
Honduras

Mejorar la protección social y promover el empleo

Resultados del diálogo nacional
y síntesis de los trabajos

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

Honduras

Mejorar la protección social y promover el empleo

Resultados del diálogo nacional
y síntesis de los trabajos

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

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

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

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Honduras: mejorar la protección social y promover el empleo: resultados del diálogo nacional y síntesis de los trabajos/Mejorar la protección social y promover el empleo, un proyecto de la Unión Europea; Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra: ILO, 2013.

ISBN 9789223277796; 9789223277802 (web pdf)

International Labour Office; EU/ILO Project on Improving Social Protection and Promoting Employment
protección social/creación de empleos/fomento del empleo/política de empleo/diálogo social/Honduras

02.03.1

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.

Índice

	<i>Página</i>
Lista de abreviaturas y siglas	vii
Agradecimientos	viii
Introducción	1
1. Análisis del entorno nacional e internacional	3
1.1. Visión general de la realidad socio-política y económica de Honduras	3
1.2. Visión general del contexto internacional en el que actúa Honduras	7
2. Contexto del empleo y la protección social en Honduras	9
2.1. Políticas de empleo y protección social	20
2.2. Potencialidades y limitaciones para la implementación de las políticas de empleo y protección social en Honduras	25
3. Resultados del Diálogo Nacional en Honduras	28
3.1. Aspectos generales del Diálogo Nacional	28
3.2. Aportes de los interlocutores sociales	30
4. Conclusiones	35
Referencias	39

Lista de cuadros

1. Honduras: Distribución del Ingreso por deciles en 2001, 2008 y 2010	3
2. Estimación de los niveles de ingreso de la PEA ocupada respecto del monto de un salario mínimo, 2010	4
3. Evolución de la pobreza, 2001-2010	6
4. Asalariados que ganan menos del salario mínimo. Sectores urbano y rural, 2001-2010	7
5. Inversión extranjera directa y remesas familiares, 2000-2010	8
6. Ocupados pobres según rama de actividad económica y categoría ocupacional, 2007	9
7. Incidencia de la pobreza según categoría ocupacional y rama de actividad. Total Nacional, 2007	10
8. Población nacional, urbana y rural según grupos de edad, 2010	11
9. Panorama de los principales problemas de empleo, 2010	12
10. Tendencias del gasto corriente y de capital: Administración central en el período 2006-2011	15
11. Pobreza y extrema pobreza en el período 2001-2010	15
12. Presupuesto en protección social, según clasificación funcional de la Secretaría de Finanzas, 2011	17

13.	Estimación presupuesto público de protección social, 2011	17
14.	Presupuesto público de salud, seguridad y previsión social, 2011	18
15.	Presupuesto público de asistencia social, 2011	19
16.	Estimación de gasto real asistencia social por bonos, 2010	20
17.	Resumen de los principales aportes de los sectores para un Plan de Acción de Empleo y Protección Social en Honduras.....	34

Lista de abreviaturas y siglas

AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
BANASUPRO	Suplidora Nacional de Productos Básicos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CES	Consejo Económico y Social
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
COMRURAL	Competencia Rural
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
ERP	Estrategia para la Reducción de la Pobreza
GAN	Gran Acuerdo Nacional para un Crecimiento Económico con Equidad Social
IED	Inversión extranjera directa
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social
INE	Instituto Nacional de Estadística
INFOP	Instituto de Formación Profesional
INJUPEMP	Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo
INPREMA	Instituto Nacional de Previsión del Magisterio
MIPYME	Micro, pequeña y mediana empresa
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEA	Población económicamente activa
PNE	Programa Nacional de Empleo
PGE	Programa Global de Empleo
PNTD	Plan Nacional de Trabajo Decente
PRAF	Programa de Asignación Familiar
PROEMPLEO	Programa Promoción del Empleo
RUB	Registro Único de Beneficiarios
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SANAA	Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SSE	Sector Social de la Economía
STSS	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social
UE	Unión Europea

Agradecimientos

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

El informe fue elaborado por la consultora Mirta Madariaga. La autora agradece la contribución de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, bajo la gestión del Ministro Felicito Avila y todo su grupo de funcionarios; a los interlocutores sociales: empleadores (COHEP) y trabajadores (CGT, CTH y CUTH); a los consultores de la OIT sobre cuyos documentos se construyó este informe: Rafael Del Cid, Rodulio Perdomo y Emilio Klein, así como a los funcionarios de la OIT que revisaron cada una de las versiones de este documento, elaboraron comentarios y realizaron la edición final, etapas que resultaron sumamente complicadas debido a la abundancia de información. Las omisiones y/o errores que subsistan son de responsabilidad del autor.

Introducción

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Unión Europea (UE), ejecutaron a lo largo del período 2009-2012, el Proyecto «Mejorar la protección social y promover el empleo», cuyo objetivo fue el establecimiento de políticas nacionales de protección social y empleo integradas con miras a la incorporación de un piso de protección social en tres países piloto caracterizados como de bajos ingresos: Burkina Faso, Camboya y Honduras.

A efectos de contar con la información más pertinente para el contexto nacional relativa a los avances obtenidos en materia de empleo y de protección social y las propuestas de acciones eficaces para el desarrollo de esos dos ámbitos que puedan tener impacto en Honduras, durante la ejecución del proyecto antes citado, se llevaron a cabo, en el período comprendido entre 2010 y 2012, una serie de estudios a cargo de expertos, foros tripartitos y eventos multisectoriales.

Uno de los aspectos fundamentales que se abordó en la ejecución del proyecto fue el diálogo social tripartito con el objetivo de lograr la articulación de los temas centrales del empleo y la protección social. Adicionalmente, se buscó el compromiso de los grupos de interlocutores del país en la construcción de escenarios que promuevan y fortalezcan el cumplimiento de los derechos humanos fundamentales y la sinergia de las políticas existentes, mediante una verdadera coordinación entre las instituciones y organizaciones públicas y privadas activas en los temas centrales del proyecto.

El presente documento, trata de sintetizar los trabajos realizados en el marco del proyecto, que han estado fundamentalmente a cargo de expertos en los temas del empleo y de la protección social que fueron contratados por la OIT. En el primer capítulo se presenta una visión general de la situación socio-política y económica de Honduras y del contexto internacional en el que se desenvuelve. El segundo capítulo está dedicado al tema del empleo y la protección social en el país y, en el mismo, se hace referencia a las acciones que deben emprenderse para el establecimiento del piso de protección social preconizado por la OIT y otras organizaciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas, esboza también las potencialidades de los planes de acción de empleo y protección social y las dificultades que pueden suponer su ejecución. En el tercer capítulo se presentan los resultados del diálogo nacional tripartito celebrado en el país y se dan a conocer los aportes presentados por los tres interlocutores sociales: trabajadores, empleadores y gobierno. El documento finaliza con un capítulo de conclusiones.

1. Análisis del entorno nacional e internacional

1.1. Visión general de la realidad socio-política y económica de Honduras

Honduras es uno de los países de América Latina con mayor inequidad en la distribución del ingreso lo que ha repercutido en una elevada incidencia de la pobreza. La mayor parte del ingreso nacional es percibida por un pequeño número de pobladores. Esta estimación de la distribución del ingreso divide el total de hogares en diez franjas, ordenándolas de menor a mayor perceptora de ingresos, a fin de establecer el porcentaje que percibe cada uno de los deciles. En el caso particular de Honduras, el decil 10 incluye a los hogares de más altos ingresos, los cuales percibieron un 40 por ciento del total de ingresos de 2001, mientras que, los cuatro deciles de menores ingresos que equivalen al 40 por ciento del total de hogares, solamente percibieron el 10,2 por ciento de este mismo ingreso. La medición de la desigualdad en Honduras se mantiene prácticamente sin cambios en la década pasada como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Honduras: Distribución del Ingreso por deciles en 2001, 2008 y 2010 (porcentajes)

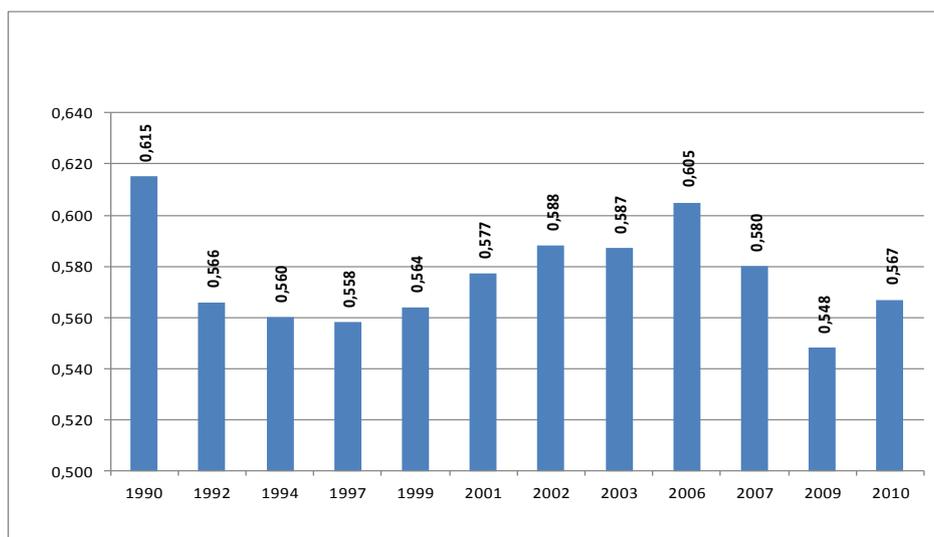
Deciles de Ingreso	2001	2008	2010
Decil 1	0,8	0,9	1,0
Decil 2	1,5	2,0	2,1
Decil 3	2,8	3,0	3,1
Decil 4	4,1	4,1	4,2
Decil 5	5,3	5,3	5,4
Decil 6	6,8	6,8	6,9
Decil 7	9,0	8,8	8,9
Decil 8	12,1	11,4	12,0
Decil 9	17,5	16,2	17,3
Decil 10	40,0	41,3	39,2
	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuestas de Hogares del (Instituto Nacional de Estadística) INE, mes de mayo de años indicados, citado en OIT (2012a)

Otra de las medidas para valorar la desigualdad distributiva del ingreso en un país, es el coeficiente Gini ¹. Este permite saber con un solo número, que varía entre cero y 1, la magnitud de la desigualdad en términos de ingresos en un país.

¹ En América Latina, se destaca Uruguay con un coeficiente de Gini de 0,39 que indica una distribución más equitativa y similar a varios países desarrollados. En el otro extremo, países como Guatemala y Honduras presentan un coeficiente de 0,60 aproximadamente. Véase OIT, 2012a.

Gráfico. Honduras: Índice de concentración de Gini de la Distribución del Ingreso



Fuente: CepalStat, sobre la base de la Encuesta de Hogares.

La situación de Honduras, según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que se ilustra en el gráfico anterior para los años 1990-2010, revela una distribución muy inequitativa del ingreso en los años indicados. A esta desigualdad hay que sumarle el problema real de miles de hogares cuyos ingresos monetarios y en especie no llegan a igualar o superar el costo de la canasta mínima de alimentos.

El ingreso mensual promedio del salario a nivel nacional es de 251 lempiras, siendo mayor en el área urbana (373 lempiras) que en el área rural (151,47 lempiras). El sector público informa un ingreso promedio mayor (591 lempiras) que lo que percibe al mes un trabajador del sector privado (260 lempiras). Además, hay que tener en cuenta que el salario mínimo promedio en 2010, ascendía a 295 lempiras mensuales; ahora bien, este monto cubría únicamente el 60 por ciento de la canasta mínima de alimentos para un hogar de 4 a 6 personas.

La situación se torna todavía más preocupante si se tiene en cuenta que el 70 por ciento de las personas ocupadas que informan ingresos, percibían una cuantía inferior al salario mínimo. En este grupo se ubicaban el 93 por ciento de los empleados domésticos y el 76,7 por ciento de los trabajadores por cuenta propia, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Estimación de los niveles de ingreso de la PEA ocupada respecto del monto de un salario mínimo, 2010 (porcentajes)

Niveles salariales	Total	Empleado público	Empleado privado	Empleado doméstico	Cuenta propia
Menos de 1 salario mínimo	69,1	17,9	67,0	93,0	76,7
De 1 a 2 salarios mínimos	20,8	42,5	25,2	7,0	15,0
De 2 a 3 salarios mínimos	5,1	20,5	4,2	0,0	4,0
De 3 a 4 salarios mínimos	2,3	11,0	1,8	0,0	1,6
De 4 y más salarios mínimos	2,3	8,1	1,6	0,0	2,2
	99,7	100	99,8	100,0	99,5

Fuente: OIT 2012a.

Por lo anterior, se deduce la importancia del papel destacado que desempeña el Estado con políticas de gasto público que permitan el acceso a servicios sociales básicos como salud y educación, así como con políticas de lucha contra la pobreza y extrema pobreza existentes en la actualidad.

Otro elemento importante para disponer de un perfil socioeconómico de Honduras es la relación entre la condición de trabajador y la actividad de estudios. La proporción de las personas que no estudian ni trabajan es muy similar en todo el territorio excepto en el distrito central donde se estima en solo un 23 por ciento.

Habida cuenta de que esta población está marginada de la actividad social y económica del país, se deduce que ello incide directamente en el índice de pobreza, lo que supone un gran desafío. Los hogares en situación de pobreza y extrema pobreza se encuentran en su gran mayoría en zonas carentes de redes de infraestructuras adecuadas.

En cuanto al enfoque de género, las mujeres tienen una tasa de actividad de solo un 10 por ciento menor que la de los hombres, lo que significa que han aumentado las posibilidades de empleo para ellas. Sin embargo, hay que señalar que, al mismo tiempo, se ha incrementado la presión sobre las mujeres para que ingresen en el mercado de trabajo, debido a la crisis y a la insuficiencia de ingresos de las familias. Este avance se ha dado principalmente en el sector rural no agrícola en el que se perciben ingresos mayores que en el sector agrícola, con lo que las mujeres son las más beneficiadas.

Tanto en el área urbana como rural, los asalariados se encuentran principalmente en los servicios, la industria manufacturera y la construcción, representando un tercio del empleo. Cabe señalar también la importancia que tienen las empresas familiares en la generación de puestos de trabajo, incluso donde se requiere una mayor inversión.

Por otra parte, el 74 por ciento de los empleados en ocupaciones no agropecuarias desempeñan empleos informales. La informalidad es mayor por la existencia de una gran cantidad de pequeños productores en el sector agropecuario que trabaja la tierra con mano de obra familiar, así como en la zona urbana en la que existen muchos pequeños comercios y microempresas con menos de 5 trabajadores en la manufactura y en los servicios de reparación. En estos grupos se ubica un número significativo de la población de trabajadores que no está cubierto por la protección social y la legislación laboral.

Según las cifras macroeconómicas del Banco Central de Honduras, el país experimenta una consolidación de la trayectoria de recuperación iniciada a comienzos del año 2010. En aquel año, se registró una tasa de crecimiento del producto interior bruto (PIB) de un 2,8 por ciento, debido fundamentalmente a la recuperación de las economías emergentes y a una ligera recuperación económica de países como Estados Unidos y Alemania. La crisis de 2008, llevó al gobierno de Honduras a hacer frente a los efectos económicos a principios de 2009, en cinco áreas importantes, a saber:

- Red solidaria de protección social y protección al salario;
- Creación de empleo y estímulo al sector productivo;
- Inversión en infraestructura;
- Estabilidad macroeconómica;
- Coparticipación de la empresa privada.

El crecimiento se vio favorecido por las condonaciones de la deuda externa de más de 2 900 millones de dólares de los Estados Unidos, para lo cual, el país se comprometió con

el diseño de una estrategia de reducción de la pobreza a comienzos de la década de 2000. En esta estrategia se definieron una serie de metas globales y sectoriales partiendo de un nivel de pobreza nacional del 66 por ciento de la población en 1999, proponiendo bajarla a un 57 por ciento en 2005, y a un 42 por ciento en 2015. Desafortunadamente, en Honduras la pobreza ha continuado siendo sumamente elevada, sobre todo en las zonas rurales, donde es el doble del promedio de toda América Latina. Es así como, según datos comparativos de la CEPAL, se puede comprobar que la realidad ha sido diferente a las metas establecidas.

Cuadro 3. Evolución de la pobreza, 2001-2010 (en porcentaje de personas)

	Nacional	Urbano	Rural
2001	70	62	77
2002	71	64	77
2003	71	63	78
2004	69	61	76
2005	70	64	75
2006	66	58	73
2007	65	57	71
2008	66	61	70
2009	65	58	70
2010	66	60	72

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

Tradicionalmente se esperaba que el crecimiento económico por sí solo aumentaría el nivel de empleo, situación que no se ha dado en Honduras, debido a la inseguridad jurídica, a una insuficiente articulación entre las políticas de crecimiento y de empleo/protección social y a la necesidad de profundizar el diálogo social para obtener buenos resultados en materia económica, social y de equidad. Otra de las razones que explica el aumento de la pobreza a pesar del crecimiento económico, es que una parte muy importante de las empresas y del empleo en el país son informales. Por lo tanto, es difícil que los beneficios del crecimiento lleguen a las empresas y a sus empleados dado que, en general, estos se encuentran en una situación de exclusión social.

Cabe destacar, que algunas instituciones del mercado laboral que se relacionan con la informalidad y la pobreza, no cumplen con su papel de velar por que los beneficios lleguen equitativamente a los trabajadores, sobre todo en materia de salarios mínimos y seguridad social, aspectos que deben integrarse en políticas coherentes de empleo y seguridad social. Al apuntar a la mejora de sus condiciones laborales, se contribuye a acrecentar el aprovechamiento de esta población como fuente de desarrollo. En consecuencia, es sumamente importante emprender acciones para lograr el cumplimiento de las disposiciones relativas al salario mínimo, ya que no solo favorecería a los trabajadores sino también a las empresas por medio de aumentos en la productividad y el mercado, a lo que se denomina en definitiva como un círculo virtuoso (OIT, 2012b).

En el siguiente cuadro, se mostrará el modo en que la no observancia del salario mínimo, es generalizada a nivel nacional, ya que en promedio en todas las ramas de

actividad, más de un tercio de los asalariados perciben un salario inferior al mínimo legal, situación que se agudiza en el sector primario de las zonas rurales.

Cuadro 4. Asalariados que ganan menos del salario mínimo. Sectores urbano y rural, 2001-2010
(en porcentajes)

	2001	2010
Rural		
Primario	64	57
Secundario	19	39
Comercio	40	42
Servicios	58	44
Total	46	47
Urbano		
Primario	51	49
Secundario	19	45
Comercio	25	33
Servicios	31	24
Total	25	34
Nacional		
Primario	62	56
Secundario	19	43
Comercio	27	35
Servicios	36	28
Total	32	38

Nota: Se incluye sólo a los asalariados que declararon más de 40 horas de trabajo semanales (empleados públicos) y 45 horas (otros).
Fuente: Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS)/Observatorio del Mercado Laboral, con base en datos del INE 2001 y 2010.

1.2. Visión general del contexto internacional en el que actúa Honduras

La economía de Honduras mostró en la década pasada tasas elevadas e inestables de inflación y una elevada vulnerabilidad ante las variaciones de los precios internacionales. Esta situación se adjudica en parte a la apertura de la economía y a la política monetaria que al establecer un tipo de cambio fijo no pudo desempeñar un papel antiinflacionario. Este ha sido el modelo de ancla cambiaria, con el objetivo de estabilización macroeconómica. Frente a los cambios repentinos de los precios externos, este modelo no puede evitar la transmisión del aumento de precios internacionales al mercado doméstico. (OIT, 2013).

Por otra parte, los incentivos concedidos a la inversión extranjera con la apertura económica y un clima internacional favorable, hicieron que esa inversión se elevara en el período 2001-2007, por encima de la de los países centroamericanos y de otros países latinoamericanos (el 28,2 por ciento frente al 23,2 por ciento y el 21,6 por ciento del PIB, respectivamente). La mayor parte de la inversión procedió del sector privado y representó un promedio del 22 por ciento del PIB, en comparación con un 4,6 por ciento del sector público. Vale la pena destacar que, en Honduras uno de los motores de crecimiento es la inversión extranjera directa (IED), que procede fundamentalmente de los Estados Unidos.

En el siguiente cuadro, se muestra el elevado crecimiento alcanzado hasta 2008. Con la crisis financiera internacional y con la crisis política interna en 2009, la IED bajó casi a la mitad, recuperándose en 2010, en un 52 por ciento con respecto a 2009.

Cuadro 5. Inversión extranjera directa y remesas familiares, 2000-2010

	2000-2005	2006	2007	2008	2009	2010
Inversión extranjera directa	418	669	928	1 006	523	798
% PIB	5,1	6,1	7,5	7,2	3,7	5,2
Remesas familiares	908	2 359	2 581	2 808	2 468	2 594
% PIB	10,9	21,6	20,9	20,2	17,4	16,7

Fuente: CEPAL, 2011: La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago y Banco Central de Honduras, Subgerencia de Estudios Económicos, Tegucigalpa.

En cuanto al monto de la IED, Honduras es el tercer país en América Central que más se beneficia de esa inversión después de Panamá y Costa Rica. Sin embargo, en proporción del PIB, esa inversión ha representado algo menos del 6 por ciento, siendo responsable de aproximadamente la mitad del capital invertido en la maquila.

Su fuerte caída en 2009, se tradujo en la eliminación de más de 16 mil puestos de trabajo que han ido recuperándose lentamente. Dentro de la recuperación que se ha gestado a partir de 2010, cabe destacar que los sectores más dinámicos respecto de la IED han sido las telecomunicaciones, la industria de alimentos, textil y de confecciones.

La principal fuente de divisas de Honduras son las remesas familiares procedentes de los hondureños que viven en los Estados Unidos. El promedio de las remesas durante los primeros 6 años de la década fue de algo más de 900 millones de dólares de los Estados Unidos. Las remesas subieron a un nivel superior a los 2 000 millones de dólares de los Estados Unidos en la segunda mitad de la década.

Este monto representaba el 20 por ciento del PIB y algo más que las exportaciones de bienes excluyendo la maquila. De esta manera, los hondureños residentes en el exterior adquieren el estatus de cofinanciadores del nivel de vida de sus familiares (OIT, 2012b). La familia hondureña con integrantes remitentes de divisas, ha adquirido un gran protagonismo tanto en las zonas rurales como urbanas.

Según un estudio de Isaku et al. (citado en OIT, 2012a) sobre migración y la industria de la maquila, el 41 por ciento de los empleados de esta industria tiene un pariente viviendo en el exterior mientras que, el 24 por ciento de los trabajadores de la maquila envía dinero a sus familias en las zonas rurales de Honduras. No hay datos disponibles sobre cuántos trabajadores de la maquila se convirtieron en emigrantes internacionales. Sin embargo, esta industria representa el primer paso para la emigración internacional.

2. Contexto del empleo y la protección social en Honduras²

De acuerdo con un documento de la OIT (2012b), la pobreza en Honduras es alta en comparación con el resto de los países de América Latina. A pesar de que el país ha crecido productivamente durante la última década, la pobreza no ha disminuido significativamente.

Como se aprecia en el siguiente cuadro, la mitad de las personas ocupadas que trabajan en el sector primario en Honduras son pobres (el 49 por ciento). El sector servicios es el que muestra proporcionalmente el menor número de pobres (el 11 por ciento). Si se analiza en términos de género, la mayor parte de las mujeres ocupadas que son pobres se encuentran en el comercio y en menor proporción en los servicios. El 63 por ciento de los ocupados pobres masculinos están en el sector primario. Tanto en el comercio como en el sector primario, básicamente en la agricultura, la mayoría de los ocupados pobres trabajan por su cuenta con sus familiares. En el sector servicios y el secundario, la mayor parte de los pobres trabajan como asalariados. Se deduce entonces que las actividades primarias en las zonas rurales principalmente en la agricultura, son grandes generadoras de pobreza masculina. En el caso de las mujeres asalariadas rurales, la pobreza se da en el sector servicios y en el de las actividades comerciales en el que las mujeres trabajan por cuenta propia.

Cuadro 6. Ocupados pobres según rama de actividad económica y categoría ocupacional, 2007
(en porcentajes)

Categoría ocupacional	Primario	Secundario	Comercio	Servicios
Asalariados				
% fila	42	26	14	18
% columna	32	52	27	65
Empleadores				
% fila	32	25	37	6
% columna	1	1	2	1
Cuenta propia, familiares no remunerados				
% fila	55	15	24	6
% columna	67	47	71	34
Total				
% fila	49	19	21	11

Nota: El sector primario comprende: agricultura, silvicultura, pesca y minería; el sector secundario comprende: industria (manufacturas), electricidad, construcción; el sector comercio incluye el sector transporte.

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2002-2007, INE. Tabulados especiales.

El siguiente cuadro muestra la incidencia de la pobreza en proporción de los pobres respecto del total de ocupados, que es del 61 por ciento, lo que demuestra que tener un trabajo no implica no ser pobre. Muestra también que, un elevado porcentaje de pobreza corresponde al sector primario rural, donde el 87 por ciento de los ocupados son pobres independientemente del género. No obstante, el hecho de que los hombres que trabajan en

² Esta sección se basa en los documentos: La protección social en Honduras. Informe para discusión, elaborado por el consultor de la OIT, R. Perdomo (2012a) y Elementos para una política de empleo y combate a la pobreza, elaborado por el consultor de la OIT E. Klein, OIT (2012b).

la agricultura son muchos hace que la incidencia de la pobreza entre los hombres ocupados de todo el país sea mayor que la incidencia de la pobreza entre las mujeres ocupadas.

Cuadro 7. Incidencia de la pobreza según categoría ocupacional y rama de actividad. Total Nacional, 2007
(en porcentajes)

Categoría ocupacional	Primario	Secundario	Comercio	Servicios	Total de la categoría ocupacional
Asalariados	87	45	50	30	50
Empleadores	39	34	22	11	26
Cuenta propia, familiares no remunerados	88	68	58	65	74
Total	87	54	50	36	61

Nota: El sector primario comprende: agricultura, silvicultura, pesca y minería; el sector secundario comprende: industria (manufacturas), electricidad, construcción; el sector comercio incluye el sector transporte.

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2002-2007, INE. Tabulados especiales.

Si se observa la pobreza en términos ocupacionales, el porcentaje más alto se da entre los trabajadores por cuenta propia y sus familias, concentrados en la agricultura y en menor grado en la industria y la construcción, lo que pone de relieve la importancia del diseño de políticas de empleo para la agricultura familiar, que incidan directamente en los niveles de pobreza (OIT 2012b).

Al no existir en Honduras una política de empleo integral con objetivos claros e instrumentos para alcanzarlos, las instituciones no están en condiciones de garantizar que los beneficios del crecimiento económico lleguen a todas las personas de manera equitativa, lo que ha dado lugar a que la generación de empleo y las oportunidades de formación para los trabajadores, hayan sido insuficientes. El documento de la OIT (2012b), tiene como propósito principal proponer un marco estratégico que sirva de base para la construcción de una política nacional de empleo.

Un objetivo clave de la OIT es que el empleo ocupe un lugar primordial en las políticas económicas y sociales de los países, así como en las estrategias y marcos internacionales de desarrollo, según se reafirma en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008. Mediante la estrategia de aplicación del Programa Global de Empleo (PGE) de la OIT, adoptado en 2003, se procura mejorar el cumplimiento de los programas para su aplicación directa al diseño de una política de empleo. Tal estrategia organiza el contenido del PGE en cinco áreas principales de intervención en materia de política de empleo: 1) política económica para la expansión del empleo (demanda); 2) calificaciones, tecnología y empleabilidad; 3) desarrollo de empresas; 4) instituciones y políticas del mercado de trabajo, y 5) gobernanza, habilitación y capital organizativo. Además de estas cinco áreas, el PGE reconoce como sexta la protección social como un elemento fundamental y un factor productivo. En el caso de Honduras, estas seis áreas revisten una gran importancia y su desarrollo puede ayudar a definir un marco integrado de intervenciones en materia de empleo.

La protección social es clave para garantizar una distribución equitativa de los beneficios del progreso. Si se concibe esta protección adecuadamente y si se la vincula a otras políticas, promueve la productividad, la empleabilidad y el desarrollo económico, habiéndose comprobado que contribuye a mitigar el impacto económico y social de las recesiones económicas, aumentando la capacidad de recuperación y haciendo que esta sea más rápida. A pesar de que en Honduras el gasto público *per cápita* ha venido aumentando en la última década, sigue siendo bajo en comparación con el promedio en América Latina.

En esta región, el gasto social oscila entre 816 dólares de los Estados Unidos por persona y en Honduras el gasto social no llega a 200 dólares de los Estados Unidos, es decir, cuatro veces menor que el promedio regional (OIT, 2012b).

Según el documento de la OIT (2012a), la población de Honduras, estimada en 8 millones de personas en 2010, se distribuye en el 45,5 por ciento asentada en las zonas urbanas y el 54,5 por ciento en las zonas rurales. Tal como se observa en el siguiente cuadro, destaca la población joven menor de 25 años que es del 58 por ciento y tiene una carga económica más baja y mayores oportunidades en el acceso a empleos bien remunerados.

De esta proporción de la población, el 53 por ciento se encuentra en las zonas urbanas y el 61 por ciento en las zonas rurales que, al no tener posibilidades reales de empleo, se ve expuesta a diversos riesgos como la escasa capacidad de integrarse al mercado laboral, desempleo y una mayor predisposición a emigrar hacia otros países.

Cuadro 8. Población nacional, urbana y rural según grupos de edad, 2010

		Estrato urbano / rural					
		Total		Urbano		Rural	
		N	por ciento	N	por ciento	N	por ciento
Edad	Total	8 041 654,	1,00	3 661 418,	1,00	4 380 235,75	1,00
	Menos de 10 años	1 724 838,	0,21	691 239	0,19	1 033 598,	0,24
	De 10 a 11 años	444 214,	0,06	164 176,	0,04	280 037,48	0,06
	De 12 a 14 años	639 416,14	0,08	255 635,25	0,07	383 780,90	0,09
	De 15 a 18 años	849 992,96	0,11	380 867,81	0,10	469 125,14	0,11
	De 19 a 24 años	951 193,66	0,12	481 129,78	0,13	470 063,88	0,11
	Sub total		0,58		0,53		0,61
	De 25 a 29 años	554 965,69	0,07	278 093,08	0,08	276 872,61	0,06
	De 30 a 35 años	527 715,39	0,07	268 169,11	0,07	259 546,28	0,06
	De 36 a 44 años	711 369,90	0,09	362 778,08	0,10	348 591,82	0,08
	De 45 a 59 años	927 528,52	0,12	444 027,36	0,12	483 501,17	0,11
	De 60 y mas años	710 419,51	0,09	335 301,77	0,09	375 117,73	0,09

Fuente: OIT,2012a.

Honduras dispone de 1,7 millones de viviendas y de una cantidad algo superior de hogares. En todos los dominios la cantidad de mujeres excede a la de hombres excepto en las zonas rurales. El promedio de personas por hogar es de 4,6 en el nivel nacional, de 4,9 en la zona rural y de 4,3 en la zona urbana. Se considera que la población en edad de trabajar, de 10 a 65 años, asciende a 6,3 millones, aunque la PEA es solamente de 3,3 millones de personas.

Cuadro 9. Panorama de los principales problemas de empleo, 2010

Clasificación	Total nacional	Total rural	Urbano			
			Total	Distrito Central	San Pedro Sula	Resto urbano
Total viviendas	1 711 965	872 217	839 748	228 818	142 814	468 115
Total hogares	1 737 262	886 271	850 990	233 302	143 918	473 770
Población total	8 041 654	4 380 236	3 661 419	1 009 227	595 864	2 056 328
Hombre	3 947 115	2 228 847	1 718 268	468 546	277 070	972 653
Mujer	4 094 539	2 151 388	1 943 151	540 681	318 795	1 083 675
Personas por hogar	4,6	4,9	4,3	4,3	4,1	4,3
Población en edad de trabajar	6 316 816	3 346 637	2 970 179	835 302	479 185	1 655 692
Hombre	3 049 483	1 689 827	1 359 656	379 838	218 131	761 687
Mujer	3 267 333	1 656 810	1 610 523	455 464	261 054	894 005
Población Económicamente Activa	3 387 717	1 792 041	1 595 676	461 357	276 423	857 895
Hombre	2 166 174	1 292 045	874 128	240 305	145 274	488 550
Mujer	1 221 543	499 996	721 547	221 052	131 150	369 345
Ocupados	3 253 980	1 761 010	1 492 971	423 984	255 427	813 560
Asalariados	1 402 622	568 068	834 554	262 286	157 774	414 494
No Asalariados	1 851 359	1 192 942	658 417	161 698	97 653	399 066
Desocupados	133 737	31 032	102 705	37 374	20 997	44 335
Tasa de desempleo abierto	7,8	3,6	12,2	16,3	14,7	9,5
Tasa de subempleo visible	7,7	8,1	7,2	8,7	5,8	6,8
Tasa de Subempleo invisible	32,6	35,7	29,0	21,7	26,2	33,6

Fuente: OIT 2012a.

De la PEA ocupada, 1,4 millones constituyen la PEA asalariada, pero solamente 133 737 de personas presentan oficialmente problemas de desocupación abierta. De dichas cifras se estima una tasa de desempleo abierto de 7,8 y una considerable tasa de desempleo invisible de 32,6 a nivel nacional. La problemática del empleo abarca una mayor concentración visible de los empleos de mejor calidad entre los asalariados y en un grupo con mayores facilidades de infraestructura. Como se observa, también el subempleo invisible es mayor en las zonas rurales puesto que asciende al 35,7 por ciento. Asimismo, debe considerarse el problema de la dualidad estructural antes mencionada, puesto que la mitad de todos los salariables urbanos se concentran en las ciudades de Tegucigalpa y San Pedro Sula.

La distribución de los puestos de trabajo no asalariados, los de menor calidad por el volumen promedio de remuneración, se concentran en la zona rural (el 64 por ciento del total) y, en contraste, respecto del conjunto de los empleos no asalariados de la zona urbana, una proporción del 39 por ciento se asientan en la capital, Tegucigalpa, y en San Pedro Sula, reputada como «capital industrial» del país.

Si se suma a los problemas de escasez de oportunidades laborales la baja escolaridad, la insuficiente remuneración del empleo, la dispersión poblacional y el predominio de economías de subsistencia, se observa que en los hogares, además de acumular una insatisfacción de necesidades básicas, aumenta el riesgo de vulnerabilidad lo que tiene una influencia negativa en la posibilidad de mantener y reproducir sus vidas.

La falta de políticas sociales integrales y la simple transferencia de recursos monetarios a través de bonos destinados a las familias más pobres, junto a problemas de escasa institucionalización de programas y proyectos a favor de los pobres, hacen que la respuesta sea sólo parcial frente a las interrogantes sobre la persistencia del fenómeno de la pobreza en el tiempo.

Según el documento de la OIT (2012a), las metas de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), cuyo cumplimiento se abordará más adelante, no han incorporado de manera explícita la temática de la protección social, no obstante, se describen y comentan para contrastar con las metas específicas del Plan de Nación 2010-2038, adoptado en diciembre de 2009. Las metas contractuales de la ERP, frente a la comunidad internacional y la propia población hondureña, se convierten en una obligación de las políticas y de los presupuestos del sector público hasta el año 2015. Estas metas consisten en:

- Reducir la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza en 24 puntos porcentuales;
- Duplicar la cobertura en educación pre básica en niños de 5 años. Lograr una cobertura del 95 por ciento en el acceso a los dos primeros ciclos de la educación básica (1° a 6° grado);
- Lograr una cobertura neta del 70 por ciento en el tercer ciclo de educación básica (7° a 9° grado);
- Lograr que el 50 por ciento de la nueva fuerza laboral complete la educación secundaria;
- Reducir a la mitad las tasas de mortalidad infantil y en niños menores de 5 años;
- Disminuir a no más del 20 por ciento la incidencia de la desnutrición en menores de 5 años;
- Reducir la mortalidad materna de 147 a 73 por cada 100 000 nacidos vivos;
- Lograr un 80 de cobertura de servicios de energía eléctrica;
- Triplicar la cobertura telefónica del país. En 2000, por cada 100 habitantes había casi 5 líneas telefónicas fijas y algo más de 2 usuarios de teléfonos móviles;
- Lograr un acceso del 95 por ciento de la población a agua potable y saneamiento. Equiparar y elevar en el 20 por ciento el Índice de Desarrollo Humano relativo al género;
- Reducir la vulnerabilidad ambiental del país.

Casi simultáneamente, la Cumbre del Milenio, celebrada en 2000, implicó el compromiso de Honduras, ante las Naciones Unidas, de alcanzar los siguientes Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015:

- Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre;
- Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal;

-
- Objetivo 3: Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer;
 - Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil;
 - Objetivo 5: Mejorar la salud materna;
 - Objetivo 6: Combatir el VIH/Sida, paludismo y otras enfermedades;
 - Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente;
 - Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Estos grandes objetivos de la Cumbre del Milenio, junto a la propia implementación de la ERP, representan, por una parte, un alineamiento institucional para avanzar en la coordinación de programas, proyectos y acciones coadyuvantes y; por otra parte, la generación de una nueva institucionalidad para administrar y gestionar los recursos nacionales e internacionales a efectos de incidir en las metas e indicadores de ambas estrategias.

Posteriormente, ya a finales de 2009, el gobierno adoptó un Plan de Desarrollo denominado: Plan de Nación-Visión de País: 2010-2038, en el que las metas e indicadores de la ERP y de los ODM se incorporaron a objetivos, metas e indicadores de este plan. Ahora se parte de cuatro objetivos estratégicos del Plan de Nación. Esto significa que los proyectos relativos a la ERP y a los ODM formulados en años anteriores, cuando no existía el Plan de Nación, serán asimilados según afinidad con los objetivos del país:

- Honduras sin pobreza extrema educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social;
- Honduras desarrollándose en democracia, con seguridad y sin violencia;
- Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleos dignos que aprovecha sus recursos naturales de manera sostenible y reduce al mínimo su vulnerabilidad ambiental;
- Honduras con un estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo.

Una de las más importantes novedades del Plan de Nación, además de lo relativo a la consolidación de los sistemas previsionales, es que se crean 16 regiones lo que implicaría un patrón de asignación concordante con la magnitud de rezagos y brechas sociales acumuladas en cada una de estas regiones. Asimismo, los procesos de asignación de recursos, particularmente la formulación del presupuesto del gobierno central, tendrían lugar en el nivel local y se dejaría progresivamente de lado la antigua asignación centralista desde la Secretaría de Finanzas (SEFIN).

Esto efectivamente tuvo lugar con la formulación con los presupuestos del gobierno central de 2010 y 2011, ya que del universo de los 298 municipios con que cuenta el país, los 104 municipios más pobres recibieron una asignación presupuestaria equivalente al 5 por ciento, mientras que los 194 municipios menos pobres recibieron el 95 por ciento del total. Este modo de proceder representa la acumulación de procesos de asignación muy similares en años anteriores y, debido a ello, los resultados de la ERP estarían siempre sujetos a la magnitud real de los recursos asignados a cada municipio, departamento y región.

Cuadro 10. Tendencias del gasto corriente y de capital: Administración central en el período 2006-2011
(miles de millones de lempiras)

Descripción	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gasto Corriente	33	42,1	45,9	50	56,7	68,7
Gasto de Capital	6,6	9,4	12,8	8,1	12,1	6,9
Total Gastos	39,6	51,5	58,7	58,1	68,8	75,6

Fuente: Memorias de la SEFIN y Proyecto presupuesto 2011.

El cumplimiento real de las metas al año 2010, supone intensificar la ERP para lograr la reducción de 18 puntos porcentuales que equivalen a 3,6 puntos porcentuales por año entre 2011-2015. Los mejores años de reducción de la pobreza fueron en la década de 1990 a 2000, cuando se logró una disminución de 1 punto porcentual por año. Ya en la década 2001-2010, la reducción fue de 3,7 equivalente a 0,37 puntos porcentuales por año a pesar de ser la década de la implementación de la ERP.

Como se aprecia en el cuadro que figura a continuación, se parte desde una proporción de pobreza en los hogares del 63,7 por ciento en 2001, hasta llegar a 2010, con la proporción de hogares pobres estimada en un 60 por ciento. Se constata la persistencia de la brecha entre pobres y no pobres y el estancamiento relativo del impacto de las políticas sociales adoptadas.

El cuadro revela también problemas a nivel de la pobreza relativa — con un empeoramiento, ya que el nivel de incidencia en 2001, era del 19,5 por ciento y en 2010, del 20,9 por ciento — y se observa una mejora en el caso de la extrema pobreza, toda vez que en este caso los hogares en situación de extrema pobreza llegaban al 44,2 por ciento en 2001, y dicha proporción pasó a ser del 39,1 por ciento en 2010. Es decir, se trata de un pequeño avance, aunque positivo, de 5,1 puntos porcentuales en la disminución del indicador en toda la década de aplicación de la ERP (con una disminución promedio de medio punto porcentual por año).

Cuadro 11. Pobreza y extrema pobreza en el período 2001-2010

Período	Número de Hogares			Pobreza	
	Total	No pobres	Pobres	Relativa	Extrema
2001*	100	36,3	63,7	19,5	44,2
2002*	100	35,2	64,8	19,2	45,6
2003*	100	34,7	65,3	18,6	46,7
2004*	100	35,4	64,6	18,4	46,2
2005*	100	36,3	63,7	17,6	46,0
2006*	100	40,1	59,9	19,6	40,4
2007*	100	41,8	58,2	20,8	37,5
2008*	100	40,8	59,2	22,9	36,2
2009*	100	41,2	58,8	22,3	36,4
2010	100	40,0	60,0	20,9	39,1

Fuente: OIT, 2012a.

Claramente, el universo de personas pobres con necesidad de protección social seguirá creciendo a pesar de la implementación, con cuantiosos recursos, de la ERP. Este esfuerzo financiero se comprende mejor si se considera la magnitud de recursos orientados a los más pobres en el mismo período.

Los desafíos pendientes para el año 2015

Honduras, en el lapso de 2 años más, deberá proceder a la necesaria rendición de cuentas ante la comunidad financiera y a todos aquellos gobiernos que aceptaron las metas de reducción de la pobreza y de mejora de varios indicadores de bienestar y calidad de vida de los hogares. En efecto, en 2015, será necesario mostrar los resultados de los recursos liberados gracias a la condonación multilateral y bilateral de gran parte del servicio de la deuda externa. Se considera, por tanto, imperativo ordenar las políticas sociales en el sentido de garantizar enfoques integrales para que las diversas acciones de protección social se traduzcan en una estructura institucional de mayor coherencia y que las acciones priorizadas se materialicen, a partir de ahora, directamente en los hogares y en las personas más necesitadas. En consecuencia, es evidente que el primer desafío es de orden institucional y ello implica la creación de un gabinete gubernamental de protección social que supere la actual disparidad en materia de competencias institucionales. El segundo desafío procede de la plena identificación, tratamiento y focalización del universo de los beneficiarios de la función estatal de protección social. El tercer desafío consiste en recopilar las principales lecciones extraídas de la actuación de las instituciones respecto de la eficacia de programas y proyectos ejecutados entre 2001 y 2011, y adaptar los cambios necesarios para incidir con mayor intensidad en aquello considerado como más exitoso en términos de la mejora de la situación general de los hogares más vulnerables del país.

Un reto importante es la elección entre una política social alternativa que sea capaz de generar aquellos cambios fundamentales en leyes como la del Plan de Nación-Visión de País (2010-2038), de cara a modificar los procesos actuales poco eficaces de asignación de recursos.

Percepción del gasto público en protección social

Según el presupuesto general de la República, el documento OIT (2012a) resume que el gasto en protección social en Honduras en 2011, llegó en total, en el marco de una perspectiva restringida, a 2 400 millones de lempiras. En buena medida, esta asimilación corresponde a la percepción de los sujetos sociales que requieren protección social solo en el caso de los extremadamente vulnerables, los más pobres, y de aquellos que, no siendo necesariamente pobres, están expuestos a riesgos de desastres naturales y eventos como: incendios, inundaciones, etc. En contraste a esta percepción restringida, en la sección siguiente se propone una perspectiva más amplia, que incluye la cobertura de los riesgos de salud-enfermedad y los relacionados con el empleo.

Cuadro 12. Presupuesto en protección social, según clasificación funcional de la Secretaría de Finanzas, 2011

Programa de Asignación Familiar	409 941 800	16,50%
Fondo Hondureño de Inversión Social	653 512 114	26,30%
Instituto de la Propiedad	17 762 570	0,71%
Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción	7 623 000	0,31%
Secretaría del Interior y Población	40 358 200	1,62%
Comisión Permanente de Contingencias	31 932 600	1,28%
Cuerpo de Bomberos de Honduras	106 523 700	4,29%
Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	561 407 000	22,59%
Secretaría de Desarrollo Social	502 363 805	20,22%
Secretaría Técnica de Planificación y	83 615 631	3,36%
Secretaría de Justicia y Derechos Humanos	35 000 000	1,41%
Secretaría de los Pueblos Indígenas y Afro-hondureños	35 000 000	1,41%
Total	2 485 040 420	100,00%

Fuente: OIT, 2012a.

Estimación del gasto público en protección social

Para estimar el gasto público en protección social, se procedió a generar un conjunto de funciones o categorías de protección social: i) salud, seguridad y previsión social, ii) asistencia social, iii) apoyo a mujeres, juventud y pueblos indígenas, iv) riesgos ambientales y civiles, v) educación no formal y apoyo educativo crediticio.

Cuadro 13. Estimación presupuesto público de protección social, 2011

Salud, seguridad y previsión social	27 217 401 167,00	87,69%
Asistencia social	2 430 564 611,00	7,83%
Apoyo a mujeres, juventud y pueblos indígenas	103 952 614,00	0,33%
Riesgos ambientales y civiles	138 456 300,00	0,45%
Educación no formal y apoyo crediticio	1 148 396 915,00	3,70%
TOTAL	31 038 771 607,00	100,00%
% del presupuesto gobierno central		41,02%
% del presupuesto público		23,26%
% del PIB 2010		10,67%

Fuente: OIT, 2012a.

Como resultado, según las cifras del cuadro, en el marco de un concepto más amplio, se obtiene un total de 31 000 millones lempiras que equivalen al 41 por ciento del presupuesto del gobierno central, al 23,2 por ciento del presupuesto de todo el sector público y al 10,6 por ciento del PIB de 2010.

Del total estimado, destaca el gasto público en Salud, Seguridad y Previsión Social, puesto que su monto (27 000 millones de lempiras) equivale al 87,6 por ciento del total estimado como gasto público en Protección Social. El segundo gasto en importancia corresponde a la Asistencia Social (2 400 millones de lempiras), equivalente al 7,8 por ciento y le sigue en importancia la categoría denominada como «educación no formal y apoyo crediticio», con el 3,7 por ciento del total. Por último, se encuentra la categoría «riesgos ambientales y civiles», con el 0,45 por ciento y la categoría «apoyo a la mujer, juventud y pueblos indígenas» con el 0,33 por ciento del total.

Gasto público en salud, seguridad social y previsión

En el documento de la OIT (2012a), se tomaron los presupuestos de 2011 de la Secretaría de Salud y de las cinco instituciones de seguridad social y previsional y se totalizó el resultado descrito en el cuadro siguiente, en el que figura un total de asignaciones por un valor de 27 000 millones de lempiras.

Cuadro 14. Presupuesto público de salud, seguridad y previsión social, 2011

1. Secretaría de salud	9 743 261 800,00
2. Instituto hondureño de seguridad social	3 662 081 022,00
3. Instituto nacional de previsión del magisterio	5 853 149 200,00
4. Ins. de prev. soc. de los emp.de la Univ. Nal. Aut. de Honduras	712 645 444,00
5. Instituto de previsión militar	2 319 763 701,00
6. Inst. Nal. de Jubi. y Pen. de los Emp. y Fun. del Poder Ejec.	4 926 500 000,00
Gran total	27 217 401 167,00

Fuente: OIT, 2012a.

La Secretaría de Salud, el Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA), el Instituto Nacional de Jubilación y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (INJUPEMP) y el Instituto Hondureño del Seguro Social (IHSS) son, en ese orden, las instituciones con mayores asignaciones. Sin embargo, el número de afiliados del IHSS, con tres regímenes de seguro, es considerablemente superior al de los afiliados de INPREMA e INJUPEMP. Sin duda, en el caso de los institutos de previsión se trata de la disparidad en la cuantía de las cotizaciones y pensiones, lo que explica las diferencias notables en las magnitudes del presupuesto anual de estas instituciones.

Gasto público en asistencia social

El documento de la OIT (2012a), también presenta los datos correspondientes al gasto institucional por programas, proyectos y acciones de asistencia social. Se procedió primero a identificar siete instituciones, con predominio de actividades de transferencia directa de recursos monetarios o en especie a grupos sociales en situación de pobreza y extrema pobreza. Algunas transferencias monetarias, como el Bono 10 Mil, Bono Tercera Edad y

otras, son compartidas entre instituciones como el Programa de Asignación Familiar (PRAF) y la Secretaría de Desarrollo Social. Se procedió a establecer tanto bonos como transferencias en especie dirigidas a los pobladores más pobres. Se incluyen, para el caso, instituciones públicas como la Suplidora Nacional de Productos Básicos (BANASUPRO), que comercializan bienes a precios subsidiados, y en otros casos se transfieren implementos agrícolas, semillas y fertilizantes a través de instituciones como la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG).

Cuadro 15. Presupuesto público de asistencia social, 2011

10 - Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible	10 386 700,00	0,4%
11 - Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible	286 537 199,00	11,8%
15 - Suplidora Nacional de Productos Básicos	269 500 000,00	11,1%
16 - Programa de Asignación Familiar	409 941 800,00	16,9%
17 - Fondo Hondureño de Inversión Social	653 512 114,00	26,9%
24 - Patronato Nacional de la Infancia	261 531 598,00	10,8%
7 - Secretaría de Desarrollo Social	539 155 200,00	22,2%
Gran Total	2 430 564 611,00	

Fuente: OIT, 2012a.

De la cifra resultante de 2 400 millones de lempiras son tres las instituciones que perciben la mayoría de recursos: el Fondo Hondureño de Inversión Social, con el 26,9 por ciento del total, la Secretaría de Desarrollo Social, con el 22,2 por ciento, y el PRAF con el 16,9 por ciento y que es la institución especializada en transferencias monetarias condicionadas a hogares pobres del campo y ciudad.

Estimación del aporte neto a hogares pobres en el año 2010

Con relación a la estimación de los gastos netos del Estado hondureño en concepto de bonos y transferencias a hogares e individuos pobres, no existe una metodología que desglose el gasto en asistencia social bruto o neto por la circunstancia particular de los hogares con una determinada proporción de carencias materiales. Se han identificado 22 tipos de transferencias y de ellas se han omitido las que generan controversia por su naturaleza o por la dificultad de estimación³. En el cuadro se presentan las transferencias condicionadas clásicas de instituciones como el PRAF, que se detallan a continuación, y otras con impacto en el nivel de bienestar de los hogares más pobres. Del cuadro se destaca que la cifra de 3 000 millones de lempiras como transferencia directa a los hogares más pobres, es muy superior a la estimación de la sección anterior, en base a las instituciones y el presupuesto de 2011, y la razón principal de las diferencias radica en la incorporación de instituciones descentralizadas como el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) y la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) y otras de

³ Se ha omitido: i) Subsidio a combustibles (impuesto menor al gas LPG – usado en las cocinas de hogares pobres), ii) subsidio cruzado de HONDUTEL (llamadas locales baratas a cambio de llamadas internacionales caras) y iii) subsidio de la Suplidora Nacional de Productos Básicos (BANASUPRO) (en este caso, no se dispone del margen diferencial de intermediación de un conjunto de productos de consumo básico).

gobierno central, como es el caso de la Secretaría de Educación, que, a través del Programa Mundial de Alimentos y otras instituciones, contribuyen para financiar la merienda escolar en casi todas las escuelas de educación primaria del país. Otra razón importante radica en que el gasto particular del Bono 10 Mil, inicio su ejecución en 2010 y se institucionalizó en el Despacho Presidencial a mediados de 2011. Este enorme gasto programado, no aparece en la PRAF, que desde 1992, se especializa en transferir recursos a hogares pobres. Se describen a continuación este tipo de transferencias cuya lista aparece en el cuadro.

Cuadro 16. Estimación de gasto real asistencia social por bonos, 2010

Tipos de Bonos	Beneficiarios*	Monto
Bonos PRAF	683 477	635 044 500,00
Bono 10 Mil	160 000	1 120 000 000,00
Bono Transporte Educacional	150 000	60 000 000,00
Bono Compensatorio Transporte Público	n d	162 000 000,00
Bono ENEE	600 000	360 000 000,00
Bono SANAA	500 000	75 000 000,00
Merienda escolar	1 345 000	627 000 000,00
Bono Solidario Pequeños Productores Agrícolas	150 000	70 000 000,00
Total hogares	3 588 477	3 109 044 500,00

Nota: 284,7 millones de lempiras fueron transferidos del PRAF (Bono Escolar y Bono Materno) para apoyar el Bono 10 Mil. Ello implica que las transferencias netas del PRAF fueron de 351 millones de lempiras en 2010. No existe un reporte financiero claro sobre la transferencia real del Bono 10 Mil debido a que los beneficiarios incluyen hogares que solamente reciben 5 000 lempiras al año.

Fuente: OIT, 2012a.

2.1. Políticas de empleo y protección social

La información que se presenta a continuación procede del documento OIT (2013), preparado en apoyo al Diálogo Nacional respecto de una Política Nacional de Empleo y de Protección Social para Honduras y recoge elementos del documento de la OIT (2012a y b).

En el citado documento, se presenta un diagnóstico, que permitió identificar una lista amplia de desafíos. Los lineamientos de política que se presentan y el Plan de Acción propuesto centran la atención en tres problemas principales, interrelacionados y de carácter estructural:

- La descoordinación entre la política económica y los objetivos de creación sostenible de empresas y de un empleo decente y productivo.
- La debilidad de instituciones claves del mercado de trabajo, tales como el salario mínimo, la formalidad laboral y la formación de los recursos humanos.
- La dispersión y baja cobertura y calidad de las instituciones de protección social (asistencia social y seguridad social).

El objetivo de la propuesta planteada para fines de discusión ha sido promover el trabajo decente como centro de la protección social. Además, se apoya en el marco de iniciativas y convenios para proponer una política integrada de empleo y protección social y las líneas generales de un Plan Nacional de Acción de corto y mediano plazo.

El documento también responde a una petición del Consejo Económico y Social (CES) y de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS), de asistencia técnica de la OIT para la elaboración de una Política Nacional de Empleo y de Protección Social en el marco del programa de cooperación entre la OIT y la EU. El interés del CES por este tipo de política ha coincidido con varias iniciativas emanadas desde la Presidencia de la República y el Congreso Nacional, entre las que se destacan: i) la Propuesta Plan Nacional para la Generación de Empleo Digno en Honduras (2006), ii) el Plan de Acción para promover el empleo juvenil en Honduras (2011-2013), iii) la Visión de País 2010-2038, el Plan de Nación 2010-2022, iv) el Gran Acuerdo Nacional por un Crecimiento Económico con Equidad Social (GAN) (2012), y v) la Política de Protección Social (2012).

En todas las iniciativas se destacan los temas de empleo o protección social o ambos. Existe una lista de acuerdos nacionales e internacionales, programas y proyectos en empleo y protección social que han respondido a políticas implícitas, algunas veces no coordinadas entre sí.

Es oportuno mencionar los convenios internacionales de la OIT en la materia, ratificados por Honduras: el Convenio relativo a la política de empleo, 1964 (núm. 122), ratificado por Honduras en 1980 y el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), ratificado por Honduras en 2011 y depositado en 2012. Asimismo, cabe mencionar otros documentos marco como el Programa Global del Empleo (PGE), adoptado por el Consejo de Administración de la OIT en Junio de 2003, el Pacto Mundial para el empleo, aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio 2009, y la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2008.

Marco estratégico de las políticas

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

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

Las políticas de empleo y protección social deben basarse en la expectativa de que es a través de la generación y consolidación del empleo productivo, con condiciones de trabajo decente, que el país logrará crecer y mejorar los ingresos de las personas para reducir sus niveles de desprotección social y pobreza. Para esto se acude al enfoque del trabajo decente de la OIT, que plasma el concepto de la complementariedad de las políticas de mercado de trabajo y de protección social, encaminadas al logro de un empleo pleno y productivo y del trabajo decente (OIT, 2012b).

Los pilares propuestos en el documento de discusión en torno a la política de empleo y protección social son:

- La integralidad y coherencia del enfoque;
- La consideración especial al mundo rural;
- La formalización de las empresas y empleos.

La buena gobernanza, el empoderamiento, la inclusión social y el diálogo social constituyen los factores que se traducen en buenos resultados en materia económica, social y de equidad. El camino al crecimiento y al desarrollo sostenible debe apuntar no solo a la estabilidad macroeconómica, sino que además debe acompañar la generación de trabajo decente — en el que los derechos de los trabajadores se cumplen y respetan —, a la igualdad de oportunidades para todos los grupos de la población, al suministro de un piso de protección social que contribuya al aumento de la productividad, la inversión en capital humano — esto es, en educación, salud y protección social — y al crecimiento económico a largo plazo. También debe contemplar 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 (OIT, 2013).

En el documento de discusión, se han propuesto algunos lineamientos de política dirigidas a la creación de empleo:

- El gasto público debe incluir un margen destinado a inversión social e infraestructura productiva, que fomente la inversión privada en diferentes ámbitos competitivos, incluyendo la infraestructura;
- La política monetaria y fiscal debe estar en consonancia con los objetivos de desarrollo del empleo y de la protección social y se manejará con responsabilidad y en armonía con las necesidades del desarrollo humano sostenible de la nación.
- El clima de inversión y las condiciones que favorezcan la competitividad para la instalación o ampliación de empresas, deberían ser objeto de una atención permanente en procura de la armonización de políticas y la mejora general. El objetivo estratégico de estas condiciones será la generación de empleos decentes.
- Deberían tener prioridad las iniciativas, privadas y públicas, que generen empleo masivo, con amplio espectro de localización regional y local.
- La micro, pequeña y mediana empresa, agroindustrial, industrial y de servicios deben tener un trato especial por su importancia en la generación de empleo y en el desarrollo del espíritu empresarial.
- Se debería considerar de alta importancia la mejora de la inserción de Honduras en los mercados internacionales para lo que se diseñarán estrategias de comercialización apropiadas.
- Se debe cambiar el sesgo hasta ahora existente contra el mundo rural. Para ello se invertirían recursos en el diseño de una estrategia de desarrollo global del área rural. Esta estrategia se destacaría por su capacidad de identificar las necesidades y potencialidades específicas de los distintos estratos laborales y empresariales que conforman el sector (por ejemplo, trabajadores agrícolas temporales, productores agrícolas minifundistas y familiares, medianos y grandes empresarios agrícolas, trabajadores del comercio y servicios, diferenciaciones por edad, género, origen étnico entre otras).
- Se debe afinar la receptividad gubernamental para con los empleadores y trabajadores rurales por medio del diálogo social, con el objeto de garantizar instrumentos de política y acción pertinentes y de amplia aceptación.
- Es importante elevar la empleabilidad de la fuerza laboral, especialmente de jóvenes y mujeres, a niveles de alta competitividad en el mercado laboral regional como una las preocupaciones prioritarias de la nación.

-
- El país debe hacer esfuerzos especiales por contar con mecanismos institucionales o sistémicos que integren empleo y protección social y aprovechen las sinergias de dicha integración. Como ejemplos, se menciona los servicios de formal laboral vinculados a servicios de (búsqueda) de empleo, los programas masivos de empleo combinados con los programas de transferencia de ingresos y otras medidas de apoyo a poblaciones en situación de vulnerabilidad.
 - Las instituciones del mercado de trabajo deberían mantenerse permanentemente fortalecidas como garantía fundamental del trabajo decente. Entre otros desafíos, es importante actualizar la normativa laboral, fortalecer las prerrogativas de la STSS como árbitro y garante frente a los desequilibrios de la relación entre la empresa y sus trabajadores, rescatar el papel del salario mínimo como instrumento de reducción de la pobreza, y modernizar y ampliar la seguridad social.

Con respecto a la política de protección social, el país cuenta, desde marzo de 2012, con una política (explícita) de protección social, lo que representa un avance importante. Con todo, esta política, no hace referencia al concepto del «Piso de Protección Social» (tal y como se ha debatido en la OIT). En las circunstancias actuales del país, este concepto merecería situarse como eje de la ejecución de la política de protección social. El Piso de Protección Social es un conjunto de garantías de seguridad social definido e integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y capacitando a las personas a lo largo de su ciclo de vida.

El Piso de Protección Social sería el resultado de un acuerdo nacional en torno a garantías mínimas de protección social que se consideren viables con relación a las condiciones de desarrollo del país. La decisión se tomará sobre la base de la información sobre lo que ya se tiene, a lo que se aspira, y sus costos.

La OIT recomienda que el Piso de Protección Social considere al menos cuatro garantías básicas⁴:

- atención de salud esencial;
- seguridad básica del ingreso para los niños;
- seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no pueden obtener ingresos por enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez;
- seguridad básica del ingreso para las personas de edad.

El Piso de Protección Social constituye el arranque, el escalón inicial de una serie, donde el ascenso se negocia, periódicamente, de forma tripartita, conforme el país aumenta sus capacidades de sostenimiento de un sistema de protección social más ambicioso.

Propuestas para un Plan de Acción Nacional de Empleo y Protección Social

El objetivo estratégico de una política integrada, en consonancia con el documento de discusión, debe ser lograr la protección de los empleos actuales, la promoción de empleos

⁴ Consultar la Recomendación de la OIT sobre los pisos nacionales de protección social (núm. 202), adoptada en Ginebra, en la 101.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (14 de junio de 2012).

decentes en todos los sectores y la protección social de la población, particularmente la de mayor vulnerabilidad. Los objetivos específicos se centrarían, desde la óptica de la vinculación entre el empleo y la protección social, en las áreas de:

- La agricultura familiar;
- Programas intensivos de empleo;
- Formación profesional;
- Micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME);
- Cumplimiento de las normas laborales;
- Protección a la niñez;
- Pensiones y asistencia a la tercera edad;
- Servicios básicos de salud;
- Reforma de los sistemas de seguridad social para ampliar su sostenibilidad y cobertura;
- Disponibilidad de información;
- Seguimiento de las políticas y acciones nacionales en materia de empleo y protección social.

Entre los detalles de los objetivos específicos incluidos en el documento de discusión, cabe mencionar:

- Diseñar y poner en ejecución un proyecto piloto de Desarrollo Económico Local integral en, al menos, 50 municipios del país, que incluya los aspectos de generación de empleos mediante la organización de cadenas productivas de valor, que integre los esfuerzos de los programas de desarrollo centrales y regionales, la inspección laboral descentralizada mediante convenios con la STSS, los servicios de empleo, y la organización de las mesas de concertación local con la participación de la cooperación internacional.
- Diseñar y poner en práctica una estrategia de apoyo a la agricultura de subsistencia o agricultura familiar. La estrategia debe buscar la mejora de las condiciones de productividad del sector y de su bienestar general y estar articulada con los planes de desarrollo municipal. Para ello se debe incentivar al sector de producción de alimentos para fortalecer la seguridad alimentaria de la población, brindarle apoyo complementario por vía de los programas de transferencias monetarias y de empleo masivo, y apoyar el desarrollo local general para producir nuevas oportunidades de empleo.
- Ampliar los programas intensivos de empleo, particularmente los relacionados a infraestructura rural.
- Ordenar y mejorar el proceso nacional de formación profesional, que incluye el fortalecimiento de la institucionalidad en esta materia, la revisión de la función del Instituto de Formación Profesional (INFOP) y su atención al sector rural.
- Cumplirlos compromisos del GAN concernientes al apoyo a las MIPYME.

-
- Fortalecer la función de inspección laboral de la STSS.
 - Promover la ejecución eficiente del Programa Bono 10 Mil, acompañándolo de la vigilancia social a niveles central y local para garantizar el apego estricto a sus objetivos de protección social.
 - Asegurar que el Programa Bono 10 Mil y otros similares se cumplan en cuanto a sus objetivos de atención a la población adulta mayor.
 - En seguimiento a compromisos del GAN, garantizar la continuidad del Programa Promoción del Empleo (PROEMPLEO) y la descentralización de los servicios de empleo mediante su inclusión en los planes de desarrollo de los municipios de mayor dinamismo económico.
 - Mejorar la cobertura y calidad de los servicios básicos de salud bajo un enfoque de salud preventiva, integral, comunitaria y familiar. Se buscará replicar, en municipios prioritarios del país, las experiencias exitosas del municipio de Colinas, la Mancomunidad Mancorsaric y otros.
 - Reformar y consolidar los sistemas de seguridad social con referencia al Piso de Protección Social y las normas mínimas establecidas por el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT, recientemente ratificado por Honduras.
 - Apoyar la organización del Registro Unico de Beneficiarios (RUB), mencionado en el GAN y en la Política de protección social como una herramienta para facilitar la atención a la población en condiciones de vulnerabilidad.
 - Organizar y poner en ejecución el sistema de seguimiento de la Política integrada de empleo y protección social. Como parte de dicho sistema se procederá también a la organización de la Comisión Ejecutiva de Empleo y Protección Social (con un papel protagónico del CES), la Mesa Sectorial Nacional y las Mesas de Concertación regionales y locales en empleo y protección social.
 - Promover y ampliar la práctica de la responsabilidad social empresarial como recurso potencial de apoyo a la Política de protección social. Las organizaciones encargadas del seguimiento y ejecución de este Plan de Acción pondrán a prueba una conducta proactiva hacia la incorporación creciente del sector no-gubernamental en acciones coordinadas de apoyo al sistema de protección social.

2.2. Potencialidades y limitaciones para la implementación de las políticas de empleo y protección social en Honduras

Como consecuencia de los debates y de las actividades del Foro Nacional, a través de los cuales se han revisado estudios y conocido iniciativas en curso y políticas existentes, es posible señalar que existen las siguientes potencialidades a favor de una política integrada de protección social y empleo en Honduras:

- El país ha participado en el proyecto titulado «Mejorar la protección social y promover el empleo», ejecutado conjuntamente por la OIT y la UE.

-
- Se generó un espacio de diálogo tripartito para informar y sensibilizar a la audiencia sobre la normativa laboral y para conocer y consensuar los aportes pertinentes de los sectores estratégicos en el tema: sindicatos, empleadores, gobierno, organizaciones de la sociedad civil y del mundo académico, a fin de establecer un consenso para la elaboración de un Plan de Acción Nacional de Empleo y Protección Social.
 - Está en marcha la modernización de la Dirección de Empleo cuya misión será facilitar la inserción laboral e incentivar la creación de empleos.
 - Los actores sociales clave a nivel nacional apoyan el desarrollo de la política de empleo y protección social.
 - En el gobierno de Honduras, en virtud de la Ley sobre el Plan Nación aprobada en 2009, se presenta en 2011, la segunda oportunidad histórica de utilizar recursos públicos para promover la concreción de las estrategias nacionales regionales y subregionales.
 - La familia hondureña con migrantes que envían remesas, ha adquirido en los últimos años un gran protagonismo, tanto en las áreas rurales como urbanas, haciendo de Honduras un país transnacional debido a los grandes volúmenes de divisas que fluyen periódicamente procedentes de varios países, en especial de los Estados Unidos, que financian parte de los gastos corrientes y de inversión en hogares pertenecientes a capas sociales de ingresos bajos medios.

Entre las limitaciones al desarrollo de políticas integradas de empleo y protección social cabe mencionar las siguientes:

- La existencia de una manifiesta debilidad de instituciones fundamentales del mercado de trabajo, tales como el salario mínimo, la formalidad laboral y la formación de los recursos humanos.
- La dispersión y baja cobertura y calidad todavía caracterizan a las instituciones de protección social (asistencia social y seguridad social) de Honduras.
- Se observa una débil presencia del sector público en las zonas rurales tipificadas como zonas geográficas de exclusión social respecto a la inversión de recursos públicos.
- A lo largo de la historia de Honduras no se registran grandes cambios en el patrón de asentamientos humanos. Aunado a ello, en los asentamientos humanos ubicados en la zona rural, prevalecen economías de escasa e insuficiente actividad, reproducción simple y con escasas posibilidades de acumular riqueza o generar excedentes.
- Los hogares en condición de pobreza y extrema pobreza, se encuentran en su mayoría en zonas carentes de redes de infraestructuras adecuadas.
- El volumen de remesas que favorecen a las familias hondureñas que viven tanto en las zonas rurales como urbanas, depende del comportamiento de la economía internacional. Por lo tanto, en períodos de crisis económica en el exterior, dicho volumen se verá directamente afectado, lo que se traducirá en un empobrecimiento de los hogares receptores.
- La demanda de empleo y protección social en Honduras es alta y el Estado, debido a sus restricciones financieras, enfrenta dificultades para brindar una respuesta efectiva a corto o mediano plazo.

-
- Hay una descoordinación entre la política económica y los objetivos de creación sostenible de empresas y empleo digno y productivo. Como ejemplo, en la Secretaría de Industria y Comercio existe la Subsecretaría MIPYME-SSE, pero, en la práctica, no cuenta con recursos humanos ni financieros para cumplir con las labores de promoción que le competen. Además, tiene sólo una oficina en Tegucigalpa, cuando en realidad debiera tener representación a nivel departamental.

3. Resultados del Diálogo Nacional en Honduras ⁵

3.1. Aspectos generales del Diálogo Nacional

En el marco del proyecto de cooperación entre la OIT y la UE, denominado «Mejorar la Protección Social y Promover el Empleo», se realizó el 10 de octubre de 2012 en la ciudad de Tegucigalpa, Honduras, el Foro Nacional de Empleo y Protección Social: un Reto para el Crecimiento Nacional, que ha sido precedido de diálogos regionales durante 2012.

El Foro generó un espacio de diálogo tripartito para informar y sensibilizar a la audiencia sobre la normativa laboral, presentar estudios realizados en el marco del proyecto, conocer buenas prácticas y experiencias, y debatir y consensuar los aportes relevantes de los sectores estratégicos en el tema, planteados por trabajadores, empleadores, gobierno y organizaciones de la sociedad civil y el mundo académico.

Han participado representantes de distintas instituciones a saber:

- El Secretario de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social;
- La Secretaria de Estado en los Despachos de Desarrollo Social;
- El Secretario de Estado en los Despachos de Agricultura y Ganadería;
- Los directivos de los gremios de la empresa privada y de organizaciones de trabajadores;
- El Director de la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en América Central, Haití, Panamá y República Dominicana, así como especialistas de la OIT en seguridad social, política económica e instituciones del mercado de trabajo.

Las propuestas y aportes planteados en el Foro, figuran en el presente documento que servirá como uno de los insumo para el desarrollo de una política nacional de empleo y seguridad social en Honduras y de su plan de acción.

Los puntos de consenso tripartitos negociados para un plan de acción de una política nacional de empleo y de protección social como resultado de las discusiones han sido:

- 1) Los sectores, trabajador, empleador y gobierno coinciden en la pertinencia para Honduras de la ratificación del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT, así como la aspiración de lograr, mediante esfuerzos tripartitos, un nivel básico de seguridad social a través del piso de protección social.
- 2) Se reconoce que la demanda de empleo y protección social en Honduras es alta y que el Estado afronta dificultades en sus finanzas y, por tanto, en dar una respuesta efectiva a corto o mediano plazo. Aun así, los actores claves apoyan el desarrollo de la política de empleo y protección social.

⁵ Este capítulo se basa en el Documento Informe Foro: Empleo y Protección Social, un reto para el crecimiento nacional. Puntos de consenso para un Plan de Acción de la política nacional de empleo y protección social, por la consultora de la OIT, M. Maradiaga, 2012.

-
- 3) Los representantes sectoriales poseen información sobre el contenido de la Recomendación de la OIT núm. 202 sobre los pisos de protección social y convienen en hacer hincapié en la necesidad de contar con asesoría técnica de la OIT para la implementación del convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), y de las respectivas políticas relacionadas a las cuatro garantías básicas del Piso de Protección Social contempladas en la Recomendación núm. 202, 2012, de la OIT.
 - 4) Los representantes tripartitos reconocen la necesidad de fortalecer la institucionalidad y gobernanza del Estado para articular efectivamente las políticas públicas sociales y económicas, fortaleciendo las finanzas gubernamentales 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 financiamiento para la protección social.
 - 5) Los actores tripartitos enfatizan la necesidad de asumir el desafío de ampliar la gestión educativa pública en temas de formación profesional, extendiéndola a más hondureños, y que esta educación sea de calidad, involucrando a los gobiernos locales, alumnos, maestros y garantizando el cumplimiento de parámetros educativos básicos y la mayor congruencia con el mundo real del trabajo.
 - 6) Se pretende que el INFOP, 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. En virtud de dicho esquema, la ejecución sería brindada por otros organismos e instituciones locales. Con ello se pretende aumentar la matrícula, asistencia y rendimiento en clase y congruencia en la formación y la demanda del sector productivo nacional e internacional, fomentando la competitividad y una cultura de fomento del espíritu empresarial y los negocios. El apoyo de la cooperación internacional, es fundamental para este logro.
 - 7) Los sistemas de salud y seguridad social deben modernizarse y poseer una estrategia financiera sostenible en base a la recaudación fiscal y el aporte contributivo que financie a más trabajadores del sector privado y público y a aquellas personas con menores ingresos. Actualmente en Honduras, existe una población económicamente activa de 3 400 000 de personas, de las cuales solo el 17 por ciento está asegurado. En consonancia con lo anterior, existe la necesidad de una profunda revisión de los sistemas de pensiones en el entorno de la crisis socioeconómica de Honduras y sobre la base a ese diagnóstico, construir propuestas de un modelo inclusivo y sostenible.
 - 8) Es determinante fortalecer el clima de estabilidad para la inversión nacional y extranjera que genere empleos decentes. Para ello, debe priorizarse la seguridad jurídica y de las personas y bienes, focalizarse las exoneraciones fiscales, invertir en infraestructura y en la formación calificada de las personas, fundamental para la competitividad.
 - 9) El diálogo social constructivo debe ser el canal que facilite los acuerdos intersectoriales, basados en intereses de país y no de individuos ni de grupos. Es necesario transformar el conflicto que genera la falta de empleo y la protección social, en la oportunidad de ampliar la gama de posibilidades innovadoras, creativas y sostenibles para generar ingreso y empleo como el espíritu empresarial, cooperativismo, entre otras modalidades de trabajo.
 - 10) Existen prácticas exitosas de desarrollo local sostenible en Honduras, que deben ser divulgadas y replicadas, en las cuales se articulan políticas públicas, la agenda de la cooperación internacional, diálogo social, inversión y potencialidades locales,

tecnología, formación de mano de obra y gestión, con un impacto en el aumento de los índices de escolaridad, nutrición, infraestructura, espíritu empresarial y generación de empleo entre otros.

- 11) Se debe estimular la producción y comercialización en el sector agrícola, que entre otros evitaría la migración del campo a la ciudad.
- 12) Los sectores se mantienen activos en el CES y están apoyando acciones enmarcadas en el GAN, específicamente en los temas de formación profesional, inversión y seguridad social y generación de empleo. En este último se estableció como meta para 2012, que el sector privado contribuirá a general al menos 50 000 nuevos empleos en construcción e infraestructura, manufactura ligera y maquila, generación de energía renovable, MIPYME, agro y servicios. Por su parte, el sector público a través de inversiones en proyectos de infraestructura de riego y rehabilitación de nueve mil hectáreas, generará un mínimo de 30 000 nuevos empleos, que podrían ampliarse al considerar la inversión en MIPYMES y el sector social de la economía (SSE).

3.2. Aportes de los interlocutores sociales

Los interlocutores sociales han decidido registrar en el documento de conclusiones sus aportes al Foro, los mismos que figuran a continuación.

A. Aportes del sector trabajador

- 1) Consideramos que el 90 por ciento del empleo en Honduras es precario y es necesario rescatar el Plan de Empleo Digno de 2007, desarrollado con carácter tripartito y elevado a política de estado.
- 2) La inversión del Estado debe enfocarse hacia la reforma agraria integral, acceso a la tierra, legalización de más de 700 reclamos campesinos, créditos, tecnología y capacitación del recurso humano, producción y comercialización a través de BANASUPRO. Se deben establecer incentivos al agro, con lo cual se disminuiría la migración del campo a la ciudad, se garantizaría la seguridad alimentaria y se generarían divisas por el agro.
- 3) Es necesario promover y desarrollar el piso de protección social, que brinde a los hondureños una mayor cobertura de servicios con calidad y calidez en las áreas de salud, jubilaciones y pensiones, ingresos para desempleados, y seguridad para los niños.
- 4) Es necesario realizar una auditoría forense al régimen del seguro social, el cual ha sufrido el deterioro de la politización (se debe despartidarizarlo), tiene una escasa cobertura, y ni siquiera cubre a todos los empleados del gobierno. Urge recuperar la mora pasiva, que asciende a 2 000 millones de lempiras. No se avala sistemas como el del médico de empresa, pues limita el acceso normal del trabajador al servicio normal del seguro social.
- 5) Es necesario el cumplimiento de la libertad de sindicalización. Se busca un aumento de la práctica de contratos colectivos y procesos de diálogo social previos a la aprobación de nuevas leyes, dispensas y condonaciones, pues estas deben de ser dirigidas a las mayorías.
- 6) Existe la manifiesta oposición al empleo temporal, porque atenta contra la estabilidad laboral y precariza el trabajo.

-
- 7) Es necesario fortalecer la seguridad jurídica ciudadana y los incentivos a empresas transnacionales para aumentar la inversión en Honduras y, consecuentemente, la generación de empleos.
 - 8) Se requiere fortalecer la infraestructura vial del país.
 - 9) Se debe fortalecer la formación profesional a través del Instituto de Formación Profesional (INFOP) (con arreglo a las metas del GAN) mediante una mejora tecnológica y una nueva oferta de formación según las necesidades del mercado.
 - 10) El Programa Bono 10 Mil, debiera orientarse a fortalecer a microempresas, a emprendedores y a cooperativas, facilitando la generación de empleo en las áreas de bienes y servicios.
 - 11) Además se detallaron casos puntuales, como la inestabilidad laboral en algunas dependencias del Estado como la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), por el temor a que se produzca un recorte de personal masivo (despidos).

B. Aportes del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP)

- 1) Los empleadores ratifican la voluntad manifiesta en la aprobación del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Consideramos que el Convenio requiere un gran esfuerzo de recursos y tiempo por lo que debe ejecutarse por etapas, con la aprobación y consentimiento del tripartismo.
- 2) Es necesario realizar una revisión y ordenamiento de las transferencias condicionadas, incentivos y subsidios de protección social a sectores más vulnerables, debido a que existen en el país un conjunto diverso de instituciones implicadas y es probable que prevalezcan problemas de focalización donde muchos hogares reciban todos o varios de los subsidios y otros no, a fin de convertirlo en un mecanismo transparente y sostenible.
- 3) El sector privado ha trabajado con el gobierno de la República en 6 mesas de trabajo para el cumplimiento de la meta 3 del GAN para la generación de empleo (Mejora clima de inversión, Revisión de trámites burocráticos, Consumo lo nuestro, Educación en el empleo, Desarrollo del trabajo en el agro y Generación de empleos directos).
- 4) El sector privado ha generado más de 100 000 empleos en virtud de la Ley del Plan Nacional de Empleo por Horas y está de acuerdo en la permanencia del mismo y en la necesidad de las reformas para garantizar las condiciones de protección social de los trabajadores.
- 5) La Presidenta del COHEP, en representación del sector privado, firmará el 7 de noviembre de 2012 el Plan Nacional de Trabajo Decente (PNTD), después de haber realizado el análisis correspondiente. El PNTD será el marco orientador de los próximos cuatro años en materia social laboral en Honduras, que va a trascender este período constitucional de mandato presidencial y lograr los avances que requiere el país. Por medio de la generación y consolidación del empleo productivo y con condiciones de trabajo decentes, el país logrará crecer y mejorar los ingresos de las personas y con ello reducir sus niveles de pobreza, lo que garantiza la disminución de la exclusión social y económica en la cual vive la mayoría de los hondureños.

-
- 6) En materia de política de empleo, hace falta una mayor coherencia entre las intervenciones y una mayor coordinación entre los diversos organismos gubernamentales interesados, así como los actores sociales, por lo que consideramos que el diálogo social juega un papel fundamental y el sector privado está comprometido con el mismo.
 - 7) No solo basta crear la política de protección social, también debemos garantizar que las empresas sean sostenibles y duraderas en el tiempo. Solo la empresa privada genera empleos decentes y de calidad. El Piso de Protección Social debe ser la aspiración, pero no puede imponerse vía decreto. No debe crearse más condiciones impositivas a las empresas, ya que estas imposiciones, alejan la inversión y son causa directa del desempleo.
 - 8) Los empleadores agregan además:
 - a) Es necesario conformar un sistema nacional de formación integral para certificación de competencias y un sistema de jubilaciones y pensiones con mayor cobertura y calidad del servicio.
 - b) La empresa privada tiene propuestas concretas para la responsabilidad social empresarial, temas de género y tiene además propuesta concreta para reducir el trabajo infantil en cañeras.

C. Aportes del gobierno

- 1) Honduras ratificó el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y, con la asistencia técnica de la OIT, avanzará progresivamente hacia la aplicación del mismo.
- 2) Existe la disposición gubernamental al más alto nivel para abordar la estrategia de Generación de Empleo, enmarcado en la meta tres del GAN con el fin de que las distintas secretarías de estado, sectores empleador, sindical y la sociedad civil, se involucren en el desarrollo y promoción del trabajo en los distintos rubros.
- 3) Se debe buscar el fortalecimiento de las siguientes iniciativas, proyectos y programas: Programa Nacional de Empleo (PNE), Bolsa de Empleo, PROEMPLEO y Empleo por Horas, que han permitido el crecimiento del empleo en un 6 por ciento en distintos sectores productivos de la población.
- 4) Se impulsarán reformas en materia de educación para el empleo, para evitar el empirismo en la docencia, a fin de que las nuevas generaciones tengan los conocimientos y habilidades que exige el mundo globalizado.
- 5) Es necesario mejorar el ambiente de inversión y la agilización de los trámites burocráticos a través de una ventanilla única.
- 6) Se fortalecerá la creación de fuentes de trabajo, incentivando el apoyo económico en el agro e infraestructura.

-
- 7) Respecto de la seguridad, como elemento fundamental del empleo, se mejorarán las relaciones con la policía nacional, la Asociación de municipios de Honduras (AMHON), en la que se verificará en una mesa de trabajo la asignación e inversión del nueve por ciento a las alcaldías.
 - 8) El Presidente de la República Porfirio Lobo Sosa estableció las comisiones para la estrategia y promoción de empleo, conformadas por las secretarías de la presidencia, Trabajo y Seguridad Social, Planificación y Cooperación Externa, Industria y Comercio, Relaciones Exteriores, Turismo, Recursos Naturales y Ambiente, Seguridad, el Instituto Nacional Agrario, el COHEP, los campesinos y los obreros.
 - 9) Por su parte, la Comisión de Revisión de Trámites Burocráticos está integrada por las secretarías de la presidencia, Salud, Recursos Naturales y Ambiente, Finanzas, Agricultura y Ganadería, Industria y Comercio, Planificación y Cooperación Externa, el Instituto de la Propiedad, la Dirección Ejecutiva de Ingresos y la Asociación de Municipios de Honduras.
 - 10) En tanto, la Comisión para promover el «Consumo lo Nuestro», estará conformada por las secretarías de Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Turismo, Desarrollo Social, Obras Públicas, Transporte y Vivienda, Cultura, Artes y Deportes, Trabajo y Seguridad Social y la Comisionada Presidencial de Economía Informal, Sra. Rosa Belinda Pavón.
 - 11) En el tema de educación en el empleo, la comisión estará integrada por las secretarías de la presidencia, Educación, Salud, Planificación y Cooperación Externa y el INFOP.

A continuación se presenta un resumen de los aportes de los interlocutores sociales que se acaban de presentar de modo pormenorizado.

Cuadro 17. Resumen de los principales aportes de los sectores para un Plan de Acción de Empleo y Protección Social en Honduras

Áreas de interés	Sectores		
	Trabajador	Empleador	gobierno
1. Normativa Internacional sobre Empleo y Protección Social	Conocen generalidades pero no tienen lineamientos para la implementación del piso de protección social. Estiman necesarias las políticas de empleo, protección social y económicas en estrecha coordinación. Rechazan el Programa Empleo por Horas	Conocen generalidades, no tienen lineamientos para la implementación del piso de protección social. Reiteran el valor de la sinergia entre las políticas y su implementación gradual. El próximo 7 de noviembre se firmará el PNTD. Apoyan el Programa Empleo por Horas.	Conocen generalidades, no tienen lineamientos para su implementación. Reiteran la necesidad de articular estrechamente las políticas públicas y las instituciones rectoras. Promueven el Programa Empleo por Horas.
2. Financiamiento	Es necesario Maximizar el uso de la inversión del Estado para la ampliación de servicios. Hacer auditorías forenses a los regímenes, en especial al seguro social que cubre solo al 17 por ciento de la PEA. Recuperar la mora pasiva que asciende a 2 mil millones de lempiras y orientarla al piso de protección social. Reorientar el Bono 10 Mil para la generación de empleos decentes, micro inversiones en bienes y servicios. No se deben ampliar los techos de cotización porque agravaría la crisis de los trabajadores.	Demanda grandes recursos financieros durante un tiempo y, por tanto, debe hacerse por etapas, a nivel tripartito y sin imposiciones del Estado. Las imposiciones desincentivan la inversión y aumenta el desempleo. Realizar una revisión y ordenamiento de las transferencias condicionadas, incentivos y subsidios de protección social, a través de un mecanismo transparente y sostenible con intervención de la banca privada. La implementación del Bono 10 Mil no cumple con su objetivo de creación.	La crisis económica agravada que actualmente vive Honduras, genera incertidumbre para cumplir con nuevos compromisos que requieren grandes inversiones. Lo anterior, provoca lentitud en el inicio de la implementación del piso de protección social. Consideran importante el Bono 10 Mil
3. Asistencia Técnica	Requieren cooperación técnica para avanzar en el tema Trabajan en estrecha coordinación con el gobierno a través de diferentes instancias, por ejemplo, el CES.	Solicitaron asistencia técnica a la OIT Apoyan el logro de las metas del GAN. Se requiere fortalecer la sinergia entre las políticas públicas.	Requieren cooperación técnica para avanzar en el tema
4. Institucionalidad y Gobernanza	Fomentar la cultura y cumplimiento de la legislación y normas internacionales. Estrechar la vinculación entre las políticas sociales y económicas y las instituciones estatales que las ejecutan. Debe fortalecerse la currícula educativa en especial, la actitud, conocimientos y habilidades para el trabajo. Aplicación y cumplimiento de la normativa nacional e internacional que la respalda. Modernizar los programas de formación profesional según la demanda del mercado y potencial de la zona. Rechazan el Sistema Médico de Empresa porque debilitan el derecho a la salud y debilitan la institucionalidad.	Trabajan en estrecha coordinación con el gobierno. Apoyan servicios desconcentrados como el Sistema Médico de empresa	Existe un diálogo constructivo permanente. El Estado asume la rectoría de las políticas y estrategias y contribuye al diálogo permanente.
5. Educación	Se requiere actualización de la gestión educativa formal y no formal. El sector trabajador rechaza la privatización de la institución.	El INFOP, requiere el fortalecimiento tecnológico, Se pretende que el INFOP adopte un esquema sistémico, cuya función principal sea la gestión financiera-técnica y la certificación de las competencias. El INFOP no debe ejecutar los programas de formación, solo desempeñar la rectoría.	Reconoce la necesidad de modernizar la formación profesional estatal y fomentar enfáticamente el emprendedurismo a nivel nacional. Apoya la descentralización, manteniendo la rectoría del tema y ejecutando programas.
6. Seguridad jurídica	La consideran vital	Fundamental que se respete, la falta de esta provoca deserción de la inversión nacional y extranjera.	Es fundamental y está siendo fortalecida.
7. Violencia y Seguridad Interna	Es incontrolable y mantiene en situación de gran vulnerabilidad a toda la población en especial a los más pobres.	Es un flagelo que avanza vertiginosamente ahuyentando la inversión y la calidad de vida de los hondureños.	A pesar de los esfuerzos por la depuración de la policía y el combate contra el narcotráfico y las maras, la violencia va en aumento.

Fuente: Notas de la autora. Foro Empleo y Protección Social, un Reto para el Crecimiento Nacional, Tegucigalpa, M.C.D, 16 de octubre 2012.

4. Conclusiones

De los estudios antes citados se desprenden las siguientes conclusiones:

- a) El país crece pero la pobreza disminuye lentamente.
- b) Esto obedece a que existe una clara desigualdad de ingresos.
- c) Ejemplo de ello es la estructura del empleo y el funcionamiento de algunas instituciones del mercado de trabajo, pues una parte muy importante de las empresas y del empleo en el país son informales, sobre todo en las áreas rurales, lo que hace difícil que los beneficios del crecimiento lleguen a estas empresas y especialmente a las personas, pues en general se encuentran en situación de exclusión social y económica.
- d) El Estado debe asumir un papel subsidiario e implementar políticas de gasto público que permitan acceso a servicios sociales básicos como protección social, salud y educación, y que contribuyan a la reducción de la pobreza y extrema pobreza existentes en la actualidad.
- e) Dicho gasto debe incluir un margen amplio destinado a la inversión social en infraestructura productiva, que fomente la inversión privada en diferentes ámbitos competitivos, incluyendo la infraestructura.
- f) Si se suma a los problemas de escasez de oportunidades laborales la baja escolaridad, la insuficiente remuneración del empleo, la dispersión poblacional y el predominio de economías de subsistencia, se observa que en los hogares, además de acumular una insatisfacción de las necesidades básicas, aumenta el riesgo de vulnerabilidad que reduce la posibilidad de mantener y reproducir sus vidas.
- g) La falta de políticas sociales integrales y la simple transferencia de recursos monetarios a través de bonos destinados a las familias más pobres, junto a problemas derivados de la escasa institucionalización de programas y proyectos a favor de los pobres, responden solo de manera parcial a las interrogantes sobre la persistencia del fenómeno en el tiempo.
- h) La redistribución del ingreso es tan poderosa como el crecimiento e incluso puede contribuir a generar un mayor crecimiento al permitir el surgimiento del potencial de inversión humana y material de los pobres.
- i) El Estado debe fortalecer la institucionalidad y gobernanza articulando efectivamente las políticas sociales y económicas, fortaleciendo las finanzas a través de sistemas transparentes de recaudación de impuestos y el aumento de los aportes contributivos, como principal fuente de financiamiento para la protección social.
- j) El Estado debe implementar planes nacionales para ampliar la cobertura de la protección social y promover el empleo, en el marco de una estrategia de trabajo decente como respuesta a la crisis económica, dando prioridad a las iniciativas, privadas y públicas, que generen empleo masivo, con un amplio espectro de localización regional y local.
- k) El camino al crecimiento y al desarrollo sostenible debe dirigirse hacia el establecimiento de un piso de protección social que contribuya al aumento de la productividad, la inversión en capital humano, en educación, salud y protección social que apoye el crecimiento económico a largo plazo, asignando para ello los recursos para la inversión en la atención de la salud esencial, la seguridad básica del ingreso

para los niños, la seguridad del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes por enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez y la seguridad básica del ingreso para las personas de edad y políticas de índole no contributiva (de asistencia social) a los pobres en edad de trabajar que no pueden generar suficientes ingresos en el mercado de trabajo.

- l)* El crecimiento sustancial de la demanda en establecimientos públicos se relaciona directamente con la mejora de la red de caminos y carreteras. Por lo tanto, la inversión estatal en infraestructura vial promueve el acceso de la población a los diversos servicios que mejoran sus condiciones de vida.
- m)* Los sistemas de salud y seguridad social deben modernizarse y contar con una estrategia financiera sostenible en base a la recaudación fiscal y al aporte contributivo que financie los servicios para un mayor número de trabajadores del sector privado y público y para aquellas personas con ingresos bajos.
- n)* Se debe transformar el conflicto que genera la falta de empleo y la protección social, en una oportunidad conducente a ampliar la gama de posibilidades innovadoras, creativas y sostenibles a efectos de generar ingresos y empleo, por ejemplo, el espíritu empresarial, cooperativismo, entre otras modalidades de trabajo.
- o)* Si bien hay programas que propician la formación y la contratación de los jóvenes ingresantes en la PEA, las empresas se muestran reticentes a contratar a éstos jóvenes y adultos jóvenes ya que provienen de la población en riesgo social, y /o el costo de la formación e inserción es percibido como elevado y poco atractivo por las empresas participantes en esos programas.
- p)* El crecimiento económico debe traducirse en el aumento en el nivel de empleo mediante una implementación coherente de políticas gubernamentales encaminadas a una distribución adecuada de la riqueza y equitativa en el ámbito nacional que incluya tanto a las zonas urbanas como a las rurales.
- q)* Las políticas de empleo y protección social deben centrar su atención en el hecho de que el país logrará crecer y mejorar los ingresos de las personas a fin de reducir sus niveles de desprotección social y pobreza, a través de la generación y consolidación del empleo productivo, con condiciones de trabajo decente.
- r)* Se deben realizar modificaciones a la legislación laboral, universalizando su cobertura, por una parte, y haciendo más factible su aplicación y eficacia por otra parte.
- s)* El gobierno debe implementar acciones de cara a cumplir con las disposiciones relativas al salario mínimo, lo que beneficiaría tanto a los trabajadores como a las empresas.
- t)* La Subsecretaría MIPYME-SSE, debería trabajar en conjunto con la Dirección de Empleo en el proceso de formalización de las empresas y los empleos, y también con la Secretaría de Agricultura que tiene algunos programas relacionados con el fomento del empleo como Competencia Rural (COMRURAL) que trabaja con grupos organizados y que financia el Banco Mundial.
- u)* La política de empleo y protección social debe centrarse especialmente en las zonas rurales, por cuanto, en Honduras, la mayoría de personas viven en el área rural y la mayor parte de la población económicamente activa también desarrolla sus actividades laborales en esa zona. Durante la última década, el empleo creció más en las áreas rurales que en las urbanas y la pobreza afectó más a los hogares rurales que a

los urbanos. Las políticas de lucha contra la pobreza puestas en práctica en el área rural probablemente tendrán un efecto más notable.

- v) También se debería hacer un esfuerzo conjunto para generar información adecuada acerca de las características de las empresas que pertenecen al sector informal. En la actualidad no se dispone de encuestas de establecimientos que permitan tener un conocimiento económico y social actualizado sobre el funcionamiento de estas empresas, lo que constituye un requisito para definir políticas de empleo dirigidas hacia las mismas.
- w) El diálogo social constituye un elemento fundamental del proceso de cambio que se traduce en el logro de los objetivos encaminados a la mejora de las condiciones socioeconómicas del país, a través de mejora la protección social y la promoción del empleo, y esto debe lograrse por medio de la participación activa de los ministerios competentes, los ministerios de finanzas y planificación, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los organismos no gubernamentales y los socios para el desarrollo.

Referencias

- del Cid, J.R. 2013. Honduras: Elaboración de una propuesta de política de empleo y protección social: recuento y lecciones de una experiencia. En: *Coordinación de las Políticas de Protección Social y Empleo. Experiencias de Burkina Faso, Camboya y Honduras*. Ginebra.
- Maradiaga, M. 2012. *Informe Foro: Empleo y Protección Social, un reto para el crecimiento nacional. Puntos de Consenso para un Plan de acción de la política nacional de Empleo y Protección Social*. Tegucigalpa.
- Oficina Internacional del Trabajo. 2012a. *La protección social en Honduras. Informe para discusión*. Ginebra.
- . 2012b. *Honduras. Elementos para una política de empleo y combate a la pobreza*. Ginebra
- . 2013. *Política Integrada de Empleo y Protección Social en Honduras. Lineamientos para un Plan de acción*. Ginebra