informal.

- *Desempleo, sobre todo urbano, que afecta a mujeres, jóvenes e instruidos.* Entre 1998 y 2007, la tasa del desempleo urbano aumentó globalmente del 5,2 al 8,6 por ciento, con una caída, no obstante, entre 2003 y 2007, del 11,5 al 8,6 por ciento. Esta disminución de la tasa de desempleo benefició sobre todo a los hombres, mientras que la tasa de desempleo siguió más o menos estable en el caso de las mujeres. A lo largo de la década, la tasa de desempleo masculino de 2007 siguió situada en el mismo nivel de 1998, al tiempo que en las mujeres y en los jóvenes se triplicó, en comparación con su nivel de 1998 (MJFPE, 2010). Asimismo, el desempleo es un fenómeno que afecta mucho más a aquellas personas de la población económicamente activa que tienen estudios: el 21,6 por ciento, en el caso de los que tienen un nivel de enseñanza secundaria; el 17,4 por ciento y el 12,1 por ciento, respectivamente, en el caso de aquellos que tienen una formación profesional (antes y después de la finalización de la escolaridad primaria), frente al 6,8 por ciento de aquellos de la población económicamente activa que no tienen estudios.
- *Una tasa más elevada de jóvenes sin estudios ni empleo, sobre todo en el medio urbano y en las mujeres.* La tasa de jóvenes sin estudios² ni empleo, descendió de manera significativa en el período comprendido entre 1998 y 2007, pasando del 28,4 por ciento al 11,6 por ciento, pero sigue estando marcada por grandes disparidades regionales. Esta tasa es casi cinco veces superior en el medio urbano que en el medio rural (11,6 por ciento frente al 2,4 por ciento). En el medio urbano, las mujeres no escolarizadas y sin empleo representaban el 16,1 por ciento en 2007, frente al 42,4 por ciento en 1998. A pesar de esta caída significativa, las mujeres siguen siendo dos veces más afectadas que los hombres (el 16 por ciento, frente a alrededor del 7 por ciento en los hombres del medio urbano). Además, la tasa de jóvenes sin estudios ni empleo es más alta en aquellos que tienen menos estudios (MJFPE, 2010).

² La tasa de jóvenes sin estudios ni empleo (en relación con el número total de jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y los 35 años) compensa, en alguna medida, los límites de la tasa de desempleo, tomando en consideración a los jóvenes que están desempleados y desilusionados, esto es, que no se encuentran en la población económicamente activa y no buscan empleo de manera activa. Sin embargo, no puede establecerse una distinción entre aquellos que quieren trabajar y aquellos que no quieren o no están disponibles para trabajar (sobre todo, en el caso de las mujeres jóvenes).

- *Subempleo, sobre todo en el medio rural y en declive.* En 2007, el subempleo visible afectó a una cuarta parte de la población económicamente activa, con una proporción que se duplicó en el medio rural y con niveles diferentes según las regiones. La tasa de subempleo visible disminuyó sensiblemente entre 1998 y 2007 (del 38 por ciento al 24,5 por ciento), siendo las mujeres y los jóvenes los más fuertemente afectados por el subempleo (véase el cuadro 2.5). El elevado nivel de la tasa de subempleo visible, en relación con la tasa de desempleo, muestra que existe una proporción nada desdeñable de la población activa, especialmente de jóvenes, que ocupa empleos cuyo tiempo de trabajo es inferior al período de referencia (correspondiente al período de nueve meses) y que quisiera trabajar más (MJFPE, 2010).

A través de estas diferentes comprobaciones, se pone de relieve la problemática del desempleo y del subempleo de los jóvenes. El sector formal genera poco empleo en relación con el rápido crecimiento de la población y con un número cada vez mayor de jóvenes que ingresan en el mercado laboral. Para éstos, la agricultura y la economía informal siguen siendo las principales vías de ingreso en el mercado laboral, pero se caracteriza por una baja calidad del empleo, con una proporción elevada de subempleo y de trabajadores no remunerados. Estos hombres y mujeres jóvenes se encuentran entre los más expuestos a la pobreza.

Cuadro 2.5. Burkina Faso: distribución del empleo por género, más de 15 años de edad, 2003 y 2007

	2003			2007		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Asalariado de la economía moderna	6,9	2,2	4,6	8,8	3,0	5,9
Asalariado de la economía informal no agrícola	1,5	0,7	1,1	1,0	0,4	0,7
Independiente / empleador no agrícola	6,5	7,3	6,9	10,9	13,4	12,2
Independiente, sector agrícola	50,9	9,5	30,2	57,4	13,1	35,2
Trabajadores familiares auxiliares y aprendices	34,3	80,4	57,4	21,9	70,1	46,1
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: INSD, 2003, 2007.

2.2.4. La protección social: un conjunto heterogéneo y una baja cobertura

En Burkina Faso, los dispositivos y programas de protección social pueden agruparse en cuatro grandes componentes:

- La **seguridad social**, cuyas prestaciones están aseguradas:
 - para los trabajadores que se rigen por el Código de Trabajo, por la Caja Nacional de Seguridad Social (*Caisse nationale de sécurité sociale* – CNSS), que gestiona tres ramas de prestaciones: jubilación, familia (asignaciones familiares y prestaciones de maternidad) y riesgos profesionales;
 - por la Caja Autónoma de Jubilaciones para los Funcionarios (*Caisse autonome de retraite des fonctionnaires* – CARFO), que cubre al personal de la administración pública y que otorga prestaciones de vejez, invalidez, fallecimiento y, más recientemente, las prestaciones relativas a la prevención y a la reparación de los riesgos profesionales. Los agentes del sector público gozan asimismo de asignaciones familiares.
- La **asistencia social**, que se caracteriza por:
 - un conjunto de programas de redes de protección social financiados con fondos públicos y exteriores;
 - una variedad de iniciativas puestas en práctica con el fin de favorecer la accesibilidad a los servicios sociales básicos y al empleo para las capas sociales desfavorecidas, y de disminuir los efectos de las crisis;
 - una variedad de actores y una amplitud de programas, cuya mayor parte es reciente. Estas redes de protección social participan esencialmente en los terrenos de la seguridad alimentaria y del acceso a la educación y la salud. En una revisión de las redes de protección social realizada por el Banco Mundial en 2010, se incluyen asimismo en este campo algunos programas HIMO, a modo de respuestas de urgencia a situaciones coyunturales (crisis climáticas, etc.).
- Algunos **servicios de acción social** que participan en los terrenos de la ayuda y la reinserción socio-profesional de niños y mujeres y hombres jóvenes, y de la asistencia y los auxilios, en caso de catástrofes y de crisis humanitarias, así como en el apoyo a las personas que viven con el VIH.
- Los **mecanismos públicos y privados de cobertura del riesgo de enfermedad**, que son múltiples y que participan según una lógica de seguro social para algunos (microseguros de salud, regímenes de empresas, etc.) y de cobertura universal en lo que atañe al presupuesto de salud. Burkina Faso viene realizando, desde 2008, el estudio de un proyecto de seguro de enfermedad nacional que deberá proponer a toda la población una garantía básica centrada en los servicios de salud pública y en los medicamentos esenciales y genéricos, y permitir la organización de una arquitectura coherente de la cobertura del riesgo de enfermedad.

En Burkina Faso, la protección social presenta hoy importantes logros:

- Las lógicas del seguro y de la asistencia social, así como la cobertura universal están vigentes.
- Se establecieron numerosos mecanismos que actúan en algunos grupos de riesgos sociales: salud, maternidad y familia, vejez y sobrevivientes, pobreza y exclusión social.
- Participa un importante grupo de actores nacionales e internacionales.
- Se afirmó, a través de las tres generaciones de documentos de estrategia de reducción de la pobreza, la voluntad del Gobierno de construir un sistema de protección social para todos.

Sin embargo, las revisiones efectuadas por el Banco Mundial, el UNICEF y la OIT, en 2010 y 2011, ponen de manifiesto que quedan por superarse muchos desafíos:

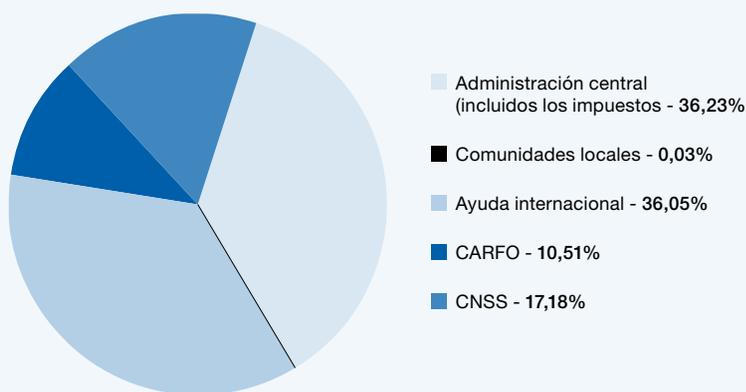
- Sigue siendo baja la cobertura de los diferentes grupos de población:
 - Los hogares del sector formal obtienen el mayor beneficio de los mecanismos de cobertura, incluidas algunas redes de protección, pero las tasas de evasión social en el sector formal privado se estiman en el 52 por ciento (de dos asalariados, sólo uno está cubierto).
 - Los hogares de la economía informal y de las zonas rurales que no están clasificados entre los más pobres son finalmente los más desfavorecidos en materia de protección social, aunque representan la parte más importante de la población. Salvo algunos programas de asistencia social, las mutuales de salud son los únicos sistemas que participan en la economía informal, pero éstas sólo abarcan a una pequeña parte de la población (el 3 por ciento de la población en 2003, según el Ministerio de Administración Pública, Trabajo y Seguridad Social).
 - En lo que respecta a las poblaciones más pobres y más vulnerables, las redes de protección social benefician a más de 2,8 millones de individuos, es decir, el 18 por ciento de la población total. Todos los hogares que viven por debajo del umbral de la pobreza (el 43 por ciento de la población total) no se ven, por tanto, beneficiados: las redes se focalizan en la pobreza extrema, con posibles errores de especificidad, y tienden, además, a intervenir en zonas geográficas limitadas o durante un período de tiempo limitado.
- Burkina Faso sigue siendo muy dependiente de la financiación exterior, especialmente en lo relativo a las redes de protección social y a la salud. La volatilidad de esta financiación no favorece la capacidad del Estado de poner en marcha iniciativas de más largo plazo. A ello se añade el hecho de que no sea frecuente que las prioridades de los interlocutores exteriores y las del Estado sean las mismas.

Cuadro 2.6. Burkina Faso: fuentes de financiación del presupuesto social en 2008
(millones de FCFA)

Fuente de los fondos	2008
Administración central	89 162
Comunidades locales	79
Ayuda internacional	88 703
CARFO	25 877
CNSS	42 266
Total	246 087

Fuente: OIT, 2012b.

Gráfico 2.1. Burkina Faso: fuentes de financiación del presupuesto social en 2008
(porcentajes)



- Los regímenes legales – la CNSS y la CARFO – afrontan problemas de recaudación de cotizaciones. La CNSS presenta un gran potencial para la extensión de sus prestaciones a los trabajadores de la economía informal, pero sigue estando, no obstante, limitada por unos costos administrativos especialmente elevados y por unos procedimientos administrativos engorrosos.
- La protección social es un conjunto heterogéneo con una desmultiplicación de programas y de costos sin coherencia ni coordinación de las intervenciones.

- Por último, los programas de protección social actuales están concebidos e implantados en función de grupos socio-económicos específicos, y no en función de los riesgos sociales que han de cubrirse. Este enfoque no permite organizar una solidaridad entre grupos socio-económicos y obliga, en consecuencia, a que cada grupo de población se organice en función de sus medios.

Los jóvenes constituyen el grupo más desfavorecido en materia de acceso al empleo y, al parecer, también lo es en materia de protección social. Por una parte, la agricultura y la economía informal, que absorben la parte más importante del empleo de los jóvenes, escapan a la cobertura de los regímenes formales de protección social. A menudo consideradas como una alternativa, las mutuales de salud que participan en la economía informal sólo abarcan aún a una escasa proporción de la población y se limitan a la cobertura del riesgo de enfermedad. Por otra parte, las redes de protección social se centran en los hogares más pobres y, con mayor frecuencia, y más específicamente, en las mujeres y en los niños. Los jóvenes mayores de 18 años de edad pueden verse beneficiados, no obstante, de manera indirecta, cuando son miembros de hogares beneficiarios de las redes de protección social.

2.2.5. Prioridades de la SCADD: promover el empleo de calidad y extender la protección social

El objetivo global de la SCADD es la realización de un crecimiento económico vigoroso, sostenido y de calidad, generador de efectos multiplicadores en el nivel de mejora de los ingresos y en la calidad de vida de la población, y respetuoso del principio de desarrollo sostenible. A través de sus ejes prioritarios, la SCADD plantea un gran desafío: brindar más oportunidades de empleos decentes, ante una mano de obra en muy rápido crecimiento, y extender la protección social, con el fin de favorecer este acceso al empleo, proteger los ingresos y, por último, favorecer la transición de las actividades poco productivas a un empleo decente y productivo.

La puesta en práctica de estas prioridades de la SCADD se realizó esencialmente a través de la Política Nacional de Empleo, la Política Nacional de Trabajo y la Política Nacional de Protección Social.

La **Política Nacional de Empleo** (*Politique nationale de l'emploi* – PNE), adoptada en 2008, se centra en algunos grupos específicos, sobre todo los jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidad, los migrantes y los repatriados, y se dirige asimismo a la lucha contra el trabajo infantil. Su objetivo principal es brindar más oportunidades de empleos decentes, con el fin de contribuir a la lucha contra la pobreza en Burkina Faso. Como tal, responde a la necesidad de mejorar la calidad de los empleos, sin olvidar el importante desafío de

crear empleos para los nuevos ingresantes en el mercado de trabajo. La PNE se orienta especialmente a fortalecer la dinámica de la creación de empleos, a través de la promoción de las actividades privadas generadoras de empleo. Con este carácter, se centra, en buena medida, en el desarrollo del empleo por cuenta propia, de la empresa unipersonal y de la micro y pequeña empresa, con la implantación de diferentes mecanismos, entre los que se encuentran los fondos de apoyo a la promoción del empleo. Este objetivo estratégico engloba igualmente la promoción de los trabajos intensivos en mano de obra, con el fin de generar más empleos a partir del programa de inversiones públicas.

La Política Nacional del Trabajo (*Politique nationale du travail* – PNT), adoptada en 2011, tiene como objetivo general la mejora de las condiciones de trabajo y la gobernanza del mercado laboral, con miras a una mayor eficacia de éste en los planos económico y social. Entre sus objetivos estratégicos, la PNT apunta a contribuir al establecimiento de un piso de protección social para la promoción de una política social global y coherente que permita ampliar la gama de las prestaciones brindadas por el dispositivo nacional de protección social, mejorar la calidad de estas prestaciones y extender la cobertura a todos los trabajadores.

La Política Nacional de Protección Social (*Politique nationale de protection sociale* – PNPS) se elaboró en 2010 y 2011, debiendo adoptarse en 2012. La PNPS es el resultado de un proceso de concertación con los actores nacionales (representantes de la administración central y desconcentrada, de las colectividades territoriales, de la sociedad civil y del sector privado) y con los asociados técnicos y financieros. Esta política se funda en la «Visión Burkina 2025» y en la SCADD 2011-2015. Responde especialmente al objetivo de la SCADD de establecimiento de un piso de protección social. El objetivo global perseguido por la PNPS es el de contribuir al cambio cualitativo de las condiciones de vida de las diferentes franjas de la población, mediante el desarrollo de mecanismos adecuados y perennes de cobertura de los grandes riesgos y de gestión de las crisis, y mediante la extensión del seguro social a todas las categorías de trabajadores y la ampliación de la gama de prestaciones a todos los riesgos sociales. Para alcanzar su objetivo global, la PNPS se basa en cuatro orientaciones estratégicas:

- garantizar el acceso de las capas sociales vulnerables a los servicios sociales básicos;
- extender la cobertura a todos los riesgos y desarrollar sistemas de prevención de las crisis;
- desarrollar prácticas innovadoras y comunes para los programas de identificación de los beneficiarios y de transferencias; y
- reforzar la coherencia, la coordinación y la buena gobernanza.

2.3. Elaboración de un enfoque integrado de extensión de la protección social y de la promoción del empleo en Burkina Faso

Como acabamos de ver, el mayor desafío al que hoy se enfrenta Burkina Faso en materia de empleo y de protección social reside, por una parte, en las mayores oportunidades de empleos decentes ante una mano de obra en muy rápido crecimiento y, por otra parte, en la extensión de la protección social. Esta extensión debe favorecer el acceso al empleo, proteger los ingresos, favorecer la transición de las actividades poco productivas hacia un empleo decente y productivo, y también permitir que los trabajadores pobres realicen gastos de carácter social y contribuyan a la financiación de la protección social.

Las diferentes facetas de este desafío fueron analizadas durante las revisiones de la protección social y del empleo efectuadas en el marco del proyecto de la OIT/UE y se basaron en la elaboración de este enfoque integrado, cuyo objetivo global es construir un piso de protección social y promover el acceso a un empleo decente para mujeres y hombres jóvenes desempleados o subempleados, pobres y vulnerables.

Para alcanzar tal objetivo, este enfoque integrado se dirige a alinear las medidas de promoción del empleo de los jóvenes de la PNE con aquellas encaminadas a la extensión de la protección social y la seguridad de los ingresos mínimos de la PNT y de la PNPS. Este vínculo constituye un pilar de la lucha contra la pobreza, al asociar los programas de creación de empleo y de ingresos con las medidas de protección de estos ingresos ante los riesgos sociales (salud, familia, etc.)

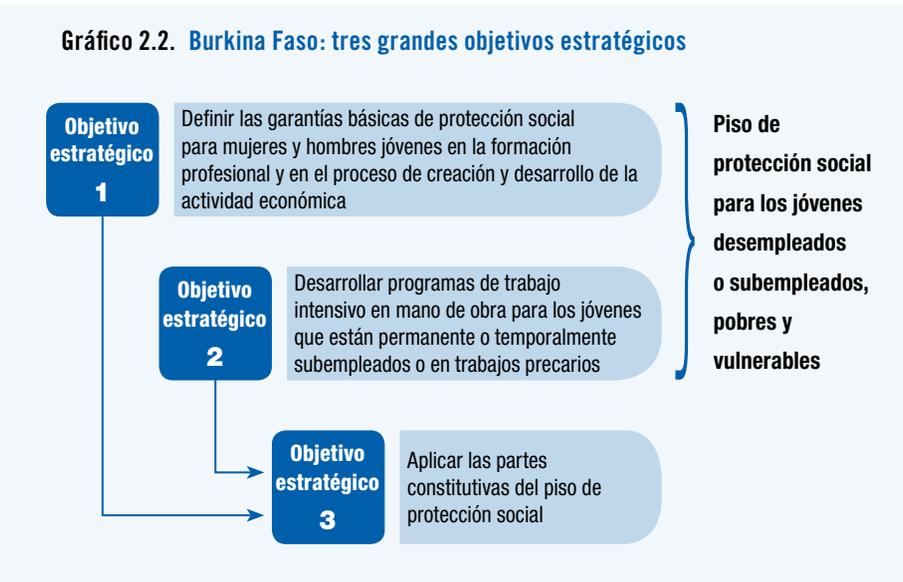
A tal efecto, el enfoque integrado se sustenta en dos elementos principales:

- desarrollo y aplicación de garantías de protección social básicas, mediante una combinación de seguro social y de transferencias sociales; y
- diseño de programas de trabajos de alta intensidad de mano de obra, con el objetivo de garantizar un ingreso mínimo y fortalecer la empleabilidad de los jóvenes más pobres y vulnerables, a efectos de facilitar su integración en el mercado laboral.

Además, el estudio de la OIT sobre los fondos de empleo (2012b) comprende una serie de recomendaciones para su expansión, que – si están bien diseñados y puestos en práctica – pueden contribuir a proteger a los trabajadores frente a los riesgos que se presentan en el mercado de trabajo y a reducir su vulnerabilidad, pudiendo, en consecuencia, ser instrumentos eficaces en la lucha contra la pobreza.

Para alcanzar este objetivo global, se definieron tres grandes objetivos estratégicos, en colaboración con las partes interesadas, como se muestra en el gráfico 2.2, con el fin de:

- definir el paquete mínimo de garantías de protección social;
- definir el contenido de un programa HIMO para los jóvenes, que constituyen los componentes del piso de protección social para los jóvenes, en base a las opciones consideradas en la PNPS y al diálogo nacional; y
- evaluar el costo de estas medidas y la viabilidad de su financiación a largo plazo. Este punto asocia al anterior en un proceso iterativo dirigido a elaborar medidas realistas en función de sus costos y necesidades, en base a una aplicación y a una difusión progresivas.



La consecución de estos objetivos pasa por los grandes ejes de intervenciones que figuran a continuación.

2.3.1. Crear sinergias entre las medidas de las políticas nacionales sectoriales
En Burkina Faso, las políticas de empleo, de trabajo y de protección social están en consonancia con los objetivos y las orientaciones de la SCADD. Sin embargo, se trata de políticas sectoriales cuyas medidas están compartimentadas con un riesgo de superposición e incluso de competencia entre las mismas. El objetivo de este enfoque integrado es el de reunir estas medidas en un marco coherente y coordinado, con el fin de acompañar la aplicación de las políticas nacionales, como ilustra el cuadro 2.7. En otras palabras, no se trata de elaborar

una nueva política nacional, ni un nuevo plan de acción, sino de proponer un marco común de aplicación de algunas medidas identificadas en las políticas nacionales, como ilustra el cuadro 2.7.

Cuadro 2.7. Burkina Faso: crear sinergias entre las medidas de las políticas nacionales sectoriales

	PNE	PNT	PNPS
	Reforzar los vínculos entre la política de empleo y otras políticas nacionales	Fomentar el derecho legal y el entorno institucional para el trabajo decente	Mejorar los mecanismos de transferencia social para los más pobres y los más vulnerables
Enfoque integrado para extender la protección social y promover el empleo	Impulsar la creación de empleo, a través de la promoción de actividades de actividades del sector privado, programas HIMO y medidas específicas de empleo	Promover el diálogo social, a través del fortalecimiento de su marco	Mejorar el acceso para todos – en particular, para los grupos pobres y vulnerables – a los servicios sociales básicos
	Mejorar el acceso al empleo, a través de la formación profesional	Contribuir a establecer un piso de protección social, mediante la promoción de una política social coherente	Garantizar la seguridad del empleo y un ingreso mínimo
	Mejorar la organización y el funcionamiento del mercado laboral y aumentar el respeto del derecho al trabajo, así como el derecho a la protección social y al diálogo social	Promover la seguridad y la salud en el trabajo	Mejorar y extender la cobertura social a los trabajadores de las economías formal e informal
			Mejorar la gobernanza: la coordinación, el seguimiento, la evaluación y el marco legal para la protección social
			Reforzar las capacidades

2.3.2. Apuntar a los hombres y mujeres jóvenes en situación de desempleo o de subempleo, pobres o vulnerables

El gran crecimiento demográfico de Burkina Faso tiene como consecuencia un aumento de la demanda de empleo que no puede ser absorbida por el sector formal, público y privado, y que constituye una fuente de malestar social y de inestabilidad. El análisis de las tendencias del empleo muestra que los jóvenes de 18 a 35 años están ocupados, en su mayoría, en el empleo informal y de baja calidad. Estos hombres y mujeres jóvenes que aspiran a integrarse en el mercado laboral y a formar un hogar son particularmente vulnerables al desempleo, al subempleo, a los empleos de baja calidad y a la pobreza. Constituyen, por consiguiente, un objetivo privilegiado para la puesta en práctica de un enfoque integrado para el empleo y la protección social, enfocándose de manera particular en los jóvenes de 18 a 35 años que se encuentran en el proceso de creación y de desarrollo de una actividad económica (bajo la forma de empleo por cuenta propia, de microempresa, etc.), en los titulados sin empleo, sin acceso a la enseñanza o no escolarizados, trabajadores agrícolas o incluso trabajadores familiares auxiliares y aprendices. Esta definición de grupo destinatario excluye a los jóvenes asalariados del sector formal, es decir, al 6,5 por ciento de los que se encuentran entre los 18 y los 35 años de edad (MEF, 2008). Sin embargo, estos últimos son los más afectados por los empleos no protegidos (empleos precarios, no declarados, sin jubilación y sin seguridad social) para los cuales sigue siendo necesario reforzar los mecanismos de lucha contra la evasión social, como prevé la Política Nacional del Trabajo.

Cuadro 2.8. Burkina Faso: niveles de vida de los hogares de los jóvenes de los medios urbano y rural (porcentajes)

Medio de residencia	Nivel de vida de los hogares					
	Muy pobre	Pobre	Menos pobre	Rico	Muy rico	Total
Urbano	1,3	2,4	4,3	24,2	67,9	100
Rural	20,2	30,1	23,3	21,1	5,4	100
Total	14,7	22,0	17,8	22,0	23,5	100

Fuente: MEF, 2008 (*Thème 11: Situation socioéconomique des enfants et des jeunes au Burkina Faso* [Situación socio-económica de niños y jóvenes en Burkina Faso]).

Deberá ponerse especial énfasis en los programas que afectan a los jóvenes más pobres y más vulnerables. En base al censo general de población de 2006, el 15 por ciento de los jóvenes se encontraría en los hogares muy pobres; y el 22 por ciento, en los hogares pobres. Más de un tercio de los jóvenes viviría,

así, en una situación de gran precariedad – y son los más vulnerables ante los empleos de baja calidad –, con una disparidad muy importante entre el medio urbano y el medio rural. Como muestra el cuadro 2.8, los jóvenes del medio rural constituyen un grupo particularmente desfavorecido que requiere especial atención.

2.3.3. Construir un piso de protección social para estos hombres y mujeres jóvenes

La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), de la OIT, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 2012, define los pisos de protección social como «conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional» (I.2) y especifica que «Estas garantías deberían asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional» (II.4). El piso de protección social se dirige a una cobertura universal, pero conlleva una aplicación progresiva y en relación con el crecimiento económico. En el caso de Burkina Faso, este enfoque integrado propone un piso de protección social centrado en la puesta en marcha en los hombres y mujeres jóvenes más pobres y vulnerables que constituyan una prioridad en el ámbito nacional. En este sentido, se encamina a organizar un marco de aplicación de las medidas identificadas en las políticas nacionales, con miras a promover el derecho a la protección social y al empleo decente. Estas medidas brindan, en efecto, los componentes de un piso de protección social, acompañándose de estrategias de promoción del empleo para los hombres y mujeres jóvenes en situación de desempleo, de empleo vulnerable, de subempleo y de pobreza. Permiten asimismo disponer de medios operativos para la implantación de una protección social básica. Así, la puesta en práctica concreta de este enfoque integrado se sustenta en dos grandes ejes de intervención transversales a la PNE, la PNT y la PNPS:

- la definición y utilización de un paquete mínimo de garantías de protección social para hombres y mujeres jóvenes, apoyándose especialmente en una extensión de los regímenes de seguro social vigentes, como el seguro voluntario de la CNSS, y en proyecto, como ocurre en el caso del seguro de enfermedad; y
- la promoción de programas HIMO a favor de los jóvenes en situación permanente o temporal de subempleo y de precariedad del empleo.

Este paquete mínimo debe permitir la organización de una protección contra los riesgos sociales que mantienen a los empresarios y trabajadores jóvenes en la

economía informal y en las zonas rurales, en una estrategia de supervivencia, y que frenan la productividad y el espíritu de empresa. Este paquete tiene el objetivo de promover el acceso de estos jóvenes a un trabajo decente y de reforzar el impacto de los programas de promoción del empleo. En efecto, la ausencia de una cobertura social para los microempresarios acrecienta el riesgo de que los créditos otorgados por los fondos de apoyo al empleo y otros programas sean desviados de sus objetivos iniciales (es decir, la creación o la consolidación de actividades económicas), en caso de que tengan lugar determinados riesgos sociales que entrañen importantes impactos financieros, poniéndose así en peligro la actividad económica.

En base a los riesgos identificados como prioritarios, a través de la SCADD y de las políticas nacionales, se propuso centrar este paquete de garantías mínimas en las siguientes prestaciones:

- *Prestaciones de vejez y sobrevivientes.* Desde 2008, la CNSS abrió sus prestaciones de vejez y sobrevivientes a los trabajadores independientes y de la economía informal, con un programa de seguro voluntario. Este programa propone:
 - una pensión de vejez, a partir de los 56 años y/o con 180 meses de cotizaciones;
 - una asignación de vejez a partir de los 56 años de edad y con menos de 180 meses de cotización, a solicitud del asegurado (que puede optar por seguir cotizando para llegar a esos 180 meses y percibir, así, una pensión);
 - una pensión de sobrevivientes, cuando el asegurado fallezca mientras percibe o habría debido percibir la pensión de vejez. Esta pensión se paga a la viuda o al viudo y a los huérfanos;
 - una asignación de sobrevivientes, cuando el asegurado fallezca antes de haber acumulado 180 meses de cotizaciones.

Este seguro voluntario fue objeto de una importante campaña de comunicación en 2012, habiendo contado, para su difusión, con el apoyo de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la economía informal. Sin embargo, especialmente debido a sus modalidades de afiliación y de recaudación de las cotizaciones, aún realiza esfuerzos para penetrar en la economía informal.

- *Asignaciones familiares.* Hasta el presente, éstas solo están reservadas a los asalariados del sector formal público y privado; sin embargo, estas asignaciones mostraron, bajo diversas formas, su eficacia en la lucha contra la pobreza en los hogares que viven por debajo del umbral de la pobreza. Se propuso aquí establecer un vínculo entre las asignaciones familiares de las que gozan los trabajadores del sector formal privado y las transferencias

monetarias previstas en el marco de la PNPS para los niños de los hogares más pobres y vulnerables, con la adopción de una asignación para los hijos de los trabajadores destinatarios de este enfoque. Esta asignación se dirige a permitir que estos últimos aseguren el acceso a la educación, a la buena alimentación y a las buenas condiciones de vida de sus hijos, lo que constituye una de las condiciones básicas del trabajo decente.

Según el censo general de población de 2006, la edad media para contraer matrimonio es de 27 años, en el caso de los hombres, y de 20 años, en el caso de las mujeres, y el número de nacimientos por mujer hasta los 35 años sería de una media de 3,55 (niños nacidos vivos). Centrándose, así, en los jóvenes que aspiran a formar un hogar, tales asignaciones tendrían también el objetivo de reducir el riesgo de que la financiación asignada para el inicio o el fortalecimiento de las actividades económicas sea utilizada para bienes de consumo o para las necesidades corrientes de los hogares.

- *Prestación de maternidad.* En 2012, las mujeres representaban el 63 por ciento de los jóvenes de 18 a 35 años, según proyecciones de la OIT. Esta franja de edad coincide con la de las mujeres en edad fértil. Una gran mayoría de las mujeres jóvenes que quieren crear o reforzar una actividad económica o encontrar un empleo, se verían, así, enfrentadas a un riesgo importante de pérdida de ingresos, en caso de embarazo. Es muy frecuente que deban trabajar hasta el día del parto y reanudar su trabajo inmediatamente después, poniendo en peligro tanto su salud como la del hijo. En este contexto, y a imagen y semejanza de las prestaciones de maternidad pagadas por la CNSS a las trabajadoras asalariadas del sector privado formal, una prestación de maternidad debería otorgar a una mujer embarazada un ingreso mínimo de una duración limitada que le permitiera al menos reducir sus actividades, con el fin de llevar a buen término su embarazo en las mejores condiciones.
- *Cobertura de la enfermedad.* Vinculada con el proyecto de seguro de enfermedad universal que el Estado ambiciona poner en marcha, la protección social de los trabajadores jóvenes, de los empresarios y de los miembros de sus hogares será completada por una cobertura de enfermedad. Este esquema nacional de seguro de enfermedad para todos está en curso de estudio y debería implantarse progresivamente, con el fin de brindar una cobertura sanitaria básica a todos los nacionales de Burkina Faso, con el horizonte puesto en 2015 (PNT, objetivo inmediato núm. 7). Este proyecto prevé la cobertura de una canasta básica de servicios de asistencia sanitaria en todos los niveles, otorgada a través del sistema público y que es idéntica para toda la población, promediando una cotización total, parcial o nula de los beneficiarios, dependiendo de su categoría socio-económica.

El contenido de la canasta básica, así como los órganos y los mecanismos de gestión técnica son definidos y aplicados en el marco de la PNT. En el estadio actual (2012) de los estudios de viabilidad, la cotización anual por beneficiario sería de 15 000 FCFA para una cobertura de al menos el 70 por ciento de los gastos en concepto de salud en las estructuras públicas, en los niveles primario, secundario y terciario, así como principalmente en concepto de medicamentos esenciales y genéricos.

- *Promoción de los programas HIMO.* Burkina Faso dispone, desde el decenio de 1980, de una experiencia importante en materia de trabajos HIMO aplicados por las estructuras estatales y por los asociados técnicos y financieros. Como consecuencia de las diferentes crisis climáticas y económicas sufridas por Burkina Faso durante esta última década, y de los disturbios de 2011, se ha reavivado el interés en el enfoque HIMO, como respuesta a las situaciones coyunturales de urgencia, así como a las cuestiones relativas al subempleo y a la vulnerabilidad crónica. Sobre este último punto, las revisiones de los proyectos y de las estrategias HIMO aplicadas en Burkina Faso desde hace casi 30 años, realizadas, por una parte, por el PNUD (2011) y, por otra parte, por la OIT (2011/2012), permiten formular recomendaciones para un programa HIMO orientado a los jóvenes, con el fin de completar con eficacia las medidas de promoción del empleo para este grupo destinatario:
 - El mercado de trabajo de Burkina Faso se caracteriza por la precariedad y la vulnerabilidad del empleo en la economía informal y en el sector agrícola, donde la población activa está ocupada únicamente cuatro meses al año. En este marco, los trabajos HIMO pueden contribuir a suministrar una ocupación a los jóvenes durante la estación seca y una alternativa a la emigración.
 - Los trabajos HIMO pueden concebirse como respuesta a las necesidades y a las expectativas de los jóvenes con diferentes niveles de formación, puesto que aquellos implican la mano de obra no calificada y calificada, así como las oficinas de estudios, de concepción y de control de los trabajos.
 - También pueden contribuir a la creación de PYME en el sector de la construcción y las obras públicas, generadoras de nuevas oportunidades de empleo.
 - Por último, los trabajos HIMO contribuyen a aumentar el poder adquisitivo de las poblaciones desfavorecidas, a la monetarización del medio rural y, cuando están asociados a una política de producción y de transformación de productos locales, a estimular la demanda de los bienes y servicios creados en la economía local. Estos nuevos circuitos económicos contribuyen, así, al crecimiento económi-

co y a catalizar un círculo virtuoso que genera posteriormente más empleo.

La PNE y el Programa Especial de Creación de Empleo para Jóvenes y Mujeres (PSCE), así como la PNPS, integran la promoción de actividades de HIMO. En el marco de este enfoque integrado, estas medidas pueden combinarse mediante la promoción de un programa de trabajo intensivo en mano de obra juvenil (*Emploi-jeunes-HIMO*). Este programa se presenta como un conjunto de medidas específicas de inclusión de los jóvenes de 18 a 35 años en esos trabajos y de acompañamiento y formación, dentro de los programas HIMO en el ámbito nacional, que afectarán asimismo a los trabajadores de 36 a 64 años. Este programa «trabajo intensivo en mano de obra juvenil», deberá:

- concebirse como un dispositivo de larga duración dirigido a garantizar una seguridad del ingreso y a contribuir a responder a la demanda de los jóvenes urbanos y rurales en situación de desempleo, de subempleo y de empleo vulnerable, mediante la creación de empleo y el fortalecimiento de la formación profesional;
- garantizar, al igual que los programas de otros países (Etiopía, India, Ruanda), un determinado número de jornadas laborales y una seguridad mínima de ingresos, especialmente fuera del período invernal;
- asegurar la formación y la valorización de las competencias locales para los jóvenes que desean agruparse en las PYME, en las oficinas de estudios o en agrupaciones de interés económico en el sector de la construcción y de obras públicas;
- difundir las técnicas adecuadas que se dominan en el ámbito local;
- adaptar las garantías básicas de protección social, especialmente en lo relativo al seguro de enfermedad, para los hombres y mujeres jóvenes beneficiarios de los programas HIMO, con el fin de que éstos dispongan asimismo de una protección social mínima.

Tal programa HIMO de empleo de los jóvenes deberá centrarse de manera prioritaria en los jóvenes con pocos estudios y en aquellos no escolarizados en los medios urbano y rural. Podrá igualmente acompañar a los programas específicos previstos por la PNE y el PSCE que se dirigen a los jóvenes egresados de universidades y escuelas superiores, de cara a un fortalecimiento de sus competencias y a la creación de PYME en diversos terrenos como la elaboración de estudios técnicos y socio-económicos, la concepción y el control de los trabajos, la explotación de infraestructuras y bienes construidos, y la realización de estudios de impacto.

- *Las medidas de promoción de la formación profesional* podrán ser asimismo formuladas como complemento del piso de protección social. El fortalecimiento de la oferta de formación profesional es una de las

prioridades de la política nacional de empleo, con muchos desafíos, como la manera de reforzar una oferta técnica y de calificaciones, que sigue siendo insuficiente en Burkina Faso, la extensión del acceso a la formación en la economía informal y rural, la mejora de los sistemas de aprendizaje, la instauración de sistemas de formación, de manera alternativa, en los establecimientos de enseñanza y en la empresa, etc. Existen numerosas iniciativas en este terreno, especialmente en el marco de los acuerdos entre el Estado y las instituciones privadas. A modo de ejemplo, la Federación Nacional de Artesanos de Burkina Faso (*Fédération nationale des artisans du Burkina Faso – FENAB*), dio inicio a un sistema de aprendizaje para los jóvenes, que se encomendó a «maestros formadores de artesanos», con lo cual aquellos se benefician de una formación alternativa. De este modo, son 503 los jóvenes que se forman en la actualidad y la FENAB quisiera ver que esta experiencia fuese reanudada por el FAFPA, con fines de amplificación y perpetuación. Empero, el FAFPA no dispone hoy de los medios necesarios para abarcar todas las demandas de formaciones procedentes de todas las regiones. Experiencias tales como la de la FENAB muestran que es posible poner en práctica enfoques nuevos y adaptados, y que deben dedicarse más recursos a la formación profesional.

En términos generales, la aplicación de este enfoque integrado debe hacerse en relación con todos los dispositivos de promoción del empleo que se dirigen a reforzar la capacidad de los jóvenes de hacer frente a los riesgos de desempleo y de subempleo, como con los fondos de empleo y las medidas previstas por el PSCE. El estudio sobre los fondos de empleo efectuado en el marco de este proyecto OIT/UE comprende una serie de recomendaciones encaminadas a fortalecer estos fondos que, si están bien concebidos y aplicados, pueden contribuir a proteger a los trabajadores de todos los riesgos que gravitan en el mercado laboral, reducir su vulnerabilidad y utilizarse como instrumentos eficaces de lucha contra la pobreza.

2.4. El costo de un piso de protección social

2.4.1. Financiación y administración de las garantías básicas de protección social mediante transferencias sociales del Estado

En el marco de los regímenes de seguridad social, estas diferentes garantías se financian mediante las cotizaciones de los trabajadores y de los empleadores. En el marco de este enfoque, que se dirige a los jóvenes en situación de desempleo y de subempleo, y que se centra en los más pobres, la aplicación de un régimen contributivo sería poco adaptada, e incluso disuasoria. Este paquete mínimo de

garantías de protección social, se presenta, en consecuencia, bajo la forma de un régimen no contributivo, financiado mediante una transferencia del Estado que cubre las cotizaciones de los beneficiarios, con un doble objetivo:

- Proteger a los jóvenes de 18 a 35 años, a los empresarios y a los trabajadores de la economía informal y del medio rural en su fase de formación profesional y de creación de una actividad o de inserción en el mundo del trabajo. Esta protección debe permitir un fortalecimiento del impacto de las medidas de promoción del empleo, reduciendo la vulnerabilidad y la precariedad de esos jóvenes, y de sus actividades económicas.
- Permitir que los jóvenes comprendan la importancia de gozar de una cobertura social y prepararlos, así, para proseguir con esa cobertura, cuando finalice su periodo de elegibilidad para las garantías de este piso de protección social. En este sentido, el interés de tal enfoque es su prolongación a través de otros programas de cobertura, especialmente del seguro de enfermedad y del seguro voluntario, adaptados a los trabajadores y a los empresarios de la economía informal y del medio rural. Durante este período de cobertura no contributiva brindada por el piso, los jóvenes beneficiarios deberán comprender la importancia de continuar su afiliación y de asumir, ellos mismos, toda o parte de su cotización. En tal sentido, este piso de protección social debe acompañarse de la integración de una formación sobre protección social dentro de las formaciones profesionales y los programas de fortalecimiento de las capacidades de los empresarios.

2.4.2. Escenarios de costos: tres ejemplos

Esta transferencia tendrá un costo y requiere su evaluación en el marco de un proceso reiterativo que permita desembocar en un equilibrio entre las garantías básicas adaptadas a las necesidades de los jóvenes destinatarios, el volumen de jóvenes que serán beneficiarios y la capacidad de financiación del Estado. En el marco de este enfoque integrado de extensión de la protección social y de promoción del empleo, se discutieron y calcularon tres escenarios básicos, que se presentan más adelante, durante un taller realizado en marzo de 2012 con las partes interesadas nacionales, en base a una herramienta cuantitativa (*Rapid Assessment Protocol – RAP*) elaborada por la OIT. Estas simulaciones descansan en diferentes escenarios que sin embargo tienen todas en común un aumento gradual del número de beneficiarios y, en consecuencia, de los costos de las transferencias sociales. Esta progresividad permite, de este modo, mantener los costos en una proporción aceptable del PIB. Implica la definición de los criterios precisos de especificidad de los beneficiarios al inicio y posteriormente a medida que va teniendo lugar la extensión de la cobertura, que debe respetar una planificación rigurosa y consensuada definida con todas

las partes interesadas. Los parámetros de los tres escenarios se muestran en los cuadros 2.9, 2.10 y 2.11, y en el gráfico 2.3.

Cuadro 2.9. Burkina Faso: grupos destinatarios en los diversos escenarios

Escenario	Nivel de ingresos
I Prestaciones universales	Todos los niveles de ingresos
II El 50% más pobre	Ingreso medio por persona, que sitúa el ingreso de los hogares en un percentil inferior a 50
III El 20% más pobre	Ingreso medio por persona, que sitúa el ingreso de los hogares en un percentil inferior a 20

Cuadro 2.10. Burkina Faso: desarrollo de una cobertura progresiva en los diversos escenarios

Escenario	Programas de trabajo intensivo en mano de obra	Otras prestaciones		
	Cobertura para todo el período (núm. de beneficiarios)	Cobertura inicial (en % de la población destinataria)	Cobertura final (en % de la población destinataria)	Año de llegada a la cobertura final
I y II	120 000	5	50	2022
III	120 000	5	60	2022

Cuadro 2.11. Burkina Faso: valor de las prestaciones en los escenarios

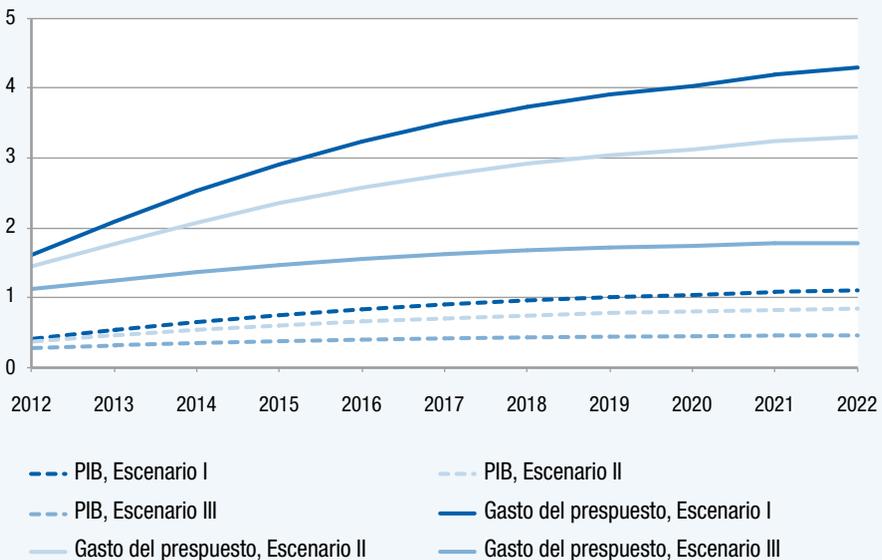
Componente	Beneficiarios	Cuantía por persona, primer año (FCFA)
Salud	Asegurados y dependientes	15 000 anuales ¹
Vejez	Asegurado	40 504 anuales ²
Prestaciones de maternidad	Mujer asegurada	112 763 durante 3,5 meses ³
Asignaciones por hijo	Hijos (máx. 6 menores de 15 años)	2 000 al mes por hijo ³
Programa de trabajo intensivo en mano de obra	Jóvenes del grupo destinatario	97 500 durante 75 días ⁴

Notas: ¹En base a las estimaciones realizadas por el proyecto de seguro de salud universal, AMU (2010). ²Cuantía de la cotización fijada por la CNSS para los ingresos más bajos y que dan derecho a una cuantía de la pensión de entre el 60 y el 80 por ciento del salario mínimo garantizado. ³La misma cuantía de la prestación que para los asalariados del sector formal privado. ⁴En base a las simulaciones realizadas en el marco de la formulación de las proposiciones para un proyecto de trabajo intensivo en mano de obra juvenil (OIT, 2012c).

El escenario I se centra en todos los jóvenes de 18 a 35 años y se fija como objetivo cubrir a estos de manera progresiva, alcanzando el primer año al 5 por

ciento de los jóvenes, para llegar, de manera gradual, al 50 por ciento en 10 años (tal progresividad puede ser asimismo objeto de variaciones en otros escenarios). Se inscribe en una visión más lejana cuyo objetivo a largo plazo sería el de cubrir a todos los jóvenes. El costo de este escenario varía entre el 0,41 por ciento del PIB, en 2012, y el 1,11 por ciento del PIB, en 2022, es decir, entre el 1,61 y el 4,29 por ciento de los gastos del presupuesto nacional. Los escenarios II y III muestran dos ejemplos de cómo podrían reducirse los costos cuando la población destinataria se limita a quienes tienen ingresos particularmente bajos, centrándose, en este caso, en el 50 y en el 20 por ciento de los jóvenes más pobres. Como muestra el gráfico 2.3, estos dos escenarios disminuyen sensiblemente el costo global del paquete de garantías, incluidos los trabajos HIMO, pero afectarán a una población netamente menos importante.

Gráfico 2.3. Burkina Faso: costos de los tres escenarios, 2010-2022
(porcentajes del PIB y del gasto del presupuesto nacional)



Estos tres ejemplos vienen a ilustrar el interés de desarrollar diferentes escenarios en el marco de un proceso de diálogo nacional que deba permitir llegar a un paquete final para un grupo destinatario preciso mediante consenso y proponiendo el mejor equilibrio posible entre el alcance de la intervención (masa de población cubierta, volumen de prestaciones) y la capacidad de financiación del Estado.

2.5. Obstáculos a la construcción de un piso de protección social

2.5.1. Un proceso de aplicación basado en el diálogo nacional

La puesta en práctica de los componentes de un piso de protección social para mujeres y hombres jóvenes se inscribe en un proceso de largo plazo que deberá basarse en un diálogo social con todas las partes interesadas, especialmente los ministerios técnicos, las instituciones de seguridad social, los interlocutores sociales y las organizaciones de la economía informal. La implementación de este diálogo nacional deberá pasar por una fase de sensibilización y de formación de estos actores nacionales en protección social y su vínculo con el empleo.

Este proceso de diálogo nacional debe sustentarse en los marcos de concertación sectoriales de diálogo instaurados por la SCADD. Para las partes interesadas nacionales reunidas en un taller de discusiones de este enfoque integrado, en junio de 2012, el anclaje institucional de este último debe hacerse ante el Primer Ministro, a través del Consejo Nacional para la Protección Social (*Conseil national pour la protection sociale* – CNPS), que agrupa a representantes del Gobierno, de las instituciones nacionales y de los socios para el desarrollo (sociedad civil, sector privado, actores locales y asociados técnicos y financieros). El CNPS está presidido por el Primer Ministro, asistido por tres vicepresidentes: el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Acción Social y Solidaridad Nacional, y el Ministro de Administración Pública, Trabajo y Seguridad Social. Dispone de una Secretaría permanente asegurada por el Ministerio de Economía y Finanzas y por organismos interministeriales especializados, a los cuales puede corresponder el pilotaje de este proceso de aplicación del enfoque integrado.

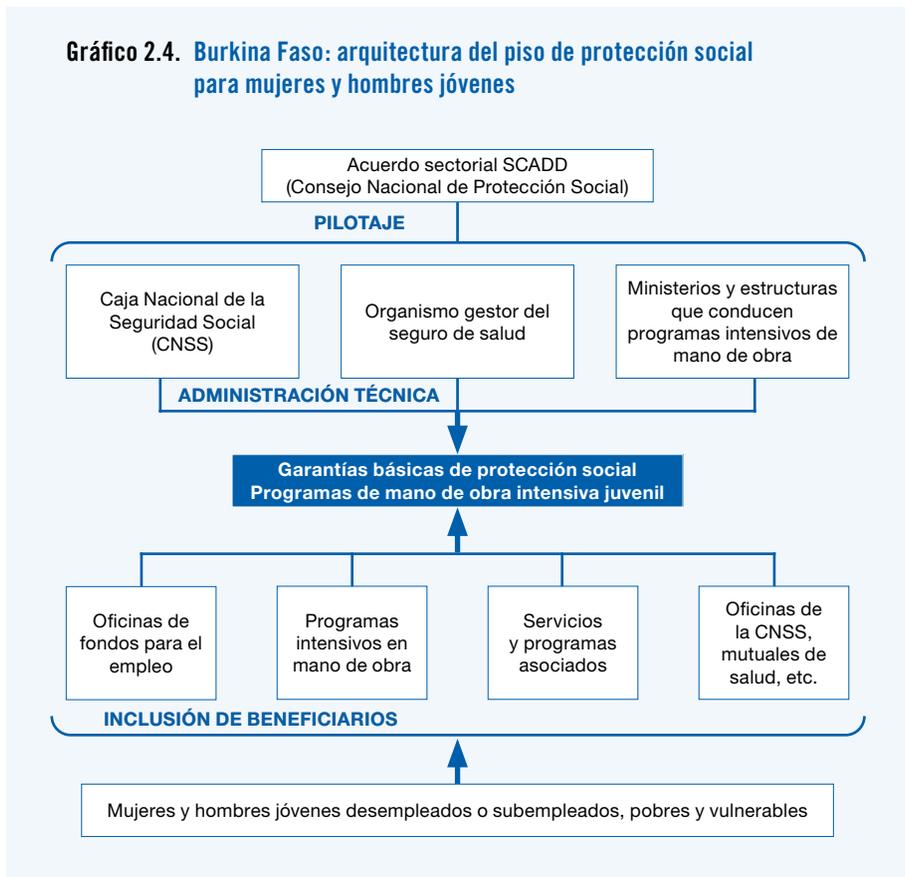
Esta propuesta de anclaje institucional formulada en el marco del diálogo nacional conlleva, sin embargo, un riesgo de confusión en cuanto al enfoque del trabajo de alta intensidad en mano de obra (HIMO) aquí promovido y que se basa en el empleo productivo y en la formación profesional. No se trata, por consiguiente, del enfoque «HIMO – protección social» promovido por algunas organizaciones, bajo la forma de una respuesta a corto plazo a situaciones de crisis (climáticas, alimentarias, económicas, etc.), y que se inscribe en el marco de las redes de protección social.

2.5.2. Una organización y una administración basadas en las estructuras vigentes

Los planes de acción de la PNPS y de la PNT prevén, por un lado, el establecimiento de un esquema nacional de seguro de enfermedad y, por otro, la extensión de las ramas de la CNSS a la economía informal. Este enfoque integrado se basa, en consecuencia, en el hecho de que este nivel central, la CNSS, existe y se fortalece en cuanto a las prestaciones de vejez/familia/maternidad, o

se aplicará en lo que atañe al seguro de enfermedad. La arquitectura técnica del piso de protección social deberá completarse con dispositivos de proximidad que garanticen, sobre todo, las funciones de afiliación (véase el gráfico 2.4). Estos servicios podrían ser asegurados especialmente por ventanillas y servicios vinculados con los fondos de apoyo al empleo y aquellos puestos en práctica, en el marco del PSCE, por los programas y servicios establecidos por organizaciones nacionales como la Federación Nacional de Artesanos de Burkina Faso (FENAB) y por los interlocutores sociales, así como por los programas de promoción del empleo para los jóvenes puestos en marcha por los asociados internacionales. Con el tiempo, las mutuales sociales también podrán venir a completar estos dispositivos de proximidad.

Gráfico 2.4. Burkina Faso: arquitectura del piso de protección social para mujeres y hombres jóvenes



En cuanto al programa de trabajo intensivo en mano de obra para jóvenes HIMO, éste debe inscribirse en el marco más amplio de los programas pilotados por los ministerios técnicos interesados, especialmente el Ministerio de la Juventud, de la Formación Profesional y del Empleo (MJFPE) y el Ministerio

de Infraestructura y Desarrollo Regional. Tal acuerdo deberá ser objeto de estudios de viabilidad técnica, a efectos de determinar las modalidades prácticas de aplicación de los componentes de protección social mantenidos, adaptadas a las especificidades de los jóvenes destinatarios, y que garanticen una proximidad de los organismos gestores con estos últimos. En este nivel, son posibles algunas puertas de entrada para la inclusión de los jóvenes en esta cobertura básica y podrán utilizarse a medida que se vayan desarrollando garantías. Se trata, sobre todo, de ventanillas únicas vinculadas con los fondos de apoyo al empleo y con programas y servicios establecidos por organizaciones nacionales como la FENAB y los interlocutores sociales, así como los programas de promoción del empleo para los jóvenes puestos en marcha por los asociados internacionales. Con el tiempo, las mutuales sociales también podrán venir a completar estos dispositivos de proximidad.

2.5.3. Movilización de recursos

Las opciones de este enfoque integrado descansan en una transferencia social del Estado para la financiación de las garantías básicas del piso de protección social. Esta elección requiere la construcción de un piso económicamente abordable por un país de bajos ingresos como Burkina Faso y la verificación de su viabilidad presupuestaria. Los tres ejemplos de escenarios presentados anteriormente muestran que cada opción requiere un esfuerzo fiscal más o menos importante. La Revisión del Gasto y el Desempeño de la Protección Social (SPER) realizada por la OIT (2012a), permitió identificar algunas vías posibles para la movilización de recursos para una financiación sostenible:

- En primer lugar, el presupuesto del Estado es el principal garante de la perennidad de una financiación sostenible del empleo y de la protección social. La SPER mostró que el presupuesto social total representaba el 7 por ciento del PIB en 2007 y 2008, es decir, 227 y 254 mil millones de FCFA, respectivamente. Este presupuesto es un conjunto heterogéneo de dispositivos y de programas, así como de flujos de financiación. Por consiguiente, para comenzar, antes de ponerse a la búsqueda de nuevos recursos adicionales, este presupuesto social deberá reorganizarse y racionalizarse. Las transferencias sociales para un piso de protección social destinado a los jóvenes se sitúan dentro de un presupuesto de gastos de protección social más amplio, que incluye otras medidas de la PNPS, como las transferencias alimentarias y monetarias a los más pobres, el acceso a la escuela, etc., así como el fortalecimiento de los regímenes formales. Estas medidas no deben competir, sino que, por el contrario, deben integrarse en un presupuesto social común y realista que se funde en las prioridades políticas nacionales. La construcción de un marco coherente y coordinado

de protección social y la fijación de prioridades claras constituyen un primer eje de movilización de recursos, reorganizando y racionalizando los flujos financieros actuales y canalizando las financiaciones sectoriales actuales hacia objetivos precisos.

Más concretamente, acerca de este enfoque integrado para los jóvenes, un trabajo similar de reorganización y de financiación de las acciones de promoción del empleo y de los trabajos HIMO en el marco de la PNE y en relación con el PSCE constituye asimismo una vía para la movilización de recursos. Sin embargo, la revisión de 2010 de los gastos públicos del MJFPE pone de manifiesto que es muy escasa la financiación de las acciones de pilotaje de la PNE y de promoción directa del empleo y de la juventud, que corren a cargo del MJFPE. En efecto, el MJFPE sólo está dotado de un presupuesto que corresponde al 0,8 por ciento del presupuesto del Estado, beneficiándose únicamente del 0,5 por ciento de la financiación exterior en concepto de inversiones. El presupuesto del MJFPE es de sólo el 0,4 por ciento del PIB. La parte de las inversiones públicas destinada al MJFPE es del 1,4 por ciento del total de las inversiones del Estado de sus propios recursos.

- Una segunda fuente de financiación para el presupuesto nacional es la expansión del espacio fiscal con la creación de nuevos recursos, citándose con frecuencia el ejemplo de un impuesto a la telefonía móvil. Ahora bien, aunque la PNPS destaca la importancia de la financiación con cargo a los recursos públicos, no propone al respecto ninguna vía concreta. La creación de un margen presupuestario suficiente para financiar las medidas previstas debería acompañar, no obstante, a su implementación, lo cual dependerá de la voluntad nacional de promover medidas de protección social y de empleo para todos; la construcción de un marco coherente y coordinado puede reforzar esta voluntad.
- Otra vía mencionada por la SPER atañe a la CNSS, que presenta los siguientes problemas:
 - por una parte, costos administrativos muy elevados, con una tasa de conversión muy baja (el 36 por ciento, en 2009), lo que traduce un problema real de eficacia de gestión de la Caja;
 - por otra parte, una tasa de evasión social importante que afecta especialmente a los trabajadores jóvenes que presentan una elevada vulnerabilidad ante los empleos precarios y no declarados.

Una racionalización y una eficacia cada vez mayores de la gestión del régimen formal de la CNSS constituyen una posible fuente de financiación de su extensión, especialmente a través de los productos de seguros voluntarios, a favor de los jóvenes que se encuentran en la economía informal. Esta racionalización pasa por una mayor productividad, una

mejor gestión de las bases de datos y de los flujos de informaciones entre los servicios, sobre todo con la utilización de las nuevas tecnologías, la lucha contra los fraudes y las pérdidas de recursos, etc.

- En un país de escasos recursos como Burkina Faso, se revela necesario el recurso a la solidaridad internacional. Sin embargo, debe apoyarse en una planificación presupuestaria y en compromisos con los asociados a medio plazo e incluso a largo plazo, con el fin de salir de la situación actual de dependencia de las medidas de protección social respecto de la financiación exterior, cuya volatilidad no favorece la capacidad del Estado de poner en práctica iniciativas duraderas. Esta ayuda podría, en un primer tiempo, apoyar las inversiones necesarias para la aplicación de medidas, como el establecimiento de un sistema de información eficaz.
- Por último, como se resaltó a través de los tres ejemplos de escenarios presentados anteriormente, otra vía para la movilización de recursos está directamente vinculada con la aplicación de medidas e incluye, por una parte, la eficacia en la fijación de los objetivos de los beneficiarios y, por otra parte, la progresividad del desarrollo de estas medidas. Tal estrategia se dirige a abarcar, en un primer tiempo, a un público limitado, especialmente los jóvenes más pobres y vulnerables, y posteriormente a extenderse en el futuro, progresivamente, a una cobertura universal, de manera concomitante con la capacidad del Estado de ampliar el espacio presupuestario necesario. Este punto subraya la importancia de diseñar escenarios y de proyectar la aplicación de las medidas identificadas, con el fin de planificar su evolución de manera realista, tanto en términos financieros como técnicos.

2.5.4. Seguimiento y evaluación

Las revisiones efectuadas en 2010 y en 2011 por el Banco Mundial y la OIT pusieron de manifiesto que la ausencia de producción de información constituye uno de los principales puntos débiles de la casi totalidad de los programas y dispositivos de protección social de Burkina Faso. La revisión de los gastos públicos del MJFPE, en 2010, y el estudio de desempeño de los fondos de apoyo, realizados por la OIT en 2011, extraen conclusiones similares: en Burkina Faso hay poco seguimiento y poca evaluación de los programas para el empleo, y las metodologías para determinar su eficacia siguen siendo poco fiables. Por consiguiente, es esencial integrar la producción de datos en la fase de aplicación de los programas. En efecto, esta información es necesaria para una administración eficaz de las garantías, así como para el seguimiento, la evaluación y el reajuste de las prestaciones regulares. Las nuevas tecnologías en materia de desarrollo informático y de comunicación permiten hoy disponer de herramientas simples y eficaces de intercambios y de tratamiento de la

información entre los diferentes actores. Estas tecnologías están disponibles en la subregión y en Burkina Faso, y ya son a menudo utilizadas, sobre todo para las transferencias monetarias. La construcción de una base de datos de los beneficiarios y de una red de intercambios de información entre éstos, las estructuras de gestión con y sin contacto con el público, etc., constituyen un elemento importante de control, de evaluación y de evolución de las garantías. Un sistema de información es asimismo un factor importante de eficacia y de eficiencia de la gestión técnica de estas garantías.

2.6. Conclusión

Muchos instrumentos internacionales ponen de relieve el vínculo entre las políticas de promoción del empleo y de extensión de la protección social, en un objetivo de crecimiento a favor de los pobres y de trabajo decente. La estrategia de crecimiento acelerado y de desarrollo sostenible de Burkina Faso comparte esta visión, identificando el empleo y la protección social como medidas determinantes y complementarias que deben permitir poner remedio a las dificultades de las familias, especialmente de las más pobres y vulnerables. A través de las revisiones y de los talleres de discusión realizados durante el proyecto OIT/UE, «Mejorar la protección social y promover el empleo» en Burkina Faso, surge con claridad que se identificaron, por una parte, las medidas de promoción del empleo, y, por otra, las de extensión de la protección social, pero están separadas unas de otras en las políticas nacionales específicas. La meta de este enfoque integrado es la creación de sinergias entre estas medidas, en un marco común de aplicación y para un público destinatario concreto – mujeres y hombres jóvenes –, que constituye un grupo prioritario para el país.

La puesta en práctica de tal enfoque requiere la superación de algunos desafíos, entre los que se encuentran el diálogo nacional y la movilización de recursos. Esta puesta en práctica es un proceso de largo plazo que implica una diversidad de actores nacionales e internacionales con los cuales se tratará de precisar un paquete de prestaciones, una agenda de desarrollo y los grupos destinatarios específicos, con el fin de elaborar un piso económico accesible y realista en el espacio fiscal disponible.

Con la adopción, en 2012, de la Política Nacional de Protección Social, Burkina Faso entra en una fase de instauración de las medidas identificadas, con el apoyo de sus asociados. Estas medidas se refieren al fortalecimiento de los regímenes formales de seguridad social, a la extensión de estos regímenes a los trabajadores de la economía informal y del medio rural, así como a los mecanismos de transferencia, especialmente alimentarios y monetarios, para las poblaciones más pobres y vulnerables. Este enfoque integrado se inscribe

en el marco en el que éste debe desarrollarse de manera complementaria y no competitiva dentro de un presupuesto global de protección social. La metodología «RAP» de evaluación de los costos, desarrollada por la OIT y adaptada a Burkina Faso en el marco del proyecto OIT/UE, constituye aquí una herramienta relevante para acompañar este proceso y construir un marco coherente, económicamente viable a largo plazo. La última etapa de este proyecto, a finales de 2012, habrá sido la conclusión de la transferencia de competencias a los ministerios miembros del CNPS para la utilización de esta herramienta en el marco de este proceso. Además, las recomendaciones de la revisión de los fondos de apoyo a la promoción del empleo y de la formación y al desarrollo de las actividades económicas, que realizó la OIT (2012c), fueron utilizadas por el MJFPE, en 2012, para la reforma de estos fondos. La OIT brindó asimismo su apoyo, en el marco de este proyecto, al Ministerio de Empleo para la formulación de programas HIMO, en el contexto de la Política Nacional de Empleo (PNE). Por último, las recomendaciones desarrolladas aquí podrán utilizarse en el marco del proceso de revisión actual del plan de acción de aplicación de la PNE.

Tras el taller de diálogo nacional realizado en junio de 2012, el Ministerio de Economía y Finanzas, a cargo del pilotaje de la aplicación de la Política Nacional de Protección Social (PNPS), expresó el deseo de recibir un apoyo para avanzar más en el desarrollo de este enfoque integrado. Una respuesta a esta solicitud requeriría prever un seguimiento a este proyecto de la OIT/UE, que concluyó a finales de 2012.

Referencias

- Banco Mundial. 2010. *Data by country: Burkina Faso*. Se encuentra en la dirección: <<http://data.worldbank.org/country/burkina-faso>> [consultado en 2010].
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES/ONU). 2009. *World Population Prospects: The 2008 Revision*. Se encuentra en la dirección: <<http://esa.un.org/unpp>>.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2010. *World Economic Outlook: Recovery, Risk and Rebalancing*, octubre. Washington, DC.
- Institut National de la Statistique et de la Démographie (INSD) (Instituto Nacional de Estadística y Demografía). Varios años. Ouagadougou. Se encuentra en la dirección: <<http://www.insd.bf>>.
- . 1998, 2003. *Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages* (EICVM). Ouagadougou.
- Ministère de l'Economie et de la Finance (MEF) (Ministerio de Economía y Finanzas). 2007, 2008, 2009. *Programme d'action prioritaire (PAP) – Cadres stratégiques de réduction de la pauvreté* (CSLP), informes. Ouagadougou.
- . 2008. *Recensement général de la Population et de l'Habitation de 2006* (Censo General de Población y Vivienda). Ouagadougou.
- Ministère de la Jeunesse, de la Formation Professionnelle et de l'Emploi (MJFPE) (Ministerio de la Juventud, de la Formación Profesional y del Empleo). 2010. *Contribution des mouvements et associations des jeunes à l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement au Burkina Faso: Rapport d'enquête sur la contribution des MAJ à l'atteinte des OMD/2000-2010*. Ouagadougou.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2012a. *Burkina Faso: Revue des dépenses et des performances de la protection sociale*, OIT/UE/Burkina Faso/R.4. Ginebra.
- . 2012b. *Burkina Faso: Les fonds d'emploi – Performance et impact*, OIT/UE/Burkina Faso/R.6. Ginebra.
- . 2012c. *Burkina Faso: Vers une stratégie de travaux publics à haute intensité de main d'œuvre*, OIT/UE/Burkina Faso/R.5. Ginebra.
- . 2012d. *Burkina Faso: Bâtir un socle de protection sociale pour les jeunes femmes et hommes en situation de non ou de sous emploi, pauvres et vulnérables. Une approche intégrée d'extension de la protection sociale et de promotion de l'emploi*. Ginebra.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). 2010. *La pauvreté rurale au Burkina Faso*. Se encuentra en la dirección: <<http://www.ruralpovertyportal.org/web/guest/country/home/tags/burkina%20faso>>.

Camboya

Extensión de las estrategias de protección social y empleo

3

Arthur van de Meerendonk¹

3.1. Introducción

Camboya es un país de bajos ingresos que ocupa un lugar de medio a bajo en la clasificación del índice de desarrollo humano del PNUD. El cuadro 3.1 sitúa a Camboya en perspectiva con algunos otros países de la región del Asia Meridional y Sudoriental.

Cuadro 3.1. Desarrollo humano: Camboya y la región, varios años 2000-2011

	Clasificación del IDH 2011	PIB/cápita 2008 (dólares EE.UU.)	Empleo vulnerable (promedio 2000-08)	Porcentaje de las personas que viven con menos de 1,25 dólares EE.UU. al día	Línea de la pobreza nacional	Gini (promedio 2000-2011)
China	101	3 267	...	15,9	2,8	41,5
India	134	1 017	...	41,6	27,5	36,8
Sri Lanka	97	2 013	40,7	7,0	15,2	40,3
Pakistán	145	991	28,9	22,6	22,3	32,7
Indonesia	124	2 246	63,1	18,7	13,3	36,8
Tailandia	103	4 043	53,3	10,8	8,1	53,6
Viet Nam	128	1 051	73,9	13,1	14,5	37,6
Camboya	139	711	45,7	28,3	30,1	44,4

Nota: ... no disponible. Fuente: PNUD, 2010 y 2011.

¹ Arthur van de Meerendonk ha trabajado durante más de 16 años para organizaciones gubernamentales en los Países Bajos y en el extranjero. Es en la actualidad director de Magazijn13, en La Haya, y es profesor en el programa conjunto de maestría de financiación de la protección social, de la OIT/Universidad de Maastricht, en la Escuela de Graduados de Gobernanza de Maastricht.

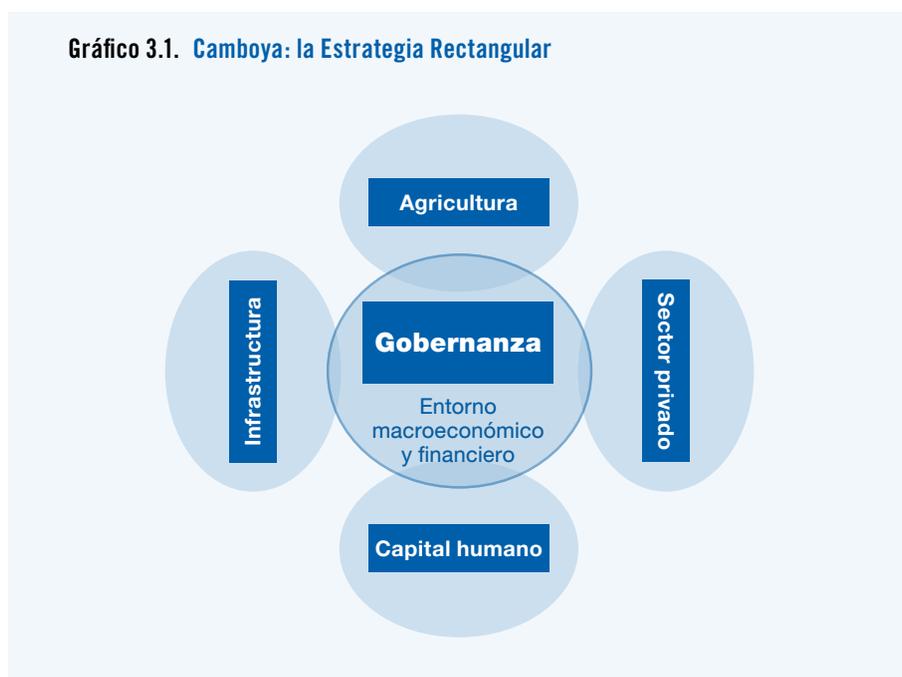
Situación política. Tras haber logrado la independencia en 1953, Camboya atravesó cuatro décadas de tumultuosos cambios en sus regímenes políticos y económicos, culminando con el régimen de los jemereros rojos, de 1975 a 1979, cuando se abolió la economía de mercado, la población urbana fue reasentada por la fuerza en zonas rurales para realizar trabajos agrícolas y la élite ilustrada fue ejecutada. En 1979, las tropas vietnamitas y las fuerzas de resistencia de Camboya asumieron el poder y esto condujo a otras dos décadas de disturbios civiles. En 1987 comenzó la reconciliación, con la retirada del último contingente de tropas vietnamitas, en 1989. Después de más de dos décadas y media, se celebraron, en 1993, las primeras elecciones generales, y se constituyó una coalición gubernamental de los tres principales partidos políticos; la coalición, sin embargo, tuvo corta vida y el Partido Popular de Camboya (PPC) del Primer Ministro Hun Sen estuvo, desde entonces, al frente del Gobierno.

Reforma institucional y descentralización de recursos. A lo largo de la última década, la agenda de reforma de la gobernanza ha venido adoptando la descentralización, a la que se alude en Camboya como desarrollo democrático subnacional. El *Marco Estratégico para las Reformas de Descentralización y Desconcentración*, de 2005 (el Marco Estratégico D y D) desarrolló un proceso de reformas dirigido a: i) consolidar y profundizar el proceso de democratización en las bases; y ii) promover el desarrollo local y la reducción de la pobreza. La reforma entraña el establecimiento de consejos en los ámbitos de distrito y de provincia, y la creación de administraciones subnacionales responsables y unificadas para apoyar estos consejos. Junto a esto, se estableció, en 2001, el Fondo Comunal/*Sangkat* (Fondo C/S), como primera medida de un sistema de transferencias fiscales intergubernamentales, para financiar los gastos administrativos y de desarrollo que han de ser controlados por los consejos comunales/*sangkat*. Estos consejos utilizan el Fondo C/S para suministrar infraestructura y servicios básicos. La Ley Orgánica (2008) estableció un nuevo Comité Nacional para el Desarrollo Democrático Subnacional (NCDD), organismo interministerial encargado de supervisar la aplicación de la Ley Orgánica. En 2009, el NCDD formuló el Programa Nacional para el Desarrollo Democrático Subnacional (2010-2019) (el Programa Nacional), orientado a instrumentar la aplicación del Marco Estratégico D y D y la Ley Orgánica, a lo largo de la década. En 2010, el NCDD desarrolló un Plan de Aplicación trienal (IP3), con actividades y objetivos detallados para los tres primeros años (OIT, 2012a).

Desarrollo económico. Desde 1989, el desarrollo económico de Camboya puede categorizarse en tres fases (RGC, 2009, págs. 75-9): i) la fase de rehabilitación, de 1989 a 1998, con el acento puesto en la privatización y la descolectivización, y con dificultades similares a las observadas en otros países en transición; ii) la fase de reconstrucción, de 1999 a 2003, caracterizada por

reformas institucionales y la consolidación de reformas del mercado; y, por último, iii) la fase de gran crecimiento, de 2004 a 2008, que duró hasta el inicio de la crisis financiera global, con tasas de crecimiento del PIB cercanas a un promedio de 10 por ciento anual.

La Estrategia Rectangular y la Actualización 2009-2013 del NSDP. La agenda del Gobierno para la planificación y el desarrollo económicos se estableció en dos importantes documentos: *The Rectangular Strategy for Growth, Employment, Equity and Efficiency, Phase II*, contiene la agenda de la política socioeconómica del Gobierno de la plataforma política para la Cuarta Legislatura (2008-2013). El gráfico 3.1, muestra una versión simplificada de la Estrategia.



El segundo documento es la revisión intermedia del Plan Nacional de Desarrollo Estratégico (NSDP), en su *Actualización 2009-2013*, que aporta la hoja de ruta para la puesta en práctica de las prioridades del Gobierno en la Cuarta legislatura, como se perfila en la Estrategia Rectangular. Tras el «Marco rectangular», la *Actualización 2009-2013* sitúa de manera sistemática en una lista los logros del Gobierno durante el pasado período y sus objetivos para la actual legislatura. El centro del rectángulo consiste en medidas encaminadas a mejorar: i) el régimen de gobernanza; y ii) la capacidad de respuesta de las finanzas públicas al entorno macroeconómico. Aquí se establecieron el marco

de las finanzas públicas del Gobierno y la fijación de los objetivos de los recursos financieros para las necesidades industriales de Camboya. Entre otras cosas, la Actualización sitúa en una lista las siguientes prioridades (RGC, 2009, págs. 79-83):

- adoptar una instancia fiscal «prudente», esto es, adaptada a las necesidades económicas, pero con miras a las posibilidades de financiación;
- ampliar la base imponible, reforzar el cumplimiento y explorar fuentes de ingresos alternativas;
- racionalizar los gastos del Gobierno, con miras a optimizar los recursos disponibles para las prioridades establecidas en la agenda del NSDP; y
- ampliar las facilidades de microfinanciación, en particular a las zonas alejadas.

En los cuatro ángulos del rectángulo (véase el gráfico 3.1), la prioridades de desarrollo económico del Gobierno se establecen para el sector agrícola, la infraestructura, el sector privado y el desarrollo de capital humano. Los varios capítulos del NSDP contienen planes detallados para estas cuatro áreas. En particular, merece aquí mencionarse el capítulo sobre el desarrollo del sector privado, por cuanto sitúa en una lista las prioridades que han de tener una mayor elaboración para las políticas de empleo y protección social: mejorar el clima de las inversiones, facilitar la implantación de PYME en el sector formal, crear puestos de trabajo y mejorar las condiciones laborales, y establecer redes de protección social (RGC, 2009, págs. 146-155).

La Estrategia Nacional de Protección Social (NSPS). Con respecto a la protección social, es determinante un tercer documento estratégico. Tras un extenso proceso consultivo con los grupos de interés nacionales, en 2011, el Gobierno publicó su Estrategia Nacional de Protección Social, que desarrolla las prioridades establecidas en la *Actualización 2009-2013* del NSDP. La NSPS se dirige a complementar y coordinar los planes y las estrategias de los ministerios competentes y de otras partes interesadas en el terreno de la protección social. El Consejo para el Desarrollo Agrícola y Rural (CARD), uno de los cuatro consejos de coordinación interministerial de alto nivel existentes en Camboya, tuvo a su cargo la coordinación del desarrollo de la NSPS (véase RGC, 2011a).

A corto y medio plazo, la NSPS se centra en establecer y ampliar la protección social para los pobres y vulnerables. A más largo plazo, prevé una mayor extensión hacia un marco de protección social general, incluido el establecimiento y la mejora de regímenes de seguro social nuevos y vigentes, pero esta perspectiva de más largo plazo no se elabora en el documento. Estos objetivos estratégicos de la NSPS son los siguientes:

- proteger a los más pobres y a los más desfavorecidos;
- prevenir el impacto de los riesgos que puedan dar lugar a conductas de afrontamiento negativas y a un mayor empobrecimiento; y
- ayudar a construir capital humano y a ampliar las oportunidades de que los pobres trabajen para situarse por encima de la línea de la pobreza.

Estos objetivos han de alcanzarse a través de las siguientes medidas: subsanar las insuficiencias de cobertura, ampliar y armonizar los programas existentes y coordinar los esfuerzos de los organismos implicados; asegurar una financiación regular; y mejorar las prácticas de administración y de supervisión. Tras confeccionar una lista de los riesgos, los grupos desfavorecidos, las vulnerabilidades y las insuficiencias, la NSPS identifica cinco objetivos y destaca los instrumentos para alcanzarlos. Los objetivos son los siguientes:

1. Acceso a prestaciones básicas.
2. Una red de protección social centrada en los hijos y las madres.
3. Políticas activas de mercado de trabajo (ALMP) para vincular a las personas más jóvenes inactivas con el mercado laboral.
4. Acceso a servicios de asistencia sanitaria asequibles y protección económica para los pobres y vulnerables.
5. Prestaciones especiales para los grupos desfavorecidos.

Los instrumentos propuestos por la NSPS no son completamente nuevos; más bien lo que se propone es la consolidación y la extensión de la cobertura de los programas vigentes. El paquete incluye:

- asistencia social a las personas mayores, viudas, personas con discapacidad y grupos étnicos que se encuentran en peligro;
- una asignación universal de protección al hijo;
- educación gratuita hasta el grado 12 en escuelas comunitarias (gubernamentales);
- servicios básicos de asistencia sanitaria gratuitos; y
- un régimen de garantía del empleo.

La pieza que falta en el rompecabezas estratégico. De lo anterior puede concluirse que se ha realizado gran parte del trabajo fundamental en el nivel estratégico. La *Actualización 2009-2013* del NSDP y la NSPS han sido eficaces a la hora de establecer el impulso en la búsqueda de una agenda amplia hacia la inclusión social y económica de todos los ciudadanos de Camboya. A pesar de esto, se ha sostenido desde varios frentes – incluida la OIT (OIT, 2012c) – que existe la necesidad de una estrategia nacional de empleo (NES) para complementar

el marco general de planificación. Esta NES debería adoptar una perspectiva a largo plazo: ¿cómo se concibe a sí misma Camboya en un plazo de cinco a diez años? Asimismo, debería basarse en el diálogo social para establecer una plataforma común con un foco compartido. Dado que la NES se complementaría con los documentos gubernamentales estratégicos vigentes – especialmente, la NSDP *Actualización 2009-2013* y la NSPS –, su instauración y elaboración requieren una minuciosa consideración de estos documentos fundamentales, a efectos de asegurar que las iniciativas con arreglo a la NES caigan en terreno abonado.

Juntos, el NSDP y la NES pueden ser los pilares de una estrategia nacional integrada de empleo y protección social para Camboya, como se prevé en el proyecto de la OIT/UE, «Mejorar la protección social y promover el empleo».

Estructura de este capítulo. Este capítulo describe los desafíos que representa la formulación de un plan de políticas integradas de empleo y protección social en Camboya. La sección 3.2 se centra en algunos de los antecedentes económicos y de mercado laboral como bases del plan y sostiene que los problemas que afronta Camboya determinan el carácter urgente de este plan integrado. La sección 3.3 viene a ilustrar que existen de hecho fuerzas que impulsan a ese enfoque integrado de empleo y protección social, y que esas fuerzas funcionan en los ámbitos estratégico y operativo (instrumental y de aplicación). Las secciones 3.4 y 3.5 resaltan dos ejemplos en los que, con la suma de medidas, puede obtenerse más que tan sólo con sus partes constitutivas: el piso de protección social, en la sección 3.4, y la identificación de los sectores industriales con un elevado potencial económico (los futuros «diamantes del crecimiento» de Camboya), en la sección 3.5. Sin embargo, también existen algunos desafíos que superar, en particular en la coordinación de las tareas y las responsabilidades de los muchos actores implicados y en la organización de un diálogo social para apoyar las políticas integradas. En la sección 3.6 se tratan algunos de esos asuntos. La sección 3.7 aporta algunas conclusiones y recomendaciones, incluido el papel de la OIT y de otras organizaciones internacionales en el apoyo de esta evolución.

3.2. Hacia políticas integradas de empleo y protección social

Como se muestra en el cuadro 3.2, el récord del crecimiento económico de Camboya es impresionante; además, desde finales de la década de 1990 hasta aproximadamente 2007, se asoció con una reducción tangible de la pobreza. No obstante, cabe señalar que la incidencia de la pobreza siguió siendo alta, especialmente en las zonas rurales, en regiones específicas y en grupos concretos de la población. En Camboya, la participación en la fuerza de trabajo es alta en comparación con los estándares internacionales: la fuerza de trabajo total se

ha venido expandiendo en un promedio cercano al 3,3 por ciento anual, en la década pasada, con más del 25 por ciento en la actualidad, en la franja de edad de 15 a 24 años. Del mismo modo, la relación empleo-población es elevada, estimándose en el 77 por ciento. Empero, al mismo tiempo, observamos que el empleo total comprende a una gran parte de los trabajadores familiares no remunerados, la mayoría de los cuales son mujeres. De ahí que un gran porcentaje de la población tenga un ingreso situado entre el umbral más bajo (1,25 dólares de los Estados Unidos diarios) y el umbral más alto (2 dólares diarios), siendo este grupo especialmente vulnerable a las crisis económicas o a las consecuencias negativas de los acontecimientos de la vida en los ingresos.

Cuadro 3.2. Camboya: crecimiento del PIB y composición por sector, 2002-2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio 2002-08
Tasa de crecimiento del PIB global real	8,5	10,3	13,2	10,8	10,2	6,7	9,9
Agricultura, bosques y pesca	10,5	-0,9	15,7	5,5	5,0	5,7	6,8
Industria	12,1	16,6	12,7	18,3	8,4	4,0	11,9
Comercio y servicios	5,9	13,2	13,1	10,1	10,1	9,0	10,2
Composición del PIB por sector							
Agricultura, bosques y pesca	32,0	29,4	30,7	30,1	29,7	34,9	
Industria	25,0	25,6	25,0	26,2	24,9	21,1	
Comercio y servicios	38,2	39,3	39,1	38,7	38,5	38,5	

Fuente: OIT, 2012a.

Camboya no es ninguna excepción en la región y, en realidad, en el mundo. La OIT estima que en 2010, casi las dos terceras partes de la fuerza de trabajo de la región de Asia Sudoriental y el Pacífico se encontraban en una situación de empleo vulnerable (véase el cuadro 3.3). Para estas personas, las condiciones laborales suelen ser precarias. Los lugares de trabajo no están determinados, las condiciones laborales son inseguras e insalubres, los ingresos son bajos e irregulares, las jornadas de trabajo son largas y el acceso a la protección social y a los medios para la formación es inexistente. Es variable el segmento de la población trabajadora pobre (personas que son pobres a pesar de tener un trabajo) en los países de ingresos bajos y medios; descendió en el decenio pasado, pero sigue siendo elevado en algunas partes del mundo, como el Asia Meridional y el África subsahariana. En la región de Asia Sudoriental y el Pacífico, disminuyó rápidamente en la pasada década, como se muestra en el cuadro 3.4.

Cuadro 3.3. Empleo vulnerable, mundo y regiones seleccionadas, 2000, 2007 y 2010
(porcentaje de la fuerza de trabajo)

	Ambos sexos			Mujeres		
	2000	2007	2010	2000	2007	2010
Mundo	52,8	51,1	49,6	55,7	53,5	51,0
Economías desarrolladas y UE	10,8	9,9	10,0	10,2	8,6	8,5
Europa Central y Sudoriental (no UE) y CEI	25,5	20,6	20,9	25,1	20,1	20,5
Asia oriental	58,0	54,8	49,6	64,3	60,5	53,9
Asia Sudoriental y el Pacífico	65,3	62,3	62,3	70,7	67,3	66,7
Asia Meridional	80,9	80,0	78,4	88,1	86,3	84,6
América Latina y el Caribe	35,9	32,3	31,9	36,8	33,1	32,3
África subsahariana	80,7	77,6	76,9	87,6	85,5	84,7

Fuente: OIT, 2012c.

Cuadro 3.4. Trabajadores pobres, mundo y regiones seleccionadas, 2000, 2007 y 2010
(porcentaje de los empleados totales)

	<1,25 dólares EE.UU./día			< 2 dólares EE.UU./día		
	2000	2007	2010	2000	2007	2010
Mundo	26,4	16,7	15,1	45,9	33,1	30,2
Europa Central y Sudoriental (no UE) y CEI	4,6	1,8	1,4	13,0	5,5	4,8
Asia oriental	29,9	10,9	8,1	53,2	25,6	19,1
Asia Sudoriental y el Pacífico	31,1	14,5	11,4	60,5	38,3	33,0
Asia Meridional	46,7	37,8	36,8	81,2	70,8	68,7
América Latina y el Caribe	7,0	4,2	3,5	15,1	10,4	9,1
África subsahariana	54,8	43,4	39,1	75,7	67,0	63,2

Fuente: OIT, 2012c.

3.2.1. Desequilibrios del mercado laboral

A pesar del hecho de que la participación del sector primario tiene una tendencia descendente en términos relativos, la mayoría (el 71 por ciento) de los empleados aún trabaja en este sector, principalmente en la agricultura. La mayor parte del empleo puede atribuirse, por mucho (el 83 por ciento), a la economía informal, y en general, sin una seguridad del ingreso y sin derecho a las prestaciones de protección social (OIT, 2012a). En Camboya, las migraciones laborales internas

son importantes; se estima que aproximadamente un tercio de los activos son trabajadores migrantes en el servicio doméstico. Por consiguiente, mientras que la participación en la fuerza de trabajo es alta y la tasa de desempleo oficial es baja (el 1,7 por ciento de la fuerza de trabajo, en 2008), se estima que el subempleo y el desempleo estacional son altos, en particular en la economía informal.

Uno de los grandes desafíos económicos y sociales de Camboya es la creación de oportunidades de empleo para los nuevos ingresantes en la fuerza de trabajo, mientras que, al mismo tiempo, aumentan los ingresos y se eleva la productividad para la inmensa mayoría de los trabajadores empleados en las zonas rurales y en la economía informal. La continua elevada tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar ocasionará un aumento de la fuerza de trabajo en la próxima década, de una cifra estimada en 8,1 millones, en 2012, a 9,6 millones, en 2020 (OIT, 2012d).

3.2.2. Ampliación de la base productiva

Otro desafío fundamental al que se enfrenta Camboya es la necesidad de acelerar el crecimiento de la productividad y de asegurar que los beneficios de la productividad se traduzcan en mejores condiciones laborales y en salarios más altos. Camboya tiene uno de los niveles más bajos de productividad de los países de la región de Asia y el Pacífico, aproximadamente una tercera parte del promedio de los países del ASEAN, en 2008 (OIT, 2010, pág. 20). Existe un desajuste entre las calificaciones disponibles y las calificaciones requeridas. Un gran número de trabajadores carece de la capacitación que determinaría que sus esfuerzos fuesen más productivos, al tiempo que otros se encuentran constreñidos en trabajos que no utilizan sus capacidades al completo.

3.2.3. La crisis financiera y económica global, y la integración económica en la región

La crisis financiera y económica global reveló los desequilibrios estructurales de Camboya y destacó los desafíos del mercado laboral. Hasta la fecha, al igual que muchos de sus vecinos del sudeste asiático, Camboya siguió una estrategia de crecimiento basada en el trabajo y orientada a las exportaciones. Mientras que esto tuvo éxito en algunos aspectos – por ejemplo, en el rápido crecimiento de las exportaciones de ropa –, el éxito se atribuyó a un conjunto de circunstancias fortuitas que es improbable que se puedan sostener en el futuro (OIT, 2012a). La más importante de éstas es la fuerte dependencia de las inversiones directas extranjeras. Esos países de la región que tuvieron éxito en el pasado, sin embargo, organizaron su base industrial. El diseño de «vínculos regresivos y progresivos» y las políticas concomitantes encaminadas a incentivar la utilización del factor adecuado, las inversiones nacionales, la visión empresarial

y la capacitación para conquistar mercados han sido determinantes para su éxito. El desarrollo industrial requerirá una diversificación que, a su vez, es necesaria para una cartera de exportaciones diversificada. Se requiere atender al estímulo de los empresarios nacionales y, de manera específica, a las pequeñas y medianas empresas (PYME). Es necesaria una reducción de la elevada proporción de trabajadores expatriados que se encuentran en la actualidad en trabajos de alta calificación en las industrias de exportación, a través de un programa bien concebido de enseñanza a los trabajadores camboyanos de habilidades específicas. A largo plazo, la competitividad de Camboya para las exportaciones no debería residir en una mano de obra barata, sino en una mayor productividad y en una competitividad de las aptitudes profesionales. Las políticas de capacitación requerirían una mayor adaptación para reducir los desajustes en el mercado laboral.

El establecimiento de un solo mercado en el ASEAN, previsto para 2015, plantea nuevos desafíos. En 2015, habrá libertad de movimientos de los productos básicos, los servicios y el trabajo entre las economías del ASEAN, y esto dará lugar a nuevas oportunidades a los empresarios y trabajadores camboyanos para competir en los mercados internacionales. Con esta perspectiva, una fuerza de trabajo con una buena educación pasará a ser más importante que nunca.

3.2.4. Conclusión

Desde hace tiempo, el Gobierno de Camboya reconoce que el crecimiento económico por sí solo no beneficia («filtración») a los pobres. El crecimiento económico masivo de la década pasada no tuvo éxito a la hora de generar suficientes puestos de trabajo remunerados con condiciones laborales decentes para todos los camboyanos en edad de trabajar y que estaban dispuestos a trabajar. De ahí que sea evidente que no basta sólo con el crecimiento económico para evitar el subempleo: si bien brindó oportunidades a algunos, ha dejado a otros – a muchos otros, y esto incluye a un gran número de trabajadores pobres – atrás. En consecuencia, la NSPS ha priorizado el desarrollo de redes de protección social eficaces y sostenibles, centradas en los pobres y en los vulnerables. Esto resulta altamente encomiable, pero no es suficiente. Dos son los asuntos centrales para Camboya:

- aumentar la productividad a través del desarrollo de capital humano y de la satisfacción de las necesidades del mercado laboral; e
- incluir a los vulnerables y pobres en el sector formal y generar oportunidades de trabajo decente.

Esto apunta a la necesidad de una NES, porque:

- las evidencias revelan que no basta sólo con el crecimiento económico;
- a pesar de un extraordinario crecimiento del PIB durante más de una década, más del 80 por ciento de los trabajadores camboyanos carece de una buena protección frente a los riesgos de la vida; y
- Camboya se está quedando atrás respecto de otros países del ASEAN, en términos de productividad.

Existe también la necesidad de integrar esta NES en el marco estratégico D y D vigente, especialmente la NSPS. La NES servirá entonces para centrarse en generar una cantidad suficiente de empleo de calidad, esto es, oportunidades de trabajo productivo y bien remunerado para aquellos que se encuentran en la actualidad en los márgenes y para aquellos que ingresarán pronto en el mercado laboral. A este respecto, la NES puede ser el eslabón que falta en la estrategia de desarrollo de Camboya: puede dar lugar a un marco estratégico de empleo y protección social verdaderamente integrado, y puede traer consigo una de las principales prioridades del Gobierno, a saber, una reducción del número de hogares pobres y vulnerables.

3.3. ¿Cuáles son los elementos que impulsan a este marco estratégico integrado?

Pueden identificarse tres conjuntos de elementos, y en tres niveles: i) coordinación; ii) instrumentos; e iii) implementación.

3.3.1. El compromiso del Gobierno de Camboya con un marco estratégico integrado

Los dos elementos vigorosos que impulsan hacia políticas integradas de empleo y protección social en Camboya son: el compromiso del Gobierno de reducir el número de pobres y vulnerables y los acontecimientos estratégicos que se han ido estableciendo a lo largo de la pasada década, hacia ese objetivo. El Plan Nacional de Desarrollo Estratégico 2006-2010 situó la reducción de la pobreza entre las mayores prioridades nacionales. En el Plan, el Gobierno expresó la necesidad de «una atención focalizada y de unas acciones específicas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Camboya (ODMC) en la reducción de la pobreza». La *Actualización 2009-2013* del NSDP indica que crear empleo y garantizar mejores condiciones constituyen los objetivos continuos de largo plazo del Gobierno, que se dirigen a mejorar los niveles de vida de la población y, finalmente, a aliviar la pobreza y acelerar el crecimiento económico. Esto aporta el contexto y la justificación para el diseño de una política/estrategia nacional de empleo, una política que se centrará

en la promoción del empleo, en la mejora de la calidad del empleo y en la no discriminación.

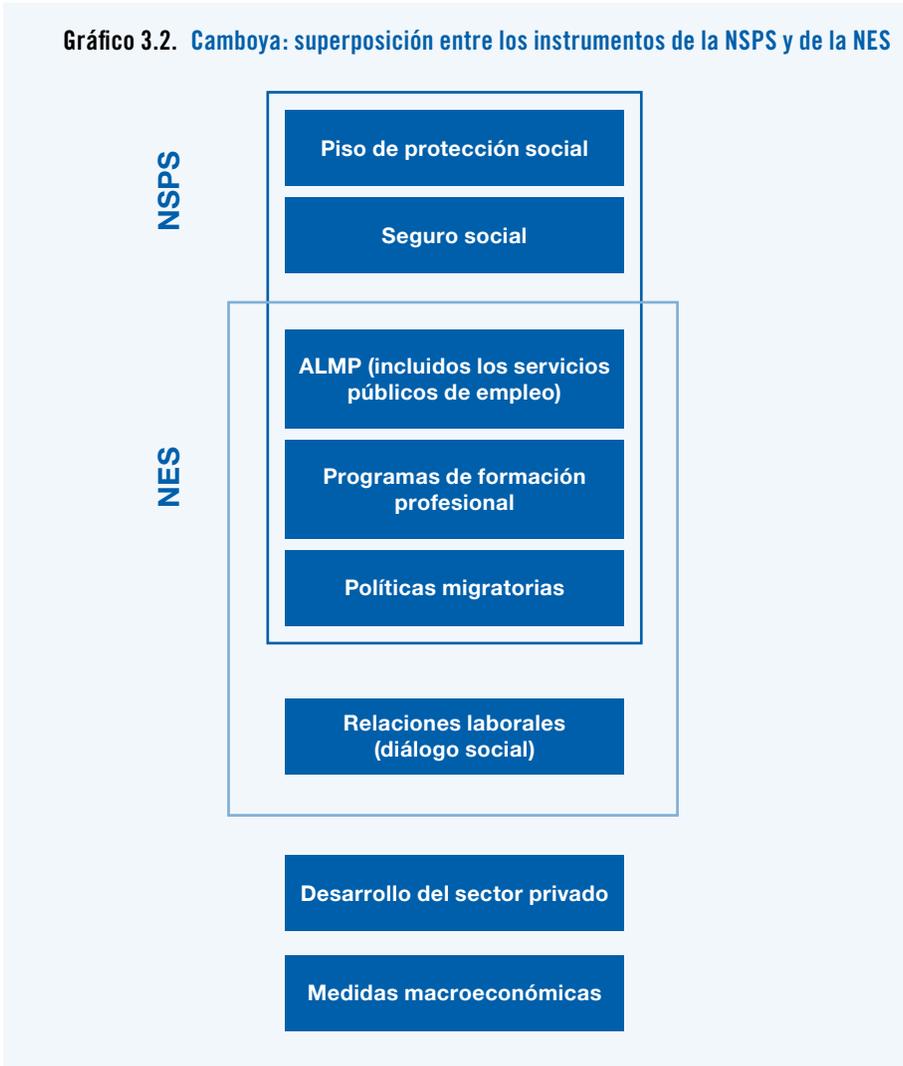
El NSDP *Actualización 2009-2013* identifica a los actores (QUIÉN es responsable), las acciones (QUÉ se emprende) y los costos (CÓMO se alcanzarán los objetivos). Con esto se intenta asegurar que las actividades ascendentes de los diversos ministerios y de otras partes interesadas se correspondan con las prioridades descendentes y con el marco financiero. Y, como se mencionó antes, la Estrategia Nacional de Protección Social (NSPS) se dirige a complementar y coordinar los planes y las estrategias de los ministerios competentes y de otros grupos de interés en el terreno de la protección social. Al respecto, el Consejo para el Desarrollo Agrícola y Rural (CARD) de alto nivel tiene el mandato de coordinar la NSPS con miras a garantizar la efectividad y la eficacia de las medidas que se seguirán de ello. La verdadera implementación de las diversas medidas será responsabilidad de los ministerios competentes. La NSPS brindará un marco general para orientar estas actividades, de manera más específica, para evitar duplicaciones o brechas; armonizar procedimientos; mejorar las capacidades de los ministerios, de los gobiernos locales y de otros organismos implicados; fortalecer los mecanismos de control y cumplimiento; y coordinar el uso de los fondos disponibles. Por consiguiente, desde la perspectiva de la gobernanza, podemos inferir que existe un potente impulso hacia un marco estratégico integrado, incluidas las políticas de protección social y de empleo.

3.3.2. Vínculos entre los distintos instrumentos

Los fuertes vínculos entre las políticas de empleo y protección social en el nivel del instrumento comprenden el segundo grupo de elementos que impulsan hacia un marco estratégico integrado y coherente. El gráfico 3.2 ilustra estos vínculos.

Estos vínculos garantizan que el trabajo en un área del marco de protección social también haga avanzar otras áreas. Por ejemplo, se incrementarán los esfuerzos orientados a un mayor acceso a la educación y a la mejora de las conexiones entre educación y mercado laboral, a través de la mejora del nivel de capital humano y de la base productiva, y se reducirá, en última instancia, el número de hogares pobres y vulnerables en Camboya. En otras palabras, la consecución del progreso en un área ejercerá efectos de filtración positivos en otras áreas.

En Camboya, el Gobierno y los interlocutores sociales reconocieron la necesidad de una reforma de la seguridad social que dé cumplimiento, con los recursos disponibles, a los requisitos sociales y económicos. A este respecto, se considera como de especial importancia la extensión de la seguridad social a los trabajadores del sector informal y a sus familias. Puede concebirse como la dimensión horizontal en un enfoque bidimensional para extender la cobertura

Gráfico 3.2. Camboya: superposición entre los instrumentos de la NSPS y de la NES

de seguridad social en Camboya. Adopta la idea de un «piso de protección social», que comprende las garantías de: i) un acceso a prestaciones básicas, que constituyen la atención de salud esencial; ii) seguridad básica del ingreso para los niños, cuyo objetivo es facilitar el acceso a la alimentación, a la educación y los cuidados; iii) seguridad básica del ingreso, para las personas en edad activa que no pueden obtener ingresos suficientes, en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y iv) seguridad básica del ingreso para las personas de edad.

Ya están instaurados en Camboya algunos acuerdos de protección social. El desafío de este enfoque horizontal será llevar a los actuales programas a

un marco más coherente, y explorar y abordar aquellos grupos de población – grupos sociales, regionales y étnicos – que no estén cubiertos por ninguno de los programas vigentes. Mucho de lo que describe la NSPS en términos de objetivos y de instrumentos a medio plazo, así como la aplicación y la supervisión, tratan de este enfoque horizontal.

Otro objetivo determinante de la NSPS es brindar oportunidades laborales a los pobres en edad de trabajar y a los vulnerables. En efecto, donde la NSPS se superpone más claramente con elementos de una posible estrategia nacional de empleo (NES) es en la adopción de las medidas de política activa de mercado laboral (ALMP), por ejemplo, los programas de obras públicas y de enseñanza y formación técnica y profesional (TVET).

Una nueva dimensión sería la extensión vertical de la cobertura del seguro social. Esto se menciona en la NSPS como un objetivo de más largo plazo. El Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT aporta una orientación a este respecto. Hasta la fecha, son varios los regímenes del seguro social con arreglo a la NSSF, al Fondo Nacional de los Veteranos (NFV) y al Fondo Nacional de la Seguridad Social para los Funcionarios Públicos (NSSFC), y existen planes para una mayor extensión en un futuro inmediato.

3.3.3. Implementación

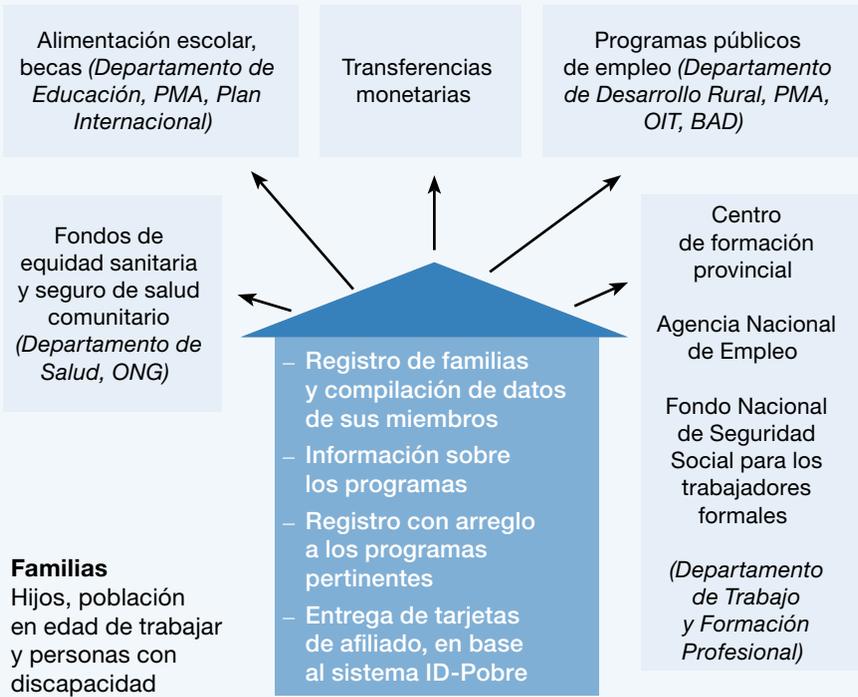
Un tercer elemento que actúa a favor de las políticas integradas de empleo y protección social es la puesta en práctica efectiva de los diversos servicios. En Camboya, la OIT pilota un mecanismo innovador que apunta a una mejor coordinación, supervisión y otorgamiento de intervenciones integradas de protección social y mercado laboral. Llamado Servicio PEOPLE (véase Schmitt, Taïeb y Satriana, 2012), se trata de una oficina dentro de las estructuras gubernamentales en el ámbito local, que se dirige a reunir los servicios de protección social y de empleo bajo un mismo techo (véase el gráfico 3.3). El Servicio PEOPLE ya ha sido adoptado como mecanismo de aplicación central de la NSPS por parte de la Unidad de Coordinación de la Protección Social del CARD.

El Servicio PEOPLE persigue cinco objetivos (Schmitt, Taïeb y Satriana, 2012):

1. Aportar un marco coherente para la implementación de la NSPS y facilitar la coordinación entre los ministerios competentes.
2. Simplificar los procedimientos y desarrollar sinergias entre los componentes de la NSPS, reducir costos y compartir tareas administrativas: registro, evaluación de la vulnerabilidad, evaluación de las calificaciones.

3. Empoderar la administración subnacional: el Servicio PEOPLE se establecerá en los distritos y las comunas/*sangkat*, y estos participarán en el diseño y la supervisión del mismo.
4. Facilitar el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación a través de una base de datos común de los beneficiarios, mediante el mecanismo llamado «ID-Pobre» (como se explica más adelante).
5. Facilitar el acceso a los regímenes de protección social vigentes a aquellas familias que carecen de acceso a la información y a los servicios. Las oficinas estarán cerca de las personas, en los distritos y las comunas.

Gráfico 3.3. Camboya: el Servicio PEOPLE



Fuente: Schmitt, Taïeb y Satriana, 2012.

El mecanismo ID-Pobre consiste en la identificación de todos los hogares pobres de Camboya y en la determinación de sus respectivas necesidades. Hasta el momento, se ha entrevistado a más del 50 por ciento de todos los hogares camboyanos. La base de datos ID-Pobre es un dispositivo útil para identificar los hogares pobres; y debería incluir, a finales de 2012, a todos los pobres de Camboya. Cabe mencionar que la falta de un mecanismo específico adecuado suele ser el principal impedimento para la introducción de prestaciones centradas en los pobres.

El Servicio PEOPLE podría ser el vínculo entre los beneficiarios que viven en las comunas y las oficinas de empleo de las ciudades. Compilaría datos sobre los solicitantes de empleo y transmitiría la información a las oficinas de empleo, a través de una base de datos integrada. Respecto de la protección social, el Servicio PEOPLE identifica a los hogares pobres, evalúa sus vulnerabilidades, los registra en los programas de protección social y empleo pertinentes, y actualiza las bases de datos relativas a la pobreza/vulnerabilidad (por ejemplo, ID-Pobre) con la información sobre la utilización de los programas de protección social y empleo.

3.4. Extensión de la protección social y establecimiento de un piso de protección social para Camboya

En la sección anterior, se analizó del proceso de reforma en la «dimensión horizontal». Esto abarcaría la consolidación de «un conjunto básico y modesto de garantías de protección social», asequible y conforme a determinadas condiciones nacionales, como se expresa en la Iniciativa del Piso de Protección Social. El piso de protección social nacional consiste en un paquete mínimo de derechos, transferencias y servicios que el Estado ha de garantizar. En esta sección, se elaborará un poco más este tema, mientras que en la sección siguiente se observará un poco más a fondo otro ámbito fundamental del marco estratégico integrado: la identificación de futuros sectores de crecimiento económico.

En la NSPS, se identificaron varias categorías de programas, como se muestra en el cuadro 3.5.

Cuadro 3.5. Camboya: objetivos estratégicos de la NSPS e intervenciones propuestas, 2011

Objetivo estratégico	Núm. ODMC	Intervenciones propuestas
1 Abordar la seguridad alimentaria y las necesidades básicas en caso de emergencia	1, 9	<ul style="list-style-type: none"> → Distribución específica de los alimentos → Distribución de los insumos agrícolas → Operaciones de apoyo en emergencias

Objetivo estratégico	Núm. ODMC	Intervenciones propuestas
2 Abordar la pobreza y la vulnerabilidad de los hijos y las madres	1, 2, 3, 4, 5	<ul style="list-style-type: none"> → Dinero en efectivo, cupones, alimentos u otras transferencias en especie para niños y mujeres en un programa integrado → Alimentación escolar, raciones para llevar a la casa → Servicios de difusión y programas de segunda oportunidad para los jóvenes que no asisten a la escuela
3 Abordar el desempleo estacional y el subempleo	1	<ul style="list-style-type: none"> → Programas nacionales de obras públicas intensivos en mano de obra → Alimentos por trabajo y dinero por trabajo
4 Promover un acceso asequible a la asistencia sanitaria para los pobres y los vulnerables	4, 5, 6	<ul style="list-style-type: none"> → Expansión de los fondos de equidad sanitaria (HEF) y del seguro de salud comunitario (CBHI)
5 Mejorar la protección social de los grupos vulnerables	1, 6, 9	<ul style="list-style-type: none"> → Servicios de asistencia social para grupos especialmente vulnerables → Transferencias sociales y pensiones sociales para las personas de edad avanzada y las personas con enfermedades y/o afecciones crónicas

Nota: ODMC = Objetivo de Desarrollo del Milenio de Camboya.

Fuente: OIT, 2012d, en base a RGC, 2011a.

3.4.1. Cálculo de costos de los objetivos estratégicos de la NSPS

La OIT ha llevado a cabo una estimación de costos de varias combinaciones de programas (OIT, 2012d). Los resultados muestran que el suministro de ayuda alimentaria a la población en situación de extrema pobreza, a través de transferencias monetarias, costaría el 2,4 por ciento del PIB a corto plazo, y bajaría al 0,7 por ciento en 2020 (véase el cuadro 3.6). La inclusión de las personas vulnerables en el régimen de transferencias monetarias costaría, ahora,

Cuadro 3.6. Cálculo de costos de las medidas de la NSPS: ayuda alimentaria y transferencias a las familias con hijos, 2012, 2016 y 2020 (porcentaje del PIB)

Programa	2012	2016	2020
Ayuda alimentaria específica (los más pobres) ¹	2,43	1,33	0,66
Ayuda alimentaria específica (todos los pobres)	4,53	2,63	1,48
Transferencias monetarias específicas (familias pobres con hijos) ²	0,95	0,56	0,31
Transferencias monetarias universales (todas las familias con hijos)	3,77	2,89	2,33

Notas: ¹Los más pobres, corresponden a ID-1; todos los pobres, corresponden a ID-1 y 2 (incluidos los vulnerables).

²Incluye todas las transferencias a las mujeres embarazadas, a los hijos de entre 2 y 4 años de edad y a los hijos que están en la escuela primaria.

Fuente: Cálculo de la OIT, 2012d.

el 4,5 por ciento del PIB, disminuyendo a un estimado 1,5 por ciento en 2020. Se cuenta con varias opciones para los regímenes de transferencias monetarias a las familias con hijos pequeños (apoyo al ingreso para mujeres embarazadas y varias opciones para las asignaciones por hijos a cargo), junto con un estimado 1 por ciento del PIB a corto plazo, nivelándose en el 0,3 por ciento hacia 2020, si se centra en las familias pobres.

Otras opciones para la extensión horizontal de la protección social incluirían las pensiones sociales para los grupos vulnerables, como las personas de edad avanzada y las personas con discapacidad. Existe una distinción entre las pensiones sociales de vejez específicas (para los pobres) y las pensiones sociales de vejez universales (véase el cuadro 3.7). Los costos de la opción específica irían desde el 0,1 por ciento y el 0,5 por ciento del PIB a corto plazo, hasta menos del 0,05 por ciento al 0,2 por ciento a más largo plazo, dependiendo de la edad que da derecho a pensión y de la tasa de sustitución de la prestación (el nivel de la prestación en su relación con el nivel del ingreso de subsistencia). En el caso del paquete universal, esto oscilaría entre el 0,9 y el 2,2 por ciento a corto plazo, y el 0,7 y el 1,7 por ciento, a más largo plazo, dependiendo nuevamente de los mismos parámetros. Por último, las pensiones sociales para las personas con discapacidad oscilarían entre el 0,1 y el 0,4 por ciento a corto plazo y menos del 0,05 y el 0,25 por ciento a más largo plazo, volviendo a depender de si el régimen es específico o universal.

Cuadro 3.7. Cálculo de costos de las medidas de la NSPS: pensiones de vejez y transferencias a las personas con discapacidad, 2012, 2016 y 2020 (porcentaje del PIB)

Programa	2012	2016	2020
Pensiones de vejez específicas (todos los pobres) ¹	0,50	0,33	0,21
Pensiones de vejez universales ²	1,39	1,22	1,10
Apoyo al ingreso específico para las personas con discapacidad (todos los pobres)	0,10	0,06	0,03
Apoyo al ingreso universal para las personas con discapacidad	0,42	0,32	0,25

Notas: ¹Todos los pobres a partir de los 60 años de edad. ²Universales, a partir de los 65 años de edad.
Fuente: OIT, 2012d.

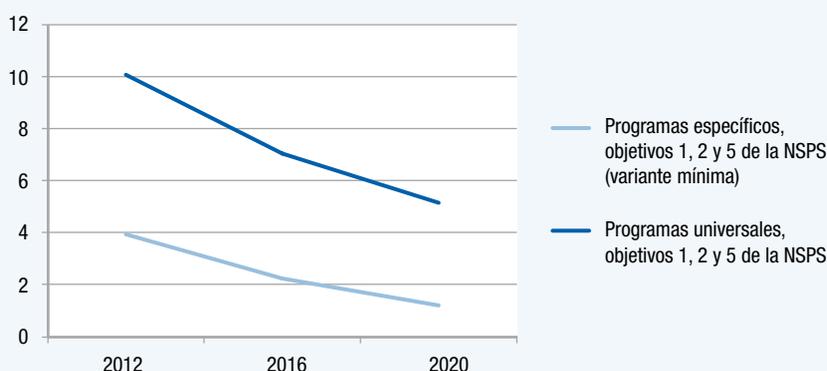
En conjunto, los costos estimados de todos estos regímenes, con arreglo a los objetivos 1, 2 y 5 de la NSPS, rondarían el 10 por ciento del PIB, en la variante más generosa, al introducirse en 2012. Se estima que estos costos disminuirían al 5 por ciento del PIB, a finales del período de proyección en 2020. Los regímenes de prestaciones específicos, en lugar de universales, costarían una parte considerablemente menor del PIB (véanse el cuadro 3.8 y el gráfico 3.4).

Cuadro 3.8. Cálculo de costos de las medidas de la NSPS: gastos agregados para los objetivos 1, 2 y 5, 2012, 2016 y 2020 (porcentaje del PIB)

Programa	2012	2016	2020
Programas específicos, objetivos 1, 2 y 5 (variante mínima) de la NSPS	3,98	2,28	1,21
Programas universales, objetivos 1, 2 y 5 de la NSPS	10,11	7,06	5,16

Fuente: Cálculo de la OIT, 2012d.

Gráfico 3.4. Cálculo de costos de las medidas de la NSPS: gastos agregados para los objetivos 1, 2 y 5, 2012-2020 (porcentaje del PIB)



3.4.2. Cálculo de costos de la protección social de la salud

Los fondos destinados a alcanzar la equidad sanitaria (HEF) constituyen un mecanismo a favor de los pobres. En la actualidad, son los más extendidos y constituyen la forma más eficaz de protección social de la salud otorgada en Camboya, junto con el régimen de exención de cuotas (Taïeb et al. 2012). Funcionan en la actualidad 44 HEF en 23 provincias y en la ciudad de Phnom Penh. Los civiles identificados como pobres por el sistema nacional específico de ID-Pobres tienen derecho a utilizar los servicios de salud que necesitan, con carácter gratuito en el lugar de utilización. Los HEF son financiados por los donantes.

La OIT (2012d) calculó los costos de extensión de la cobertura de los HEF a todos los pobres a escala nacional. El costo total se estimó en 13,7 millones de dólares de los Estados Unidos para el año 2012, una cuantía equivalente a aproximadamente el 0,1 por ciento del PIB (véase el cuadro 3.9). Se proyecta que el costo relativo de la extensión de la cobertura de los HEF disminuya al

0,06 por ciento del PIB en el año 2020, debido a un descenso esperado de la pobreza y a la asunción del crecimiento sostenido del PIB a lo largo del período. Se proyecta que el costo medio per cápita de la cobertura de los HEF aumente de 3,97 dólares de los Estados Unidos, en 2012, a 8,85 dólares, en el año 2020, debido a un supuesto incremento en la utilización y teniéndose en cuenta la inflación (*Ibid.*)

Cuadro 3.9. Cálculo de costos de las medidas de la NSPS: extensión de la protección social de la salud, 2012, 2016 y 2020 (porcentaje del PIB)

Programa	2012	2016	2020
Extensión de la protección social de la salud (todos los pobres)	0,10	0,09	0,06

Fuente: OIT, 2012d.

3.4.3. Cálculo de costos de los programas de obras públicas

Los Programas de Obras Públicas (PWP) contribuyen al desarrollo de la infraestructura rural, al tiempo que suministran ingresos. Esto contribuirá al logro de algunos ODM relacionados con la salud, la educación y la ayuda al ingreso para los hogares pobres y vulnerables. La mejora de la infraestructura se traduce en un mayor acceso a los servicios económicos y sociales, y ejerce un impacto directo en la inscripción escolar, en el uso de los servicios de salud y en el acceso a los mercados y a los servicios gubernamentales. Los PWP pueden atender algunas de las demandas y necesidades de rehabilitación o de construcción de infraestructuras rurales. El mantenimiento de la infraestructura pública de Camboya atraviesa una carencia crónica de financiación. Los PWP pueden contribuir a llenar el vacío de la financiación y abordar las necesidades del mantenimiento de rutina de las carreteras, los canales de riego, las estructuras de protección de las inundaciones y los edificios públicos.

Camboya tiene un considerable historial en la implementación de programas de trabajo a cambio de dinero o de alimentos. Los programas de trabajo a cambio de alimentos se vienen aplicando desde 1993. La experiencia y los conocimientos especializados en la puesta en práctica de estos programas pueden utilizarse para un PWP.

La OIT (2012d) también calculó los costos estimados de dos opciones para la introducción de programas de obras públicas. La primera se centra en aquellos que se encuentran en situación de extrema pobreza; y la segunda, en las categorías vulnerables (ID-Pobre 1 e ID-Pobre 1 y 2, respectivamente). Esto significaría que apenas más de 42 000 hogares o 75 000 hogares, respectivamente, se beneficiarían del régimen, en 2012. El salario por día se supuso en 2,50 dólares de los Estados Unidos. Los costos estimados de ambas opciones serían del 0,14 por ciento o del 0,26 por ciento del

PIB, en 2012, descendiendo al 0,05 o al 0,11 por ciento del PIB hacia 2020 (cuadro 3.10).

Cuadro 3.10. Cálculo de costos de las medidas de la NSPS: programas de obras públicas, 2012, 2016 y 2020 (porcentaje del PIB)

Programa	2012	2016	2020
Programa específico de obras públicas (los más pobres)	0,14	0,09	0,05
Programa específico de obras públicas (todos los pobres)	0,26	0,17	0,11

Fuente: ILO, 2012d.

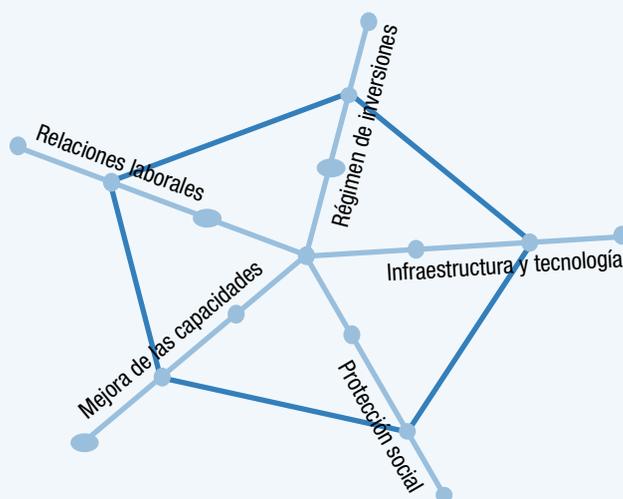
3.5 Desarrollo de «diamantes del crecimiento»

Un elemento importante en la NES podría ser la identificación de «diamantes del crecimiento», sectores económicos de los que Camboya podría obtener una ventaja competitiva en un futuro próximo o más lejano. La obtención de esta ventaja competitiva requeriría una cuidadosa coordinación de políticas centradas en estos sectores.

Por «ventaja competitiva» no queremos significar dotaciones comparativamente estáticas como esos recursos naturales (fuentes de combustible, abundancia de tierras de cultivo) o bajos costos de los factores (bajos costos salariales) que permiten que los países produzcan durante algún tiempo a costos más bajos que otros países. Es necesario que se generen ventajas competitivas y se requiere un cuidado constante. Ejemplos bien conocidos son las ventajas competitivas adquiridas por economías como las de la República de Corea y Taiwán (China), en términos de industrias que requieren una capacitación intensiva. No se disponía de mano de obra calificada cuando los países iniciaron su despegue económico. Se requirió un gran y concertado esfuerzo en cuanto a la planificación y a la movilización de recursos para desarrollar el capital humano requerido, y el cometido del Gobierno en la facilitación de esto fue determinante para el éxito de estas economías. Hubo una combinación de políticas gubernamentales dirigidas a la mejora de la capacitación (educación), al clima de inversiones (políticas de desgravaciones fiscales y de flexibilidad reglamentaria), a la mejora de la infraestructura (construcción de puertos, logísticas de transporte) y a varias políticas sociales que fueron los motores del crecimiento de la productividad.

Un elemento importante del concepto de «diamante del crecimiento» es que ayuda a concentrar y coordinar las políticas dentro de varios ministerios y en diferentes áreas. Los diamantes del crecimiento aportan un enfoque: pueden fijarse metas y definirse objetivos. El gráfico 3.5 aporta una ilustración.

Gráfico 3.5. El «diamante del crecimiento» y sus dimensiones



En los cinco ejes del diamante se definen las principales áreas en materia de políticas. Por ejemplo, en un marco estratégico integrado de empleo y protección social, pueden identificarse las cinco dimensiones siguientes: i) el régimen de inversiones, que incluyen las diversas reglamentaciones y los incentivos fiscales que se dirigen a estimular la inversión en un determinado sector; ii) las mejoras de la infraestructura y de la tecnología; iii) los regímenes y programas de protección social, tanto universales como adaptados al sector específico (por ejemplo, los regímenes del seguro social); iv) los programas de mejora de las capacidades (por ejemplo, los programas TVET); y v) el régimen de relaciones laborales.

Juntas, las cinco dimensiones constituirían una agenda estratégica para un sector específico. Los objetivos pueden formularse y los progresos medirse en cada dimensión, como se muestra en el gráfico 3.5, donde los diversos puntos sobre los ejes representan los objetivos.

La identificación de los futuros diamantes del crecimiento de Camboya es una tarea que podría ser asumida en la NES. Varios sectores económicos tienen el potencial de convertirse en diamantes del crecimiento: la producción de arroz, la industria de fabricación de seda, las plantaciones de caucho, el sector agroindustrial y el sector de la hostelería, por no mencionar sino unos pocos. Contar con PYME extendidas por los sectores podría constituirse en un foco en sí mismo. El cuadro 3.11 muestra las diversas dimensiones (las ramas/ los ejes del diamante del crecimiento) para el sector de producción de arroz.

Cuadro 3.11. Aplicación del concepto de diamante del crecimiento al sector de la producción de arroz en Camboya

Rama del diamante	Ejemplo	Servicios de protección social y empleo (NSPS/ES)
Condiciones técnicas	Desarrollo de la infraestructura de riego, a través de PWP	PWP
Condiciones económicas y limitaciones legales	Acceso a la seguridad de la tierra (ejecución de la reforma agraria) y a los bienes (capital/máquinas)	Seguridad del ingreso para aquellos que están en edad de trabajar
Exigencias sociales	Establecimiento de un banco de arroz que compraría/almacenaría/vendería la producción y que facilitaría los ingresos de los productores de arroz	Seguridad del ingreso para aquellos que están en edad de trabajar
Requisitos de capital humano	Desarrollo de las capacidades (técnicas, de marketing, etc.)	Formación profesional
Condiciones económicas y exigencias sociales	Vínculos con mercados locales, como hoteles y escuelas (a través del programa de alimentación escolar); exención de impuestos para facilitar las exportaciones	Programas de alimentación escolar Seguridad del ingreso para aquellos que están en edad de trabajar

Fuente: Schmitt, Taieb y Satriana, 2012.

Es en la identificación de estos diamantes del crecimiento y en la evaluación de la necesidad de que estos sectores desarrollen su potencial económico que la NES podría contribuir, con un sentido muy práctico, al marco estratégico vigente.

En primer término, se requeriría una evaluación en cuanto al potencial del mercado (la futura magnitud del potencial) para cada sector específico. Posteriormente, puede realizarse una evaluación de las necesidades, incluyendo:

- *La identificación de condiciones técnicas facilitadoras.* ¿Cuáles son las actuales deficiencias tecnológicas y de infraestructura del sector? ¿Qué se requiere para salvar estas diferencias y permitir que el sector materialice su potencial?
- *La identificación de condiciones económicas propicias.* ¿Cuál es el actual clima de las inversiones, qué políticas actuales se establecen y qué se hace en términos de incentivos y de seguridad para atraer a los inversores nacionales y extranjeros al sector? ¿Cómo puede incentivarse el espíritu empresarial? ¿Qué supone esto en términos de restricciones crediticias?
- *La identificación de restricciones legales e institucionales.* ¿Cuáles son los obstáculos en términos de legislación y de organización institucional que inciden en la movilización de los recursos requeridos?

- *La identificación de los requisitos sociales.* ¿Cuáles son las vulnerabilidades en este sector específico? ¿Hay condiciones laborales precarias?, y ¿cuáles son? ¿Qué conlleva establecer una norma de trabajo decente en este sector?
- *La identificación de los requisitos del capital humano.* ¿Cuáles son las calificaciones requeridas y dónde existen brechas a este respecto?

Dando un seguimiento a esta identificación de las necesidades, puede elaborarse una hoja de ruta detallada que aborde todos estos asuntos. Esta hoja de ruta debería discutirse con los grupos de interés y traducirse en el plan operativo con acciones para los diferentes actores. A este respecto, deberían formarse comisiones o «plataformas» específicas por sector para dirigir/coordinar las operaciones, compuestas de representantes de los varios ministerios competentes implicados, así como de los interlocutores sociales.

Es necesario definir los indicadores a lo largo de las diversas dimensiones del diamante del crecimiento que ayuden, no sólo a revelar las disparidades entre la situación actual y el objetivo de 2020, sino también a fijar los objetivos en cada una de estas dimensiones. A medida que se van alcanzando estos objetivos y que cada sector va desarrollando su potencial de crecimiento, el diamante se agranda con el tiempo (de manera similar a un gráfico de radar).

3.6. ¿Cuáles son los desafíos que han de superarse?

3.6.1. Desafíos institucionales y de implementación

En su NSPS, el Gobierno identificó algunas restricciones institucionales y de implementación respecto del otorgamiento efectivo y eficaz de la protección social. Esta lista incluye lo siguiente:

- agendas que suelen ser reglas para las prioridades inmediatas y no una visión a largo plazo;
- un débil desarrollo en el nivel de los gobiernos locales para aplicar medidas;
- una limitada coordinación que da lugar a disparidades/duplicaciones en la cobertura;
- una falta de cobertura geográfica universal y una escasa priorización de las áreas;
- programas *ad hoc*, poco seguimiento de los impactos;
- ausencia de mecanismos de retroalimentación, gobernanza no transparente; y
- una insuficiente coordinación de las contribuciones a la financiación.

Mientras que el CARD tiene el mandato de coordinar la NSPS, con miras a asegurar la eficiencia y la eficacia de las medidas que le seguirán, la verdadera implementación de las diversas medidas corresponderá a los ministerios competentes. La NSPS debería aportar un marco general para orientar estas actividades, de manera más específica, evitar duplicaciones o disparidades; armonizar los procedimientos; reforzar las capacidades en los ministerios, en los gobiernos locales y en otros organismos implicados; fortalecer los mecanismos de control y cumplimiento; y coordinar la utilización de los fondos disponibles.

No es difícil darse cuenta de que la aplicación de la NSPS es una empresa sumamente exigente. Ello lo será aún más después de que se haya formulado la NES, esto es, una estrategia integrada de empleo y protección social. Las actividades en relación con la NES requerirán una coordinación e integración en el nivel operativo con las actividades relativas a la NSPS.

Los ministerios competentes aplicarían sus propias políticas a través de las instituciones y de los organismos pertinentes:

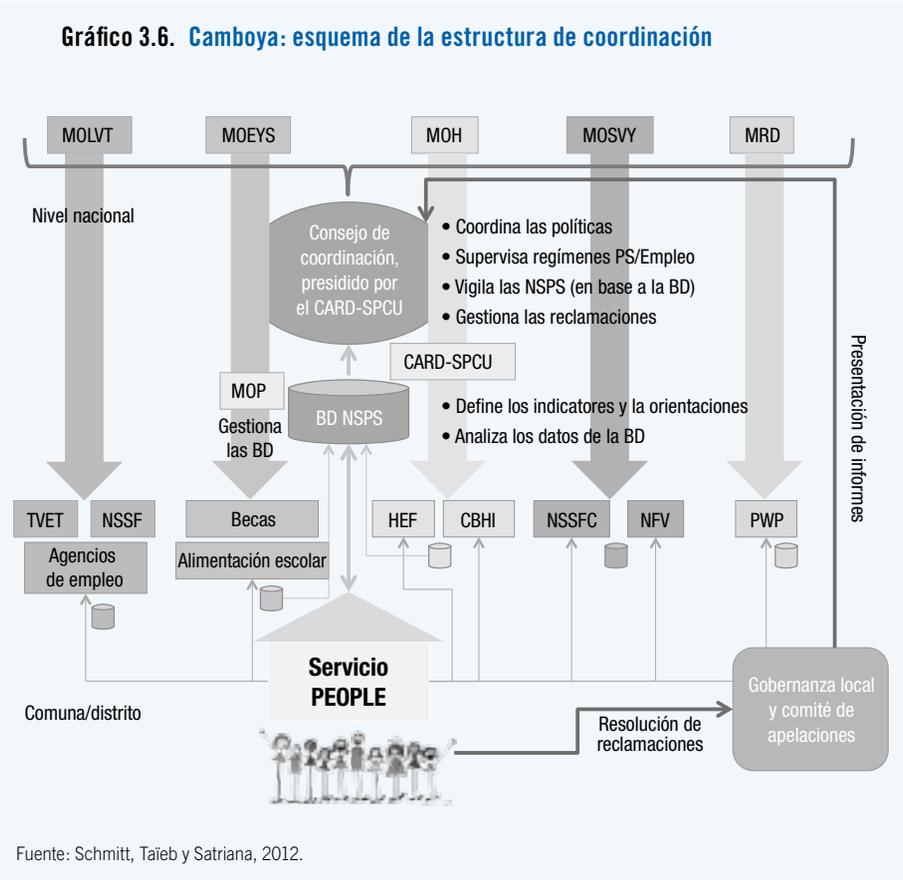
- Ministerio de Trabajo y Formación Profesional (MOLVT) → NTB, TVET, NEA, oficinas de empleo, NSSF
- Ministerio de Educación, Juventud y Deportes (MOEYS) → becas y alimentación escolar
- Ministerio de Salud (MOH) → HEF, CBHI
- Ministerio de Asuntos Sociales, Veteranos y Rehabilitación de los Jóvenes (MOSVY) → NSSFC, NFV
- Ministerio de Desarrollo Rural (MRD) → PWP

Esto requerirá el establecimiento de una plataforma o comisión de coordinación en el ámbito nacional, esto es, ministerial. Esta plataforma debería estar constituida por representantes de todos los ministerios competentes (éste es el grupo de trabajo de protección social: 11 ministerios competentes) y por representantes de los gobernadores provinciales y de los beneficiarios finales.

Las funciones de la comisión incluirían la participación en la información y en la coordinación de las políticas, el establecimiento de una lista de indicadores para supervisar la NSPS/NES y la extensión de la cobertura, y la instauración de protocolos de evaluación respecto del impacto de la NSPS/NES integrada en la reducción de la pobreza, el empleo productivo y remunerado y otros indicadores. La comisión utilizaría la información de la base de datos consolidada gestionada por el Ministerio de Planificación (MOP).

¿Quién dirigiría esta comisión? Una opción podría ser que estuviera presidida por la Unidad de Coordinación de la Protección Social del CARD (CARD-SPCU). Pero, ¿se confiaría en el CARD-SPCU para dirigir una comisión que supervisara a la Oficina Nacional de Empleo (NEA) y a la NSSF,

por ejemplo? El gráfico 3.6 supone que se trata de este caso. Sin embargo, esto podría no ser evidente para todos los grupos de interés implicados.



3.6.2. El papel de los interlocutores sociales

El diálogo social es clave para el éxito de una estrategia integrada de empleo y protección social. Se identificó anteriormente en este capítulo (sección 3.2), como asuntos centrales para Camboya, lo siguiente:

- aumentar la productividad, a través de la creación de capital humano y de la satisfacción de las necesidades del mercado laboral; e
- incluir a las personas vulnerables y pobres en el sector formal, y generar oportunidades de trabajo decente.

Para lograr esto, es indispensable la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, al menos en las siguientes áreas:

- identificar los sectores prioritarios (los «diamantes del crecimiento»);
- identificar las necesidades en estos sectores;
- identificar las organizaciones interesadas (en el nivel adecuado);
- formular los ingredientes para la NES, es decir, las áreas que debería examinar la NES; y
- definir los indicadores, fijar los objetivos y evaluar los progresos.

Se trata de saber cuáles son los sectores económicos que podrían desarrollarse en lo que se ha llamado «diamantes del crecimiento», esto es, ¿cuáles son los sectores con un elevado potencial para el desarrollo económico? Esto requeriría decisiones en el nivel de la planificación nacional (MOP/MEF/SNEC) y debería vincularse con la agenda de planificación principal: la *Actualización 2009-2013* del NSDP y la estructura de coordinación que se estableció con arreglo a ese marco.

El nivel de organización adecuado es el sector. Para la identificación de las necesidades del sector y la movilización de las partes interesadas, será esencial una plataforma efectiva para el diálogo social. Es necesario que los representantes que participan en la plataforma tengan un mandato claro. Esto podría requerir una racionalización de varias organizaciones representativas y, dado el gran número de esas organizaciones existentes en la actualidad, no será una tarea sencilla. Y, lo que es más importante, requerirá un entorno de confianza mutua que no parece existir en la actualidad en las relaciones laborales de Camboya. Al parecer, se cuenta con una plataforma para el diálogo social a nivel central, como se experimentó durante el diálogo nacional que se organizó en Phnom Penh, en marzo de 2012. Sin embargo, cuando se consultó a algunas organizaciones durante los preparativos de este diálogo nacional, la delegación de la OIT se encontró con algunos claros ejemplos de desconfianza en los niveles más inferiores de la organización industrial y se produjeron incluso informes de situaciones abiertamente hostiles a nivel de la planta de producción, que ocasionaron víctimas mortales. En consecuencia, parece que se requieren aún grandes esfuerzos en cuanto a la inversión en la confianza mutua y en la formación de los representantes de los trabajadores y de los empleadores para preparar un diálogo social eficaz.

En lo que atañe a las políticas reales, tanto en el ámbito nacional como en los ámbitos sectoriales, se requiere la elaboración de planes para hacer frente a los actuales desafíos y salvar las distancias entre presente y futuro. Es determinante, en estos planes de acción concertados, atender a las demandas del mercado laboral, tanto a la demanda presente como a la futura.

3.6.3. Enseñanza y formación profesionales (TVET)

Además de los niveles de coordinación y de diálogo social, existen importantes desafíos a nivel operativo. Algunos de estos desafíos pueden demostrarse a

través del ejemplo de la red de formación profesional (TVET) en relación con las necesidades del mercado laboral.

El programa de TVET, junto con las obras públicas, es un pilar relevante para la estrategia de desarrollo de Camboya. El recuadro 3.1, extraído de un reciente informe de la OIT (Taïeb et al, 2012), ilustra algunas de las dificultades que tienen que resolverse en el nivel operativo, antes de que las medidas de empleo y protección social puedan funcionar satisfactoriamente.

Recuadro 3.1. Programas de TVET en Camboya: algunos desafíos

- *Hacer atractivos los TVET para los estudiantes.* Los estudiantes son reticentes a inscribirse en programas de formación, en la medida en que muchos de ellos hacen frente a problemas económicos a corto plazo y no pueden asumir el costo de oportunidad de la formación y la enseñanza profesionales. Además, no se proporciona comida ni alojamiento durante la formación, lo que incrementa los costos para los beneficiarios. Los centros de formación profesional no pueden, en consecuencia, atraer a esas personas, que serían las que probablemente más los necesitaran y se beneficiaran de los TVET: los desempleados, los subempleados, los desfavorecidos, los marginados. Además, desde la perspectiva de los estudiantes, el estatuto de un título o certificado de TVET tampoco se considera valioso como título académico, al tiempo que, desde la perspectiva industrial de los TVET, se considera de gran valor, dado que es el TVET y no las universidades, el que imparte una capacitación profesional, técnica o de ingeniería.
- *Hacer que los programas TVET se adapten más a las necesidades del mercado laboral.* La mayoría de los cursos impartidos se dirigen a desarrollar las capacidades sin estar vinculados con los empleadores o las industrias. Casi siempre, las industrias y las empresas prefieren realizar su propia formación cuando contratan empleados. Como consecuencia, los programas TVET pueden no responder a las expectativas del mercado laboral.
- *Hacer que el TVET aborde los requisitos inmediatos de capacitación de las PYME.* Existe un déficit de programas que enseñen las habilidades empresariales que son de utilidad para dar inicio a PYME. Además, no se cuenta con un apoyo económico para la creación de microempresas, a pesar del hecho de que es ésta una de las prioridades de la *Actualización 2009-2013* del NSDP.
- *Establecer una acreditación y un reconocimiento internacional de los títulos.*
- *Establecer un acceso a los medios de los TVET a escala nacional.* Los centros de formación profesional suelen estar en las ciudades. Como consecuencia, es probable que las personas que viven fuera de las ciudades no asistan a los programas en el lugar correspondiente, tanto más cuanto que no se cubren los gastos de transporte. Asimismo, la mayoría de los centros de formación públicos carecen de medios, no funcionando bien la mayor parte de los medios existentes y necesitando una importante revitalización. Además, los salarios del personal de formación no están en consonancia con su capacitación, ni se suministra a los docentes alojamiento, medios de transporte o asignaciones.

Fuente: Taïeb et al., 2012.

3.7. Conclusión

El récord de crecimiento de Camboya a lo largo de la década pasada ha sido extraordinario y se asoció a una tangible reducción del número de pobres y de vulnerables. No obstante, un gran porcentaje de la población tiene bajos ingresos y es especialmente vulnerable a las crisis económicas o a las consecuencias negativas de los acontecimientos de la vida en los ingresos. Los asuntos centrales para Camboya son: i) aumentar la productividad, a través de la creación de capital humano y de la satisfacción de las necesidades del mercado laboral; y ii) incluir a las personas vulnerables y pobres en el sector formal y generar oportunidades de trabajo decente. A pesar de la elevada participación en la fuerza de trabajo y de una tasa oficial de desempleo sumamente baja, la década pasada de masivo crecimiento económico no tuvo éxito en proporcionar suficientes puestos de trabajo remunerados con condiciones laborales decentes para todos los camboyanos que se encuentran en edad de trabajar y que estarían dispuestos a trabajar. De ahí que sea evidente que, para evitar el subempleo, no basta únicamente con el crecimiento económico. Los grandes desafíos económicos y sociales para el próximo decenio incluirán la creación de oportunidades de empleo para los nuevos ingresantes en la fuerza de trabajo, la aceleración del crecimiento de la productividad y la garantía de que las ganancias de la productividad redunden en mejores condiciones laborales y en salarios más elevados.

La agenda global del Gobierno para la planificación y el desarrollo económicos quedó establecida en dos importantes documentos: *Rectangular Strategy for Growth, Employment, Equity and Efficiency Phase II* y *National Strategic Development Plan (NSDP) Update 2009-2013*, aportando este último la hoja de ruta para la implementación del primero. Con respecto a la protección social, esta agenda se elaboró más en la Estrategia Nacional de Protección Social (NSPS), que complementa y coordina los planes y las estrategias de los ministerios competentes y de otras partes interesadas en el área de la protección social. El Consejo para el Desarrollo Agrícola y Rural (CARD) está a cargo de la coordinación del desarrollo de la NSPS. La NSPS ha priorizado el desarrollo de redes de protección social eficaces y sostenibles, centradas en las personas pobres y en las personas vulnerables. Esto aborda seguramente una necesidad pero, a efectos de complementar el marco de planificación, se afirmó que existe la necesidad de una estrategia nacional de empleo (NES). Juntos, el NSDP y la NES podrían ser los pilares de una estrategia nacional de empleo y protección social integrada para Camboya, como se prevé en el proyecto «Mejorar la protección social y promover el empleo».

Elementos que impulsan un enfoque integrado. ¿Cuáles son los elementos que impulsan a favor de este enfoque integrado? Este capítulo identificó tres

tipos de elementos que funcionan en tres niveles diferentes. Desde la perspectiva de la gobernanza, podemos concluir, a partir de los documentos estratégicos mencionados en el párrafo anterior, que se estableció un motor potente hacia un marco estratégico integrado, que incluye las políticas de protección social y empleo.

El segundo elemento es el estrecho vínculo entre las políticas de empleo y protección social a nivel instrumental. Esto significa que, al trabajar en el campo de las políticas sociales, también se trabajará en beneficio de otras áreas. Dos de esas áreas que se elaboraron en este capítulo son la extensión horizontal de los programas de protección social al piso de protección social, y la identificación y el desarrollo de los futuros diamantes del crecimiento. El último podría contribuir a concentrar y coordinar las políticas dentro de varios ministerios, desde una perspectiva de sector industrial, brindando un foco y facilitando la fijación de metas y la definición de objetivos.

El tercer elemento que impulsa hacia políticas integradas se encuentra en la verdadera implementación de varios servicios en el terreno. Aquí, la OIT pilota un mecanismo innovador que apunta a una mejor coordinación y supervisión, y a brindar una protección social e intervenciones del mercado laboral, el Servicio PEOPLE. Éste podría convertirse en el vínculo entre los beneficiarios en el nivel de comuna/*sangkat* y las oficinas de empleo de las ciudades.

Elementos que obstaculizan un enfoque integrado. ¿Cuáles son los desafíos que es necesario superar? En este capítulo, se sostuvo que existen, al menos, tres. El primero es el asunto de quiénes deberían tomar la iniciativa en la coordinación de un enfoque integrado. El CARD parece un candidato evidente, pero ello podría no estar claro para todas las partes interesadas implicadas. Podría significar que el CARD coordinara las organizaciones que se encuentran en la actualidad fuera de su mandato. Cuando dejamos Camboya, en marzo de 2012, tras el diálogo nacional, se nos dijo que el Gobierno, con miras a la formulación de una estrategia de empleo, tiene planes de establecer una comisión interministerial que tendría a la MOLVT como su secretaria. Queda por ver cómo esta nueva comisión y el CARD van a cooperar para llegar a un enfoque integrado.

El segundo asunto es el diálogo social, que es determinante para el éxito del enfoque integrado. Surge con claridad que es indispensable la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en la definición de los problemas y las soluciones. Sin embargo, esto requerirá un entorno de confianza mutua que no parece existir en la actualidad en las relaciones laborales de Camboya. Aún quedan por delante importantes esfuerzos en cuanto a la inversión en confianza y en la formación de los representantes de los trabajadores y de los empleadores, para prepararse de cara a un diálogo social eficaz en los niveles subcentrales (sector industrial y empresa).

El tercer desafío que requiere abordarse está inserto en las numerosas deficiencias presentes en los actuales programas. Programas que, como el TVET, no fueron diseñados desde una perspectiva integrada de empleo y protección social, y que a menudo tienen bastantes objetivos unidimensionales. En consecuencia, el desafío será el rediseño de muchos de los programas vigentes, para asegurar que su alcance sea multidimensional.

Próximas medidas. Las próximas medidas que utilicen las contribuciones del proyecto OIT/UE, incluirían estudios a fondo sobre temas especiales como los sectores rurales, las oportunidades para las migraciones legales y protegidas, la identificación del sector de las mejores prácticas y las macropolíticas, y las carencias de capacitación. Estas contribuciones podrían ser valiosas para el Gobierno y los interlocutores sociales en su identificación de las necesidades sectoriales, con miras a llegar a los diamantes del crecimiento de Camboya. Es necesario definir los indicadores para la fijación de objetivos que supervisen los progresos. Se requiere la elaboración de programas de formación que puedan facilitar más el diálogo social en el nivel subnacional.

Con respecto a la protección social, la OIT seguirá comprometida con la elaboración de la NSPS y apoyaría su implementación. La puesta en práctica del Servicio PEOPLE constituye una nueva esfera en la que la participación de la OIT tiene un claro valor añadido. Entre las prioridades identificadas en el terreno de la gobernanza se encuentran la clarificación del cometido de las instituciones subnacionales en la protección social, la formalización de mecanismos de notificación de las administraciones locales al nivel central, la creación de un sistema de gestión de la información para las políticas sociales que se sustente en las bases de datos vigentes, y un mecanismo de control. Por último, pero no menos importante, una mayor extensión de la protección social (tanto en dirección horizontal como en dirección vertical) es un área objetivo. Un ejemplo de ello es la solicitud del Gobierno de apoyar la aplicación del Programa Social para la Salud de la NSSF a los trabajadores del sector privado.

Los representantes de los dos departamentos interesados de la OIT en el diálogo nacional, que se celebró en Phnom Penh, en marzo de 2012, también se manifestaron a favor de la adopción de estas próximas medidas. La recomendación de la OIT – en consonancia con el mensaje general de este capítulo – será que hay que asegurarse de que estas dos vías sigan estando integradas.

Referencias

- Gobierno Real de Camboya (RGC). 2009. *The Rectangular Strategy for Growth, Employment, Equity and Efficiency, Phase II*. Phnom Penh.
- . 2011a. *National Social Protection Strategy for the Poor and Vulnerable*, preparado por el Consejo para la Agricultura y el Desarrollo Rural (CARD). Phnom Penh.
- . 2011b. *Mid-Term Review on National Strategic Development Plan, Update 2009–2013*. Phnom Penh.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2010. *Labour and Social Trends in ASEAN 2010: Sustaining recovery and development through decent work*. Bangkok.
- . 2012a. *Cambodia: Social protection expenditure and performance review*. ILO/EU/Cambodia/R.4. Ginebra.
- . 2012b. *Cambodia: Toward a national employment strategy for sustained poverty reduction*. ILO/EU/Cambodia/R.8. Ginebra.
- . 2012c. *Global Employment Trends 2012: Preventing a deeper jobs crisis*. Ginebra.
- . 2012d. *Cambodia: Financial assessment of the National Social Protection Strategy for the poor and vulnerable*. ILO/EU/Cambodia/R.6. Ginebra.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2010. *Informe sobre Desarrollo Humano: La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Nueva York.
- . 2011. *Informe sobre Desarrollo Humano: Sostenibilidad y equidad: Un futuro mejor para todos*. Nueva York.
- Schmitt, V.; Taïeb, D.; Satriana, S. 2012. *The Single Window Service in Asia and the Pacific: Piloting integrated approaches to implement social protection floors*, OIT Factsheet. Bangkok, OIT. Se encuentra en la dirección: <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=30172>>.
- Taïeb, D.; Kong, C.; Ok, M.; Schmitt, V. 2012. *Assessment of social protection and employment related programs in Siem Reap and Banteay Meanchey, Cambodia*, draft 2.0. Phnom Penh, OIT. Se encuentra en la dirección: <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=32240>>.

Honduras

4

Elaboración de una propuesta de política de empleo y protección social: recuento y lecciones de una experiencia

*José Rafael del Cid*¹

4.1. Introducción

A pesar de muchos años de intentos por alcanzar un mejor desempeño económico y desarrollo humano, el mercado laboral de Honduras sigue caracterizándose por la alta subutilización y precarización de la fuerza de trabajo. Esto ha motivado al Gobierno de Honduras a tratar de consensuar una Política de Empleo y de Protección Social (PEPS). Con este fin, el Gobierno solicitó el apoyo técnico de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que respondió con el respaldo del programa de cooperación con la Unión Europea, a través de un proyecto denominado «Mejorar la protección social y promover el empleo».

La PEPS buscará promover «el empleo pleno, productivo y libremente elegido», tal y como se describe en el Convenio de la OIT sobre la política del empleo, 1964, (núm. 122), ratificado por Honduras en 1980. Con esto, Honduras dará cumplimiento a los compromisos del Pacto Mundial para el Empleo (Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 2009) y del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT. El Congreso Nacional de Honduras aprobó la ratificación de este Convenio en diciembre de 2011 y se ha depositado el certificado respectivo en la sede de la OIT en Ginebra en noviembre de 2012. El Convenio entrará en vigor en Honduras doce meses después del depósito, es decir, a partir de noviembre de 2013.

¹ José Rafael del Cid nació y vive en Honduras. Es graduado de la Universidad de Texas, en Austin, EE.UU, tiene un doctorado en Sociología y Demografía. Se desempeña como docente universitario y consultor internacional en las áreas de evaluación de proyectos sociales y políticas públicas.

Con su intervención, la OIT ha logrado sistematizar una serie de recomendaciones que servirán al país para la elaboración de la PEPS. En el eje de estas recomendaciones está el esfuerzo por lograr una mayor coherencia entre las políticas de empleo y las de protección social; para tal fin, se viene recomendando su adecuada articulación con el objetivo de que genere sinergias con efectos multiplicadores.

La institución gubernamental con el mandato de elaborar la PEPS es la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS), en colaboración con los interlocutores sociales e instituciones clave como la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Educación y los Servicios de Empleo. La STSS y la OIT acordaron que el organismo que daría seguimiento al proceso de elaboración de la propuesta de la PEPS sería el Consejo Económico y Social (CES), organismo tripartito de apoyo a la STSS, formado por representantes del Gobierno, de las centrales sindicales y del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP).

En este marco de intenciones, la OIT inició su apoyo al país en 2010 con la contratación de dos consultorías, realizadas por Emilio Klein y Rodulio Perdomo, destinadas a diagnosticar la situación del empleo y de la protección social en Honduras. Los informes respectivos (OIT, 2012a; OIT, 2012b) fueron posteriormente discutidos en un taller tripartito que se llevó a cabo en septiembre de 2011. A continuación, la OIT contrató un nuevo trabajo de investigación destinado a preparar la propuesta de la PEPS para Honduras, que incluyera un Plan de Acción. Esta investigación se inició en diciembre de 2011 y culminó en agosto de 2012, luego de incluir las recomendaciones emanadas de un proceso paralelo de consultas con representantes tripartitos del nivel central y regional. El primer borrador se presentó al pleno del CES en mayo de 2012 y luego se llevaron a cabo tres talleres centrales (además del foro nacional) y cuatro talleres regionales en mayo, agosto y octubre de 2012. El producto de la investigación fue oficial y públicamente presentado al CES y al país durante el foro nacional llevado a cabo en Tegucigalpa el 10 de octubre de 2012.

El presente capítulo sistematiza esta experiencia de formulación de la propuesta de la PEPS, con el objetivo de identificar las lecciones aprendidas sobre cómo buscar una mayor coherencia entre las políticas de empleo y de protección social y cómo proponer políticas exitosas en el marco de procesos de diálogo social.

4.2. Contexto sociogeográfico de Honduras

El carácter periférico de la economía y de la sociedad hondureña contrasta con su centralidad geográfica. Honduras es virtualmente el centro de los siete países

que forman el istmo centroamericano, ese estrecho puente entre la América del Norte y la América del Sur². De entre sus vecinos, Honduras es el segundo en extensión geográfica: 112 492 km². También es el segundo con su población actual de algo más de 8 millones de habitantes, la mayoría de la cual vive en áreas rurales.

Gráfico 4.1. Ubicación geográfica de Honduras



Cuadro 4.1. Honduras y países de Centro América: indicadores de desarrollo, 2007-2011

Países	Posición del índice de desarrollo humano 2011	Ingreso nacional per cápita, PPP (dólares EE.UU. corrientes, promedio 2007-2011)	Coefficiente de Gini	Trabajadores independientes no profesionales/técnicos o administrativos (% de la PEA, 2010)	Línea nacional de pobreza 2010 (%)
Honduras	121	3 840	57,7	30,9	60,0
Belize	93	6 070	33,5
Costa Rica	69	11 950	50,3	13,6	21,7
El Salvador	105	6 690	46,9	27,1	37,8
Guatemala	131	4 800	53,7	...	51,0
Nicaragua	129	2 840	52,3	29,6 ¹	46,2
Panamá	58	14 740	52,3	17,6	32,7

Notas: ¹ dato a 2008; ...: no disponible

Fuentes: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 2011; OIT, 2011a; CEPAL, 2009, Anexos, cuadro A7.

² «Cinta central, américa angostural/ que los golpes azules de dos mares/ fueron haciendo, levantando en vilol/ cordilleras y plumas de esmeralda:/ territorio, unidad, delgada diosa/ nacida en el combate de la espuma.» Esta es la descripción poética de Centroamérica que Pablo Neruda (1904-1973) inmortalizó en su «Canto General» (1950).

En el contexto mundial, Honduras es un país de ingresos medios-bajos y de un desarrollo humano medio. Tal como lo muestra el cuadro 4.1, en la subregión Centroamericana, Honduras solamente supera a Nicaragua en el ingreso nacional per cápita, PPP (3 840 dólares de los Estados Unidos promedio para 2007-2011) y en la posición del índice de desarrollo humano (121). La concentración de los ingresos es alta, el coeficiente de Gini de Honduras (57,7) es no sólo el más alto de Centro América, sino el que se sitúa entre los más elevados de América Latina y del mundo.

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 (Banco Mundial, 2004). El país entró en el umbral del nuevo milenio con esos bajos parámetros de crecimiento (0,6 por ciento en 2000-2001), pero paulatinamente se recuperó hasta crecer a tasas anuales del 3,9 por ciento al 4,4 por ciento entre 2004 y 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 el ritmo sobre bases modestas.

Los distintos sectores de la actividad económica muestran una importancia relativamente homogénea, aunque los servicios financieros e inmobiliarios y la industria manufacturera (principalmente la maquila) dirigen el crecimiento del país al representar 22 y 19 por ciento del PIB, respectivamente. Por otra parte, la agricultura, el comercio y los transportes y comunicaciones representan cada uno alrededor del 12 por ciento del PIB. Los servicios relacionados con la administración pública constituyen el 17 por ciento (CEPAL, 2010: Anexos).

Uno de los motores del crecimiento del país es la inversión extranjera directa (IED), que representó durante la década pasada un promedio del 5,8 por ciento del PIB. El punto más alto de esta inversión se registró en 2007 cuando alcanzó el 7,5 por ciento del PIB para bajar drásticamente al 3,7 por ciento del PIB en 2009 y recuperarse en 2010 (5,2 por ciento del PIB) a los niveles de inicio de dicha década. La IED es responsable de aproximadamente la mitad de los capitales en la maquila, por lo que su fuerte caída en 2009 generó la eliminación de más de 16 mil puestos de trabajo, que lentamente se han ido recuperando (Banco Central de Honduras - BCH, 2011). El origen de la IED proviene fundamentalmente de Estados Unidos (CEPAL, 2011).

La otra fuente de divisas, y la principal para Honduras, son las remesas familiares, que provienen fundamentalmente de emigrantes hondureños a 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 había subido a 2 800 millones de dólares, que representaba el 20 por ciento del PIB y un poco más que el valor del total de las exportaciones de bienes, excluyendo la maquila. Y su evolución ha sido notable. En efecto, en 2000 las

remesas ascendieron a 410 millones de dólares, han por tanto aumentado un poco más de seis veces durante la década. Su contribución al ingreso de los hogares también es significativa, ya que representan un tercio del total de los ingresos en los hogares receptores, se comprende pues que tienen un fuerte impacto en la reducción de la pobreza y sobre todo en la indigencia. Es preciso resaltar, no obstante, que la mayoría de los emigrantes no provienen de los hogares más pobres, probablemente porque no pueden financiar los costos de transporte (BCH, 2007; BCH, 2010a).

Contrastando con su desempeño económico, el país ha experimentado un elevado crecimiento demográfico. La población creció a una tasa promedio del 3,3 por ciento durante el período 1974-1988, posteriormente, comenzó a descender lentamente hasta situarse en el 2,2 por ciento en la actualidad. Se estima que para 2040 la población de Honduras crecerá en menos del 1 por ciento (FNUAP, 2009).

Con toda esta combinación de indicadores, no es extraño que Honduras sea uno de los países más pobres del hemisferio occidental, con aproximadamente un 60 por ciento de los hogares viviendo por debajo de la línea de pobreza. Este porcentaje es el más alto de Centro América (cuadro 4.1) y es casi el doble del promedio de América Latina, que fue del 33 por ciento en 2008 (CEPAL, 2009: Anexos, cuadro A4).

4.3. El empleo y la protección social: situación actual³

El mercado de trabajo de Honduras es similar al de muchos otros países en desarrollo: algo más de la mitad de la población en edad de trabajar está incorporada al mercado de trabajo (el 54 por ciento), pero la participación laboral femenina es relativamente baja (el 37 por ciento en 2010). Así, la tasa promedio de participación laboral para América Latina y el Caribe siendo del 59,8 por ciento (OIT, 2011a), tanto la tasa de participación laboral total como la tasa de participación de las mujeres en Honduras representan los porcentajes más bajos de América Latina. La elevada ruralidad del país y los salarios más bajos que se pagan en la agricultura, seguramente explican esta baja participación laboral femenina, puesto que en el sector urbano dicha participación es mayor. Sin embargo, también merece destacarse, como obstáculo a una participación laboral más alta de las mujeres, el elevado número de hijos por familia, en particular entre los hogares más pobres. Dentro de la fuerza laboral masculina, es alta la participación de los más jóvenes y de los adultos mayores de 65 años. Esto está asociado a la cobertura muy escasa del sistema educativo, que hace

³ La base empírica de esta sección son los análisis de OIT (2012a; 2012b).

que los jóvenes participen en el mercado de trabajo a una edad temprana, en lugar de acumular más capital humano (PNUD, 2009). También se asocia a la baja cobertura de la seguridad social, que no permite a los trabajadores de la tercera edad disfrutar de una jubilación.

La subutilización y la precarización laboral son alarmantes. La tasa de desempleo fue del 6 por ciento en 2010, pero la tasa de subempleo por bajos ingresos fue 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. Este porcentaje se utiliza como proxy del empleo vulnerable. En el cuadro 4.1 se evidencia que este tipo de empleo alcanza el porcentaje más alto en Honduras con relación a los países vecinos.

La importancia del empleo rural ha venido disminuyendo en toda América Latina, pero en Honduras todavía se mantiene elevada (el 53 por ciento en 2010) y en crecimiento. Esto seguramente se relaciona con la expansión de la agricultura y del empleo no agrícola (comercio, servicios) en zonas rurales y periurbanas.

El porcentaje de la población económicamente activa (PEA) asalariada (el 43 por ciento en 2010) casi no ha variado en los últimos años y se mantiene por debajo del promedio de América Latina (el 63 por ciento). Honduras figura entre los países latinoamericanos con menor proporción de empleo asalariado y sólo es superada por Bolivia, Nicaragua y Perú. Por el contrario, está entre los países con la proporción más alta de empleados por cuenta propia.

La economía informal es numéricamente importante. En base al 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 (Chacaltana, 2009, datos a 2007). De los empleos informales, el 17 por ciento está en establecimientos formales.

Tener un empleo tampoco salva de la pobreza (OIT, 2012a). La incidencia nacional de pobreza entre los ocupados fue del 60 por ciento en 2010. Más de la mitad de los ocupados que son pobres en Honduras se localizan en el sector primario (el 58 por ciento), un sector predominantemente masculino. La mayor parte de las mujeres ocupadas que son 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 (tendencia 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 en el sector servicios y al trabajo por cuenta propia en las actividades comerciales.

En cuanto a categorías ocupacionales, son los trabajadores por cuenta propia y sus familiares 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, comparado con el 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 hace que el diseño de políticas de empleo para la agricultura familiar sea decisivo, si se quiere actuar con eficiencia en la lucha contra la pobreza.

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), ahora bien, también 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 salarios mínimos⁴ relacionados con los métodos para la fijación de salarios mínimos en general y en la agricultura en particular, nunca fueron ratificados por Honduras. La intención de estos convenios fue establecer un piso salarial para los trabajadores menos calificados, buscando que dicho salario fuera efectivo y decente.

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 única excepción de los años 2003 y 2009, el salario mínimo se situó por debajo del nivel de inflación. Recientemente (2011), se acordó incluir el criterio de productividad. No obstante, el salario mínimo se ha mantenido en crecimiento y por encima de la línea de la pobreza (Auguste, 2008). No obstante, el elevado incumplimiento ha contribuido a restarle al salario mínimo eficiencia y eficacia como mecanismo de protección contra la pobreza. Casi un tercio de los asalariados que trabajan a tiempo completo (unas 370 mil personas) son retribuidos con sumas que se encuentran por debajo de dicho salario. La peor situación se da en la zona rural.

La falta de oportunidades para generar ingresos comparativos a los esperados con la opción de migrar parece ser la causa principal del aumento de la salida de hondureños hacia los Estados Unidos y Europa. Se estima en alrededor de un millón el número de emigrantes, que en 2010 correspondería a casi un cuarto de la PEA.

La protección social se encuentra limitada por una financiación comparativamente baja y una utilización de cuestionada eficiencia (exceso de gasto corriente, poco focalizada, de lenta ejecución y con impactos superficialmente

⁴ Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26); Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951 (núm. 99) y Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131).

evaluados). Para 2011, se estima que el presupuesto público destinado a salud, seguridad y previsión social habría sido de 1 439,2 millones de dólares. La salud pública tiene carácter universal, aunque con servicios limitados y deficientes. La seguridad social contributiva cubre únicamente a un porcentaje pequeño de la población trabajadora (no más del 20 por ciento). La población en situación de informalidad y de bajos ingresos está, en general, insuficientemente cubierta, aun cuando funcionan una serie de programas de protección social (unas 12 modalidades de transferencias monetarias, entre otros). Con la actual administración (2010-2013), se puso en funcionamiento el «Bono 10 Mil», un programa más ambicioso de transferencias de ingresos condicionadas, destinadas a los hogares en situación de extrema pobreza. Este programa está financiado con préstamos por un valor de 317,5 millones de dólares y tiene la meta de atender a 600 mil hogares hacia 2014, lo que representa aproximadamente el 86 por ciento de la población en los dos primeros quintiles de ingreso. Se prevé que el beneficio del Bono 10 Mil se focalice en hogares con mujeres embarazadas, mujeres lactantes y con niños en edades comprendidas entre los 0 y los 18 años, y está condicionado a controles periódicos de salud, crecimiento y desarrollo y asistencia regular a establecimientos escolares.

Este diagnóstico del mercado laboral y de la (des)protección social requiere intervenciones estratégicas que terminen con la dispersión de programas y proyectos que, a su vez, tienen un impacto dudoso y un insatisfactorio aprovechamiento de los recursos presupuestarios disponibles. De esta manera, una PEPS se justifica como instrumento general que ayudará a revertir esta situación, especialmente si consigue estimular la coherencia de las políticas y si se orienta con eficiencia a obtener beneficios tangibles para la población.

4.4. Instrumentos de política de empleo y protección social⁵

A pesar de haber sido concertado y aprobado recientemente un documento con visión a largo plazo, en el que se reconoce la importancia capital del empleo y la protección social (*Visión de País 2010-2038. Plan de Nación 2010-2022*), aún falta en Honduras una política integral e integradora del empleo y la protección social.

Por otra parte, las diversas instituciones del mercado de trabajo tampoco funcionan adecuadamente (los casos del salario mínimo y de la seguridad social, por ejemplo). Se supone que las instituciones del mercado de trabajo deben ser funcionales para garantizar que los beneficios del crecimiento económico se repartan de manera equitativa entre las personas que participan en el mercado

⁵ Esta sección se basa en OIT (2012a; 2012b).

laboral. Estas instituciones también sirven para mejorar la empleabilidad de las personas, por ejemplo, a través de la formación y de los servicios de empleo. Todas estas instituciones mencionadas tienen como finalidad garantizar que los trabajadores cuenten con un nivel de ingreso y condiciones laborales aceptables, en una situación en la que son desiguales las cuotas de poder entre las partes.

4.4.1. Empleo y empleabilidad

Distintas administraciones gubernamentales han puesto en ejecución programas clave para generar empleo y mejorar la empleabilidad, la mayoría con financiación externa. El cuadro 4.2 describe algunos de ellos. La atención se centra en identificar a los grupos definidos como objetivos y, cuando existe la información, sus costos y beneficios. No se pretende evaluar los programas, ni tampoco ser exhaustivos en la cantidad a revisar.

Como se mencionó antes, el país todavía carece de una política nacional de empleo. En su lugar, se cuenta con múltiples proyectos, como los descritos en el cuadro 4.2, la mayoría de los cuales se financian con préstamos de la banca internacional y otros con financiación de la comunidad cooperante. Pero los fondos son limitados, el impacto de los proyectos es de poca importancia en términos del número de personas que se benefician y esos fondos están sujetos a vaivenes políticos, tanto en los países donantes como en la propia Honduras. Baste recordar la suspensión de todo tipo de financiación de cooperación que se produjo con la crisis política de 2009 y que paralizó gran parte de las actividades de los proyectos financiados por esa vía. Además, los programas son escasamente evaluados y por lo general se trata de evaluaciones administrativas.

4.4.2. Protección social

Esta sección sintetiza el panorama de la protección social existente en Honduras a la actualidad. En este ámbito, el país tampoco contaba con una política integral, pero la situación ha cambiado a partir de comienzos de 2012, año en que el Gobierno adoptó una Política de Protección Social (PPS).

Según OIT (2012b), la protección social en Honduras ha abarcado tres funciones: la salud, la previsión social y la asistencia social. El presupuesto público de protección social estimado para 2011 fue de 1 642,3 millones de dólares aproximadamente, suma que 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 la cobertura en una conceptualización más amplia de protección social. Del presupuesto total estimado, aproximadamente el 88 por ciento correspondería al gasto público en

Cuadro 4.2. Honduras: programas de creación de empleo y mejora de la empleabilidad

Objetivo	Forma de operar	Resultados conocidos
<p>Mejorar niveles de empleo de jóvenes, 15-19 años de edad, residentes en las zonas más pobres del país mediante su participación en actividades que desarrollen competencias laborales y sociales.</p> <p>Serán beneficiados 6 000 jóvenes (0,2% de la PEA) que se encuentren matriculados en un programa de educación alternativa.</p>	<p>Programa Mi Primer Empleo</p> <p>Los jóvenes reciben un estipendio monetario por día efectivamente asistido a la capacitación técnica y pasantía laboral 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.</p> <p>El programa dura cuatro años a partir de 2010 y tiene un costo de 7,3 millones de dólares aportados por el Banco Mundial. Asumiendo el logro de la meta de 40% de inserción laboral, el costo de cada inserción sería de 3 042 dólares.</p>	<p>Meta: 40% de los jóvenes que egresen obtienen un empleo. Al momento de la evaluación esta cifra llegaba a 30%. No se tiene información sobre el tipo de empleos concernidos.</p> <p>El nivel de inserción esperado considera el hecho de 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 marginados.</p>
<p>Incrementar la inserción laboral de los beneficiarios del programa, los cuales se estiman a unos 8 000 desempleados y subempleados en las tres ciudades más pobladas del país, con menos de tres años de escolaridad, edades 18-29 años.</p>	<p>Programa de Promoción del Empleo (PROEMPLEO)</p> <p>Se entrena a los jóvenes en planta durante tres meses, tiempo en el que reciben un estipendio mensual (107 dólares), un seguro contra accidentes, entrenamiento gratuito, materiales y herramientas y un certificado de capacitación.</p> <p>El programa también 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 (tres públicas y tres privadas), articuladas mediante una Bolsa Electrónica de Trabajo vía Internet.</p> <p>El costo del programa es de 7,4 millones de dólares con préstamo del BID, con un agregado posterior de 3 millones de dólares.</p>	<p>Entre 2006 y 2010, ingresaron en el programa de entrenamiento 6 829 jóvenes, terminaron 5 455 y fueron contratados por la respectiva empresa 5 133. No se sabe cuál es la eficacia del mantenimiento del empleo luego de ser contratado.</p>

Objetivo	Forma de operar	Resultados conocidos
<p>Flexibilizar las condiciones de contratación al permitir que las empresas contraten trabajadores por horas, con un mínimo de dos horas diarias en las zonas rurales y tres en las urbanas. La contratación por hora mantiene para el trabajador las prerrogativas de protección establecidas en la normativa laboral.</p>	<p>Programa Nacional de Empleo por Horas</p> <p>Los trabajadores perciben un salario básico, no inferior al mínimo, ajustado en función de las horas trabajadas. Tendrán derecho a una compensación no habitual de 20% del salario básico por la falta de prestaciones. Los contratos respectivos se registran en la STSS.</p>	<p>El Programa se inició en 2010. La STSS estima que a octubre de 2012 este programa habría generado 104 000 empleos nuevos, con un ingreso salarial aproximado de 346 000 dólares. La STSS predice que esta cantidad se duplicará para el 2013. La mayor parte de los empleadores son MIPYME y empresas del tipo «centrales de llamadas». Estas últimas emplean principalmente a jóvenes con al menos un nivel educativo medio.</p> <p>El sector sindical desde un inicio se opuso a este programa y continúa haciéndolo con el argumento de que este contribuye a precarizar el trabajo.</p>
<p>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.</p>	<p>Programa de ingresos complementarios en zonas rurales y urbanas marginales (Programa Desarrollemos Honduras)</p> <p>El programa funciona sobre la base de propuestas que recibe de organizaciones locales para 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 el 40% del salario mínimo (se considera un ingreso complementario), ascendiendo en zona rural a aproximadamente 105 dólares por 20 días de trabajo efectivo mensuales y en zona urbana a 119 dólares. Se espera que estos proyectos se generen durante las épocas de baja demanda de empleo en las localidades beneficiarias.</p> <p>Costo anual aproximado: 1,6 millones de dólares del presupuesto público. Se permiten transferencias de los remanentes de otros programas y proyectos.</p>	<p>En diciembre de 2010 se implementaron 1 362 proyectos por un total de 2,5 millones de dólares, que beneficiaron a 13 619 hogares, mayoritariamente en 5 de los 18 departamentos del país.</p>

Cuadro 4.2. Honduras: programas de creación de empleo y mejora de la empleabilidad (cont.)

Objetivo	Forma de operar	Resultados conocidos
<p>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 la población en situación de pobreza.</p> <p>El programa cuenta beneficiar a la población mayor de 14 años en 19 establecimientos de educación media ubicados en áreas urbanas.</p>	<p>Programa Centro Nacional de Educación para el Trabajo (CENET)</p> <p>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.</p> <p>Costo: 530 000 dólares anuales a veces con cargo a fondos de cooperación internacional.</p>	<p>En los últimos dos años, los egresados del programa crearon 379 empresas, a los que se les entregó una financiación crediticia por dos años al 7% de interés por un monto aproximado de 1 000 dólares a cada empresa. Del total de empresas, 160 han funcionado bien, 100 tenían problemas y el resto, casi un tercio, quebraron y desaparecieron.</p>
<p>Contribuir a generar oportunidades de empleabilidad y capacidad empresarial en el plano local para desincentivar las intenciones de migración, sobre todo la irregular.</p> <p>Los beneficiarios son 8 100 jóvenes, 15-29 años de edad, considerados expuestos a emigrar al extranjero. El programa funciona en 3 de los 18 departamentos del país.</p>	<p>Programa de desarrollo humano juvenil via empleo, para superar los retos de la migración</p> <p>El programa imparte formación para incrementar la capacidad de inserción laboral digna de los jóvenes en empresas locales. También fomenta la capacidad de emprendimiento 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% 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 en principios y valores compartidos (5% de los fondos).</p> <p>Costo: 6,3 millones de dólares, con una duración de tres años a partir de enero de 2009.</p>	<p>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 la ampliación de la cobertura o el mantenimiento de la calidad de los servicios.</p>

Fuentes: OIT, 2012a y PNUD, 2009.

salud, seguridad social y previsión social. Le sigue la categoría de la asistencia social, con un 8 por ciento y el 4 por ciento está asignado a otros programas.

De los aproximadamente 1 439,2 millones de dólares de los Estados Unidos que constituyó el presupuesto público de 2011 para salud, seguridad y previsión social, un poco más de un tercio se asignó a la Secretaría de Salud. El 13 por ciento de dicho presupuesto se asignó al Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), mientras que el resto se repartió entre los demás institutos de previsión social pertenecientes a diferentes grupos de empleados del sector público. El IHSS administra tres regímenes de seguro y tiene un número de afiliados superior al del resto de los institutos de previsión; en términos de asignaciones presupuestarias, sin embargo, está superado por el Instituto de Previsión del Magisterio (22 por ciento) y el Instituto de los Empleados del Poder Ejecutivo (18 por ciento). Esto se debe al nivel inferior de cotizaciones que el IHSS ha tenido hasta ahora.

El sistema de **salud** está formado por servicios del sector público y del sector privado. El sector público comprende la Secretaría de Salud, el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) y el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA). El sector privado cuenta con hospitales, clínicas, dispensarios, farmacias, fundaciones y organizaciones no gubernamentales que prestan servicios con subsidios públicos. De los 2 500 establecimientos de salud estimados, la Secretaría de Salud cubre del 57 por ciento al 60 por ciento de los habitantes; el IHSS, del 11 por ciento a cerca del 14 por ciento; y el componente privado, a alrededor del 13 por ciento. Quedaría sin cobertura de servicios de salud entre el 13 por ciento y el 17 por ciento de la población (período 2000-2005). Estimaciones de la Secretaría de Finanzas muestran que el gasto en salud del Gobierno y del sector privado equivaldría, en 2010, al 7,1 por ciento del PIB, un gasto promedio per cápita equivalente a 136 dólares. Aproximadamente el 70 por ciento de dicho gasto se origina en el sector público; y el resto, en el privado. La mayor parte del gasto público en salud (84 por ciento en 2010) proviene de fondos nacionales.

En el rubro de la **asistencia social** se identifican a siete organizaciones que trabajan con diferentes programas; las más importantes son el Fondo Hondureño de Inversión Social (27 por ciento del presupuesto estimado para 2011), la Secretaría de Desarrollo Social (22 por ciento) y el Programa de Asignación Familiar (PRAF) (17 por ciento). El monto global estimado para las siete organizaciones fue de 128,6 millones de dólares en 2011.

En la asistencia social destaca el gasto por transferencias a hogares e individuos en situación de pobreza. Se han identificado 22 tipos de transferencias. A 2011, la cantidad estimada para transferencias directas a hogares es de 158,7 millones de dólares. Cabe resaltar la proporción de este presupuesto que se ha asignado al Programa Bono 10 Mil y que sólo comenzó a transferirse en 2010.

El Bono 10 Mil representa el 36 por ciento del total 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, programa mediante el cual se pretende atender hasta 600 mil hogares en un período de cuatro años, mediante una inversión, financiada con préstamos, de 317,5 millones de dólares. El número de hogares por cubrir se acercaría aproximadamente a los 693 mil hogares reportados, en 2010, en los dos primeros quintiles de ingreso (los más pobres). El beneficio del Bono 10 Mil se destina a hogares con mujeres embarazadas, mujeres lactantes y mujeres con hijos entre los 0 y los 18 años de edad, y está condicionado a controles de salud, crecimiento y desarrollo y asistencia regular a establecimientos escolares.

Existen además 12 modalidades de transferencias monetarias 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 autogestionarias y otros). Programas adicionales 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. Las tres representan no más del 5 por ciento del presupuesto estimado para la protección social.

4.4.3. La política de protección social (PPS)

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

Los objetivos específicos de esta política son: la reducción de la pobreza, la promoción de un enfoque integral de acuerdo con el ciclo de vida y su articulación con (i) la seguridad social (protección social contributiva) y (ii) los programas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, el ordenamiento de la oferta pública y privada de servicios, el fomento de la participación responsable de familias y comunidades y el apoyo a grupos de alta vulnerabilidad social.

Cabe destacar que en los objetivos de la PPS no se hace mención del componente de regulación del mercado laboral, excepto en el hecho de incluir como grupos en situación de riesgo o de vulnerabilidad social a las personas en edad activa sin acceso al trabajo decente (la mayor parte de las cuales son personas subempleadas de forma visible o invisible) y de referencias a la mejora de la empleabilidad y/o empresariabilidad. Por esta razón, los trabajadores en situación de desempleo abierto no figuran como grupo objeto de atención.

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

- *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 en consonancia con el enfoque basado en los derechos (se fomentan capacidades plenas individuales para el autodesarrollo) y se considera temporal hasta lograr la sostenibilidad, la inclusión y la integración social de los grupos atendidos. Son acciones de asistencia social, el apoyo a través del ciclo de vida y de 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 los trabajadores a mecanismos no formales. Se apuntará a generar un sistema único e integrado, fortalecer el sistema de seguridad social actual fomentando su calidad y la extensión de la 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, el empleo juvenil, el empleo para los adultos mayores con capacidad de trabajo y las acciones alternativas para grupos en situación de vulnerabilidad. Al tratar el emprendimiento, se refiere al acceso al crédito, a la formación, a la asistencia técnica, al acceso a subsidios y otros.

La PPS distingue sus sujetos de atención con arreglo al ciclo de vida y a las condiciones de riesgo o de vulnerabilidad relacionadas específicamente con la privación del acceso a servicios según la edad y la situación, el padecimiento de enfermedades crónicas o contagiosas, embarazos riesgosos (bio-psíquicos

o sociales), 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, enfermedades profesionales, falta de acceso al trabajo decente, falta de acceso a servicios de previsión social eficientes y pensiones, privación de libertad, exposición a la desnutrición, discapacidad con desprotección, exposición a riesgos climáticos, impacto de las migraciones, orfandad, abandono, desamparo social, conflictos bélicos o sobrecarga por sostenimiento económico (mujeres jefas de hogar), falta de registro de nacimiento y otros similares. Para todos los grupos del ciclo de vida, se aclara que se incluyen los pueblos indígenas y afrodescendientes. La PPS distingue los grupos siguientes:

- prenatal: personas en edad reproductiva y/o mujeres embarazadas (figuran en la lista 12 condiciones de riesgo o vulnerabilidad).
- primera infancia (0-6 años): infantes (figuran en la lista 15 condiciones de riesgo o vulnerabilidad).
- niñez (7-11 años): niños y niñas (figuran en la lista 17 condiciones de riesgo o vulnerabilidad).
- adolescencia (12 a 18 años): adolescentes (figuran en la lista 19 condiciones de riesgo o vulnerabilidad).
- juventud (19-30 años): jóvenes (figuran en la lista 18 condiciones de riesgo o vulnerabilidad).
- adultez (31-59 años): adultos (figuran en la lista 19 condiciones de riesgo o vulnerabilidad, incluyendo el hecho de pertenecer a pueblos indígenas y afrodescendientes).
- adultez mayor (60 y más años): adultos mayores (figuran en la lista 18 condiciones de riesgo o vulnerabilidad).
- muerte en cualquiera de las etapas del ciclo de vida: personas sin acceso a cuidados paliativos y a la preparación para el final de la vida, y falta de acceso a servicios fúnebres.

Por último, la PPS crea el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo de Honduras, que será el instrumento de planificación, ejecución e institucionalización de la *Visión de País 2010-2038* y del *Plan de Nación 2010-2022*. Esta planificación estratégica involucrará a la sociedad civil, a las dependencias del Gobierno que forman parte del Gabinete Social y a 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, debido a que el alcance de esta política está limitado, en buena medida, por los recursos disponibles (principalmente la financiación pública). Por ello, es pertinente el documento

complementario a la PEPS, también presentado por la OIT (2012c), y que contiene un ejercicio de estimaciones de costo e impacto de un piso de protección social en Honduras, utilizando micro datos, es decir, diferentes escenarios, de conformidad con posibles pisos a ser acordados (véase el recuadro 4.1).

Recuadro 4.1. Honduras: un escenario para un piso de protección social

Se presentan varios escenarios hipotéticos, cada uno con sus propias implicaciones de costo e impacto en el nivel de pobreza, con el objeto de mostrar la utilidad de esta herramienta de cálculo como fundamento empírico en el proceso de negociación del piso de protección social en el país.

El escenario I comprende un régimen simple que cubriría a familias que se encuentran por debajo del percentil 40 (similar a la población cubierta por el Bono 10 Mil, cercana al nivel de pobreza extrema), con los siguientes beneficios para los miembros de las familias:

- transferencia de aproximadamente 15 dólares por mes: a cada adulto mayor de 65 años, a cada persona discapacitada para trabajar, a cada niño menor de 6 años, a cada menor de 15 años que asiste a la escuela, a personas desempleadas (seis asignaciones máximo por sólo un año en el período);
- una canasta de servicios de salud para toda la población que vive por debajo del percentil 40, con un costo promedio aproximado equivalente a 30 dólares en lempiras por año;
- una canasta de servicios para mujeres embarazadas, con un costo aproximado equivalente a 60 dólares en lempiras al año.

Todos los beneficios comienzan por cubrir al 20 por ciento de la población meta y evolucionan hasta alcanzar el 100 por ciento en el año 2020; de modo similar, el costo administrativo pasa del 30 por ciento al 20 por ciento en el mismo periodo.

Este escenario implica un costo total que pasa de un 1,3 por ciento del PIB de 2012 a un 2,5 por ciento del PIB de 2020. Con estos beneficios el nivel de pobreza extrema caería en 4 por ciento durante el período. Esta cifra está condicionada por el hecho de que la pobreza y la pobreza extrema en Honduras son muy extensas y, además, muy profundas. En el marco del proyecto OIT/UE, se ha calculado que se requeriría una transferencia de ingreso del 20,3 por ciento del PIB para erradicar la pobreza, o bien, una transferencia de ingreso del 7,1 por ciento del PIB para erradicar la pobreza extrema.

Fuente: OIT, 2012c.

En conclusión, el país sigue careciendo de una política general de empleo y, por otra parte, la PPS apenas ha comenzado a ponerse en práctica. De los proyectos de empleo antes descritos, algunos tratan de lograr una integración entre objetivos de empleo y de protección social, pero estos proyectos son de alcance limitado. Sí es de destacar, empero, que en el Gran Acuerdo Nacio-

nal por un Crecimiento Sostenible con Equidad Social (GAN) y en la *Visión de País 2010-2038* se observan importantes elementos de empleo y protección social que han creado un espacio para una futura política integradora de estas dos dimensiones. Se considera fundamental seguir invirtiendo esfuerzos en esta dirección, pues mayor sería la posibilidad de reducir la pobreza de modo sostenible mediante la generación de empleo decente y la protección de los ingresos.

4.5. Los diálogos con el Consejo Económico y Social (CES) y otros actores tripartitos

La propuesta de lineamientos de política integrada de empleo y protección social que la OIT ha puesto a consideración del país, se gestó bajo el espíritu del tripartismo. Los documentos preparados por los distintos consultores fueron objeto de una amplia discusión entre las partes implicadas. Los consultores tomaron nota de las variadas preocupaciones y aportes, para finalmente sistematizar un amplio registro de puntos comunes que ha dado lugar a un producto colectivo cuyo diagnóstico, identificación de problemas, políticas y plan de acción podrán ser de gran utilidad para el país en su empeño por contar con una política integral de empleo y protección social. El valor de la propuesta radica justamente en su carácter de producto participativo, que garantiza una amplia aceptación social y una viabilidad política.

Una fortaleza en el caso de Honduras es la existencia de varios acuerdos estratégicos y programáticos que revelan una mayor sensibilización del problema y la capacidad para consensos mínimos en lo relacionado con una política general de empleo y de protección social. Entre los distintos acuerdos alcanzados desde 1998⁶, destacan el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (1998-2008) y la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP 2001-2015).

La ERP constituye un documento que es producto de una amplia consulta nacional, pero su diseño recibió fuertes críticas, entre las que se encuentra su dispersión, es decir, la incapacidad de establecer los problemas prioritarios a resolver. Otra crítica fue la escasa importancia que se le asignó al empleo. El Gobierno trató de resolver estos problemas a través de revisiones del documento de la ERP, que buscaron focalizar la estrategia en acciones de mejora del acceso y de la calidad de la educación básica, y en la creación de una red de protección (o

⁶ Este año marcó una ruptura con formas anteriores de hacer política pública. A finales de octubre de dicho año, el país se vio gravemente dañado por el huracán *Mitch*. La cooperación internacional (Acuerdos de Estocolmo) estimuló la concertación de estrategias que ayudaran a la reconstrucción sobre bases nuevas de participación social y desarrollo pro-pobre.

Red Solidaria) para la población más pobre. También en 2006, se preparó una propuesta de Plan Nacional para la Generación de Empleo Digno en Honduras (Fúnez, Hernández y Navarro, 2006). Dicha propuesta contemplaba la creación de 400 000 empleos dignos y de 757 000 empleos temporales, en el período 2006-2009, y de 650 000 empleos dignos y de 1 150 000 empleos temporales, para 2015. Aunque las cifras quedaron plasmadas como metas del Gobierno (Decreto PCM 05-2007), este plan no fue objeto de una evaluación posterior.

Hacia finales de la década pasada, la credibilidad de la población respecto de la ERP estaba en declive. Simultáneamente, el país entraba en una crisis política de la que apenas comenzó a salir hacia mediados de 2011. Ahora bien, cabe destacar que, a pesar de estos problemas, el país pudo consensuar un documento denominado *Visión de País 2010-2038. Plan de Nación 2010-2022*⁷. Este documento tiene la particularidad de poner de relieve, como ningún otro anterior, la importancia estratégica del empleo y de la protección social.

De los tres objetivos estratégicos de la Visión de País, el primero apunta a *una Honduras sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social*, mientras que el segundo ambiciona *una Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleos dignos*. Hay que subrayar que estos objetivos son suficientemente claros y amplios para que sirvan de referencia a una PEPS que ordene las acciones a seguir, a efectos de que el país pueda convertir en realidad su visión de futuro. Debe considerarse que se trata de una visión con un horizonte temporal de 25 años, que, si ha de buscarse seriamente, se requiere que toda la nación dé inicio a acciones, sin pérdida de tiempo, y con una gran determinación.

La Visión de País – Plan de Nación ya demostró su utilidad como punto de referencia y facilitador del entendimiento a corto plazo en materia de inversiones y de desarrollo humano. A finales de 2011, el Gobierno, el sector de la empresa privada y el sindicalismo fueron capaces de lograr, en 2012, un Gran Acuerdo Nacional por un Crecimiento Sostenible con Equidad Social (GAN), que orientará la política económica y social del Gobierno en lo que resta de la actual administración (Gobierno de Honduras, 2012). En el GAN predominan los acuerdos relacionados con la creación de facilidades para la inversión y la generación de empleo, pero también se incluyen algunas medidas relacionadas con la protección social. Figura, además, el acuerdo para la creación de un sistema de seguimiento o de monitoreo del cumplimiento del GAN. Con miras a facilitar dicho sistema, se procuró que, para cada acuerdo, se identificaran

⁷ El Congreso Nacional comenzó a preparar este documento durante la Administración Zelaya (2006-2009) y, como símbolo de que la capacidad de consenso sobrevivía a pesar de la crisis política de 2009, fue aprobado por el Congreso Nacional el año siguiente, esta vez bajo una nueva administración gubernamental. La Visión de País – Plan de Nación fue resultado de un amplio proceso de consulta nacional dirigido, inicialmente, por el Ejecutivo, con el respaldo del Congreso.

los indicadores de logro. Esto ha permitido generar un sistema de monitoreo sencillo, que está a disposición del público en el portal *Web* de la Secretaría del Despacho Presidencial (<http://www.sdp.gob.hn/>). Hasta ahora, se han publicado, en el mismo portal, tres informes de avances de la implementación del GAN (el último, en julio 2012), que ponen de manifiesto un grado notable de determinación para llevar a la práctica dichos acuerdos.

Sobre la base de estos antecedentes, la consultoría contratada por la OIT trabajó en la sistematización de las opiniones y de los consensos que han dado lugar a la propuesta de la PEPS. No obstante, aún con la ventaja de estos antecedentes, el proceso de diálogo mostró algunas debilidades, entre las que destacan una de naturaleza conceptual y otra de carácter operativo.

En el aspecto conceptual, el mayor desafío ha sido lograr una similitud semántica en relación con los términos de «seguridad social» y «protección social». A cada evento de diálogo asistió una mayoría de participantes nuevos, lo cual requirió una aclaración terminológica constante. Es necesario, en el futuro, velar por que se comprenda plenamente el significado de un sistema de protección social, el cual incluye asistencia, seguro y servicios sociales. Esta comprensión contribuirá en gran medida a superar los límites excluyentes de las políticas anteriores.

En el desarrollo del diálogo tripartito, este problema conceptual se entremezcló con las posiciones particulares de cada sector participante, aumentando así la dimensión del desafío. No cabe duda de que cada parte opinó bajo la influencia de los prejuicios y temores comunes a sus respectivos grupos. Los párrafos siguientes resumen parte del debate, con especial atención en las posturas de los representantes empresariales y sindicales.

- Desde la perspectiva de la dirigencia empresarial, la inclusión dentro de la protección social de los regímenes no contributivos despertó el temor de que ello se implementara sobre todo con cargo a sus propios recursos. El COHEP expresó por escrito, durante el proceso de diálogo, que *El piso de protección social debe ser la aspiración, pero no puede imponerse vía decreto; no deben crearse más condiciones impositivas a las empresas*. El reclamo contiene dos afirmaciones dignas de comentarse. Primero, el «piso de protección social» aparece entendido como meta (*aspiración* de plazo mediano), en lugar de punto de partida. Segundo, se evidencia el temor de que la protección social sea fruto de la imposición gubernamental, con implicaciones contributivas para las empresas y con una continuidad de la ineficiencia. También en relación con la asistencia social, los dirigentes empresariales recordaron prejuicios conocidos como que la protección social desalienta la búsqueda de empleo, es un instrumento del clientelismo político o una política que fomenta actitudes paternalistas. Al insistir

en estos argumentos, el sector empresarial pasó por alto el papel que la protección social puede desempeñar en la cohesión social.

Con relación al IHSS, los representantes empresariales fueron reiterativos en su conocida crítica a la ineficiencia de esta entidad (exceso de gasto corriente, servicios insatisfactorios); por lo mismo, se declararon partidarios de reformas coherentes con este enfoque.

En contraposición, durante la discusión, se argumentó que el empresariado ignoraba o subestimaba el problema del incumplimiento de los empleadores de las cotizaciones al presupuesto de esta entidad, una crítica que también se haría extensiva al Estado, pues como empleador se mantiene moroso con el IHSS.

- Por su parte, los representantes sindicales en general coincidieron con los empresarios en su crítica a los programas de asistencia social, prácticamente por los mismos motivos (fomento del paternalismo, ineficiencia, instrumentalización política). Con relación a la seguridad social, su crítica se focalizó en la mora de los empleadores con la institución, restando importancia a los problemas de ineficiencia institucional del IHSS. Igual postura mantuvieron en relación con el Instituto de Formación Profesional (INFOP), al centrar sus demandas en el aumento de recursos, olvidando prácticamente las ineficiencias institucionales. Otros temas que llamaron la atención de la postura sindical fue su reiterada insistencia en asuntos salariales y su oposición a cualquier forma de flexibilización laboral, especialmente con el programa de empleo temporal.

Esta postura sindical se relaciona, según las críticas expresadas, con el hecho de que el sindicalismo en Honduras está ahora mayoritariamente integrado por empleados públicos (los sindicatos más poderosos son los del sector gubernamental). En el caso de instituciones públicas clave cuestionadas por su ineficiencia, los empleados sindicalizados suelen oponerse a cualquier reforma que interpreten como amenazante para la estabilidad laboral, y en esta postura han encontrado el respaldo de las centrales sindicales acorde con el principio de solidaridad. Así, paradójicamente, el sindicalismo estaría apoyando el inmovilismo institucional, aun cuando en el largo plazo esto se vuelva en contra del interés de los trabajadores más pobres.

Además del problema conceptual antes mencionado, se observó otra debilidad, de carácter operativo, que dificultó el intercambio fluido de opiniones y la información entre los consultores y los actores clave de las dirigencias tripartitas. El Secretariado Técnico (ST) del CES debió ser el interlocutor oficial en esta materia. Se esperaba que esta entidad funcionara como el primer eslabón de validación de los diagnósticos y de los borradores de la propuesta de políticas que harían los consultores. El ST también apoyaría vertiendo la

propuesta a un lenguaje mucho más familiar para los representantes o líderes de las organizaciones integrantes del CES y de otras organizaciones de base de los sectores laboral, empresarial y gubernamental. Lamentablemente, se coincidió con un momento de reordenamiento institucional en el que el CES fue transferido de la STSS a la Secretaría de la Presidencia, provocando con ello un desfase presupuestario y la desaparición momentánea del personal del ST. Se asignó, además, al CES la función de seguimiento de los acuerdos del GAN, aspecto que pasó a ser prioritario en su agenda, y que, por lo mismo, retrasó la discusión de la propuesta del proyecto OIT/Unión Europea.

4.6. La sistematización de recomendaciones para una política de empleo y protección social (PEPS)

En lo que respecta a las recomendaciones específicas, la propuesta PEPS contiene dos aportes: en primer término, sistematiza lineamientos para la política de empleo y de protección social; y en segundo término, presenta un Plan Nacional de Empleo y Protección Social de corto plazo.

4.6.1. Lineamientos de una PEPS

Los diagnósticos (OIT, 2012a; OIT, 2012b) permitieron identificar varios problemas relacionados con el empleo y la protección social. Sin embargo, para elaborar la propuesta, se consideró prioritario centrarse en tres problemas interrelacionados, de carácter estructural:

- generación insuficiente de empleos dignos y productivos en empresas sostenibles;
- instituciones clave del mercado de trabajo con un ecaso cumplimiento de sus papeles (salario mínimo, inspección laboral, formación profesional, intermediación de empleos, entre otros);
- seguridad social con cobertura insuficiente.

La propuesta PEPS se ha diseñado también sobre cuatro bases: 1) que el enfoque sea integral y coherente (que se busquen sinergias entre el empleo y la protección social), 2) que el mundo rural sea especialmente considerado, 3) que se apunte a la formalización de las empresas y los empleos, e igualmente a 4) la redistribución progresiva del ingreso.

En la propuesta subyace la convicción de que el camino al crecimiento y al desarrollo sostenible debe ir más allá de la estabilidad macroeconómica, por lo que ésta debe acompañar a la generación del trabajo decente. Esta perspectiva incluye:

- los recursos para esta inversión: esto requerirá una adecuada articulación de las políticas monetaria, fiscal y de cuenta de capital y del tipo de cambio, que se ajuste a las necesidades específicas de desarrollo del país (Guerra, 2011), es decir, un marco macroeconómico pro-empleo que usará estos instrumentos de política para promover una mayor creación de empleo (OIT, 2012d);
- el respeto a los derechos de los trabajadores; y
- la igualdad de oportunidades para todos los grupos de la población y el suministro de un piso de protección social que ayude a elevar la productividad, la inversión en capital humano – es decir, en educación, salud y protección social – y contribuya al crecimiento económico a largo plazo.

En base a lo anterior, se propusieron lineamientos de políticas para el crecimiento económico con un alto rendimiento en el empleo, para la promoción de puestos de trabajo de calidad y para la protección social (véase el cuadro 4.3).

Cuadro 4.3. Una política de empleo para Honduras: lineamientos recomendados

	Lineamientos de políticas	Explicación resumida
A	Para el crecimiento económico con un alto rendimiento en el empleo	
1	El gasto público incluirá un margen amplio destinado a inversión en infraestructura productiva, que fomente la inversión privada en diferentes ámbitos competitivos, incluyendo la infraestructura.	<p><i>Las políticas macroeconómicas crean un ambiente de apoyo para la transformación estructural de generación de empleo, pero se necesita un conjunto de políticas estructurales... 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, 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. (OIT, 2012d, pág.23)</i></p> <p>En breve:</p> <p>– Las políticas macroeconómicas, particularmente cambiaria/monetaria, requieren un sesgo en favor del empleo.</p>
2	La política monetaria y fiscal será gestionada con responsabilidad y se dirigirá a la creación de empleo digno.	
3	El clima de inversión y las condiciones que favorezcan la competitividad para la instalación o ampliación de negocios será objeto de atención permanente en procura de la armonización de políticas y la mejora general. El objetivo estratégico de estas condiciones será su traducción en empleos dignos.	
4	Tendrán prioridad las iniciativas, privadas y públicas, que generen empleo masivo, con un amplio espectro de localización regional y local.	
5	La micro, pequeña y mediana empresa, agroindustrial, industrial y de servicios tendrá un trato especial por su importancia en la generación de empleo y en el desarrollo de la capacidad empresarial.	

Cuadro 4.3. Una política de empleo para Honduras: lineamientos recomendados (cont.)

	Lineamientos de políticas	Explicación resumida
6	Se considerará de gran importancia la mejora de la inserción de Honduras en los mercados internacionales para lo que se diseñarán estrategias de comercialización apropiadas en sectores generadores de empleo.	<ul style="list-style-type: none"> – La política fiscal debe buscar la sostenibilidad de las finanzas públicas, pero dejando espacio para la financiación de políticas de desarrollo e inclusión social. – Esto requiere la negociación de un pacto fiscal a mediano plazo. – El gasto público social y de infraestructura es decisivo para generar la base física del desarrollo y dar señales que permitan organizar el gasto privado en estos temas. – Se necesitan medidas para mejorar el clima de inversión y la estrategia de inserción internacional.
B	Para promover empleos de calidad	
1	Se priorizará el mundo rural. Para ello se invertirán recursos en el diseño de una estrategia de desarrollo global de la zona rural. Esta estrategia deberá identificar los distintos estratos o grupos de este sector para definir acciones dirigidas a grupos específicos, particularmente los de mayor vulnerabilidad económica y social.	<p>Se hacen necesarias políticas y acciones que eleven la demanda de empleo formal a la espera de que esto motive un uso más intensivo de la fuerza laboral, particularmente la femenina. Sin embargo, es difícil lograr la inclusión laboral de grupos vulnerables. Las mejoras en el nivel de empleo incorporan mayoritariamente a los trabajadores más capacitados. Por esto resulta importante la articulación de políticas de inclusión al empleo con servicios como la capacitación con ingresos, la intermediación laboral, programas de empleos públicos y privados, y programas de infraestructura intensivos en empleo.</p> <p>Se recomienda revisar y afinar el actual marco de políticas destinadas al desarrollo de las MIPYME. El país se ha esforzado por apoyar a estas empresas con instrumentos de política y recursos. Estos esfuerzos han sido tan importantes que el Informe <i>Doing Business 2008</i> consideró a Honduras como uno de los mayores reformadores de la región. Los desafíos pendientes son:</p>
2	Se afinará la receptividad gubernamental para con los empleadores y trabajadores rurales por medio del diálogo social, a efectos de garantizar instrumentos de política y acción pertinentes y de amplia aceptación.	<ul style="list-style-type: none"> – Reorientar la reducción de los costos de la formalidad 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 la justicia empresarial. – Se necesita aprovechar el sistema financiero para incentivar la formalización. – Los servicios de desarrollo empresarial necesitan ampliarse, particularmente con servicios vinculados a la gestión (para la ampliación de mercados, entre otros propósitos).
3	La mejora de la empleabilidad de la fuerza laboral, especialmente de jóvenes y mujeres, a niveles de alta competitividad en el mercado laboral regional debe suscitar una atención mayor a la actualmente existente.	<ul style="list-style-type: none"> – El estrato más numeroso de informalidad lo constituyen los trabajadores por cuenta propia y en negocios familiares. Para este sector
4	Las instituciones del mercado laboral se mantendrán permanentemente fortalecidas como garantía fundamental del trabajo digno. Entre otros desafíos, 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.	

Cuadro 4.3. Una política de empleo para Honduras: lineamientos recomendados (cont.)

	Lineamientos de políticas	Explicación resumida
		<p>se necesitan políticas y acciones específicas que apoyen la creación de empresas viables y la simplificación de trámites que funcionen una vez alcanzada la viabilidad empresarial. Ahora bien, es necesario complementar lo anterior con programas intensivos de empleo (particularmente los de infraestructura), debido a que este subsector es heterogéneo y comprende un gran número de personas en situación de alta vulnerabilidad por su bajo nivel de activos, como es el caso de los agricultores de subsistencia (Chacaltana, 2009).</p> <p>Honduras precisa acelerar el proceso de reformas del sistema educativo básico formal y no formal, así como conformar un conjunto de acciones de políticas y programas focalizados que sirvan de sustento a la retención, para asegurar que su niñez y juventud ejerzan plenamente el derecho a dedicar este período tan especial de sus vidas a su formación profesional, cívica y cultural. No obstante, esta recomendación tiene un alcance a largo plazo. Para lograr objetivos inmediatos en la formación del recurso humano se requiere fortalecer la formación profesional. Se requieren reformas de carácter institucional y multiplicación de recursos para ampliar la oferta de servicios, como los de desarrollo empresarial dirigidos a las MIPYME y los de aumento de la empleabilidad orientados a los trabajadores con menores niveles de capital humano, particularmente de la zona rural.</p>

En materia de **protección social**, la propuesta tuvo en consideración la reciente aprobación (marzo de 2012) de la Política de Protección Social (PPS), por lo que se limitó a recomendar, entre otros puntos, que el concepto de piso de protección social fuera situado como eje de la ejecución de la PPS (el concepto está ignorado en la formulación de dicha política). Se considera el piso de protección social como un conjunto integrado de acciones programáticas destinadas a 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 (OIT, 2011b). La propuesta aclara que el piso de protección social se derivará de un acuerdo nacional en torno a garantías mínimas que se consideren viables frente las condiciones de desarrollo del país. Igualmente se recomienda que el piso de protección social considere al menos cuatro garantías: i) asistencia

sanitaria esencial universal, ii) seguridad del ingreso para los hijos, iii) seguridad del ingreso para adultos mayores y personas con discapacidad y iv) políticas para las personas en edad de trabajar que no pueden generar suficientes ingresos en el mercado de trabajo (OIT, 2009). Se termina recordando que el piso de protección social es progresivo en su implementación, por lo que su avance se negociará de forma tripartita, según el país vaya aumentando sus capacidades de sostenibilidad de modalidades de protección social más ambiciosas.

4.6.2. El Plan de Acción Nacional de Empleo y Protección Social

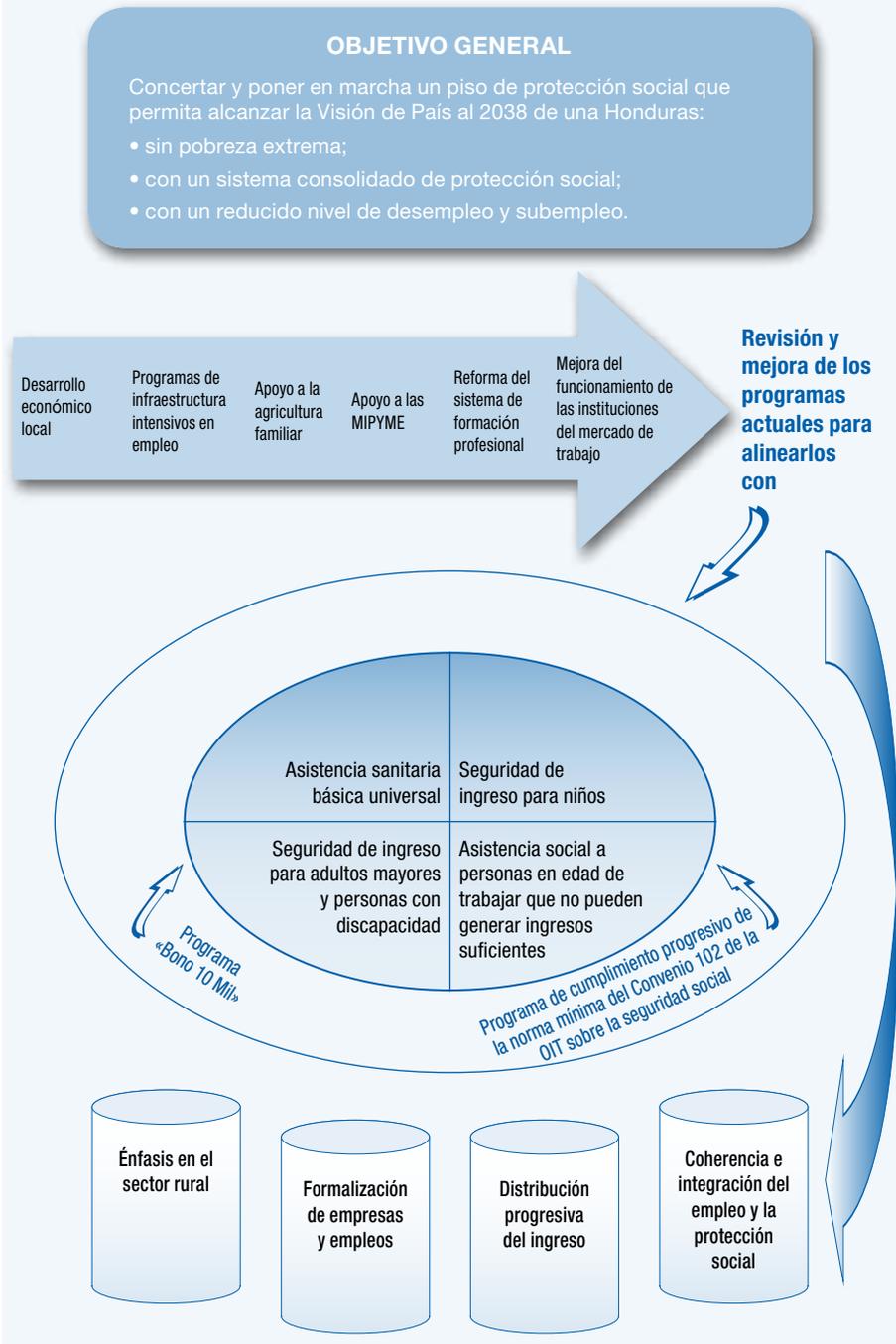
La propuesta de la PEPS incluye lineamientos de un Plan de Acción Nacional de Empleo y Protección Social, de corto plazo (no más de tres años), cuyo objetivo general es concertar y poner en marcha un piso de protección social que haga viable alcanzar la Visión de País para 2038, que el país se ha propuesto. En esta Visión, Honduras será un país sin extrema pobreza, con un sistema consolidado de protección social y con reducidos niveles de desempleo y subempleo (ver el gráfico 4.2).

Los objetivos específicos del plan apuntan a crear empleos dignos en los sectores más prometedores de empleo, particularmente en el área rural, y la protección social de la población, especialmente la de mayor vulnerabilidad. Para esto se propone la revisión y mejora de los programas actuales que se consideran clave y que en conjunto constituirán el piso de protección social. Estos programas se relacionan con la mejora de la atención a las cuatro garantías básicas de protección social, complementado con programas pertinentes destinados a la promoción de empleos decentes, particularmente entre los grupos con mayor vulnerabilidad social.

El Plan prioriza el reordenamiento de las instituciones y programas existentes en lugar de atreverse con programas novedosos y costosos, dado el contexto de crisis interna y externa. Por ejemplo, en el caso del sistema de salud básica, se considera necesario acelerar el ritmo de las reformas que transformen el sistema de uno predominantemente curativo a otro enfocado en lo preventivo. Este cambio de orientación responde mejor a las realidades del país, hace posible que la cobertura del sistema aumente y que sus servicios se eleven en calidad. El IHSS tiene también que reformarse bajo la orientación de un plan progresivo para cumplir con las disposiciones del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima, 1952 (núm. 102) de la OIT).

También tendrán que emprenderse acciones destinadas a darle transparencia y eficiencia a la administración de los programas de transferencias de ingresos, particularmente el Bono 10 Mil. Este programa se destinará principalmente a garantizar los ingresos para los niños, para los adultos mayores y personas con discapacidad y para las personas en edad de trabajar que no puedan obtener ingresos suficientes.

Gráfico 4.2. Honduras: el Plan Nacional de Empleo y Protección Social



En materia de empleo, se aconseja atender con prioridad las necesidades de la población rural, en la actualidad la más afectada por la pobreza. La economía familiar rural requiere apoyo con acciones integradas de empleo y de transferencias de ingresos. En este sentido, los programas de infraestructura intensivos en empleo, de acceso a la tierra (titulación, reforma agraria), de capacitación laboral y empresarial y otros que creen oportunidades diversas para la población rural pobre, se pueden combinar con las transferencias para contrarrestar el ciclo anual depresivo de la economía familiar. La economía agrícola familiar todavía depende demasiado de las variaciones climáticas y enfrenta la amenaza del deterioro progresivo de los suelos. Se trata de consolidar los esfuerzos para revertir esta situación y, de esta manera, convertir esta economía en un pilar de la seguridad alimentaria del país.

En la lista de recomendaciones figuran también las acciones de apoyo a las MIPYME, a diversos tipos de inversiones públicas y privadas en ámbitos prometedores de generación de empleo (en consonancia con los enfoques de descentralización y promoción del desarrollo local), acciones destinadas a mejorar las instituciones del mercado de trabajo para que puedan garantizar más eficientemente los derechos laborales, los programas de infraestructura intensivos en empleo y la reforma del actual Instituto de Formación Profesional.

En resumen, el Plan llama a una revisión exhaustiva de los programas en ejecución y a la búsqueda de su integración y coherencia, para que se puedan desarrollar sinergias entre el empleo y la protección social. Se destaca también una preocupación por lograr la mayor descentralización posible en beneficio del desarrollo local (véase el gráfico 4.2).

Como se ha indicado, esta propuesta de política y plan de acción de corto plazo se puede considerar como producto de un diálogo amplio. Es prácticamente la expresión de un consenso, alcanzado al menos entre los representantes tripartitos consultados. Las posturas iniciales escuchadas en las mesas de diálogo fueron cambiando desde juicios matizados por la desconfianza, el temor y la confusión conceptual a apreciaciones más cercanas al bien común. El recuadro 4.2 recoge la expresión manifiesta de estos representantes en las postrimerías del proceso de diálogo.

4.7. Lecciones aprendidas: líneas de trabajos futuros

La experiencia para la generación participativa de una propuesta de una PEPS en Honduras ratifica la eficiencia del diálogo tripartito. Se espera que tal eficiencia quede doblemente confirmada al aprobarse finalmente dicha política y ser puesta en práctica.

Recuadro 4.2. Honduras: algunos puntos de consenso tripartitos sobre la política de empleo y protección social

1. Los representantes de las organizaciones de trabajadores, empleadores y del Gobierno coinciden en la relevancia que conlleva para Honduras la ratificación del Convenio 102 de la OIT sobre la seguridad social, con la aspiración de lograr mediante esfuerzos tripartitos, un nivel básico de seguridad social a través del piso de protección social.
2. Reconocen que la demanda de empleo y protección social en Honduras es alta y que el Estado afronta dificultades financieras para dar una respuesta efectiva a corto o mediano plazo, aun así los actores clave apoyan el diseño de una Política de Empleo y Protección Social.
3. Los representantes poseen información general sobre el contenido de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) de la OIT, y conocen sus cuatro garantías básicas: acceso a salud básica, seguridad del ingreso básico para los hijos, seguridad de ingreso para adultos mayores y personas con discapacidad y seguridad de ingresos para personas en edad laboral con dificultades para generar un ingreso suficiente, e identifican la necesidad de contar con la asistencia técnica de la OIT para la aplicación del Convenio 102 y la política de empleo y protección social.
4. Reconocen la necesidad de fortalecer la institucionalidad y gobernanza del Estado, especialmente al articular las políticas públicas sociales y económicas, fortaleciendo las finanzas del Estado a través de sistemas transparentes de recaudación de impuestos, controles y sanciones para los evasores de impuestos y aumento de los aportes contributivos, como principal fuente de financiación para la protección social.
5. Enfatizan la necesidad de asumir el desafío de ampliar la gestión educativa pública en temas de formación profesional, ampliando su cobertura y calidad, e involucrando a los gobiernos locales, estudiantes y docentes y asegurando el cumplimiento de parámetros educativos básicos y la mayor congruencia con el mundo del trabajo.
6. Se aspira a que el Instituto Nacional de Formación Profesional, como ente rector en el tema, adopte un esquema sistémico, cuya función principal sea la gestión financiera-técnica y la certificación de las competencias, dejando de ser ejecutor y certificador del mismo proceso.
7. Los sistemas de salud y seguridad social deben modernizarse y adoptar una estrategia financiera sostenible en base a la recaudación fiscal y al aporte contributivo que financie la cobertura de más trabajadores del sector privado y público y de aquellas personas con diversos problemas de empleo.
8. En consonancia con lo anterior, se reconoce la necesidad de una profunda revisión de los sistemas de pensiones y en base a esto, construir propuestas de un modelo inclusivo y sostenible.
9. En base al diálogo social se debe transformar el conflicto, que se origina en la falta de empleo y de protección social, en una oportunidad para ampliar la gama de posibilidades innovadoras, creativas y sostenibles para generar ingresos y empleo como lo son la creación de empresas, el cooperativismo, y otras modalidades asociativas de trabajo.

En los procesos de construcción de consensos, el diálogo verdaderamente importante es el que se produce entre los líderes (y muchas veces entre agremiados de base) de las organizaciones tripartitas. Sin embargo, lo conflictivo y/o complejo de algunos temas precisan, entre otras acciones, del apoyo técnico. Con este fin, se acostumbra traer a escena a expertos o consultores externos cuyo dominio del tema y cuya voluntad de neutralidad transmiten confianza a los interlocutores del diálogo, facilitando el entendimiento. Sin embargo, los resultados parecen mejorar cuando también se involucra a los técnicos o expertos de las propias organizaciones representadas. Por ejemplo, el GAN sorprendió por la agilidad con que fue discutido y aprobado. Precisamente, uno de los mecanismos empleados en este proceso de diálogo fue la identificación de expertos del Gobierno, de la empresa privada y del sector laboral, para que sirvieran de enlace con los consultores externos contratados, con miras a la elaboración de la propuesta inicial y a la sistematización de las discusiones y los acuerdos. Estos expertos o enlaces técnicos de las organizaciones dialogantes fueron capaces de tender una especie de puente de doble sentido entre los líderes tripartitos y los consultores externos. Los últimos recibieron insumos de los enlaces técnicos que ayudaron a formular las propuestas de forma más comprensible y aceptable para los líderes tripartitos. En la actualidad, se siguen utilizando estos enlaces en el proceso de seguimiento de las acciones del GAN.

La política de empleo y protección social se ha revelado como un tema particularmente complejo. Se ha logrado alcanzar un primer consenso en torno a los principales lineamientos de la política y sus contenidos. Para las etapas subsiguientes concernientes a la aprobación oficial de la política y a su implementación, el liderazgo tripartito ha manifestado su opinión de que necesitan continuar con el respaldo técnico de la OIT, especialmente en aspectos clave como algunos programas de empleo (por ejemplo, los proyectos de infraestructura intensivos en empleo) y la reforma de la seguridad social y de la formación laboral. Esta cooperación se considera necesaria por la complejidad técnica y política de la ejecución de estas acciones, en la que debe prevalecer la integración y la coherencia entre las acciones de empleo y de seguridad social. Es importante que haya aumentado la sensibilidad sobre la necesidad de integrar el empleo y la protección social como herramienta para resolver graves problemas sociales como la pobreza y la exclusión social de un porcentaje importante de la población. Pero esta mayor sensibilización es, en sí misma, insuficiente, requiriéndose también la determinación política y la capacidad técnica para hacer frente a los distintos desafíos que plantea la implementación eficiente y eficaz de una PEPS.

Es importante que el CES, en coordinación con la STSS, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Planificación, asuma la tarea de proseguir el proceso de dar forma definitiva al documento

de la PEPS y al Plan Nacional de Empleo y Protección Social. La propuesta de la OIT plantea las ideas marco sobre las políticas y el Plan Nacional de Empleo y Protección Social, que han sido, además, ampliamente discutidas y consensuadas. El paso que demandará más trabajo será el afinamiento del Plan Nacional de Empleo y Protección Social, cuyo eje central es el acuerdo sobre el piso de protección social, es decir, el señalamiento de las garantías mínimas de empleo y protección social que serán objeto de atención. Los fundamentos empíricos para llegar al acuerdo serán los ejercicios de estimación de costos de diferentes escenarios de protección social, para lo cual se podrá contar con el apoyo técnico de la OIT. En materia de protección social, este ejercicio puede coordinarse también con el diseño de la Estrategia de Protección Social, que la Política de Protección Social recientemente aprobada indica como condición para su implementación.

Referencias

- Auguste, S. (2008). *Política laboral en Honduras. Su impacto social y su vínculo con la reducción de pobreza*. Tegucigalpa: UNAT.
- Banco Central de Honduras (BCH). (2007). *Consideraciones sobre las remesas familiares enviadas a Honduras*. Tegucigalpa.
- . (2010a). *Remesas familiares enviadas por hondureños residentes en el exterior y gastos efectuados en el país durante sus visitas. Informe de Encuesta enero 2010*. Tegucigalpa.
- . (2010b). *Comportamiento de la industria de bienes para transformación (maquila) y actividades conexas en Honduras*. Tegucigalpa.
- . (2011). *Memoria Anual 2010*. Tegucigalpa.
- Banco Mundial. (2004). *Drivers of sustainable rural growth and poverty reduction in Central America: Honduras country case study*. Grey Cover Reports No. 31192-HN, Washington: Vol. 1.
- ; International Finance Corporation. (2007). *Doing Business 2008*. Washington, D.C.
- CEPAL. (2009). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- Chacaltana, J. (2009). *Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centroamérica: Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Santiago de Chile: CEPAL. Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 88.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). (2009). *El cambio demográfico: Motor del desarrollo*. Tegucigalpa: s.d.
- Fúnez, J., Hernández, R., y Navarro, J. (2006). *Propuesta Plan Nacional para la Generación de Empleo Digno en Honduras*. Tegucigalpa: Secretaría de Trabajo y Seguridad Social. Se encuentra en la dirección: <<http://www.undp.un.hn/MIGenero/Docs/Cap1/Propuesta%20Plan%20Nacional%20Empleo%20Digno%20en%20Honduras.pdf>>.
- Gobierno de Honduras. (2012). *Gran Acuerdo Nacional por un Crecimiento Económico con Equidad Social*. Secretaría de la Presidencia, Tegucigalpa.
- Guerra, M. L. (2011). *Pro-Employment Macroeconomic Policy Course*. Ginebra: OIT.
- OIT. (2009). *Extensión de la seguridad social a todos. Una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas*. Ginebra.
- . (2011a). *Panorama Laboral 2011*. América Latina y el Caribe. Lima.
- . (2011b). *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*. Ginebra.
- . (2012a). *Honduras: Elementos para una política de empleo y combate a la pobreza*. OIT/UE/Honduras/R.15. Ginebra.
- . (2012b). *La protección social en Honduras. Informe para discusión*. OIT/UE/Honduras/R.14. Ginebra.
- . (2012c). *Estimaciones de costo e impacto de un piso de protección social en Honduras empleando micro datos*. Ginebra, de próxima publicación.
- . (2012d). *Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo*. Ginebra.
- PNUD. (2009). *Informe sobre desarrollo humano Honduras 2008-2009*. San José: Litografía e Imprenta Lil.

Helmut Schwarzer

La meta principal del proyecto OIT/UE fue apoyar el desarrollo de políticas más coherentes de empleo y protección social en Burkina Faso, Camboya y Honduras, y es innegable que se han dado pasos importantes en esa dirección. Los estímulos para elaborar enfoques de políticas nuevas y más abarcadores, a efectos de subsanar las insuficiencias de la planificación estratégica, apoyar el desarrollo de recursos humanos para poner en funcionamiento estas políticas y mejorar el diálogo social en torno a las mismas, así como sus mecanismos de coordinación, se encuentran en el activo del balance. Además, se ha fortalecido el consenso en el plano nacional en los tres países entre los tres actores fundamentales: organismos gubernamentales, empleadores y sindicatos alrededor de un enfoque integrado. Sin embargo, a pesar de la reconocida importancia y pertinencia de un enfoque integrado, los países de ingresos bajos y bajos-medios aún tendrán que hacer frente a algunos desafíos importantes que se presentarán en el futuro, antes de estar en condiciones de poner en pleno funcionamiento un enfoque abarcador e integrado. La experiencia del proyecto deja la impresión de que es necesario que se den algunos avances institucionales, por ejemplo en la creación de instituciones, en el desarrollo del capital humano, en el fortalecimiento del diálogo social, en la elaboración de mecanismos de coordinación vertical y horizontal de las políticas, en la creación del espacio fiscal necesario y en la aprobación y el debate democráticos de las leyes que aún se requieren para completar el enfoque «basado en los derechos».

El enfoque bastante pragmático de la cooperación técnica para realizar las actividades del proyecto ha dado lugar al reconocimiento de que no existe una receta única o universal para un enfoque integrado, al menos en el ámbito de la cooperación técnica. Los principios y las recomendaciones globales

sobre empleo y protección social, y su coordinación, especificados por la OIT y la Unión Europea a través de normas, declaraciones y comunicaciones, encontrarán su materialización concreta en cada uno de los tres países en momentos diferentes y con distintos patrones, con arreglo a la vía de desarrollo elegida, los factores culturales, los vínculos con las economías regionales y la dotación actual de factores. Incluso si existen varios puntos en común, al comparar el punto de partida en cada uno de los tres países y los resultados del proceso de diálogo nacional, variarán según los países el diseño concreto, así como la secuencia y cronología de la evolución de las políticas, las soluciones para la coordinación de las políticas y el diálogo respectivo, las posibles fuentes de financiación para la extensión de las políticas y otras cuestiones.

Los documentos de diagnóstico nacionales y los proyectos de los planes de acción contienen evidentemente un gran número de observaciones y recomendaciones específicas. Algunas de las observaciones coinciden en los tres países, coincidencia que también se encuentra en la experiencia del trabajo de la OIT en otros países de bajos ingresos. Entre las lecciones extraídas de las actividades del proyecto, se pueden destacar las siguientes:

1. Se debe prestar atención a la vinculación entre empleo y protección social en los marcos de planificación y de elaboración de políticas.
2. Se requiere la creación de una capacidad institucional adicional para permitir una mayor coherencia en los niveles de formulación e implementación de las políticas.
3. El diálogo social desempeña un papel clave, incluida la participación de la sociedad civil y existe un papel para el sector privado.
4. La financiación de las políticas de empleo y protección social requiere el desarrollo de un espacio fiscal nacional.
5. Los enfoques utilizados deberían contribuir a la institucionalización de los derechos («enfoque basado en los derechos», «seguridad social transformadora»), si bien queda todavía un camino por recorrer para la implementación progresiva de programas de gran escala.

5.1. Vinculación entre empleo y protección social en los niveles estratégico y de adopción de políticas

Las experiencias del proyecto han mostrado que, si el empleo y la protección social se encuentran en el centro de los planes de desarrollo estratégico – y más aún si los beneficios potenciales de la coordinación de ambas áreas son mencionados en los planes –, se sientan unas sólidas bases políticas e institucionales para las políticas sectoriales que se vinculan entre sí y que están

diseñadas y aplicadas de tal manera que producen sinergias. Simultáneamente, es importante construir las estructuras de gobernanza y diálogo entre los ministerios y organismos competentes, así como entre los niveles nacional y subnacional del gobierno. La elaboración de los mecanismos de coordinación y diálogo se asemejaría a una matriz, con vínculos verticales y horizontales. Los procesos de descentralización y las políticas dirigidas a la mejora de la capacidad de los niveles subnacionales con objeto de diseñar y gestionar los mecanismos coordinados de prestación de servicios aumentan las posibilidades de que se dé un diálogo entre los niveles nacional y subnacional. La existencia de tal diálogo genera también la posibilidad de que sean tenidas en cuenta las diferencias regionales que existen claramente en los tres países piloto (tal y como ocurrió, por ejemplo, en las cuatro rondas de discusiones subnacionales llevadas a cabo en Honduras).

Se debe crear la piedra angular de los ministerios y organismos con un grupo de empleados públicos especializados en políticas de empleo y protección social, profesionalizando la administración y evitando la pérdida de conocimientos e iniciativas con cada cambio de ministro o presidente. No siempre se ha contado con datos sobre la cantidad y la calidad requeridas para los estudios de diagnóstico y los ejercicios de estimación de costos. De ahí que se haya tenido que proceder a adaptaciones de las herramientas de proyección para que el proyecto alcanzara sus metas. Esto también quiere decir que se pueden lograr mejoras significativas mediante el apoyo al desarrollo de la capacidad estadística en las instituciones implicadas en la elaboración de políticas y en las oficinas nacionales de estadística. Tales esfuerzos redundarían en una mejora de la metodología y la calidad de los datos administrativos y de las encuestas de hogares/empresas. La disponibilidad de buenos datos es primordial para los procesos de planificación y la búsqueda de una mayor coherencia de las políticas. En relación con la carencia de datos, ha faltado con frecuencia una supervisión y una evaluación de las políticas de protección social y empleo, y esto requiere un mayor desarrollo.

En el nivel estratégico, el proyecto analizó asimismo la importancia de la definición de los motores de crecimiento en el marco de desarrollo a largo plazo, sectores que permitirían la creación de trabajo decente y la generación de los flujos de ingresos requeridos para ampliar la base fiscal. Las políticas sociales, en general, y el piso de protección social, en particular, pueden conectarse de modo virtuoso con estos motores de crecimiento. En Camboya, el enfoque del «diamante del crecimiento» fue utilizado para ejemplificar cómo pueden identificarse las necesidades y conectarse algunas políticas para apoyar el crecimiento de sectores clave y generar el empleo y los ingresos requeridos. Estas consideraciones de fondo son muy pertinentes, habida cuenta de que es insuficiente la creación de empleo y de que las estructuras jóvenes

de la población, el subempleo como fenómeno central y la baja productividad, constituyen características pronunciadas en los tres países piloto.

Las políticas del PPS desempeñan funciones relevantes en esta estrategia de desarrollo (mitigación de la pobreza, inclusión social, acumulación del capital humano) e incluso pueden contribuir a reforzar el crecimiento si, por ejemplo, los pagos de las prestaciones se vinculan con la oferta de bienes y servicios de consumo producidos en el país. Las evidencias de los tres países muestran que el crecimiento y el empleo en ausencia de mecanismos de protección social no protegen contra la pobreza; el caso de Honduras, donde la tasa de pobreza no cayó en la década de 2000, aun en presencia de crecimiento económico, describe este desafío de un modo muy contundente. Burkina Faso y Camboya también han atravesado períodos recientes de elevado crecimiento en los que, a pesar de las mejoras en los indicadores sociales, los efectos clásicos de la «filtración» no se han notado y sólo con el crecimiento, no parece erradicarse la pobreza. Una lección extraída es que las políticas de protección social, en realidad, ayudan a organizar el crecimiento de modo que sea socialmente inclusivo y equitativo.

El marco macroeconómico es otro pilar relevante en este nivel estratégico y es importante que las políticas de estabilización tengan un sesgo favorable al empleo. A este respecto, el sector exterior puede ser tanto una fuente de dinamismo como de restricciones, y la estrategia del tipo de cambio debe estar en consonancia con la evolución de los marcos macroeconómicos. Sería importante que tuvieran lugar más debates con la comunidad internacional, las instituciones financieras multilaterales y el FMI en torno al modo de construir un espacio fiscal sostenible y diseñar políticas favorables al empleo.

Recomendación para los proyectos de cooperación técnica futuros.

Los programas de modernización de la administración pública para apoyar las capacidades de planificación han formado parte de las estrategias y carteras de los socios para el desarrollo; no cabe duda de que es importante que se vayan incluyendo en el futuro, entre los beneficiarios de estos programas, a los ministerios de trabajo y asuntos sociales. El desarrollo de las trayectorias laborales en la administración pública puede ser impulsado por los programas de modernización, apoyando, por ejemplo, la institucionalización de centros de formación para la administración pública. Reviste importancia que haya un mayor respaldo técnico a la elaboración de estadísticas fiables – ya sean datos administrativos de los ministerios competentes, ya sean datos de las oficinas nacionales de estadística (como datos de las encuestas y de los censos) – para una formulación, supervisión y evaluación consecuentes de las políticas, así como para la identificación de nuevas oportunidades de establecer una mayor coherencia entre los programas de empleo y protección social. La supervisión y la evaluación deberían también formar parte de los programas de apoyo. Las políticas macroeconómicas deberían contener un sesgo favorable a las políticas

sociales y de empleo que han de discutirse con las instituciones financieras multilaterales, incluido el FMI.

5.2. Desafíos de la creación de capacidad y fragmentación de los programas

Estrechamente relacionada con el punto anterior, la búsqueda de una mayor coherencia entre las políticas de protección social y empleo inmediatamente se enfrenta con obstáculos vinculados con la carencia o la fragmentación de instituciones y programas. La implantación de un servicio nacional de empleo, la expansión y/o reforma de un programa de formación, y la extensión de las garantías del PPS son todas políticas que requieren organismos sólidos e integrales y competencias en la formulación y la evaluación de las políticas a nivel ministerial, mientras que, por lo general, sólo puede encontrarse un grupo restringido de empleados públicos con las experiencias y los conocimientos necesarios. Ocurre con mucha frecuencia que los ministerios y los organismos, al igual que algunos programas, son parcial o incluso totalmente financiados con la ayuda extranjera (a través de proyectos y/o apoyo presupuestario). Algunos programas hasta parecen haber sido diseñados simplemente para beneficiarse de la oferta de ayuda extranjera. Es importante que el apoyo presupuestario para la administración pública y la implementación de los programas esté vinculado con el desarrollo gradual de la gestión a nivel nacional y del respectivo espacio fiscal, si tales programas han de ser sostenibles a largo plazo.

En los tres países, algunas instituciones están aún en proceso de desarrollo, tanto en términos de organizaciones incompletas como de bajo nivel de cumplimiento de la reglamentación. Respecto del primero, en Camboya, por ejemplo, el NSSF está construyendo gradualmente su capacidad para administrar las ramas que han de incorporarse en los próximos años. La Oficina Nacional de Empleo (NEA), recientemente establecida, desarrolla en la actualidad sus capacidades para desempeñar la función de adecuación del mercado de trabajo y, como se discutió durante el diálogo nacional, tendrá que adquirir las capacidades de predicción en relación con las futuras necesidades de formación.

En cuanto al tema de la formación, en los tres países, los diálogos nacionales concluyeron con un consenso sobre la importancia de extender y reformar las políticas de formación profesional; en Camboya y Honduras, se reclamó un vínculo más estrecho con las necesidades de desarrollo del sector privado. En Burkina Faso, se mencionaron las alianzas para la formación que implican a los fondos de empleo, a las obras públicas intensivas en empleo, y a los empleadores y artesanos privados. En Honduras, se aprobó una política

de desarrollo social y se creó un Ministerio de Desarrollo Social. Ahora bien, la administración de los respectivos programas aún no se ha coordinado, ni siquiera se ha unificado; el vínculo de los programas de asistencia social con las necesidades de las instituciones de seguro social debe ser objeto de un mayor desarrollo.

En lo que atañe al cumplimiento de la reglamentación, la cobertura de la seguridad social sigue siendo baja en los tres países, contándose también con el ejemplo de Honduras de cumplimiento históricamente bajo de la reglamentación relativa al salario mínimo. El desafío de un mayor cumplimiento probablemente está también relacionado con una necesaria evolución en la ciudadanía: un mayor acceso de los ciudadanos al sistema judicial o una escasez de recursos institucionales, como ocurre en el caso del número insuficiente de inspectores del trabajo. También se requiere el desarrollo de los conocimientos técnicos necesarios para la administración y el funcionamiento de los programas de protección social y empleo. Esto incluye las bases de datos, las tecnologías de la información, las herramientas de enfoque, las técnicas de evaluación y otras que demandan un continuo desarrollo del capital humano.

Recomendación para los proyectos de cooperación técnica futuros.

A pesar de las considerables inversiones nacionales e internacionales en la creación de capacidad institucional en el pasado, aún existe una gran demanda de apoyo en los tres países. Parte de esto puede abordarse con más cooperación técnica, cuando lo soliciten los grupos de interés nacionales. La promoción del aprendizaje comparativo parece situarse entre los enfoques más fructíferos en el ámbito de las políticas de protección social y empleo. Incluye enfoques triangulares y Sur-Sur. Este último puede ser más eficaz si se comparan países de áreas culturales y económicas similares. En la búsqueda del desarrollo de programas integrados, las experiencias Sur-Sur en los países de ingresos medios pueden aportar algunos ejemplos pertinentes que apuntan a librar a las personas de la pobreza, a través de una combinación de intervenciones de protección social y de promoción del empleo. Entre los casos de América Latina, se encuentran los programas «Chile Solidario», «Vivir Mejor», de México, y *Brasil sem Miséria*, que demuestran que es posible conectar progresivamente los puntos con arreglo a un plan nacional. India y Sudáfrica también pueden brindar ejemplos pertinentes de enfoques sistémicos, combinando prestaciones y servicios, así como herramientas de políticas de empleo y protección social. Otra parte de esta demanda puede satisfacerse con una inversión en capital humano y una formación de los empleados públicos en temas técnicos. Sin embargo, es necesario prestar atención a la existencia de posibilidades de trayectoria laboral dentro del sector público en los países piloto, de modo que se eviten las pérdidas de ese capital humano en un breve período de tiempo, una vez finalizada la formación.

5.3. Diálogo social, sociedad civil y sector privado

El diálogo social es una de las dimensiones clave del concepto de trabajo decente. Durante la implementación del proyecto, una de las primeras cuestiones que debieron abordarse fue el diálogo adecuado instaurado para el desarrollo del proyecto y el apoyo a la elaboración y la aplicación de las políticas consiguientes. Al comienzo, la tarea consistió en encontrar un comité directivo idóneo compuesto de los actores tripartitos, que pudiera ser el foro natural y de largo plazo que apoyara el diseño y la ejecución de las políticas resultantes de protección social y empleo. No es una tarea evidente, dado que en los países de ingresos bajos y medios-bajos, algunos de los cuales están sujetos a inestabilidad política, no existe necesariamente una larga y continua tradición de diálogo social. Además, es importante entender que la práctica del diálogo social pasa por un proceso de aprendizaje que requiere años de inversión institucional y humana, y una perspectiva de largo plazo para llegar a la madurez. Para ser eficaz, el diálogo social tiene que sustentarse en la confianza recíproca, para lo cual se requiere una estabilidad de largo plazo en la esfera política.

En la fase inicial del proyecto en Burkina Faso, la primera idea fue constituir un comité tripartito específicamente dedicado al proyecto OIT/EU; sin embargo, se encontró una buena solución laboral en 2011, cuando el diálogo entre el proyecto y el país fue asignado a un Grupo de Trabajo Interministerial presidido por el Ministerio de Economía y Finanzas, con la participación de los ministerios sociales y económicos clave, los socios para el desarrollo y la sociedad civil. El Secretario General del Grupo de Trabajo dotó de un buen liderazgo a la implementación local de las acciones del proyecto, y las instituciones participantes se interesaron en los resultados de los estudios del proyecto y de los diálogos. Tras la conclusión del trabajo de la Política Nacional de Protección Social, el mandato del Grupo de Trabajo expiró, y la responsabilidad del diálogo social y de la implementación de las políticas se trasladó al CNPS, que está vinculado con la Oficina del Primer Ministro.

En Camboya, se creó un comité directivo específico para garantizar una estructura institucional que incluyera formalmente a todas las instituciones pertinentes del proyecto. Tal y como se mencionó antes, la estructura política de Camboya incluye a los consejos de nivel nacional que vinculan temáticamente a instituciones conexas (el Consejo Económico Nacional Supremo o el Consejo para la Agricultura y el Desarrollo Rural (CARD)), con el fin de coordinar la formulación y la aplicación de las políticas. No obstante, estos consejos carecen del mandato de promover el diálogo tripartito. Las necesidades para el futuro desarrollo de los mecanismos de coordinación y diálogo social formaron parte de los debates durante el diálogo nacional celebrado en marzo de 2012.

En Honduras, habida cuenta de la difícil situación política interna tras la crisis política de 2009, la mejor opción fue diseñar la acción y presentar los resultados del proyecto al Consejo Económico y Social (CES), gestionado durante parte del período por la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social y transferido posteriormente a la Presidencia de la República. El CES se compone de organismos gubernamentales clave, de representantes de los empleadores y de los trabajadores, y de la sociedad civil. Los consejos sociales y económicos brindan, en algunos países, asesoramiento a los presidentes (como en Francia y en varios países latinoamericanos) y pueden constituir ámbitos pertinentes para el diálogo político y social de alto nivel que influyan eficazmente en la formulación de políticas. Una de las conclusiones del diálogo nacional celebrado en Tegucigalpa en octubre de 2012 fue un consenso para fortalecer los mecanismos del diálogo social relativos a la elaboración y a la aplicación de políticas de protección social y empleo.

En resumen, durante la aplicación del proyecto, se encontraron diferentes estructuras de diálogo. Algunas se basaban en los principios tradicionales de la estructura tripartita; otras, incluían a actores que se situaban más allá de la estructura tripartita. Las instituciones de la sociedad civil o las organizaciones del sector informal pueden fortalecer la representación de los intereses de aquellos que no están formalmente vinculados con las estructuras clásicas de gobernanza tripartitas que son tradicionales en los regímenes contributivos del seguro social. Si la meta de las políticas que han de diseñarse y aplicarse es lograr una mayor coherencia entre las políticas de empleo y protección social, y extender la cobertura en los países de ingresos bajos y medios, parece importante incluir también a otras organizaciones pertinentes en los procesos de consulta. Sin embargo, en los países de ingresos bajos y medios-bajos, el diálogo social es a menudo frágil, siendo frecuente que los actores sociales carezcan de un acceso suficiente a la información y la formación requeridas para un proceso de diálogo técnico bastante elevado. Por otra parte, los entornos políticos inestables, a veces presentes en los países de bajos ingresos, no son propicios para el desarrollo de la confianza, para sentar las bases de cara a una negociación abierta y para obtener un auténtico consenso.

En cuanto al sector privado, en Honduras se planteó, durante la conversación con los empleadores, la cuestión de un papel de liderazgo respecto de los programas de protección social y de formación en los que el sector público está aún ausente, a efectos de incluir la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) en la agenda del diálogo nacional. Las buenas prácticas en la RSC fueron presentadas por los empleadores y se mencionaron en las conclusiones. Este tema ha adquirido una creciente importancia en la agenda, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

Recomendación para los proyectos de cooperación técnica futuros.

En los países de bajos ingresos, tiene que fortalecerse y apoyarse el diálogo social sobre la protección social y el empleo. Esto requiere la promoción de un entorno favorable para el diálogo y el suministro de formación y apoyo a los organismos participantes en el diálogo. El desarrollo del diálogo social tiene que ser considerado como parte de los esfuerzos orientados a la creación de capacidad institucional. Es necesario incluirlo como una herramienta indispensable en las normas que rigen la negociación y la supervisión de las políticas de protección social y empleo. Se requiere también que garantice el marco institucional. Hacen falta recursos presupuestarios: en Honduras, cuando el comité directivo nacional fue traspasado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, los recursos presupuestarios no estuvieron disponibles inmediatamente en la organización destinataria y cesó el flujo del diálogo.

El apoyo a los consejos nacionales sociales y económicos para incluir la coordinación de las políticas de empleo y protección social en sus agendas mantiene un potencial importante. Estos consejos han desempeñado, con gran frecuencia, un papel políticamente relevante en el asesoramiento al Presidente o Primer Ministro, así como a los representantes de los empleadores y de los trabajadores. Estos consejos pueden contribuir a otorgar una importancia y una visibilidad políticas al enfoque integrado. Los procesos de consulta deberían incluir, cuando correspondiera, organizaciones del sector informal y de la sociedad civil, con miras a fortalecer el apoyo político a las políticas que han de elaborarse. En los países en desarrollo, se registraron buenas prácticas de la RSC, como las mencionadas anteriormente, y podrían ser estimuladas como herramientas complementarias.

5.4. Financiación de las políticas de empleo y protección social

A pesar de constituir una preocupación central, no se discutieron exhaustivamente, en los diálogos nacionales, el modo de financiar la extensión de las políticas de protección social y empleo, ni los esfuerzos encaminados a integrar las políticas vigentes, lo cual requiere un mayor desarrollo en el debate. En los países de ingresos bajos y medios, es esencial la disponibilidad de recursos financieros para estas políticas, debido a que muchos programas han sido financiados con la ayuda exterior e incluso con préstamos de las instituciones financieras multilaterales. Según datos del Banco Mundial, en 2010, los ingresos fiscales fueron del 12,9 por ciento del PIB en Burkina Faso, del 10,1 por ciento del PIB en Camboya y del 14,8 por ciento del PIB en Honduras. Cuando se añadieron los ingresos no fiscales (excepto asignaciones), las cifras aumentaron al 15,6 por

ciento del PIB en Burkina Faso, al 12,2 por ciento en Camboya y al 21,1 por ciento en Honduras.

Se afirma a menudo que, con un bajo nivel de ingresos nacionales, no puede esperarse que se lleven a cabo, con una perspectiva de largo plazo sostenible, las políticas públicas, especialmente las relativas al ámbito de la extensión de la protección social y de la coordinación con las políticas de empleo. Es una regla básica de las políticas públicas que un programa permanente requiere una fuente permanente de financiación. La cuestión relativa a la pérdida de espacio fiscal ha sido planteada sólo parcialmente en los diálogos nacionales y ha originado controversias en razón de la resistencia a la elevación de los niveles impositivos. Sin embargo, se aceptó ampliamente una mayor eficiencia en el gasto y en la recaudación tributaria.

Recomendación para los proyectos de cooperación técnica futuros.

En los tres países piloto, algunos programas de protección social, formación y desarrollo de las calificaciones dependen en gran medida de la asistencia financiera exterior. Seguirá siendo, sin duda, necesario, durante muchos años, el apoyo de los socios para el desarrollo, en el lanzamiento de algunos programas y en la creación o la mejora de las instituciones requeridas. También se recomienda que los programas de asistencia presupuestaria promuevan una transición gradual hacia los recursos financieros nacionales. Por consiguiente, la participación de los ministerios de economía y finanzas, incluido el Consejo Económico Nacional Supremo (SNEC), en el caso de Camboya, puede ser de gran importancia en el apoyo a la elaboración de los enfoques integrados.

La modernización de la administración pública, así como el apoyo técnico a la protección social y al empleo deberían incluir una asistencia técnica que ayudara a los países a aumentar su capacidad de recaudación de los impuestos nacionales y de las cotizaciones sociales. Este enfoque se coordinaría con los esfuerzos en curso de las instituciones financieras multilaterales, especialmente del FMI, y de las asociaciones de organismos nacionales de recaudación fiscal en algunas regiones, incluidas las Américas. Podrían preverse procesos de formación y aprendizaje, comenzando por cotizaciones e impuestos simples y progresivos para llegar a cotizaciones e impuestos más complejos, al igual que una coordinación nacional más estrecha de los diferentes organismos de recaudación de ingresos (ya sea a nivel nacional o local, ya sea en el ámbito de las instituciones de seguridad social), con miras a una mayor eficiencia en la lucha contra la informalidad. Pueden obtenerse beneficios potenciales de la introducción de unos sistemas basados en las tecnologías de la información y de unos mecanismos de inspección coordinados que incrementen la productividad de los organismos recaudadores de impuestos. El establecimiento de regulaciones nacionales sobre protección de los datos individuales es también importante

para la privacidad de los ciudadanos y para establecer claramente de qué modo pueden utilizarse los datos personales para la lucha contra los delitos y la evasión fiscal, y para la mejora del reconocimiento de los derechos de los ciudadanos.

5.5. Enfoque basado en los derechos

Existen importantes desafíos para el desarrollo de la protección social en los tres países. La cobertura de las políticas de protección social y de los servicios de empleo ha sido, históricamente, bastante baja, aun cuando se la compara con los promedios regionales. Los regímenes no contributivos tienen a menudo restricciones de recursos, al tiempo que se ponen en marcha programas de gran escala centrados en la lucha contra la pobreza (como el Programa «Bono 10 Mil», en Honduras); ahora bien, éstos se basan con frecuencia en la deuda externa. Si bien se ha reconocido el importante papel de la salud y de la educación en la constitución del capital humano, estos servicios aún tienen que ser extendidos a todos; esta meta ha sido incluida en los planes estratégicos de los tres países. Por ejemplo, Burkina Faso incluye la universalización de la educación básica en la SCADD. Aun, en vista de estas restricciones, durante el proyecto, los tres países negociaron y adoptaron (o decidieron negociar y adoptar) políticas de empleo y protección social. Han lanzado varios programas de protección social y empleo, vienen acumulando experiencias y están atravesando procesos de aprendizaje. Por ejemplo, Burkina Faso tiene una larga experiencia con unos programas de obras públicas (HIMO) que pueden ser de ayuda en el diseño eficiente de futuras intervenciones, y los tres países cuentan con planes para la extensión del seguro social. También se señaló que los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sobre todo los que entroncan con la dimensión social, han sido importantes referencias para los procesos de planificación y de fijación de los objetivos en cada país.

La OIT y la Unión Europea han recomendado una mayor institucionalización de estos avances, en base a enfoques «basados en los derechos» y «transformadores» (como en la Iniciativa del Piso de Protección Social y como se menciona en la Comunicación de la UE publicada en agosto de 2012). Aún tiene que lograrse, durante la elaboración y la puesta en marcha de las políticas, una importante serie de progresos institucionales. Tendrán que aprobarse otras leyes destinadas a dotar de fundamentos al concepto basado en los derechos y tendrá que desarrollarse la respectiva cultura jurídica. Un enfoque basado en los derechos significa que las políticas ya no pueden ser tratadas como un regalo o como una concesión, sino como un apoyo a la solidaridad con aquellos que están en situación de necesidad. La legislación nacional tiene que definir los derechos a las prestaciones y deberían instaurarse mecanismos

de supervisión para evaluar las políticas. Es necesario que se generen mecanismos de reclamaciones y de apelaciones impersonales y transparentes, al tiempo que los servicios públicos tienen que desarrollar una cultura de servicio al ciudadano y asegurarse de que su vocación de otorgamiento correcto de prestaciones y servicios de empleo y protección social al ciudadano se efectúe de conformidad con la ley. Debe desarrollarse un sistema judicial consecuentemente independiente. Un enfoque basado en los derechos, por ejemplo, a las prestaciones de un piso de protección social, no significa que se cuente con un estándar mundial único o incluso con una norma, sino que existe un derecho básico a la cobertura que se especifica en la legislación nacional, con arreglo a las circunstancias nacionales, y que puede solicitarse en caso de necesidad.

En otras palabras, se espera que lleve un tiempo la maduración de estas políticas, algunas introducidas actualmente y extendidas de manera progresiva. Las experiencias de los países en desarrollo de ingresos medios y medios-altos que han introducido programas integrales de protección social y empleo demuestran que estos cambios han tenido lugar al menos en una década. Por ejemplo, entre los bien conocidos regímenes de transferencias monetarias de América Latina, «Bolsa Familia» existe (en formas más antiguas) desde 1995, el programa de México, «Oportunidades», desde 1997, y «Chile Solidario» se inició en 2002. Los regímenes de seguro social han necesitado varias décadas para llegar a su madurez. Como consecuencia, los tres países tendrán que ejecutar sus estrategias nacionales de protección social y empleo, con un horizonte temporal que vaya más allá de los ciclos políticos habituales y con una perspectiva que comience con la introducción de las propias políticas, pero que evolucione hacia la esfera jurídica e incluso judicial. Tal esfuerzo requiere mantener un consenso nacional de largo plazo en cada país, impulsado por el empoderamiento de los ciudadanos. También requerirá un compromiso de largo plazo por parte de los socios para el desarrollo, a efectos de introducir un enfoque sustentado en los derechos y de fomentar los progresos institucionales necesarios.

Recomendación para los proyectos de cooperación técnica futuros.

Debería incluirse, en la cooperación técnica, el desarrollo de los aspectos legales del enfoque basado en los derechos. Puede producirse un intercambio fructífero de conocimientos y de experiencias entre los países en desarrollo sobre el modo de mejorar el acceso de los ciudadanos a las prestaciones y a los servicios, la manera de procesar las solicitudes y permitir las apelaciones y el modo de desarrollar tribunales sociales y laborales y formar al personal especializado requerido. A escala global, dada la función de orientación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, puede realizarse una recomendación pertinente para incluir explícitamente los objetivos del empleo y de la protección social en los ODM con posterioridad a 2015.

5.6. Conclusión

La ejecución del proyecto OIT/UE «Mejorar la protección social y promover el empleo» fue bastante pragmática, permaneciendo en el nivel de la cooperación técnica. El desafío no consistió en desarrollar nuevas perspectivas teóricas, sino más bien en pilotar enfoques integrados en el plano nacional, con el fin de extraer lecciones del proyecto que pudieran insertarse en marcos más elaborados.

El reconocimiento del marco conceptual en apoyo del trabajo decente para todos y del derecho humano a la seguridad social es objeto de consenso en los tres países. Las estrategias para priorizar la evolución institucional y la extensión horizontal de las garantías se revelaron muy importantes, al igual que el enfoque del piso de protección social respaldado por la reciente Recomendación núm. 202 de la OIT. De ahí que, tanto la OIT como la Unión Europea, a través de sus marcos de recomendaciones, resoluciones, convenios y comunicaciones, hayan establecido importantes directrices para el trabajo futuro. Este proceso puede mejorarse con la continua promoción mundial de la Agenda Global para el Empleo, del Consenso Europeo sobre el Desarrollo, del Programa para el Cambio, del Pacto Mundial para el Empleo y de la Iniciativa del Piso de Protección Social.

Una segunda observación es que, cuando se trata de la implementación en el plano nacional, no existe una receta única para las políticas de empleo y protección social, tal y como se percibe en las diferentes experiencias de los tres países piloto. Variarán, según los países, la estrategia bidimensional para extender la protección social (horizontal y verticalmente), las prioridades en términos de políticas de empleo y las oportunidades para vincularlas con la evolución regional y mundial.

En tercer término, la vía del PPS acelera la extensión horizontal de la cobertura de la protección social y fue aceptada por los diálogos nacionales en los tres países, con las respectivas variaciones nacionales. En Burkina Faso, con arreglo a las recomendaciones del diálogo, la primera medida sería la introducción de un PPS centrado en los jóvenes. En Camboya, el PPS nacional incluye un conjunto de cinco prestaciones/servicios y ha sido incluido en la Estrategia Nacional de Protección Social. En Honduras, se prevé una consolidación de los programas vigentes para extender la cobertura y aumentar la eficiencia. A pesar de estas diferencias, en los tres casos la implementación requerirá la construcción gradual, paso a paso, de las instituciones y de las capacidades, un proceso de medio a largo plazo.

Los esfuerzos requeridos para acelerar la extensión horizontal de la cobertura, tal y como se prevé en el concepto del PPS, se beneficiarán del desarrollo de metodologías, de los enfoques de diálogo social y de los juegos de herramientas y materiales de formación destinados a difundir los

conocimientos entre los interlocutores nacionales. El proyecto ha realizado valiosas contribuciones, con objeto de mostrar las posibilidades y limitaciones de las herramientas disponibles en relación con el PPS.

El aprendizaje comparativo, adaptando las buenas prácticas al contexto nacional, acelerará, sin duda, el proceso de desarrollo de las políticas de empleo y protección social. No obstante, existen limitaciones, en el sentido de que el «soporte físico» (instituciones, organismos) y los «programas» (capital humano, conocimientos de los gestores de las políticas públicas) tienen que desarrollarse para garantizar la sostenibilidad de las políticas. Se requiere construir y cultivar un consenso social, establecer los fundamentos legales y las instituciones, y obtener los recursos fiscales. Una recomendación en este sentido sería fomentar un mayor aprendizaje comparativo y unos procesos de diseño de políticas que posiblemente reúnan a aquellos países en grupos regionales, especialmente a los que cuentan con una base más cercana para las comparaciones, en razón de una cultura común y del entorno económico exterior, y algunas veces una dotación similar de recursos, y preocuparse de nunca proponer una solución «técnica» universal única.

La construcción de un consenso político sostenible lleva tiempo, y el proceso no puede acelerarse sin el consentimiento de los actores nacionales. Es frecuente que los frutos del diálogo social se cosechen sólo años después de que haya comenzado una discusión temática (como en los procesos de diálogo social en los países desarrollados en relación con la reforma de la seguridad social). Por consiguiente, se recomienda continuar con la asistencia técnica para reforzar los conocimientos de los interlocutores sociales en cuanto a la necesidad de integrar las políticas de protección social y empleo, así como al modo de hacerlo. El diálogo social y la creación de capacidad institucional son procesos de largo plazo que no pueden ser medidos por un único indicador.