

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE HONDURAS  
FACULTAD DE CIENCIAS MÉDICAS  
POSGRADO EN SALUD PÚBLICA**



**ESTADO DEL ARTE DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN  
HONDURAS. 2007 – 2017.**

**PRESENTADO POR  
YESSIKA MARCELLA REYES GIRÓN**

**PREVIA OPCIÓN AL GRADO DE  
MÁSTER EN SALUD PÚBLICA**

**ASESORA:**

**MSc. MERCEDES MARTÍNEZ H.**

**TEGUCIGALPA, M.D.C.**

**ABRIL, 2022 HONDURAS, C.A.**

**AUTORIDADES UNIVERSITARIAS  
UNAH**

---

**RECTOR  
Dr. FRANCISCO JOSÉ HERRERA ALVARADO a.i.**

**VICE RECTORA ACADÉMICA  
MSc. BELINDA FLORES**

**VICE RECTOR DE ORIENTACIÓN Y ASUNTOS ESTUDIANTILES  
Abg. AYAX IRIAS COELLO**

**VICE RECTOR DE ASUNTOS INTERNACIONALES  
Dr. MARCO TULIO MEDINA**

**SECRETARÍA GENERAL  
Abg. ENMA VIRGINIA RIVERA**

**DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA HUMANÍSTICA Y  
TECNOLÓGICA  
Dr. SANTIAGO JAIME RUÍZ ALVAREZ**

**DIRECTOR DEL SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
Dr. ARMANDO EUCEDA**

**DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS MÉDICAS  
Dr. JORGE ALBERTO VALLE RECONCO a.i.**

**SECRETARIA ACADÉMICA FACULTAD DE CIENCIAS MÉDICAS  
Dra. BETTY YAMILETH ÁVILA ALVARADO**

**COORDINADOR GENERAL POSGRADOS FACULTAD CIENCIAS MÉDICAS  
Dr. ARNOLDO ZELAYA**

**COORDINADORA ACADÉMICA DEL POSGRADO EN SALUD PÚBLICA  
Dra. NORA CONCEPCIÓN RODRIGUEZ COREA**

## ÍNDICE

<b>I. Introducción</b> .....	1
<b>II. Objetivos</b> .....	4
2.1. OBJETIVO GENERAL .....	4
2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	4
<b>III. Marco teórico</b> .....	5
3.1. Entendiendo la protección social: conceptos, enfoques y contenidos.....	5
3.1.1 Antecedentes de la Protección Social.....	9
3.1.2 Protección social en Honduras.....	17
3.1.3 Institucionalidad de la Protección Social en Honduras.....	28
<b>IV. Metodología</b> .....	32
<b>V. Resultados</b> .....	39
5.1 Características de referencias documentales sobre protección social .....	39
5.2 Antecedentes Históricos sobre Protección Social en Honduras.....	42
5.3 Contexto social 2007-2017 de la protección social en el país. ....	48
5.4 Avances de la protección social: conceptos, marco legal.....	84
5.5 Actores en la protección social como elemento de la institucionalidad. ....	90
5.6 Retos y desafíos de la protección social enfrentados a lo largo de su evolución. ....	101
<b>VI. Análisis de resultados</b> .....	119
<b>VII. Conclusiones</b> .....	145
<b>VIII. Recomendaciones</b> .....	148
<b>IX. Bibliografía</b> .....	149
<b>X. ANEXOS</b> .....	164

## **I. Introducción**

La protección social es un derecho humano definido como un conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de vida. (OIT, 2017)

La población hondureña ha estado abatida durante mucho tiempo por la pobreza, condiciones de empleo precarias, sistema de salud deficiente, elevados índices de analfabetismo, condiciones precarias de vivienda, y en general, condiciones sociales aun con mucho por trabajar.

Este trabajo hace un análisis del estado de desarrollo alcanzado en torno a la Protección Social en Honduras durante una década, 2007 - 2017, estudia su evolución, genera nuevas interpretaciones y posturas críticas en torno al tema, coteja los diversos enfoques que se le han dado, identifica vacíos o necesidades; además, aporta a la realización del marco conceptual y un lenguaje común que permite una comunicación transparente, efectiva, ágil y precisa entre estudiosos o interesados en el tema objeto de estudio; dicho de otra manera, se realiza un estudio del conocimiento acumulado en la materia en el país o el desarrollo alcanzado en la Protección Social según lo expresado por los informantes clave y los documentos revisados.

El presente estudio tuvo un enfoque cualitativo, en el que se caracteriza la lógica de transformación de la Protección Social en Honduras. Es de tipo descriptivo,

de corte transversal, que abarca 10 años (2007-2017) ya que en este periodo es cuando en el país se presentan avances importantes en el tema de protección social. El universo lo constituyeron especialistas en el tema de protección social en Honduras y documentos referentes al tema de investigación. El muestreo fue No probabilístico: a conveniencia; los datos obtenidos tuvieron dos fuentes, entrevistas a profundidad y revisión documental con sus respectivos criterios de inclusión y exclusión.

Ha habido avances en la implementación de programas de protección social, ejemplo de ello es la aprobación de la Política de Protección Social, en marzo de 2012. Además, en cumplimiento de la Constitución de la República, el Congreso Nacional de Honduras decreta la Ley Marco del Sistema de Protección Social de Honduras en el año 2015, y que tiene por objeto crear el marco legal de las políticas públicas en materia de protección social.

También ha habido muchas limitantes en el camino para lograr una verdadera protección social para los hondureños. Los resultados obtenidos son contundentes, en su mayoría, la opinión de los informantes coincide con lo encontrado a través de la revisión de documentos.

Aun cuando se han hecho grandes esfuerzos, no se ha logrado avanzar de los modelos asistencialistas, los gobiernos persisten sin crear las condiciones adecuadas que permitan un desarrollo humano verdadero; la protección social se encuentra debilitada en Honduras, tanto en la cobertura de la población como

en los bienes y servicios prestados y su sostenibilidad; son múltiples las causas y peores los efectos.

## **II. Objetivos**

### **2.1. OBJETIVO GENERAL**

Desarrollar el estado del arte del Sistema de Protección Social en Honduras, 2007-2017.

### **2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Describir los enfoques, contenidos y conceptos del sistema de protección social en Honduras.
2. Identificar los avances en los elementos de la institucionalidad de la Protección Social: marco jurídico, coordinación y códigos de conducta.
3. Identificar retos y desafíos para la ejecución de la Protección Social en Honduras.

### **III. Marco teórico**

#### 3.1. Entendiendo la protección social: conceptos, enfoques y contenidos.

La protección social obtuvo el reconocimiento oficial como derecho humano en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. Los 160 Estados parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966 también reconocen el derecho a la seguridad social. En la recomendación sobre los pisos de protección social (N.º 202), aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2012, se manifiesta el compromiso de los Estados Miembros de hacer valer el derecho a la protección social y el acceso universal a un conjunto de garantías básicas. (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017)

La Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas define la protección social como un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población.

Estas medidas se ocupan tanto de las necesidades de quienes se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, como de quienes, no siendo pobres,

deben sentirse seguros ante circunstancias adversas y determinadas etapas del ciclo de vida. (ONU, 2011)

La protección social se centra en tres ideas fundamentales: garantías de bienestar básicas, aseguramientos frente a riesgos derivados del contexto o del ciclo de vida y moderación o reparación de daños sociales derivados de la materialización de problemas o riesgos sociales. Por lo tanto, la protección social está dirigida a responder no solo a los riesgos que enfrenta toda la población (por ejemplo, desempleo, discapacidad o vejez), sino también a problemas estructurales, como la pobreza y la desigualdad. (CEPAL, 2015)

La protección social pretende integrar una serie de medidas enfocadas a tener sociedades más justas e inclusivas, y que debe estar disponible para todas las personas. Las poblaciones afrontan muchas vulnerabilidades específicas que deben ser tomadas en cuenta a la hora de definir políticas de protección social.

Es importante destacar que la vulnerabilidad no es sinónimo de pobreza, ni monetaria ni multidimensional, aunque ambos conceptos están interrelacionados. La pobreza es intrínsecamente productora de vulnerabilidad, pero existe vulnerabilidad sin pobreza. La vulnerabilidad es un fenómeno más amplio que da cuenta de la mayor o menor exposición a riesgos. El grado de exposición a riesgos varía en función de los recursos con que cuentan individuos y familias, tanto aquellos que pueden movilizar las familias y sus miembros, como los que se diseñan desde el Estado, o desde el mercado. (UNICEF, 2016)

En particular, la protección social se considera un mecanismo fundamental para contribuir a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población, reconocidos en una serie de instrumentos legales nacionales e internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966. (ONU, 2014)

Para lograr la eficacia de estos avances se requiere de sinergias político-institucionales. Es necesario que las políticas se implementen de forma articulada y con miras a formar parte de un sistema integrado que cuente con una planificación única, mecanismos de coordinación, sistemas de información, seguimiento y evaluación. Igualmente, es necesario lograr la persistencia en el tiempo de las intervenciones exitosas, así como mejorarlas con base en evaluaciones, independizándolas de los procesos políticos. (UNICEF, 2016)

Los riesgos sociales y el sistema de protección social pueden tener más o menos correspondencia. Para ello se debe analizar la presencia o ausencia de prestaciones adecuadas en los distintos momentos del ciclo de vida. Pero la cobertura y la pertinencia no son suficientes para asegurar la igualdad. Es el caso de esquemas de seguridad social contributivos vinculados a ocupaciones específicas, o de estrategias de ampliación vertical antes que horizontal (por ejemplo, cuando se amplía la duración de las licencias por maternidad a las trabajadoras asalariadas sin asegurar primero el acceso a las licencias para las

trabajadoras no asalariadas). Por ello, un tercer criterio es la equidad en el acceso y la calidad de las prestaciones. (UNICEF, 2016)

Se entiende por riesgo social a la posibilidad de que una persona sufra un daño que tiene su origen en una causa social. Esto quiere decir que el riesgo social depende de las condiciones del entorno que rodea al individuo. Las condiciones económicas, la falta de acceso a la educación, los problemas familiares y la contaminación ambiental son apenas algunas de las circunstancias que pueden generar un riesgo social. (Porto & Gardey, 2014)

En este punto toman relevancia los determinantes sociales de la salud (DSS), que la Organización Mundial de la Salud (OMS) define como “las circunstancias en que las personas nacen crecen, trabajan, viven y envejecen, incluido el conjunto más amplio de fuerzas y sistemas que influyen sobre las condiciones de la vida cotidiana”. Estas incluyen políticas y sistemas económicos, programas de desarrollo, normas y políticas sociales y sistemas políticos. (OPS, 2017)

Con sistemas de protección social bien diseñados e implementados, los países pueden fortalecer el capital humano y mejorar la productividad; reducir las desigualdades; fortalecer la resiliencia, y poner fin al ciclo de la pobreza intergeneracional. Estos sistemas y herramientas tienen un potencial transformador, ya que no solo ayudan a los pobres y más vulnerables a mitigar las crisis económicas y fiscales, sino que también permiten asegurar la igualdad de oportunidades permitiéndoles salir de la pobreza y transformarse en miembros

productivos de la sociedad. Los programas de protección social bien estructurados son rentables, costando a los países en promedio alrededor del 1,5 % del producto interno bruto (PIB). (Banco Mundial, 2016)

### 3.1.1 Antecedentes de la Protección Social.

La cuestión social fue una expresión utilizada a mediados del siglo XIX en Europa para referirse a aquella situación generada después de la revolución industrial.

En 1875 en España la clase obrera comienza a organizarse y a plantear serios problemas de estabilidad política y social. Todo ello lleva a los distintos gobiernos, tanto liberales como conservadores, a proponer medidas protectoras de los trabajadores en los ámbitos socialmente más sensibles de su delicada situación. Políticos como Segismundo Moret y Antonio Cánovas del Castillo, ponen en marcha la Comisión de Reformas Sociales, creada por Real Decreto de 5 de diciembre de 1883. (Sánchez Marín, 2014)

Con el gobierno conservador de Francisco Silvela (España), se crea, por Real Decreto de 23 de abril de 1903, el Instituto de Reformas Sociales. De este modo, se culmina la larga trayectoria que, a través del hilo de la Comisión de Reformas Sociales, ha recorrido el reformismo social, al compás de las transformaciones y la creciente complejidad que ha experimentado la cuestión social. Este trabajo amplio y riguroso se hace a partir de una estructura plural, en la que están

presentes las propias organizaciones representativas de los sectores sociales afectados, patronos y obreros. (Sánchez Marín, 2014)

En las últimas décadas, ante la coincidencia sobre la falta de mecanismos efectivos de protección frente a la pobreza y la vulnerabilidad, ha habido un prolífico debate sobre estos fenómenos, la multidimensionalidad de sus causas y consecuencias, la forma de medirlas, el papel y desafíos que suponen para distintos actores, y la efectividad de las políticas y los enfoques que se han de adoptar para lograr impactos positivos. (ONU, 2011)

En 1999, Holzmann y Jorgensen, mencionan que se ha instalado un concepto de protección en función de su capacidad para responder ex ante y ex post a diversos escenarios de riesgo. Esta propuesta enfatiza los desafíos que impone la informalidad como barrera de entrada a la protección social y la fragmentación en el acceso a los beneficios de las políticas de protección social para trabajadores formales e informales.

Hacia fines de los años noventa, el Banco Mundial desarrolló un marco de análisis para comprender y desarrollar políticas asociadas a la protección social: el manejo social del riesgo. Este define una serie de estrategias que pueden implementarse para identificar tempranamente las diversas fuentes y tipos de riesgos, prevenirlos, mitigarlos y superarlos. (Cecchini, 2016)

De esta forma, el manejo social del riesgo supone tres estrategias: informales, de mercado y públicas. Además, identifica responsabilidades públicas e individuales

con respecto a la protección social. Las responsabilidades públicas se vinculan a las políticas y a la regulación de los mecanismos de mercado, mientras que las individuales pueden ser formales (el ahorro sistemático, los seguros privados, etc.) o informales (redes sociales y comunitarias). Sin embargo, el manejo social del riesgo se ha criticado por su limitado alcance para transformar las estructuras económicas y redistributivas. (Sojo, 2003)

En años posteriores a la definición de la protección social hecha por las Naciones Unidas en 2000, ésta se ha ampliado para incorporar de manera explícita el enfoque de derechos. Mientras que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) 2008, la ha definido en función de los derechos a beneficios y prestaciones a los que la ciudadanía puede acceder para protegerse del brusco decaimiento en sus estándares de vida y ha elaborado la propuesta de “piso básico de protección social”.

La OIT junto a otros organismos del Sistema de las Naciones Unidas, está promoviendo a nivel mundial una propuesta que intenta asegurar un piso básico de protección social para todas las personas; entendiéndose este como un conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y empoderando a las personas a lo largo del ciclo de vida. (Organización Internacional del Trabajo, 2011)

No se intenta definir el contenido de los beneficios, sino la garantía del acceso a ellos, por lo que los países están en libertad de implementar este piso mínimo a través de transferencias focalizadas, sujetas a condicionalidades o universales. La OIT ha estimado que este piso de protección social sería alcanzable para toda la población que vive en situación de pobreza en el mundo si se destinara a él menos del 2 % del Producto interno Bruto (PIB) global. (ONU, 2011)

Las recientes tendencias en la evolución de los sistemas comerciales, tecnológicos y políticos han generado grandes potenciales para mejorar el bienestar social en todo el mundo. La globalización en el intercambio de bienes, servicios y factores de producción, la tecnología, los sistemas políticos son cada vez más abiertos. Sin embargo, también aumentan la variabilidad de los resultados para la sociedad en conjunto y aún más para grupos específicos. No existe certeza de que las mejoras se compartirán de manera generalizada. (Jørgensen & Holzmann, 2003)

La expansión del comercio o el avance de la tecnología pueden agudizar las diferencias entre los “que tienen” y los “que no tienen”. La variabilidad del ingreso inducida por la globalización, combinada con la marginalización y exclusión social pueden, de hecho, aumentar la vulnerabilidad de importantes grupos de la población. En otras palabras, los riesgos son tan grandes como sus potenciales recompensas. (Jørgensen & Holzmann, 2003)

Pese al importante avance conseguido en la extensión de la protección social en muchos países del mundo, este sigue sin realizarse para la mayoría de la población mundial. Solo el 45% tiene cobertura efectiva por al menos un beneficio de protección social, mientras que el 55% restante, unos 4000 millones de personas, no tienen protección alguna. Las estimaciones de la OIT también indican que solo el 29% de la población mundial está protegida por un sistema de seguridad social integral que abarca toda la gama de prestaciones y que la amplia mayoría de la población mundial, el 71%, o 5200 millones de personas, tiene solo una cobertura parcial o ninguna. (OIT, 2017)

En los países de América Latina los temas sociales siempre han formado parte de las agendas de los gobiernos; aunque los avances en estos países no han sido uniformes puede decirse que estos están marcados básicamente por tres momentos: la etapa previa a la gran depresión de 1929, la fase de mayor industrialización y crecimiento hacia adentro, hasta la década de 1980, y la etapa de economía de mercado y globalización, iniciada en las últimas dos décadas del siglo XX. Se propone sumar una cuarta, en desarrollo en este siglo. Esta plantea que coexisten dos enfoques de política social: uno, relacionado con la competitividad sistémica; otro, vinculado al enfoque de derechos y garantías de ciudadanía, y sustentado en los pactos y tratados internacionales asumidos por los Estados. (ONU, 2011)

A pesar de compartir un contexto histórico común y entornos económicos similares en cuanto a los ciclos económicos y características estructurales de sus economías, la institucionalidad, las políticas y sus enfoques han sido disímiles entre países y subregiones.

Una clasificación histórica de patrones de desarrollo de los regímenes y políticas de protección social distingue entre países pioneros (Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay), intermedios (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela R.B.) y tardíos (Guatemala, El Salvador, Honduras, Haití, Nicaragua y República Dominicana) en base a la introducción del seguro social y evolución de la cobertura. (OIT, 2018)

Otra clasificación con base en un índice multidimensional de protección social agrupa a los países de la región en tres niveles según el desarrollo de los sistemas de protección social: integral (Uruguay, Chile, Costa Rica, Argentina y Brasil); intermedio (Panamá, República Dominicana, Ecuador, México, Perú, Colombia y Venezuela R.B.), y limitado (Honduras, Nicaragua, Guatemala, Estado Plurinacional de Bolivia, Paraguay y El Salvador). (CEPAL, 2017)

Como se ha señalado, tanto en el plano teórico como en el que concierne al diseño de las políticas sociales se instala con creciente fuerza la idea de un enfoque de la protección social más integral y de corte ciudadano, que se funda en la complementariedad de diversos marcos normativos y conceptuales e incluye los derechos humanos, las necesidades básicas y el riesgo. (ONU, 2011)

Según la CEPAL (2010), la protección social en América Latina en lo referente al empleo y centrada exclusivamente en sistemas contributivos han perdido capacidad integradora y de protección contra riesgos, ni siquiera todos los trabajadores insertos en empleos urbanos formales y en sectores de alta productividad cuentan con una protección garantizada por la vía contributiva. Asimismo, el sistema sexo-género que tiende a delegar en la mujer las labores de cuidado doméstico e infantil no remunerado y la ausencia de políticas públicas relacionadas con las necesidades de cuidado de la sociedad, dificultan la inserción laboral de las mujeres.

Durante los últimos años se han producido importantes modificaciones en las características y los alcances de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Entre los factores más determinantes se encuentra la fiscalidad, pero no dejan de tener importancia otras acciones que incluyen incentivos y sanciones para promover la formalización, la ampliación de la cobertura legal a segmentos de trabajadores desprotegidos, el fortalecimiento y vinculación con las políticas activas de mercado de trabajo, entre otras. Por otra parte, también han ocurrido importantes modificaciones en el paradigma que conceptualiza la protección social y sus políticas rectoras. (OIT, 2018)

Las nuevas visiones han renovado la aspiración por una protección social más amplia, con estrategias que no solo abordan el eje de la pobreza sino también de la desigualdad, a la vez reconociendo que la informalidad laboral no es un

fenómeno coyuntural fácil de revertir sino una característica estructural. Los cambios más recientes en la protección social de la región no hubieran sido posibles sin mayor espacio fiscal. Sin embargo, la política social ha continuado siendo fuertemente procíclica, probablemente debido a las todavía altas brechas entre la cobertura contributiva y acceso a seguridad económica y atención de la salud en los componentes no contributivos. (OIT, 2018)

El gran desafío que se plantea es repensar la solidaridad con fines de protección social de manera integral, tanto dentro como fuera del mundo del trabajo, y, en ese marco, replantear los mecanismos de transferencia que permiten plasmar dicha solidaridad integral. Pese al interés alcanzado por un enfoque integral que salvaguarde las garantías ciudadanas, no hay una única alternativa para diseñar los programas de protección social, los que presentan una amplia variedad dependiendo de las prioridades políticas y de inversión social, así como del nivel de desarrollo, de cada país. (CEPAL, 2010)

En la región, además de seguir reforzando los niveles de inversión social, es necesario implementar políticas sociales con enfoque de derechos. Para esto, se requiere de una acción decidida del Estado, porque el logro de impactos depende de la calidad de las políticas públicas. Pero también, para obtener los resultados deseados es necesario contar con el compromiso activo de la población, porque la pasividad frente a la prestación de servicios sociales por parte de los

individuos, las familias y las comunidades podría llevar a resultados subóptimos o hasta contraproducentes. (Cecchini, 2016)

A pesar de los avances, una gran franja de la población urbana (y en mayor proporción en las zonas rurales) aún no tiene acceso a sistemas integrales de protección social. En la mayoría de los países todavía se carece de prestaciones familiares y/o seguros de desempleo. Además, en cuanto al acceso a la protección social, persisten grandes diferencias entre los países, así como desigualdades entre sectores diferentes dentro de un mismo país. Aunque la pobreza, indigencia y desigualdad hayan bajado en la última década, casi una cuarta parte de la población de la región todavía vive en una situación de pobreza o indigencia y la desigualdad continúa planteando uno de los más grandes desafíos en la región. (OIT, 2014)

### 3.1.2 Protección social en Honduras.

La historia reciente de Honduras ha estado marcada por la inestabilidad política y la alternancia, desde la década de los cincuenta, de regímenes desarrollistas y populistas. En comparación con otros países de Centroamérica, el proceso hondureño de modernización económica ha sido bastante débil. Entre la década de los ochenta y los noventa el país impulsó reformas económicas y sociales. Además, tras las huelgas de los trabajadores de la industria platanera en los años

cincuenta, los sindicatos fueron legalizados en el país. Esto permitió la aprobación del Código del Trabajo y el establecimiento de las bases de un sistema de seguridad social. (CEPAL, 2013)

Honduras ha sido tradicionalmente uno de los países más pobres de América Latina, con una economía de base agrícola, muy vulnerable a los cambios del mercado internacional. El país, al igual que toda América Latina, fue duramente golpeado por la recesión internacional de la primera parte de la década de los años ochenta. A inicios del nuevo milenio, Honduras continuaba en una situación de alta vulnerabilidad financiera y de fuerte dependencia de la asistencia internacional. (Cohen, Franco, & Villatoro, 2006)

El país ha transitado por varios caminos para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de las personas y comunidades que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Aunque en algunas ocasiones ha habido resultados positivos, tanto a nivel público como privado, no se puede afirmar que todos han sido el fruto de una coordinación efectiva y del uso eficiente de los recursos disponibles. (Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social, 2015)

Las políticas sociales y los programas de reducción de pobreza establecidos durante la década de los noventa deben entenderse en el contexto de las iniciativas de estabilización y reforma estructural. En este sentido, las políticas e intervenciones programáticas efectuadas por el gobierno hondureño consistieron inicialmente en programas (redes de protección social asistencial) orientados a paliar las consecuencias sociales negativas del ajuste implantado en 1990.

Posteriormente asumen un papel más permanente e institucionalizado, orientándose al ataque de las causas de la reproducción de la pobreza a lo largo del tiempo. (Cohen, Franco, & Villatoro, 2006)

Es destacable que, de las familias pobres, aproximadamente un 70 por ciento se encuentran en situación de pobreza extrema, lo cual agrava aún más el contexto socioeconómico hondureño, y, por ende, los desafíos para la protección social. Un estudio del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2009, indica que los hogares pobres poseen mucho mayor cantidad de miembros, y que las tasas de participación laboral son sistemáticamente menores que las de los hogares no pobres. De acuerdo con el Índice de Gini, la desigualdad en la distribución del ingreso era de 0,57 en 2009, haciendo de Honduras uno de los países más desiguales en América Latina. (OIT, 2014)

Estudios recientes de la OIT (2012) sugieren que la pobreza en Honduras es de carácter estructural. Asimismo, señalan que la reducción de la pobreza requiere no solamente de políticas de crecimiento económico sino también políticas sociales y de desarrollo productivo que permitan a la población participar de una manera más equitativa en los incrementos del ingreso nacional. (OIT, 2014)

Para Honduras uno de los mayores problemas es el desempleo, que ha tenido casi el mismo comportamiento del 2001 al 2012, ya que la tasa promedio de desempleo para 2001 fue de 4.2% y para 2012 un 3.6%, es decir que abarcó a 120,811 trabajadores este último año. En relación con las brechas de

desigualdades, las mujeres tienen mayores problemas de inserción al mercado de trabajo. El mayor problema se refleja en el subempleo o aquellos trabajadores que trabajan menos horas de lo que quisieran trabajar y ganan menos de los salarios regulados por el Estado. (UNAH, 2016)

En términos generales el gasto social en Honduras históricamente ha estado muy por debajo del promedio en Latinoamérica, lo que implica que el impacto de los actuales programas y proyectos no están teniendo la cobertura, la calidad y el impacto de los sectores en mayores desventajas sociales. El gasto público social como porcentaje del PIB en Honduras, se observó que creció 7 puntos porcentuales en el período de 1998-2010. Por otro lado, el gasto social en seguridad social (GPSS) como porcentaje del PIB pasó de 0.4% en 1998 a 0.6% en 2010, sin embargo, llegó a alcanzar niveles en ascenso en el 2008 de 0.8, a partir del cual ha venido bajando rápidamente. Esto no es más que el área social no ha sido una prioridad para los diferentes gobiernos. (UNAH, 2016)

Entre los años 2005 y 2008, en Honduras hubo cinco intentos para formular la Política de Protección Social (PPS). Lo más cercano a oficializar el documento fue el realizado en el 2008, bajo la coordinación de la Mesa Sectorial de Protección Social, conformada principalmente por instituciones gubernamentales y organizaciones de la Sociedad Civil. Sin embargo, pese a todo el esfuerzo realizado, el documento no fue oficializado como política pública. (Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social, 2015)

Los tres documentos marco, vigentes en materia de política pública, Visión de País 2010-2038, Plan de Nación 2010-2022 y Plan de Gobierno 2010-2014, establecen objetivos en materia de protección social, los dos primeros con fuerza legal. (UNICEF, 2016)

El Plan de Nación se refiere a la protección social como el primero de los cuatro objetivos nacionales: “lograr una Honduras sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social”.

El Plan de Gobierno 2010-2014 instaura el programa de transferencias condicionadas Bono 10,000 como la principal política de protección social, orientada a cubrir a 600,000 familias al 2014. Se propone producir una política de protección social como instrumento básico de articulación de las intervenciones del sector. (Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa. Honduras, 2010)

También en el 2008, simultáneamente a la construcción de la PPS, se formuló el anteproyecto de ley para la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, el cual quedó aprobado mediante Decreto Legislativo No. 157-2008. Un año después, éste fue sustituido por el Decreto Legislativo No. 193-2009, en el cual se establece que “la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia social y reducción de la pobreza” es competencia de la Secretaría de Desarrollo Social la cual se instala en el año 2010. (Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social, 2015)

Fue el miércoles 28 de marzo de 2012 que se aprobó mediante Decreto Ejecutivo PCM 008-2012 y publicado en el Diario Oficial “La Gaceta” La “Política de Protección Social”.

La tiene como objetivo: Generar gradual y progresivamente condiciones sociales que contribuyan al bienestar personal y colectivo, así como a la potenciación de las habilidades y capacidades para el ejercicio pleno de los derechos de las personas en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad, exclusión y riesgo social, a fin de crear y ampliar sus oportunidades de generación de bienestar y riqueza familiar y colectiva logrando su inclusión activa en la sociedad. (Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social, 2015)

La PPS está planteada desde una visión integral, que articula tres componentes básicos: prevención, protección y oportunidades y competencias.

Se describen a continuación los sistemas de protección social no contributivos y contributivos en Honduras. Observando su transformación con el paso del tiempo, hasta su situación actual.

Protección social no contributiva.

Honduras tiene una larga historia de programas de protección social, que se remonta a los primeros programas alimentarios en la década de 1950, y posee una fortaleza clave para la eficacia de las políticas de protección social: la participación de la sociedad civil en su impulso, diseño e implementación.

Además, ha sido cuna de experiencias pioneras en la materia, como el Programa de Asignación Familias (PRAF) en los años noventa. (UNICEF, 2016)

Entre las iniciativas de reducción de la pobreza desarrolladas durante la década de los noventa se pueden mencionar especialmente el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), los programas alimentarios y el Programa de Asignación Familiar (PRAF). Ambos creados como programas temporales para enfrentar las consecuencias del ajuste económico iniciado en 1990, y posteriormente adquirieron carácter más permanente. (Cohen, Franco, & Villatoro, 2006)

En 1999 se creó el FHIS que, inicialmente, con un enfoque residual y asistencial, impulsó programas sociales focalizados que incluían transferencias monetarias condicionadas. A partir de 1990 Honduras, contó con un programa de transferencias condicionadas pionero en la región: el PRAF, creado como entidad desconcentrada de la Presidencia de la República y apoyado decididamente por la cooperación internacional. (UNICEF, 2016)

El PRAF se creó en 1990 como una experiencia piloto transitoria, que posteriormente se extendiera más allá del periodo de ajuste económico. Los apoyos se condicionaron a que las familias enviaran a sus niños a la escuela y a los controles de salud. El diseño de PRAF-I experimentó varias modificaciones de los componentes durante su operación. (Franco, 2008)

En una nueva fase, el presupuesto alcanzó 0.2% del PIB en el 2001, y en el 2005, a través de sus diferentes bonos, atendió a 628 475 personas, con el objetivo de

promover la acumulación de capital humano por las familias residentes en las zonas más excluidas del país. La falta de impactos del programa podría deberse al menos a tres factores: el bajo monto de las transferencias; la inexistencia de cambios en los patrones alimentarios de las familias; y su alta vulnerabilidad socioeconómica. Cabe pensar también que las familias hayan empleado los apoyos para adquirir bienes no alimentarios. (Franco, 2008)

En el año 2006, en el marco de un escenario macroeconómico favorable, el país lanzó el PRAF III. A inicios de la década 2000, Honduras accedió a la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés). Estas intervenciones se formalizaron en la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP). (con vigencia hasta 2015). Tanto el PRAF como la ERP son antecedentes de la Red Solidaria. Bajo la administración de Manuel Zelaya, la Red Solidaria buscó articular acciones en materia de salud, educación, nutrición e infraestructura social y económica. (UNICEF, 2016)

En 2010 se lanzó un nuevo programa de transferencia monetaria condicionada, el Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición. Como su nombre indica, el programa entrega 10.000 lempiras anuales para las familias que viven en situación de extrema pobreza a cambio de responsabilidades educativas, sanitarias y nutricionales. (CEPAL, 2013)

En el año 2010, el gobierno del Presidente Lobo conformó institucionalmente la Secretaría de Desarrollo Social con la estructura y las unidades funcionales que

la caracterizan actualmente, proyectándose como una Secretaría de Estado. Mediante el Decreto Ejecutivo PCM03-2014, Artículo 3. (SEDIS, s.f.)

El Presidente de la República en Consejo de Ministros, decreta la fusión bajo la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS), las Instituciones, Programas y Direcciones siguientes: Direcciones Generales del Adulto Mayor y de Personas con Discapacidad ambas dependientes de la antigua Secretaría de Interior y Población (SEIP), el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), Secretaría de Estado en los Despachos de Pueblos Indígenas y Afrohondureños (SEDINAFROH), y el Programa de Asignación Familiar (PRAF), todas las funciones asignadas dichos entes serán desempeñadas por esta Secretaría de Estado a excepción de PRAF, que se establece posteriormente una delegación de firma. (SEDIS, s.f.)

Actualmente es la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social la institución rectora de la Política Social del Estado. Que tiene como objetivo principal: Coordinar y evaluar las políticas públicas en materia social y reducción de la pobreza y pobreza extrema, fortaleciendo los instrumentos de política social que permiten la implementación de las políticas priorizadas para los sectores vulnerables.

Es también importante resaltar el papel de la cooperación internacional en la construcción de políticas públicas para la protección social. En Honduras, la cooperación internacional puede jugar un papel crítico en fortalecer la inclusión

social vía una mayor protección social, al mismo tiempo que colabora en mejorar la transparencia y la efectividad del gasto público. (CEPAL, 2009)

Se pueden tomar pasos concretos para avanzar hacia la universalidad del derecho humano a la seguridad y a la protección social a partir de los cuales la sociedad hondureña pueda reflexionar sobre cómo avanzar desde ese enfoque de derechos humanos, abandonando el paradigma de proteger socialmente solo a un pequeño segmento de la sociedad. (ONU, 2009)

Protección social contributiva en Honduras.

En comparación con otros países de la región Latinoamericana, Honduras fue uno de los países en introducir el seguro social más tardíamente. Entre 1959 y 1989 se crearon cinco instituciones de seguro social para diferentes sectores de la población. La principal y más antigua es el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), establecida en 1959. (OIT, 2014)

El sistema de pensiones contributivas en Honduras está fuertemente estratificado, existiendo cinco regímenes. En el país todavía no existe un programa de pensiones no contributivo ni un seguro de empleo. Los regímenes contributivos son los siguientes:

1. Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS).

Creado en 1959. Garantiza ciertos beneficios frente a enfermedad, maternidad, accidentes laborales, enfermedades profesionales, discapacidad, vejez, deceso

y desempleo involuntario de los trabajadores del sector privado. La edad mínima de jubilación es a los 65 años para los hombres y 60 para las mujeres.

2. Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA).

Creado en 1980. Este organismo otorga seguro de vida, que cubre también al cónyuge y dependientes, aunque el contribuyente puede especificar los beneficiarios, una pensión por discapacidad y un beneficio por separación o jubilación para los profesores del sistema público y privado. La edad mínima de jubilación se establece en los 50 años y la máxima a los 60.

3. Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (INJUPEMP).

Creado en 1971. Ofrece beneficios en caso de jubilación y muerte durante el servicio activo, así como una pensión por discapacidad. Los trabajadores públicos temporales o contratados a plazo fijo por menos de un año están excluidos del acceso a estos beneficios. La edad mínima de jubilación se establece en los 58 años y la máxima a los 65.

4. Instituto de Previsión Militar (IPM).

Creado en 1972. Cubre los beneficios de jubilación de los militares, el cuerpo de policía y los bomberos. La edad mínima de jubilación se establece en los 50 años y la máxima a los 58. (CEPAL, 2013)

#### 5. Instituto de Previsión de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (INPREUNAH).

Es la institución de previsión de los trabajadores universitarios (profesores y personal administrativo). Fue creado el 14 de junio de 1989. Esta institución ofrece a sus afiliados: jubilación, pensión por invalidez, indemnización por muerte, separación del sistema y auxilio funerario. (INPREUNAH, 2017)

Honduras cuenta con uno de los sistemas de pensiones con mayor cantidad de programas especiales en América Latina, comparable con países como Venezuela, Paraguay y Colombia (Mesa-Lago, 2010). Cada programa especial se instituyó en Honduras a través de leyes especiales. La regulación de cada programa de pensiones está a cargo de los mismos institutos, que se caracterizan por afiliar, recaudar contribuciones y otorgar prestaciones de forma independiente, de manera que no existe un vínculo institucional definido. Cabe señalar que las funciones de supervisión son realizadas por la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS). (OIT, 2014)

#### 3.1.3 Institucionalidad de la Protección Social en Honduras.

El 02 de julio del 2015 mediante Decreto Legislativo No. 56-2015, fue publicado en el Diario oficial La Gaceta la Ley Marco del Sistema de Protección Social (LMSPS), con el objeto crear el marco legal de las políticas públicas en materia

de protección social; a fin de permitir a los habitantes, alcanzar de forma progresiva y sostenible financieramente, una cobertura digna, a través de la promoción social, prevención y el manejo de los riesgos que conlleva la vida de las personas, asegurando la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los demás derechos sociales necesarios para el logro del bienestar individual y colectivo. (Congreso Nacional República de Honduras, 2015)

El Sistema de Protección Social otorga cobertura frente a las contingencias derivadas de los principales riesgos asociados al curso de la vida de las personas, a través de un modelo de estructura multipilar que provee acceso a planes y programas generadores de prestaciones y servicios que garanticen la satisfacción de los derechos humanos y constitucionales de protección y seguridad social. El sistema está integrado por los siguientes regímenes: Régimen del Piso de Protección Social, Régimen del Seguro de Previsión Social, Régimen del Seguro de Atención de la Salud, Régimen del Seguro de Riesgos Profesionales; y Régimen del Seguro de Cobertura Laboral. (Congreso Nacional República de Honduras, 2015)

Leyes complementarias a la LMSPS: Ley del Seguro Social, Ley del Sistema Nacional de Salud (actualmente como anteproyecto de Ley), Ley de Administración de Fondos de Pensiones y Cesantías, Ley del Seguro de Accidentes de Tránsito. (Congreso Nacional República de Honduras, 2015)

Los retos de la protección social contemporánea se desarrollan en el marco de una tríada de objetivos. Estos son la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad. La cobertura refiere a la cantidad de población alcanzada por la protección de los riesgos sociales y el acceso efectivo a prestaciones. La suficiencia, o adecuación de los beneficios, refiere al nivel o cuantía de las prestaciones monetarias o en especie, medida en términos absolutos o relativos, es decir en relación con diversos parámetros como pueden ser los salarios. La sostenibilidad es entendida como el costo presente y futuro de un sistema para garantizar las coberturas y el nivel de prestaciones comprometidas. (OIT, 2018)

La protección social es una meta específica de la Agenda 2030, del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 (ODS1) (Erradicación de la pobreza), y se considera una estrategia clave para lograr otros objetivos relacionados, como acabar con el hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición, el empleo decente, la igualdad de género y la reducción de las desigualdades en general, y promover la agricultura sostenible, entre otras cuestiones. En la Agenda 2030 también se pide un nuevo marco de acción relativo a la transformación estructural de la agricultura. (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017)

En cuanto al gasto en protección social en Honduras, se puede decir que es procíclico, que se contrae en tiempos de crisis económica y se expande en condiciones de mejoría de la economía, lo que ha provocado que los programas

y proyectos orientados a la protección social se ven afectados por esas eventualidades económicas. (UNAH, 2016)

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. (OIT, 2013)

#### **IV. Metodología**

El presente estudio tuvo un enfoque cualitativo. El enfoque cualitativo puede definirse como un conjunto de prácticas interpretativas que hacen al mundo visible, lo transforman y convierten en una serie de representaciones en forma de observaciones, anotaciones, grabaciones y documentos. Es naturalista (porque estudia a los objetos y seres vivos en sus contextos o ambientes naturales) e interpretativo (pues intenta encontrar sentido a los fenómenos en términos de los significados que las personas les otorguen). Donde los significados se extraen de los datos y no necesitan reducirse a números ni deben analizarse estadísticamente (aunque el conteo puede utilizarse en el análisis). (Sampieri, Collado, & Lucio, 2014)

En él se caracterizó la lógica de transformación de la Protección Social en Honduras en el periodo 2007-2017; se extrajeron los significados de los datos proporcionados, profundizando en ideas que se obtuvieron por medio de los instrumentos. Se interpretó el fenómeno a través de las percepciones y significados por las experiencias de los actores clave y a la revisión documental. Se acerca a la realidad social como la perciben los sujetos y lo plasmado en los documentos en estudio.

Es de tipo descriptivo. La descripción en sí misma tiene un papel necesario en la investigación cualitativa; se busca especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a

análisis. Algunos de los beneficios son: permanencia en los diseños cualitativos a pesar de las modas posmodernistas y posestructuralistas; en relación a cómo la descripción protege, es un intento por registrar sus comportamientos e interacciones más allá de nuestros esquemas mentales; en relación a considerar la descripción como garante de validez en el proceso de registro y análisis de los datos. Este tipo de estudio pasan a ser la base de interpretaciones que se soportan en observaciones cuidadosas y que hacen del investigador un ser que no pierde detalle, tanto de lo que acontece en el exterior, como de lo que le pasa en su interior. (Aguirre & Jaramillo, 2015)

Es un estudio transversal, donde se recolectan datos en un solo momento, en un tiempo único, su propósito es describir variables y su incidencia de interrelación en un momento dado (Sampieri, Collado, & Lucio, 2014), que abarca los últimos 10 años (2007-2017) ya que en este periodo es cuando en el país se presentan avances importantes en el tema de protección social.

Para el estudio se tomaron dos muestras, una para los documentos a consultar y la segunda sobre los informantes claves. El tipo de muestreo fue no probabilístico: a conveniencia o intencionado, en ambos casos, debido a la complejidad del tema en estudio, por lo que la selección de las fuentes de información se realizó acorde a los criterios de inclusión definidos en la investigación; para el caso de los documentos seleccionados, estos presentaban el tema en sus diferentes ámbitos dentro del periodo del estudio; en el caso de

los informantes claves, fueron considerados actores claves con años de experiencia en el desarrollo sobre la categoría de análisis protección social no solo en el país, sino a nivel internacional.

En las muestras no probabilísticas, la elección de los elementos no depende de la probabilidad, sino de causas relacionadas con las características de la investigación o de quien hace la muestra, el procedimiento no es mecánico, ni basado en fórmulas de probabilidad y, desde luego, las muestras seleccionadas obedecen a otros criterios de interés con relación al tema de investigación.

Los criterios de Inclusión para documentos: los referentes teóricos de características de protección social, los referentes a antecedentes de la protección social en el país, los que coincidan con el periodo del estudio.

Los criterios de inclusión para actores clave: Personas involucradas en el tema de protección social, que hayan participado en el tema al menos en 10 años y que haya evidencia de su participación, hombre o mujer, personas mayores de edad.

Los criterios de exclusión para actores clave: persona menor de edad, sin experiencia en el desarrollo de la temática de protección social y aquellos que no acepten participar en la investigación.

Los criterios de exclusión para documentos: documentos elaborados antes o después del periodo de estudio.

Se identificó una gran categoría de análisis: Protección social, que son todas aquellas intervenciones que hacen las sociedades para disminuir la vulnerabilidad de los individuos, familias o las comunidades, a través de un mejor manejo del riesgo. Con esta investigación se identificaron características hasta la actualidad, trayectoria, bondades y debilidades, actores y vacíos.

La fuente de los datos fue primaria en el caso de las entrevistas a profundidad y, secundaria en el caso de la revisión documental.

Se emplearon dos Técnicas para la recolección de información:

1. Entrevista a profundidad a actores clave, para esto se desarrolló como instrumento una guía de entrevista de tipo no estructurada, consta de dos partes, la primera son datos generales: Fecha y hora, lugar, entrevistado, ocupación del entrevistado y cargo actual; la segunda parte contiene 8 preguntas abiertas relacionadas a protección social. Ver anexo 1.

2. Revisión documental: Esta técnica permite, mediante la recopilación de información, conocer y comprender el fenómeno estudiado, a través de un conjunto de recursos bibliográficos (libros, revistas, periódicos, memorias, anuarios, registros, constituciones, etc.). (Sampieri, Collado, & Lucio, 2014)

La revisión se realizó por medio del llenado de fichas bibliográficas, las cuales incluyeron datos descriptivos de la publicación, tales como: nombre del documento, año de publicación, tipo de documento, autor, referencia bibliográfica, palabras clave de búsqueda, descripción, conceptos abordados,

tipo de dato (primario o secundario), nombre del investigador y fecha; la información obtenida tomó en cuenta los criterios de inclusión. Ver anexo 2.

Procedimiento metodológico:

Entrevista a profundidad a actores clave: una vez desarrollada la guía de entrevista como instrumento para la entrevista a profundidad a actores clave se procedió a la validación de esta, se aplicó a tres actores clave tomando en cuenta los criterios de inclusión y exclusión y en las condiciones descritas posteriormente.

Una vez validado el instrumento se procedió a la realización de las entrevistas a profundidad a los actores clave identificados con responsabilidad e integridad, siempre tomando en cuenta los criterios de inclusión y exclusión, hasta llegar a la saturación teórica; la aplicación de estas fue a 6 actores clave.

Se aplicó de forma personal a los informantes clave en lugar y tiempo previamente consensuado vía teléfono, explicando el propósito de esta y su confidencialidad. El consentimiento informado fue de manera verbal, informándosele al participante su voluntariedad, que se podía retirar en el momento que desee, además se preguntó si permiten que la conversación sea grabada para lograr un mejor provecho de los datos proporcionados y que los datos serán absolutamente confidenciales y para lo cual en cada una de las grabaciones quedó evidencia de que cada uno de los informantes acepta participar en la investigación.

Revisión documental: se realizó una revisión sistemática de documentos de organismos nacionales e internacionales, instituciones gubernamentales, así como de artículos y estudios científicos. El instrumento ficha bibliográfica para la revisión documental fue adaptado del estudio Informe de investigación: Desarrollo y desigualdades sociales en Honduras. UNAH. 2016 en el que ya se había hecho el proceso de validación de esta y que se acoplaba perfectamente a este estudio. Ver anexo 2.

Para la localización de los documentos de referencia se utilizaron varias fuentes documentales. Se realizó búsqueda bibliográfica en medios digitales, páginas oficiales de organismos internacionales y del Estado de Honduras, bibliotecas y otros. La búsqueda se limitó a documentos en español publicados entre 2007-2017.

El análisis de la información procedente de las entrevistas realizadas en la investigación se basó en lo que se conoce como análisis de discurso. Partimos de los textos de las entrevistas y nuestro objetivo fue extraer significados referidos por los entrevistados, útiles a los objetivos de nuestra investigación.

Se estudió cada pieza, se analizó cada dato y su relación con las demás; el análisis iba siendo moldeado por la información obtenida; fueron organizados en categorías y subcategorías; el proceso de recolecta se llevó a cabo hasta llegar a la saturación misma acorde a los objetivos de la investigación.

En cuanto al procesamiento de la información de las entrevistas a profundidad con los actores claves, posterior a la realización de la entrevista, las cuales fueron grabadas en una cinta magnética, se hizo la transcripción de la información en Microsoft Word 2017. Posteriormente se organizaron por categorías y subcategorías en tablas de Microsoft Excel y de esta manera se lograron capturar las ideas principales para su posterior análisis.

Los documentos fueron resumidos y llevados a fichas bibliográficas en donde se llenaron todos los campos antes descritos; en cuanto al apartado palabras claves se utilizaron descriptores de la Biblioteca Virtual en Salud (BVS). Además, se ingresaron los datos de cada uno de los documentos en el programa SPSS Statistics 18, lo cual sirvió para realizar una caracterización de estos.

Con el presente estudio, además de generar conocimiento, se pretendió contribuir a la reflexión, debate y discusión de los problemas relevantes en el tema de protección social en Honduras. Se ha garantizado la confidencialidad de los datos obtenidos de los informantes, en lugar de utilizar el nombre y apellidos reales, se asignan códigos para su identificación. Además del correspondiente consentimiento informado expreso de los sujetos en mención. El autor declara no tener conflicto de interés en el desarrollo de la investigación.

## V. Resultados

En un primer momento se presenta la revisión documental en donde se puede apreciar la lógica del proceso de transformación de la protección social en nuestro país, identificando los enfoques, contenidos y los conceptos mismos; observando el avance en la institucionalidad de la Protección Social. Además, se incluye esa lógica a partir de la posición vista de los expertos en el tema a nivel nacional.

### 5.1 Características de referencias documentales sobre protección social

#### Cuadro 1

Referencias documentales identificadas en la lógica de transformación de la protección social. Protección social en Honduras, 2007- 2017.

Tipo de referencias documentales	Frecuencia	Porcentaje
Ley	23	29
Informe	20	26
Plan	7	9
Manual	7	9
Artículo de Revista	6	8
Estudio	6	8
Política	5	6
Otro	3	4
Acuerdo ministerial	1	1
Total	78	100

Según el tipo de documento el 29% son leyes, seguido de informes con un 26%, planes y manuales con 9% cada uno, artículo de revista y estudio 8%, política 6%, Otros 4%, acuerdo ministerial 1%.

## Cuadro 2

Temas principales identificados en los documentos. Protección social en Honduras, 2007 - 2017.

Tema principal identificado	Frecuencia	Porcentaje
Bienes y servicios sociales	16	21
Implementación de políticas de protección social	12	15
Espacio fiscal	7	9
Sistemas de protección social	6	8
Enfoque de derechos humanos	6	8
Protección social en salud	6	8
Establecimiento de funciones	5	6
Mercado laboral	4	5
Evolución de la seguridad social	3	4
Establecimiento de procesos y procedimientos	3	4
Avances y logros	3	4
Mecanismos de coordinación	2	3
Contraloría social	2	3
Administración pública	2	3
Interculturalidad	1	1
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>100.0</b>

En cuanto al tema principal de los documentos identificados, se encontró un 21% referente a bienes y servicios, implementación de políticas de protección social

en un 15%, espacio fiscal 9%, sistemas de protección social, enfoque de derechos humanos y protección social en salud 8%, y otros en porcentajes menores entre 6% a un 1% en temas sobre mercado laboral, evolución de la seguridad social, establecimiento de procesos y procedimientos, avances y logros, mecanismos de coordinación, contraloría social, administración pública e interculturalidad.

### **Cuadro 3**

Año de publicación documentos identificados. Protección social en Honduras, 2007 - 2017.

Año de publicación	Frecuencia	Porcentaje
2015	15	19
2014	13	17
2016	11	14
2017	11	14
2010	6	8
2013	6	8
2012	5	6
2011	4	5
2007	3	4
2009	3	4
2008	1	1
Total	78	100

El 19% de los documentos fueron publicados en el año 2015, 17% en el año 2014, 14% en los años 2016 y 2017, 8% en los años 2010 y 2013 y otros en porcentajes menores entre 6% a un 1% en los años 2012, 2011, 2007, 2009 y 2008.

#### **Cuadro 4**

Autor de la publicación documentos identificados. Protección social en Honduras, 2007 - 2017.

Tipo de autor de la publicación	Frecuencia	Porcentaje
Autor corporativo gubernamental: (Gobierno de la República de Honduras, SEDIS, SDHJGD, GSDIS, IHSS, SESAL HONDURAS, SJDH)	51	65.4
Autor corporativo agencia de cooperación: (OIT, ICEFI, ONU, UNICEF, OSP/OMS)	12	15.4
Autor independiente	11	14.1
Otro tipo de autor	4	5.1
Total	78	100

En cuanto al tipo de autor de los documentos, se encontró que el 65.4% (51) ha sido elaborado por autor corporativo gubernamental, 15.4% (12) autor corporativo de organismos cooperantes, 14.1% (11) autor independiente y un 5.1% (4) de otro tipo de autor.

#### **5.2 Antecedentes Históricos sobre Protección Social en Honduras.**

Los primeros esfuerzos para reconocer y formalizar la seguridad social en Honduras datan de la década de 1920, particularmente desde la Constitución de la República de 1924 (Artículo 142). (García, 2015)

Hubo esfuerzos para crear instituciones de seguridad social que trascendieran el umbral de la beneficencia pública promovida por la

reforma liberal de 1876 y la caridad cristiana invocada por la iglesia católica. El Estado mismo reconocía que no podía evolucionar sin darle un tratamiento adecuado a eso que se denominó como la “cuestión social”. (pág. 537)

En lo referente al sistema de pensiones, en el año 1906 se emite una ordenanza militar que brindaba protección a los servidores militares contra una serie de contingencias. Las primeras normas de protección de obreros y trabajadores de Honduras datan del año 1925, sin embargo, la protección que ellos ofrecían era realmente insuficientes. (IHSS, 2009)

Hace 50 años, se creó el Sistema de Seguridad Social, que tuvo sus raíces en las luchas de la clase trabajadora en la huelga de 1954. Los recursos con los cuales se financiaría el Régimen se fijaron como porcentajes de cotización sobre los salarios reales de los trabajadores afiliados. (pág. 5)

Honduras fue el último de América de ese tiempo que se incorporó a la seguridad social a la cual países de Europa y de nuestro continente habían comenzado a hacerlo a finales del siglo XIX. (IHSS, 2009)

Las bases constitucionales del Seguro Social Hondureño se establecen finalmente el 19 de diciembre de 1957 cuando la Asamblea Nacional Constituyente aprueba el Decreto No. 21. En mayo de 1959 se promulga el Código de Trabajo, el cual pretendía sentar las bases para una efectiva protección Social a los trabajadores. El 19 de mayo de este mismo año se

emite el Decreto Legislativo No. 140 de la Ley del Seguro Social y se crea el IHSS como Institución de Derecho Público y cuyos servicios son de aplicación obligatoria. Pasaron tres años desde la promulgación de la ley hasta la entrada efectiva en operaciones del IHSS. (IHSS, 2009)

Sucesivamente surgen leyes e institutos como ser INPREMA, INJUPEMP, IPM, y, programas de pensiones de algunas Instituciones Gubernamentales y no gubernamentales como IPSP, INPREUNAH, etc.

Complejo y polémico fueron los inicios, pues había grandes desconocimientos del sistema y no se contaba con una infraestructura tanto médica como administrativa que garantizara el inicio adecuado de los programas, por lo que se vislumbraba que pronto fracasaría. (pág. 6)

En los años 90 comienza a agudizarse la violencia en el país, vinculado al retorno de migrantes desde Estados Unidos, al creciente deterioro de las condiciones de vida, como consecuencia del huracán Mitch. En esta década se comenzaron a implementar programas de protección social para paliar los efectos del ajuste económico. En 1998 se creó el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA). Su creación representa los primeros intentos del país de articular políticas de protección focalizadas en esta población. Además, entre las intervenciones con mayor antigüedad se encuentran los programas alimentarios, el FHIS y el PRAF, fases I, II y III. (UNICEF, 2016)

A inicios del año 2000, Honduras accedió a la Iniciativa para los países pobres altamente endeudados (HIPC), que significó la condonación de la deuda externa a cambio de un programa de ajuste macroeconómico y de liberalización financiera, acompañado de intervenciones focalizadas en la población pobre. Concretamente, propuso ordenar la entrega de beneficios monetarios, aumentar su cobertura e incentivar la participación de las ONG. (UNICEF, 2016)

En el año 2006 se creó el Programa Red Solidaria (RS). A finales del 2008, se aprobó la creación de la Secretaría de Desarrollo Social y Red Solidaria. La Red Solidaria se creó durante la ejecución de la fase III del PRAF, con el objetivo de articular las acciones de las instituciones públicas, buscó articular acciones en materia de salud, educación, nutrición e infraestructura social y económica. (UNICEF, 2016)

La red solidaria retoma el criterio de la focalización de la intervención social a través de proyectos como el Bono solidario para alimentación y salud, Bono de la tercera edad, comedores solidarios, merienda escolar, o el paquete básico. Más que de ciudadanía reclamante de sus derechos, que es lo que se espera de la ERP, con la red solidaria estaríamos hablando de “beneficiados directos”; y en lugar de intervenciones integrales y coherentes entre lo económico y social, estaríamos potenciando el paternalismo. (FOSDEH, 2007)

Contrario a lo que comenta la CEPAL 2013, el FOSDEH 2007 argumenta: La tendencia es que en lugar de proponer estrategias regionales de combate a la pobreza para que sean incorporadas en la ERP oficial, se estaría ofreciendo “paquetes básicos de asistencia” de intervención en las comunidades. (FOSDEH, 2007)

Mediante Decreto N°193-2009, se reformaron los artículos de la Ley de la Administración Pública, mismos que contienen la nominación de la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social y la definición de sus competencias en materia social y reducción de la pobreza. En el año 2010, el gobierno del Presidente Lobo conformó institucionalmente la Secretaría de Desarrollo Social. (SEDIS, 2014)

De acuerdo con los informantes claves “el Gobierno comienza a tomar parte en la protección social en los años 50 que comienza con la Junta Nacional de Bienestar Social y esto se potencia en los años 90 con el PRAF y FHIS.”

*Informante 1*

“Siempre se ha hablado de protección social en el país desde que yo tengo uso de razón.” *Informante 4;*

“Se supone que es un tema viejo, siempre nos hemos referido a la protección social; comienza desde que se hizo la ley en 1962 pero no como una iniciativa del país.” *Informante 6*

En el año 2007 se propone la Política de Protección Social (PSS). Esta fue aprobada el 08 de marzo de 2012, mediante Decreto Ejecutivo PCM 008-2012, publicado en el Diario Oficial “La Gaceta” el miércoles 28 de marzo de 2012. (Secretaría de Desarrollo Social, 2012)

La PSS promueve el fortalecimiento institucional del sistema de seguro social para afrontar la extensión de la cobertura y garantizar la unidad, eficiencia y calidad de los servicios; además, fomenta la extensión progresiva de la cobertura de la seguridad social en pensiones y salud a los grupos sin acceso a este servicio, con o sin capacidad de pago. (SEDIS, 2015)

“La política de protección social se concreta en el año 2012 en el Gobierno del presidente Porfirio Lobo Sosa en donde se logra una política de protección social ya dentro de lo que en ese momento se conocía como la Secretaría de Desarrollo Social”. *Informante 1*

“En realidad, es en los últimos años cuando ya se ha visto con más fuerza el tema de protección social, ya en algo más específico y no solamente enunciados escritos en una ley o en una política.” *Informante 3*

“Creo que se comenzó a manejar el termino de protección social a raíz de la socialización de la Ley marco de protección social, este proceso yo diría que viene desde hace aproximadamente 10 años.” *Informante 6*

En salud tenemos la LMSPS y tenemos un anteproyecto de Ley del Sistema Nacional de Salud. *Informante 2*

El documento que marca estos pensares de los informantes se concretiza oficialmente en la Visión de País 2010-2038 recoge las condiciones a la que han aspirado los hondureños a través de los distintos procesos de consulta efectuados en el país; todo esto se materializa mediante el establecimiento de cuatro grandes objetivos nacionales y 22 metas de prioridad nacional a que se aspira para el año 2038.

Los cuatro objetivos nacionales: 1. Una Honduras sin pobreza extrema educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social. 2. Una Honduras que se desarrolla en democracia, con seguridad y sin violencia. 3. Una Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleo, que aprovecha de manera sostenible sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental. 4. Un Estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo. (Gobierno de la República de Honduras, 2010)

### **5.3 Contexto social 2007-2017 de la protección social en el país.**

Honduras ha sido un país de grandes contrastes; se han venido acumulando desigualdades. Sobresalen las diferencias y notorios contrastes sociales cuando el contexto de análisis es el geográfico, debido

principalmente a que el país a lo largo de su historia ha venido configurando zonas de elevada concentración de la inversión y del gasto público y, al mismo tiempo, generando amplias regiones del país que pueden ser perfectamente tipificadas como zonas geográficas de exclusión social. (OIT, 2012)

Otros elementos que definen el presente de Honduras son los altos niveles de violencia, corrupción y tráfico de drogas. (ICEFI, 2016)

A lo largo de los últimos años, muchos hondureños han dejado el país en busca de oportunidades en el extranjero, y debido a años de migración a larga escala Honduras tiene actualmente uno de los niveles más altos de remesas como porcentaje del PIB a nivel mundial. Si bien las remesas tienen un enorme potencial para reducir la pobreza e incrementar los ingresos familiares, así también consumiendo las reservas de capital humano del país y desalentando, potencialmente, la participación de la fuerza laboral entre los trabajadores domésticos. (Banco Mundial, 2016)

En lo referente a la situación política, cabe destacar la creciente concentración de poder en el Ejecutivo, dando lugar a crecientes manifestaciones de autoritarismo; partidos de oposición divididos, desorganizados o cooptados; organizaciones sociales con escasa participación en los problemas nacionales, lo anterior se complementa con una sociedad civil débil y escasamente cuestionadora; un proceso

creciente de remilitarización de la sociedad hondureña al asumir las Fuerzas Armadas labores no solo policiales; y, como producto de los aspectos ya mencionados, una institucionalidad muy débil. (ICEFI, 2015)

**a) Persistencia del fenómeno de la pobreza.**

Para 2007, Honduras es un país de ingresos medios bajos, según la clasificación del Banco Mundial. Está entre los cuatro países más pobres de América Latina en términos de ingreso per cápita. (PNUD, 2010)

A nivel nacional las desigualdades en Honduras indican que, en el 2007, el 40% de la población (quintiles 4 y 5) percibía el 81.31% de los ingresos nacionales, mientras que el 40% con menores ingresos (quintiles 1 y 2) percibía el 7.46% del mismo. (SEDIS, 2015)

Según el Tercer Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de Honduras 2010, el avance en la reducción de la pobreza ha sido lento, desde 2001 a 2009 se ha bajado en 0.6 puntos porcentuales por año, es decir 63.7% a 58.8%, respectivamente. Sin embargo, en valores absolutos los hogares pobres se han incrementado en 205,233 nuevos hogares; asimismo, la incidencia de la pobreza es mayor en el área rural (64.4%) que en la urbana (52.8%), lo que significa una brecha de 11.6 puntos porcentuales. (SEDIS, 2015)

Como lo menciona uno de los informantes: “Nosotros todavía no hemos cortado la producción de pobres, todos los años arrojamos nuevos pobres”. *Informante 1*

Honduras exhibe uno de los coeficientes de Gini más altos de América Latina (0.580) para el 2011, lo que indica que es uno de los países con mayor inequidad en la distribución de los ingresos en la región. Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2011, el país presenta un Índice multidimensional de pobreza (IPM) con un valor de 0.159, el cual se manifiesta en que el 27.4% de la población vive en hogares con tres o más carencias básicas y que carecen, en promedio, el 57.9% de los indicadores básicos de salud, educación y nivel de vida. (Secretaría de Estado en los Despachos de Justicia y Derechos Humanos, 2013)

De acuerdo a información proporcionada por el INE en su encuesta de 2013, en Honduras existen dos tipos de pobreza: Relativa con 21.9% y Extrema con 42.6% haciendo un total de 64.5% de hogares por nivel de pobreza según dominio. (Secretaría de Estado en los Despachos de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, 2014)

En 2013, más de la mitad de la población hondureña vivía por debajo de la línea de pobreza, con seis de cada diez familias rurales en pobreza extrema. Honduras se ubicaba además entre los países con mayor desigualdad de la región, y su clase media era de las más pequeñas de la región ALC. Los escasos niveles de inclusión económica, la limitada movilidad social y la vulnerabilidad de los hogares de menores ingresos a una amplia variedad de impactos han hecho que la pobreza en Honduras

sea particularmente profunda y difícil de tratar. (Grupo Banco Mundial, 2016)

Según los datos proporcionados por el INE, la pobreza en Honduras medida por el método de la línea de la pobreza, para junio de 2014 el 62.8% de los hogares hondureños se encontraban en condiciones de pobreza.

De conformidad a la encuesta 2016 del INE, el 39.1% de los hogares se ubican en la categoría de No pobres, el 60.9% en la de pobres, correspondiendo el 22.5% a pobreza relativa y el 38.4 a pobreza extrema. (2017)

Los niveles de pobreza son resultado de factores, como desempleo, escasa inversión en infraestructura y capital humano, débil marco jurídico y políticas económicas enfocadas hacia objetivos de estabilización macroeconómica, por encima del bienestar económico y social. (ICEFI, 2015)

Aunque la pobreza tiende a ser más grave en el área rural, también en el área urbana alcanzó a más de la mitad de los hogares (61.0% urbano y 65.0% rural). Para junio de 2015, el 63.8% de los hogares hondureños se encontró en condiciones de pobreza. (2017)

La pobreza rural se encuentra más densamente concentrada en la zona occidental y la zona sur del país, conocidas como el Corredor Seco. Los pobres rurales dependen casi exclusivamente de la agricultura como principal fuente de subsistencia. El 62% de las familias agrícolas en Honduras están involucradas en agricultura de semi subsistencia que, por

lo general, se caracteriza por productividad baja y marginal y alta vulnerabilidad a los impactos. La pobreza no monetaria es más aguda entre la población rural, y los hogares rurales tienen muchas más probabilidades de sufrir de carencia de servicios básicos. (Grupo Banco Mundial, 2016)

“Las zonas urbanas tienen mejor capacidad de protesta, mejor conocimiento de la realidad del país son las que finalmente se llevan la mejor parte de la protección social porque son las que tienen voz, pero la gente de las zonas rurales sigue siendo postergada, sigue teniendo problemas porque no tiene acceso a la información, hay un problema de gestión de la información serio”. *Informante 1*

Es así, que las poblaciones más pobres coinciden con los departamentos con mayor población de grupos étnicos en el país. Estos departamentos son los siguientes: Copán, Choluteca, Gracias a Dios, Intibucá, La Paz, Lempira, Santa Bárbara y Yoro. (Miranda, 2015)

La población indígena se concentra en el sector con mayor índice de pobreza del país y esta condición está determinada por la falta de acceso a: educación, salud, infraestructura, sistema financiero, comunicación, seguridad, acceso a tierras y recursos naturales. (SEDIS, 2015)

Cabe destacar que, la pobreza en niños se concentra en la zona sur del país y departamentos fronterizos. Asimismo, la incidencia de pobreza aumenta a medida que crece el número de hijos en el hogar, resultando ser los rangos en

edades de 6 y 11 años los más afectados. (Saunders, Zepeda, Interiano, & Andino, 2014)

Menciona uno de los informantes: “Sino tenemos condiciones como educación en nuestro país, si el saneamiento básico y las condiciones de pobreza no son superadas, creo que estamos a años luz de alcanzar realmente protección social”. *Informante 6*

Con el paso de los años los gobiernos no han podido resolver los problemas de pobreza y vulnerabilidad no obstante la relativa proliferación de nuevas instituciones gubernamentales y el constante apoyo de la cooperación internacional. (OIT, 2012)

Para el año 2007 el 58,2 por ciento de la población vivía en condiciones de pobreza. (Centro de Investigación en Economía y Política, 2013)

Según datos del INE para el año 2017 en Honduras el porcentaje de hogares viviendo en pobreza era de 68.8%.

#### **b) Problemática del empleo en Honduras.**

De 2003-2008 los principales contribuyentes a la generación de empleos fueron los sectores de manufactura, telecomunicaciones y finanzas. Durante el periodo 2008-2012, la generación de empleos estuvo impulsada por los sectores de poco valor agregado de comercio y agricultura. De 2012 a 2013 la generación de empleos seguía estando predominantemente impulsada por

el sector comercio. Estas tendencias sugieren que la generación de empleos en sectores de mayor valor agregado se encuentra estrechamente vinculada con la evolución de la pobreza. (Grupo Banco Mundial, 2016)

La concentración del crecimiento del empleo en sectores de baja productividad ha originado una serie de consecuencias negativas para el mercado laboral. Honduras tiene una de las tasas más bajas de participación en la fuerza laboral de la región. Más aún, la tasa de desempleo se ha venido incrementando desde la crisis del 2009 y la mayoría de los empleos generados han sido en sectores de baja productividad. El empleo asalariado representa menos de la mitad de todos los empleos en Honduras, y el empleo independiente representa el 41% de la totalidad de los empleos, el más alto porcentaje de CA. (Grupo Banco Mundial, 2016)

Los trabajadores hondureños continúan ganando menos que el promedio de ALC. Cabe resaltar, que los bajos salarios promedio esconden importantes brechas salariales entre diferentes tipos de trabajadores. Los trabajadores agrícolas son los menos productivos en la economía. (Grupo Banco Mundial, 2016)

Surgió a propuesta de la Administración Zelaya (2006-2009), la conformación de la Mesa Sectorial de Empleo, la cual contemplaba crear empleos permanentes y de calidad y empleos temporales y dignos hacia 2015. Esta propuesta representó el esfuerzo más serio por vincular la

creación de empleo a la ERP. Aunque las cifras quedaron plasmadas como metas de gobierno (Decreto Ejecutivo núm. PCM 05-2007), este plan quedó sin evaluación posterior. (OIT, 2013)

Los empleos informales alcanzan cifras sumamente altas. En 2009, el 74% de los ocupados en actividades no-agropecuarias tenían empleos informales. Honduras es uno de los países latinoamericanos con el porcentaje más alto de empleos informales. (OIT, 2013)

La tasa de desempleo abierto para el año 2009 fue de 3.1% aumentando para el año 2015 al 7.3%; similar a lo sucedido con subempleo visible e invisible, el primero con una tasa de 4.3% en el 2009 y 14.1% al año 2015, y el segundo con una tasa de 36.0% en el 2009 y 41.1% al año 2015. (ICEFI, 2016)

EL problema principal del mercado laboral hondureño no es la desocupación abierta, sino que la calidad del trabajo, asalariado y no asalariado se expresa en altos grados de subempleo. (Secretaría de Estado en los Despachos de Justicia y Derechos Humanos, 2013)

“No tenemos un aseguramiento de un trabajo, el hacer una ley que no va aparejada a una ley de empleo temporal, eso vino a precarizar el tema del trabajo, si bien es cierto es probable que tengamos más gente empleada, pero es más gente empleada con menos derechos y con menor dignidad en el trabajo, lejos de ser una solución a este problema del trabajo como

una parte fundamental de la protección social ha venido a disminuir.”

*Informante 6*

La población con problemas de empleo mantiene un ritmo de crecimiento acelerado, principalmente los subempleados invisibles del área rural, recayendo la mayor incidencia de los ajustes al salario mínimo en el área urbana. Este comportamiento se debe en gran medida a la falta de políticas de protección social, en donde existe un limitado número de trabajadores amparado por algún tipo de asistencia social. (Martínez, Menjívar, & Medina, 2014)

Según información del INE 2014, la población de los departamentos Intibucá, La Paz, Lempira, Santa Bárbara y Yoro seguidos de Choluteca, Gracias a Dios y Copán, y que presentan mayor población bajo la línea de pobreza, también son los departamentos con mayor porcentaje de población masculina empleada del país, lo que nos hace suponer que el problema de la población no es el desempleo sino el ingreso por tipo de empleo de las familias. (Miranda, 2015)

Los pobladores de la región conocida como corredor del desarrollo se articulan no sólo economías agrícolas de plantación, banano, caña de azúcar, palma africana, piña y varios cultivos de exportación, sino que, además, también concentran las principales industrias manufactureras. Mientras, en la región subordinada los cultivos de granos básicos, maíz,

frijoles, arroz, sorgo, y el café garantizan sólo empleos intermitentes durante las fases de siembra y cosecha. (OIT, 2012)

La mirada a lo rural también implica revisar las exclusiones que hace el Código de Trabajo al solo reconocer derechos a los asalariados de empresas con 10 y más trabajadores permanentes, situación claramente discriminatoria y sin fundamento. (OIT, 2013)

Los problemas de empleo de los jóvenes se resumen en un alto nivel de subempleo visible e invisible, concentrado básicamente en el sector rural y en la economía informal; en la migración forzada al extranjero; en el alto porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan ni buscan empleo; y en un alto porcentaje de trabajo infantil. Todo ello como expresión de una economía primario-exportadora procíclica, que produce un mercado de trabajo poco dinámico. (OIT, 2010)

Buena cantidad de la población más pobre sufre niveles tan bajos de competencias laborales, que su inserción al mercado de trabajo deviene imposible; muchos hogares necesitan más de una generación para asegurar las competencias que se demandan. (Pino & Cid, 2017)

Honduras carece de seguro de desempleo o de cuentas de ahorros individuales para proteger a individuos del riesgo de desempleo. Se asigna menos del 0.1 por ciento del PIB a programas de capacitación para la juventud desempleada. En lugar de ello, la mayoría de los recursos va a

capacitar a adultos jóvenes que ya tienen empleo a través del Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP). (Grupo Banco Mundial, 2016)

Como mencionan los informantes al respecto: “Es clave generar empleo para que todo mundo pueda acceder a vivienda, a educación, salud”. *Informante 4*

“La preocupación de solventar estos problemas de empleo, de vivienda, de salud”. *Informante 5*

“Al no haber las suficientes fuentes de empleo prácticamente no se puede generar riqueza para aportar a los diferentes regímenes o Institutos de jubilaciones y pensiones”. *Informante 4*

Los empleos informales suelen ser empleos precarios, con trabajadores desprotegidos de la seguridad social o sin los beneficios de la legislación laboral, producto de la ausencia o mal funcionamiento de las instituciones y políticas del mercado de trabajo. (OIT, 2013)

El salario mínimo del país es uno de los que más aumentó en la región en los últimos años, pero casi un tercio de los asalariados con jornada completa (unas 370.000) ganan menos. La situación empeora en el área rural. (OIT, 2013)

“Hay mucha informalidad y desempleo, entonces sí solo creamos un sistema de protección social para el pilar contributivo sería totalmente inequitativo”.  
*Informante 3*

Para el año 2013, el Gobierno de Honduras, con el propósito de garantizar y proteger el derecho de las personas a un empleo digno creó los siguientes programas: Programa Promoción del Empleo (PROEMPLO), Programa Nacional de Empleo por Hora, Mi Primer Empleo, Programa Presidencial de Empleo “Con Chamba Vivís Mejor”, La Ley de Equidad y Desarrollo Integral para las Personas con Discapacidad, entre otros. (Secretaría de Estado en los Despachos de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, 2014)

Estas experiencias y servicios, una vez hayan cumplido sus objetivos en los lugares de ejecución, deben ampliar su espectro de ejecución a la generalidad de jóvenes hondureñas y hondureños, ya que su diseño parece adecuado para lograr llegar a la mayor cantidad posible de beneficiarios y atienden los tres elementos de una inserción exitosa, que son la orientación, la creación de competencias con alta demanda y el seguimiento. Esto sin olvidar que el costo de la capacitación es absorbido por el estado, al ser un bien público. (OIT, 2010)

Según el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) 2017, es importante mencionar que la calidad del empleo se ha reducido; esto obedece, en parte, a la aprobación del Decreto No. 354-2013, Ley de Empleo por Hora, que tuvo como objetivo incrementar las plazas de trabajo. No obstante, se detectó en varios casos que algunas empresas

sustituyeron empleados permanentes por empleados por hora; esto lo prohíbe la ley, pero de forma limitada, ya que no establece sanciones ni los procesos para revisar estas situaciones; más bien las políticas complementarias laborales, como el trabajo por hora, han tendido a precarizar la situación del empleo.

Los objetivos de la PPS no hacen mención del componente de regulación del mercado laboral, excepto al incluir como grupos en riesgo o vulnerabilidad social a las personas en edad activa sin acceso al trabajo decente (el grueso de las cuales son subempleadas de forma visible o invisible) y al referirse al mejoramiento de la empleabilidad y/o del espíritu empresarial. Por esto, los trabajadores en desempleo abierto no figuran como grupo de atención. (OIT, 2013)

### **c) La Salud como un bien social.**

La OMS define el derecho a la salud como “un estado de completo bienestar físico, mental y social” y no meramente la ausencia de enfermedad o dolencia. El derecho a la salud está estrechamente interconectado con numerosos otros derechos humanos, incluidos los derechos a la alimentación, el agua, la vivienda, el trabajo, la educación, la vida, la no discriminación, la privacidad, el acceso a la información y la prohibición de la tortura, entre otros. (OMS, 2017)

Las intervenciones para conseguirlo se rigen por principios y normas rigurosos que incluyen:

No discriminación: esta procura garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, por ejemplo, discapacidad, edad, estado civil y familiar, orientación e identidad sexual, estado de salud, lugar de residencia y situación económica y social.

Disponibilidad: se deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud, así como de programas de salud.

Accesibilidad: los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

Aceptabilidad: todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, y sensibles a las necesidades propias de cada sexo y del ciclo vital.

Calidad: los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad.

Rendición de cuentas: los Estados y otros garantes de los derechos son responsables de la observancia de los derechos humanos.

Universalidad: los derechos humanos son universales e inalienables. Todas las personas, en cualquier lugar del mundo, deben poder ejercerlos. (OMS, 2017)

En Honduras, el sector salud está constituido por dos subsectores. Uno público compuesto por la Secretaría de Salud (SESAL) a la cual le corresponde el rol rector, regulador y prestación de servicios de salud a toda la población hondureña y el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) encargado de recaudar, administrar recursos fiscales y los provenientes de las cotizaciones obligatorias de trabajadores y empleadores. Un subsector privado conformado por instituciones con o sin fines de lucro. (Carmenate-Milián, Dany Herrera-Ramos, & Ramos-Cáceres, 2016)

En Honduras, según cifras de la Encuesta Nacional en Demografía y Salud (ENDESA), el 88% de las personas no tiene ningún tipo de seguro de salud, porcentaje que se incrementa en el área rural. (Miranda, 2015)

Los servicios de salud gratuitos o subsidiados están a cargo principalmente de la SESAL y el IHSS, pero a lo largo de los años han demostrado ser completamente ineficientes en el manejo de los recursos y los servicios. Otro de los problemas que se presenta actualmente con los prestadores de los servicios de salud, es que están focalizados en las principales ciudades del país, dejando prácticamente sin cobertura las zonas rurales y de mayor pobreza. (Miranda, 2015)

Según la ENDESA, Secretaría de Salud et al. (2013) aproximadamente el 95.4% de las mujeres y el 92.8% de los hombres del área rural a nivel nacional no tiene ningún tipo de cobertura de salud. Otro de los problemas

del gasto en salud, además de la poca, por no decir nula, inversión en activos y construcción de nuevos centros, es que gran parte del gasto corriente es en gastos administrativos. (Miranda, 2015)

La exclusión en salud, entendida como la falta de acceso de ciertos grupos o personas a bienes, servicios y oportunidades que mantienen o mejoran el estado de salud y que otros grupos o personas de la sociedad disfrutan, es un fenómeno multicausal, cuyos orígenes pueden encontrarse dentro o fuera del sistema de salud. Fuera del sistema de salud, está fuertemente ligada a diversos Determinantes Sociales de la Salud como la pobreza, el aislamiento geográfico, el empleo informal, el desempleo, la discriminación, patrones culturales, el bajo nivel educacional y otras formas de exclusión social. Al interior del sistema de salud, la exclusión tiene que ver con los grados de segmentación y fragmentación del mismo. (Acuña, y otros, 2014)

Comenta al respecto uno de los informantes: “Hay gente que puede atenderse en salud vía medicina de paga, pero va al sistema gratuito, la respuesta es, ahh si eso es cierto, no lo vamos a negar; usted tiene la forma de identificar quienes son esas personas, porque si no tiene la forma lo que va a hacer es que los pobres y los ricos igualmente tengan que ir vía medicina de paga y entonces lo que va a generar es barreras de acceso para los pobres entonces”. *Informante 1*

El problema de la exclusión en salud debe ser un tema de discusión permanente con diferentes actores para lograr que se constituya en una prioridad en las agendas políticas nacionales y locales que permita la toma de decisiones y acciones a favor de la extensión de la protección social en salud, principalmente en grupos vulnerables. (SESAL, 2007)

Desde el año 2012 Honduras ha estado involucrada en el desarrollo de un nuevo marco legal sanitario que rige su sistema de salud; la Secretaría de Salud como autoridad sanitaria nacional ha decidido orientar la reforma del sector hacia la construcción de un Sistema Nacional de Salud plural, integrado y debidamente regulado, impulsando el aseguramiento del acceso de todos los ciudadanos a un conjunto de prestaciones de salud; a partir del año 2013 entra en vigencia el Modelo Nacional de Salud (MNS) que se caracteriza por ser integral, plural, regulado y descentralizado capaz de responder. (SESAL, 2007)

Durante el proceso de reforma del Sistema Nacional de Salud de Honduras se dio la posibilidad de adoptar estrategias importantes que permitan lograr la cobertura universal de salud. Una de ellas fue la consolidación de la Atención Primaria en Salud (APS) como eje fundamental del sistema atención/provisión de servicios de salud, tal y como se plantea en el MNS. Parte importante de la estrategia incluye los

equipos de atención primaria de salud. Por ende, un componente esencial para alcanzar este objetivo es la fuerza laboral. (OPS, 2017)

Desde el punto de vista de la finalidad del gasto, al comparar la estructura presupuestaria del año 2010 con la de 2017 se observa que, en la primera, los presupuestos asignados a educación y salud representaban el 47.5% del presupuesto total, mientras que el servicio de la deuda pública absorbía recursos equivalentes al 10.9%. Sin embargo, la proyección para 2017 es que la participación de educación y salud se reduce al 30.8% del presupuesto, y el pago de la deuda sube a un 23.5%. (ICEFI, 2017)

El derecho a la Seguridad Social está plasmado en los Artículos 142, 143 y 144 de la Constitución de la República. El IHSS ofrece tres tipos de prestaciones, enfermedad maternidad (EM), vejez, invalidez y muerte (IVM) y riesgos profesionales. La cobertura del IHSS se extiende a las y los trabajadores asalariados del sector público-privado, público central y público descentralizado, aunque su normativa permite la incorporación voluntaria, en régimen especial, de otras categorías laborales. (Secretaría de Estado en los Despachos de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, 2014)

El IHSS ha prestado un servicio invaluable a una buena parte de la población trabajadora y sus familias. Sin embargo, durante las últimas décadas, manifiesta un problema crónico de cobertura insuficiente, en

términos de población y geografía, el cual tiene su causa principal en la estructura del mercado de trabajo en Honduras, ya que la mayor parte de la población económicamente activa (PEA) se encuentra en el sector informal. Esta situación hace muy difícil la protección de los trabajadores independientes y aquellos que laboran en microempresas. (Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, 2016)

Es evidente la situación de calamidad que se ha provocado por las ineficientes administraciones históricas del IHSS. En enero de 2014 dio inicio la intervención del IHSS (PCM-No.011-2014) con el propósito de identificar con precisión la problemática de la institución. (Carmenate-Milián, Herrera-Ramos, & Ramos-Cáceres, 2016)

Según el primer informe de la comisión interventora del IHSS, 2014, la mala gestión de los recursos financieros y materiales del Instituto en los diferentes regímenes que lo integran, lo ha llevado a un grado de incapacidad para responder a las necesidades y derechos básicos de la ciudadanía hondureña. De la evaluación a los movimientos del presupuesto en los diferentes años se puede concluir que no ha existido una planificación adecuada a las necesidades del Instituto, y que se ha ejecutado por encima de lo autorizado por la Secretaria de Fianzas (SEFIN). (IHSS, 2014)

Al respecto menciona un informante: “Una es la parte asistencial, beneficencia pública, no contributiva, que es un derecho de que el Estado proteja a la población y por otro lado está la parte contributiva que se ha concentrado en tres garantías fundamentales que es pensiones, riesgos del trabajo y salud contributiva con una gran diferencia entre pensiones respecto a las otras.”

*Informante 1*

Luego de un amplio proceso de discusión y concertación, el Congreso Nacional lo aprobó el 21 de mayo de 2015, la Ley Marco del Sistema de Protección Social (LMSPS). (Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, 2016)

La LMSPS tiene por objeto crear el marco legal de las políticas públicas en materia de protección social, en el contexto de los convenios, principios y mejores prácticas nacionales e internacionales que rigen la materia; a fin de permitir a los habitantes, alcanzar de forma progresiva y sostenible financieramente, una cobertura digna, a través de la promoción social, prevención y el manejo de los riesgos que conlleva la vida de las personas, asegurando la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y demás derechos sociales necesarios para lograr bienestar individual y colectivo. (Gobierno de la República de Honduras, 2015)

El Sistema de Protección Social otorga cobertura a través de un modelo de estructura multipilar que provee acceso a planes y programas

generadores de prestaciones y servicios que garanticen la protección. El Sistema está integrado por los regímenes siguientes: 1) Régimen del Piso de Protección Social; 2) Régimen del Seguro de Previsión Social; 3) Régimen del Seguro de Atención de la Salud; 4) Régimen del Seguro de Riesgos Profesionales; y, 5) Régimen del Seguro de Cobertura Laboral. (Gobierno de la República de Honduras, 2015)

Son sujetos de cobertura los hondureños(as) y extranjeros(as) elegibles, que cumplan las condiciones establecidas en la normativa. Están obligados a contribuir a todos los Regímenes establecidos, exceptuando al Régimen del Piso de Protección Social, con sus aportaciones patronales y cotizaciones individuales; a estas se suman las que realice el Estado como patrono, así como las aportaciones solidarias que éste realice al Sistema de Protección Social, en su condición de Estado según corresponda a lo establecido en la Ley del Seguro Social, sus Reglamentos y demás normativas aplicables. (Gobierno de la República de Honduras, 2015)

Según la LMSPS, Artículo 17, la rectoría del Sistema Nacional de Salud le corresponde al Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Estado en el Despacho de Salud, por delegación de la Presidencia de la República. Además, según el Artículo 18, las prestaciones y servicios que se derivan del Régimen del Seguro de Atención de la Salud deben ser asegurados,

prestados y administrados por el IHSS. (Gobierno de la República de Honduras, 2015)

El acceso a las prestaciones y servicios de salud, debe ser regulado conforme a los pilares siguientes: CONTRIBUTIVO: todos los hondureños(as) y extranjeros(as) elegibles y aquellos extranjeros(as) que estén de tránsito en el territorio nacional o haciendo turismo, que tengan capacidad de contribuir por sí o a través de terceros al régimen contributivo de aseguramiento en salud; y, SUBSIDIADO: todos los hondureños(as) y extranjeros(as) elegibles que tengan limitaciones económicas para contribuir por sí o a través de terceros, al Régimen Contributivo de Aseguramiento en Salud. (Gobierno de la República de Honduras, 2015)

Los informantes clave mencionan al respecto:

“La debilidad de que fue una Ley que no fue debidamente consensuada en primer lugar, no todos los sectores participaron, en segundo lugar, que creo que toda Ley en este país que implica derechos y obligaciones de la comunidad y de las entidades estatales y no estatales, deberían ser debidamente socializadas, tampoco lo fue; aunque cuando uno la lee, le estudia, la analiza esa Ley es de beneficio para la población”. *Informante 2*

“Falta de participación de la ciudadanía, de organizaciones de la sociedad civil que también tengan ahí su espacio. Desde el punto de vista teórico creo que se

han cubierto los principales elementos de lo que define la protección social, aquí el problema es más el reto de ponerlos en práctica”. *Informante 3*

“Prácticamente el tema de protección social es nada más una ley que dicho sea de paso es ilegítima e ilegal y es una ley que se aprobó en una forma vergonzosa por parte del Congreso, entonces realmente no existe protección social”.

*Informante 6*

“La protección social la tiene únicamente el que tiene seguro, empresas que tienen convenios con algunas clínicas para atender a los empleados, prácticamente medio mundo está desprotegido aquí en el país, muy pocas empresas tienen un plan de retiro para sus empleados; pero si efectivamente la protección social prácticamente no existe en el país”. *Informante 4*

“Es una obligación del Estado de darle porque si alguien no trabaja lógicamente no puede cotizar a un régimen de protección social, entonces es una obligación del Estado de que todos los hondureños tengamos acceso a la salud en forma gratuita y, en forma de que tenga el derecho de que se le atienda, que se le trate bien, que se le trate con decencia en un centro hospitalario”. *Informante 4*

#### **d) Sector educación como parte de la protección social**

La política social en Honduras presenta un fuerte desequilibrio; por una parte, se ha privilegiado el gasto en asistencia social, mientras que el gasto en educación, salud y seguridad social se ha estancado en términos reales. (ICEFI, 2017)

En el 2013, aproximadamente el 90% del gasto en educación se asignó a salarios. En contraste, los países con sistemas educativos altamente eficientes por lo general asignan cerca del 50 por ciento a salarios de profesores. Por otro lado, la inversión de capital representó solo el 0.9 por ciento del total del gasto en educación. (Grupo Banco Mundial, 2016)

Problemas encontrados: baja cobertura a nivel de prebásica, bajos resultados en matemáticas, problemas de exclusión para niños con discapacidad, se requiere mayor participación de las comunidades y padres de familia, niños que abandona la escuela. (Gabinete Sectorial de Desarrollo en Inclusión Social, 2017)

Honduras tiene la tasa de deserción de secundaria más alta de Centroamérica. Si bien los jóvenes dejan la escuela a tasas relativamente iguales, las razones para la deserción difieren: para los varones las razones económicas son las más importantes, mientras que las mujeres otras razones como responsabilidades en las tareas del hogar. La calidad de la educación es baja tanto en el área urbana como rural. (Grupo Banco Mundial, 2016)

La baja calidad de la educación pública en Honduras ha llevado a las familias más adineradas a optar por no elegir el sistema de escuelas públicas. Esta diferencia es mayor en los niveles secundarios y superiores. (Grupo Banco Mundial, 2016)

Las diferencias en las tasas de matrícula rural y urbana magnifican el impacto de la desigualdad de ingresos, y los quintiles más ricos tienen casi el doble de asistencia escolar que los quintiles más pobres. Si bien las tasas de matrícula rural se han incrementado en años recientes, estas mejoras se han limitado a los grados más bajos. Debido a una aguda escasez de escuelas secundarias rurales, la tasa de matrícula secundaria rural es solo la mitad que la tasa urbana. (Grupo Banco Mundial, 2016)

La falta de oportunidades educativas también ha hecho lo suyo en el terreno de la subjetividad, llevando a los jóvenes a una baja autoestima y a ejercer una actitud de desarraigo con su país, que se manifiesta en la convicción de que éste no puede ofrecerles lo que sí les pueden proveer laboralmente otros países: altos salarios. (OIT, 2010)

Igualmente, se evidencia una importante debilidad desde la institucionalidad pública en lo relativo a programas que incentiven el emprendedurismo de los jóvenes hondureños y hondureñas. El fomento de la empresarialidad por parte de las instituciones públicas debe centrarse tanto en capacitación de los jóvenes en la materia, como en la facilitación financiera, técnica y procedimental de iniciativas empresariales. (OIT, 2010)

Las evaluaciones que se presentan se enfocan en los resultados obtenidos en términos de cobertura. Sin embargo, de esta forma se pierde mucha

información en torno a los mecanismos empleados, los retos enfrentados, las lecciones aprendidas en la gestión y, porque no, las buenas y malas prácticas detectadas. (OIT, 2010)

#### **e) Otros servicios públicos en la protección social**

Problemas en cuanto a los servicios de agua y saneamiento: alto porcentaje de la población a nivel rural aún no cuenta con adecuados sistemas de agua potable, no cuenta con adecuados sistemas de saneamiento básico. (Gabinete Sectorial de Desarrollo en Inclusión Social, 2017)

La falta de mejores servicios de agua y saneamiento se asocia con una mayor cantidad de días de ausencia escolar y con malos resultados en salud, tanto en niños como en adultos. En el 2013, 14.4% de los hondureños, carecía de acceso a una red de agua, y 580,000 viviendas carecían de servicios de saneamiento mejorados, principalmente en áreas rurales. (Grupo Banco Mundial, 2016)

Las tasas de electrificación en Honduras se encuentran rezagadas en relación a las de otros países de la región; la calidad del servicio es poco confiable y el acceso es especialmente limitado en las áreas rurales, a pesar de las altas tasas de gasto público en el sector electricidad. Las bajas tasas de electrificación reducen los estándares de vida en las áreas rurales, incrementan los riesgos a la salud y la seguridad, y disminuyen las

oportunidades laborales al ralentizar el crecimiento económico local e inhibir la diversificación. (Grupo Banco Mundial, 2016)

## **F) Situación fiscal del país**

En los últimos 15 años han surgido dos problemas importantes que amenazan el desarrollo económico sostenido de Honduras: altos niveles de criminalidad y emigración. La combinación de estos ha impulsado una gran ola de emigración, mayormente hacia EE. UU. (Grupo Banco Mundial, 2016)

Estudios anteriores hechos a profundidad, revelan que algunos retos son crónicos o persistentes en impedir el crecimiento desde la década de 1960, en primer lugar, la persistente inestabilidad fiscal y los desequilibrios macroeconómicos. También la baja dotación de capital humano y la limitada oferta de mano de obra calificada, el bajo logro educativo, la existencia de una infraestructura inadecuada, el limitado acceso al capital como unas de las principales limitaciones para el crecimiento. Una débil gobernanza, con énfasis en el pobre ambiente regulatorio. (Grupo Banco Mundial, 2016)

Las fuentes de ingresos propias del exterior consisten en tres grandes rubros de bajo valor agregado: exportación de bienes (donde destaca el café), los ingresos netos de la maquila, los servicios y las remesas familiares. (PNUD, 2010)

Hablando de Política fiscal, Honduras tiene un crecimiento económico históricamente bajo. Una de las causas de esta situación ha sido el manejo

de la política pública. La política fiscal ha desembocado en niveles de inversión social y de infraestructura insuficientes para las necesidades del crecimiento sostenido con bienestar y equidad. (OIT, 2013)

La recaudación tributaria es regresiva, el endeudamiento externo e interno ha sido un recurso alternativo, la alta desigualdad en la distribución de ingresos, la estructura del empleo y el deficiente funcionamiento de las instituciones del mercado de trabajo son las situaciones principalmente responsables de la persistencia del alto nivel de pobreza. (OIT, 2013)

Honduras es el país del denominado CA4 (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) donde la política fiscal tiene menor incidencia en la reducción de la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini. (ICEFI, 2017)

En períodos recientes el panorama de la economía hondureña ha sido más complicado; la gran recesión internacional (2008-2009) y el golpe de Estado en 2009 se conjugaron para crear una de las coyunturas más complejas en materia económica, política y social. El gobierno que tomó posesión en 2010 encontró un déficit fiscal para la administración central del 6% del producto interno bruto (PIB). Pese a los avances en la reducción del déficit fiscal alcanzados en los primeros dos años de gobierno, a partir del tercer año, pareció repetirse, y el déficit aumentó nuevamente al 6.0% del PIB y al 7.9% en 2013. (ICEFI, 2017)

El Gobierno inició 2014 con un fuerte ajuste fiscal, cuyos componentes principales son aumento de impuestos y restricción del gasto. Con cambios adicionales, por ejemplo, en el marco legal, la aprobación de un nuevo código tributario y de la Ley de Responsabilidad Fiscal; en el aspecto institucional, la transformación de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) en el Sistema de Administración de Rentas (SAR), y el manejo del patrimonio nacional a través de concesión de bienes públicos (alianzas público-privadas). Asimismo, el Gobierno se adhiere o le da continuidad a una serie de iniciativas de transparencia a nivel internacional. (ICEFI, 2017)

El proceso de ajuste ha tenido resultados positivos al bajar el déficit fiscal de 7.9% del PIB en 2013 a 2.8% en 2016. No obstante, ha sido un logro con cargo al aumento de la regresividad del sistema tributario y la reducción de la oferta de bienes públicos como educación y salud. (Pino & Cid, 2017)

A pesar del mayor esfuerzo y sacrificio que ha enfrentado la mayoría de la población, persisten y/o se aumentan los beneficios fiscales otorgados a agentes económicos con suficiente capacidad para hacer frente a sus responsabilidades tributarias. Estos comportamientos provienen de la conjunción de intereses de élites económicas y políticas del país, en lo cual la consigna parece ser el pago mínimo de impuestos, mientras el

Gobierno carga al resto de sectores, en especial al consumidor, los costos del ajuste. (ICEFI, 2017)

En este sentido, es claro que la mayoría de la población hondureña tuvo que cargar con el aumento de los impuestos indirectos, principalmente el impuesto sobre ventas y el que grava los derivados de la gasolina. Asimismo, al disminuir drásticamente la inversión pública se ha comprometido las posibilidades de crecimiento futuro. En este contexto, se sigue la ruta de ajuste fiscal tradicional que privilegia las cifras por encima de las personas. (2015)

La literatura especializada denomina espacio fiscal a los recursos en el presupuesto del sector público que proveen los medios necesarios para el gasto deseado sin alterar la sostenibilidad de su posición financiera o la estabilidad de la economía. (UNICEF, 2015)

El tema de espacio fiscal ha sido poco analizado en Honduras. Los dos trabajos conocidos hasta hace un par de años fueron los de Escobar (2010) y Badillo (2015). (Pino & Cid, 2017)

El desafío de generar el “espacio fiscal” que permita financiar las metas que se acuerden no es menor, potencialmente hay recursos para financiar un aumento importante del gasto fiscal, es posible identificar fuentes de más de 7% del PIB sin aumentar las tasas de los impuestos vigentes. Sin embargo, llegar a esos niveles parece poco realista en el contexto

latinoamericano y en la etapa de desarrollo en que se encuentra Honduras. (PNUD, 2010)

Los presupuestos públicos son en cierto modo el mejor indicador de las verdaderas prioridades de un gobierno. Por ello es meritorio el escrutinio cuidadoso del presupuesto, a guiarse por el criterio de la congruencia entre objetivos sociales y recursos asignados. En este marco toma sentido la discusión sobre espacio fiscal. (Pino & Cid, 2017)

Según los presupuestos de la administración central aprobados de 2014 a 2017 en Honduras, muestra que los rubros que han ganado prioridad macroeconómica en el gasto son: servicios públicos generales, protección social, defensa y seguridad, y servicio de la deuda. (ICEFI, 2016)

Con relación a la deuda pública, dado su fuerte incremento, pareciera que no existe espacio fiscal para seguirse endeudando, al menos en el corto plazo. No obstante, en el mediano plazo la deuda para proyectos de infraestructura y gasto social podría ser considerada. Se debe recordar que la deuda que se convierte en carga es aquella que en el mediano plazo no apoya el crecimiento y la competitividad del país. Tanto el mejoramiento de la infraestructura económica como social pueden alcanzar estos resultados. (Pino & Cid, 2017)

En lo referente a la recaudación tributaria, los principales tipos de ingresos públicos de la Administración central en Honduras son los ingresos

corrientes que se dividen en tributarios y no tributarios, y los ingresos de capital constituidos principalmente por Transferencias y Donaciones. Los ingresos tributarios hacen relación a los impuestos y constituyen lo esencial de los ingresos fiscales. Entre los no Tributarios están básicamente las tasas. (UNICEF, 2015)

Los aumentos en la recaudación tributaria pueden provenir de tres factores principales: aumento de impuestos, mejoras en la administración tributaria y crecimiento económico. Los resultados de la reforma tributaria en Honduras han provenido, en gran medida, de los dos primeros. (ICEFI, 2017)

A pesar de que la carga tributaria aumentó significativamente, principalmente por el aumento de los impuestos indirectos, se siguieron otorgando exoneraciones fiscales a empresas y consorcios con capacidad de tributación; los incentivos otorgados son coherentes con los planes de estímulo de inversión privada, principalmente extranjera. (ICEFI, 2017)

En Honduras las exenciones tributarias en muchos casos benefician a personas no pobres y empresas. Se estima que el costo de las exenciones es del orden de 6% del PIB anual. Es decir, el gasto tributario (aquello que se deja de cobrar) es equivalente a más de 1/3 de los impuestos recaudados. En muchos casos las exoneraciones se obtienen más bien por presión política que por que efectivamente se cumpla un objetivo social. (PNUD, 2010)

En este sentido los informantes mencionan: “Yo creo que la empresa privada genera mucho empleo en este país y el empleo es básico, pero también creo que nuestros gobiernos les dan demasiados beneficios; también el proceso de transparencia en los recursos, tanto público como privado no se da realmente”. *Informante 2*

“Más del 69% del presupuesto del país se va a financiar producto de los impuestos que pagamos los hondureños; hasta el más pobre paga impuestos cada vez que se toma un refresco o compra agua, están pagando su cuota diaria con respecto a lo que debería ser la retribución que el Estado debería de darle como protección social”. *Informante 6*

“Tiene que el país empezar a meditar cuales son los sistemas que realmente va a crear, puedo generar una estructura tributaria capaz de identificar quienes son los que realmente pueden pagar sus impuestos y vía impuestos volver a captar el dinero que ya les di vía asistencia”.  
*Informante 1*

La recaudación tributaria de Honduras es bastante superior a la de países comparables de la región. La estructura impositiva de Honduras tiende a ser regresiva, ya que se apoya principalmente en los impuestos indirectos (ISV) y en los impuestos específicos que gravan el consumo de las personas. (PNUD, 2010)

En materia de gasto público se enfatiza que las prioridades han estado en el pago de la deuda, gasto en defensa y seguridad y en asistencia social. Mientras tanto, los gastos en educación y salud reducen su participación en el gasto total en lo presupuestado para 2017. En conclusión, la reforma fiscal ha tenido efectos mixtos: positivos a nivel macroeconómico en cuanto a la estabilización de ciertas variables, pero negativos en términos de equidad y provisión de servicios públicos. (ICEFI, 2017)

Gasto social o también denominada inversión social. Se puede decir que el gasto social corresponde a los recursos económicos que se destinan hoy para que en el futuro Honduras cuente con una población educada, saludable, bien alimentada, con vivienda y trabajo digno. Así, la inversión social constituye un aspecto fundamental para el desarrollo del país, pues es la principal herramienta de los gobiernos para lograr un mejor nivel de vida de los grupos más vulnerables. (UNICEF, 2015)

La mayoría de los países en desarrollo se caracterizan por los bajos presupuestos que destinan a la protección social. (Pino & Cid, 2017)

El nivel de gasto social (2009) es insuficiente; como lo señalan varios analistas, Honduras es uno de los países de América Latina con menor inversión social por habitante. Al desagregar la inversión social por sectores, el educativo es el de mayor relevancia relativa, seguido del

sector salud. El resto está principalmente destinado a seguridad social. (UNICEF, 2016)

Según la CEPAL, sobre el gasto social medido como porcentaje del PIB para 2011, se aprecia que Honduras se ubicó entre los países de la región con bajo gasto social, bastante por debajo del promedio de la región. (UNICEF, 2015)

Al analizar el presupuesto 2016 según la finalidad de los egresos, se tiene que los mayores aumentos se registraron en los rubros servicios públicos generales y defensa y seguridad, los cuales desplazan el gasto en educación y salud. Estos egresos no tienen efecto directo en el bienestar social. Con una asignación de recursos de esta naturaleza es difícil cubrir las necesidades de una población mayoritariamente pobre. (ICEFI, 2015)

El descenso del gasto en educación se relaciona con las reformas al Estatuto Docente, que lograron controlar el incremento de los sueldos de los docentes. Sin embargo, persiste en educación la escasa atención a las inversiones en la expansión y mejoramiento de las instalaciones, laboratorios, equipos y reentrenamiento (actualización) de docentes. Agregando además el gasto que genera a las familias (pagar aseo, vigilancia, entre otras cosas que ya no cubre el presupuesto del Estado). (Pino & Cid, 2017)

Por su parte, el descenso presupuestario en salud ha significado aumentar la carga para los hogares en los gastos respectivos. En 2011, un estudio

poco difundido de la Secretaría de Salud (SESAL et al. 2011) estimó que del gasto total en salud (8.6% del PIB), la mitad fue financiado por los hogares. Esto implicó, entre otros hechos, que 76% de los gastos en medicamentos corrieron con cargo a los hogares. Tal participación de los hogares conmueve por ser de las más altas del mundo. (Pino & Cid, 2017)

En suma, el gran perdedor del cambio de prioridades presupuestarias es el gasto social, a excepción de lo ocurrido con la asistencia social (el Programa Vida Mejor), que se incrementó en 3.2 puntos porcentuales. En todo caso, la protección social en general (asistencia social más seguridad social) nunca ha sido prioridad presupuestaria. (Pino & Cid, 2017)

#### **5.4 Avances de la protección social: conceptos, marco legal.**

##### **a) Evolución del concepto de la protección social.**

El tema ha adquirido una relevancia creciente tanto en Honduras como en el ámbito internacional y esta ha surgido como un eje conceptual orientada a la construcción medidas justas e inclusivas que garanticen niveles mínimos de vida. Tal como lo menciona unos de los informantes: “la protección social es un eje trazador de todas las políticas públicas”. *Informante 2*

A medida que esa protección se extiende a toda la población, abarcando todos sus estados de necesidad, no se puede prescindir de considerar las causas que los originan, a fin de eliminarlas o reducirlas; por ello los objetivos

se relacionan o influyen recíprocamente con los de otras disciplinas sociales coincidentes en propósitos y fines, resultando así que esta es la conjunción de tres políticas: La social, la económica y la sanitaria. (Matamoros, 2009)

Para los informantes claves el concepto de protección social se deriva hacia “las acciones públicas que se realizan de manera estructurada, coordinada, articulada para evitar que las personas caigan en situación de vulnerabilidad o pobreza”.

*Informante 1*

“Es un proceso, pero que exista una ley, que se apruebe e incluso que ya exista un plan operativo, no significa que ya va a dar lugar a mejoras inmediatas”.

*Informante 3*

Para la Organización Internacional del Trabajo (2013):

La seguridad social es la protección que proporciona la sociedad a sus miembros mediante una serie de medidas públicas para protegerlos de carencias económicas y sociales que pueden obedecer a la inexistencia, o a una reducción radical, de los ingresos del trabajo a causa de diferentes eventualidades; proporcionar asistencia médica, y facilita prestaciones a las familias con hijos. La protección social es más amplia que la seguridad social: también incluye medidas tradicionales de seguridad social tales como asistencia social y seguro social. De una sociedad a otra existen diferencias significativas en cuanto a la definición y el enfoque de la protección social. (OIT, 2013, pág. 5)

## **b) Marco legal**

Documentos aprobados durante el periodo al que el presente estudio se refiere:

1. 21 de julio, 2007. Decreto No. 199-2006. Ley integral de protección al adulto mayor y jubilados. (Gobierno de la República de Honduras, 2007)
2. 08 de junio, 2009. Decreto No.67-2009. Ley de apoyo financiero para los sectores productivos de Honduras. (Gobierno de la República de Honduras, 2009)
3. 16 de junio, 2010. Decreto No.54-2010. Ley del vaso de leche para el fortalecimiento de la merienda escolar. (Gobierno de la República de Honduras, 2010)
4. 21 de agosto, 2010. Decreto No. 107-2010. Ley de ingresos complementarios en zonas rurales y urbanas marginales. (Gobierno de la República de Honduras, 2010)
5. 07 de julio, 2011. Decreto No. 25-2011. Ley de seguridad alimentaria y nutricional. (Gobierno de la República de Honduras, 2011)
6. 04 de octubre, 2011. Decreto No. 126-2011 Ley de fomento del turismo rural sostenible. (Gobierno de la República de Honduras, 2011)
7. 08 de marzo, 2012. Decreto Ejecutivo PCM-008-2012 se aprobó la Política de Protección Social (PPS). (Gobierno de la República de Honduras, 2012)
8. 12 de marzo, 2013. Decreto Ejecutivo Número PCM-003-2013. Aprobar la Política Pública y Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos. (Gobierno de la República de Honduras, 2013)

9. 13 de junio, 2013. Decreto No. 38-2011 se aprobó Ley marco de políticas públicas en materia social. (Gobierno de la República de Honduras, 2013)
10. 23 de enero, 2014. Decreto Legislativo Número 266-2013. Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorar los Servicios de la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno. (Gobierno de la República de Honduras, 2014)
11. 17 de agosto, 2013. Decreto Ejecutivo Número PCM-033-2013. Aprobar la política pública para el ejercicio de los derechos y la inclusión social de la población de Honduras con discapacidad. (Gobierno de la República de Honduras, 2013)
12. 22 de febrero, 2014. Decreto Ejecutivo Número PCM-001-2014. Créase el Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social. (Gobierno de la República de Honduras, 2014)
13. Decreto Ejecutivo Número PCM-002-2014. Se crearon las Direcciones Presidenciales adscritas a la Secretaría de Coordinación General de Gobierno. Complementariamente, por medio del Decreto Ejecutivo Número PCM-021-2014 se aprobó la creación del Gabinete de Prevención, quedando formalmente constituidos ocho gabinetes sectoriales. (Gabinete Sectorial de Desarrollo en Inclusión Social, 2017)
14. Decreto Ejecutivo Número PCM-013-2014 crea el Instituto de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento (IDECOAS) cuyo propósito es la integración institucional del Programa Nacional de Desarrollo Rural y Urbano

- Sostenible (PRONADERS), del FHIS y del Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA). (Gobierno de la República de Honduras, 2014)
15. Decreto Ejecutivo Número PCM-020-2014 adscribe la Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (UTSAN) a la SEDIS. (Gabinete Sectorial de Desarrollo en Inclusión Social, 2017)
  16. 31 de marzo, 2014. Aprobación del Decreto No. 354-2013, Ley de Empleo por Hora.
  17. 06 de junio, 2014. Decreto Ejecutivo Número PCM -026-2014 suprime el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA). (Gobierno de la República de Honduras, 2014)
  18. 06 de junio, 2014. Decreto Ejecutivo Número PCM-027-2014 crea la Dirección de la Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF). (Gobierno de la República de Honduras, 2014)
  19. 28 de febrero, 2014. Decreto Ejecutivo PCM-03-2014, decreta la modificación o supresión de los órganos de la administración pública: para el ejercicio de las funciones la SEDIS contará con la Subsecretaría de Políticas e Inclusión Social, la Subsecretaría de Integración Social y la Subsecretaría de Gestión de Programa Vida Mejor. (Gobierno de la República de Honduras, 2014)
  20. 02 de junio, 2014. Decreto Ejecutivo Número PCM-015-2014. Plan Nacional de Alfabetización Obligatoria, atención del Rezago Escolar y la Educación Popular Honduras 2014-2017. (Gobierno de la República de Honduras, 2014)

- 21.17 de febrero, 2015. Decreto No. 92-2014. Ley de Reconocimiento de Cotizaciones Individuales y Aportaciones Patronales entre Institutos Públicos de Previsión Social. (Gobierno de la República de Honduras, 2015)
- 22.03 de marzo, 2015, Decreto Ejecutivo Número PCM-05-2015. Creación del “Programa Presidencial Crédito Solidario” que será conocido como “Tú banca solidaria”. (Gobierno de la República de Honduras, 2015)
- 23.02 de julio, 2015. Decreto Legislativo No. 56-2015, Ley Marco del Sistema de Protección Social (LMSPS). (Gobierno de la República de Honduras, 2015)
- 24.11 de agosto, 2015, Acuerdo No. 450-2015. Reglamento Interno de Servicio Público de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia, DINAF. (SEDIS, 2015)
- 25.09 de septiembre del 2015. Decreto ejecutivo PCM-041-2015: se fusionan bajo la SEDIS: Direcciones generales del adulto mayor y de personas con discapacidad, Secretaría de Estado en los Despachos de Pueblos Indígenas y Afrohondureños (SIDENAFROH) y Programa de asignación familiar para todas las funciones asignadas a dichos entes y serán desempeñadas por esa secretaría de estado la que abordará sus activos y presupuestos. (Gobierno de la República de Honduras, 2015)
26. Acuerdo ejecutivo No. 023-SEDIS-2016. Aprobar el Reglamento General de la Ley del INJUPEMP. (Gobierno de la República de Honduras, 2016)

27. Acuerdo Ministerial Número 001-A-SEDIS-2016: Crear la Dirección de Mejores Familias para Una Vida Mejor (DMF), dependencia de la SEDIS. (SEDIS, 2016)

28. 12 de mayo, 2016. Decreto Ejecutivo Número PCM-027-2016. Aprobar la “Política pública contra el racismo y la discriminación racial para el desarrollo integral de los pueblos indígenas y afrohondureños (P-PIAH). (Gobierno de la República de Honduras, 2016)

29. 19 de mayo, 2017, mediante Decreto Ejecutivo Número PCM-032-2017 decreta: Créase la Agencia de Regulación Sanitaria (ARSA). (Gobierno de la República de Honduras, 2017)

El GDIS, creado en el 2014, tiene la responsabilidad de coordinar acciones que coadyuven a superar diversos retos en materia social y lograr integralidad y coherencia en el actuar sectorial. Se ha establecido los siguientes subsectores: Subsector de Protección Social, Subsector de Educación, Subsector Salud, Subsector de Agua Potable y Saneamiento Básico. Cada uno de estos subsectores es liderado por una institución. La institución que lidera el subsector de Protección e Inclusión Social es la SEDIS. (Gabinete Sectorial de Desarrollo en Inclusión Social, 2017)

**5.5 Actores en la protección social como elemento de la institucionalidad.**

**a) Ciudadano**

Al respecto del rol que juega el ciudadano como uno de los actores de la protección social, los informantes clave tienen las siguientes opiniones:

“El ciudadano como tal tiene un papel fundamental en el empoderamiento que debe asumir respecto a la protección social, tanto en las responsabilidades que se tienen, porque tener un sistema de protección social es financieramente costoso, por lo tanto, cualquier persona que vive en un país tiene que estar dispuesto a pagar ese costo tanto como el uso que le doy una vez que soy sujeto de la protección social”. *Informante 1*

“Creo que la sociedad per se no ha sido debidamente empoderada para participar de sus procesos de desarrollo y que esa es una gran debilidad”. *Informante 2*

“El ciudadano, ese es el más importante en verdad, porque es el directamente beneficiario de cualquier acción que ejerza el Estado en cuanto a protección social, su papel sería de primero conocimiento de sus derechos, empoderamiento y también conocimiento de sus obligaciones como persona, como familia, como sociedad civil”. *Informante 3*

“El ciudadano, que tenga conciencia. Existen personas que aporta y no necesita. Precisamente esa es una de las premisas del Seguro Social, la solidaridad”.  
*Informante 4*

“Cada uno debería ser protagonista de la construcción de estos modelos, sin embargo, en un país en donde existe un índice altísimo de analfabetismo es una limitante”. *Informante 6*

“Pensamos que la protección social es algo que viene de arriba hacia abajo, no, la protección social se gesta en las poblaciones, las poblaciones aprenden a mantener niveles de vida adecuados y en el Estado se generan las condiciones para que eso se dé. Que oportunidades le voy a dar a esta población para que ya no se conviertan en actores pasivos del desarrollo sino activos que empiecen a genera cambios, primero en su contexto individual luego familiar y comunitario, es importante la educación para el empoderamiento”. *Informante 1*

## **b) Estado**

“El Estado son instituciones del gobierno, administración y coerción de la sociedad, dentro de un territorio determinado” ... sobre la cual ejerce sus capacidades regentes, administrativas y coercitivas”. (Isuani, 2020, pág. 29 y 30). Las políticas públicas o estatales se originan como respuesta a importantes problemas y necesidades sociales, las cuales no responden al azar, sino que están dirigidas acorde a funciones misma del Estado, ya sea para asegurar orden, armonía, crear condiciones económicas y apoyo político (Isuani, 2020)

La responsabilidad de garantizar los derechos recae principalmente sobre el Estado, que debe jugar un papel primordial en la protección social, para que ésta sea interpretada como un derecho y no un privilegio, en

colaboración con tres otros grandes actores: las familias, el mercado y las organizaciones sociales y comunitarias. (ONU, 2013)

El Estado de Honduras debe garantizar la salud y educación de la población en general. La cobertura, calidad y acceso a estos servicios representan grandes retos para las administraciones de gobierno, especialmente cuando se trata de llegar hasta las personas que viven en zonas rurales o que se encuentran en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad. (Gabinete Sectorial de Desarrollo en Inclusión Social, 2017)

Los informantes opinan: “El papel más fundamental en términos de protección social es el Estado, que es la suma de los ciudadanos, las reglas con que esos ciudadanos interactúan y además el territorio”. *Informante 1*

“El Estado está obligado por la Constitución de la República a ser el garante de los derechos de toda la población y el primer derecho que tiene es la protección social”. *Informante 2*

“El Estado es el garante y generador de política pública, también es el regulador y ese punto es sumamente importante para que se mantengan esos principios fundamentales de equidad, solidaridad, acceso universal.” *Informante 3*

“El enfoque cultural con que Honduras afronta la protección social es errónea porque no es un enfoque basado en derechos es más un enfoque basado en una responsabilidad del Estado como benefactor de la población pero el mismo Estado se declara incapaz de ser ese benefactor,

y eso se ha transmitido tan fuertemente que la gente hoy sigue creyendo que cuando el Estado le da un beneficio social en realidad le está haciendo un favor o que cuando una persona tiene acceso al sistema de pensiones es porque tiene un privilegio y no porque tiene un derecho”. *Informante 1*

“El Estado es importantísimo en una sociedad como la hondureña en donde tenemos esa tendencia a que surjan otros actores, la misma empresa privada que incursiona en aspectos que deberían ser y permanecer como parte del sector público, salud y educación, son temas que no pueden ser entregados a la empresa privada porque son de naturaleza social, donde la competencia, donde los monopolios no pueden darse, porque estamos hablando de temas que van mucho más allá que un producto y que un servicio”. *Informante 3*

El Artículo 142 de la Constitución de la República de Honduras establece que el Estado creará Instituciones de Asistencia y Previsión Social que funcionarán unificadas en un sistema unitario estatal con la aportación de todos los interesados y el mismo Estado. Así mismo el Artículo 143 dice lo siguiente: El Estado, los patronos y los trabajadores, estarán obligados a contribuir al financiamiento, mejoramiento y expansión del Seguro Social. (Matamoros, 2009)

No hay elementos normativos en la ciencia económica que permitan decir cuál es el tamaño óptimo del Estado. El tamaño del Estado es un acuerdo

social y tiene que ver fundamentalmente con la valoración que se hace de la protección social y la generación de condiciones que permitan la igualdad de oportunidades. Esta valoración se compara con el costo y los errores de las acciones del Estado y el hecho que mientras más intervenga el Estado en la vida social queda menos espacio para las iniciativas individuales. En general, los países más pobres tienen Estados pequeños y los países más ricos tienen Estados de mayor tamaño como proporción de su economía. (PNUD, 2010)

### **c) Empresa privada**

Las funciones que se le asignan al Estado también están condicionadas por el sector privado. Hoy, este puede acometer, financiera y tecnológicamente, prácticamente cualquier obra que un gobierno se pueda imaginar, y lo hará si la rentabilidad es apropiada. (PNUD, 2010)

La responsabilidad social de la empresa comprende cuatro categorías básicas de obligaciones, que son, de tipo económico, legal, ético y discrecional que conforman el concepto total o integral de responsabilidad social, así: La empresa es la unidad económica básica de nuestra sociedad, y como tal es responsable por la producción de los bienes y servicios requeridos por esa misma sociedad; La empresa contribuye en forma decisiva a la creación de riqueza y al desarrollo económico del país donde opera; La empresa debe actuar en el marco de la ley. (SEDIS, 2015)

Además, La empresa socialmente responsable contribuye de manera voluntaria y filantrópica a proteger y mejorar la calidad de vida de sus empleados y de su entorno social, y la empresa participa en la solución de los problemas sociales actuando en forma discrecional para no afectar el patrimonio de la misma, ni los intereses de sus clientes. (SEDIS, 2015)

Los informantes opinan: “Respecto a la empresa privada se ha puesto mucho de moda el tema de la responsabilidad social empresarial pero no se habla de responsabilidad tributaria entonces la empresa que está haciendo responsabilidad social empresarial no está cumpliendo con sus impuestos por lo tanto es una empresa irresponsable con la sociedad en la que esta”. *Informante 1*

“Yo pienso que se debe confiar a todas las empresas a que les den protección social a sus empleados, es decir claro el empleado tiene que aportar, es una situación que hay que legislarla”. *Informante 4*

#### **d) Sociedad civil organizada**

Se refiere a todos aquellos individuos o ciudadanos de una sociedad determinada, que actúan de manera colectiva, con el objetivo de tomar decisiones en lo concerniente al ámbito público, por fuera de cualquier estructura gubernamental. (SEDIS, 2015)

El fuerte distintivo de la acción de la sociedad civil ha sido el impulso para que la agenda de la protección social sea asumida por el Estado y en el

marco de la política pública. Algunas de las organizaciones más activas en materia de protección social participaron en el diseño de la PPS y vienen participando en la elaboración de su estrategia de implementación. (UNICEF, 2016)

“Un pilar fundamental es la participación de los propios beneficiarios de la comunidad, tanto en su financiamiento como en su desarrollo, porque la protección social es un derecho y un deber. El papel de la propia comunidad organizada de preferencia para que pueda tener un control social de lo que ocurre en su comunidad.” *Informante 2*

“La validación de cualquier documento legal, política, ley que no ha tenido esa participación social siempre va a ser una ley que no va a estar totalmente validada por la sociedad civil y al no estar validada no se empodera”. *Informante 3*

“Los niveles de veeduría y auditorías sociales, que se cumpla lo que constitucionalmente está establecido, el derecho a la rendición de cuentas”. *Informante 5*

Los momentos de la historia hondureña cuando han existido movimientos sociales trascendentales, portadores de una demanda política y social concreta, los partidos políticos y el Estado han tendido a modernizarse para adaptarse a esta. Por el contrario, en ausencia de movimientos sociales fuertes y de consensos sociales y políticos afirmados en la demanda social, se puede correr el riesgo de no decretar políticas sociales

auténticas e inclusivas, sino solamente políticas de compensación social o paliativos a crisis tan evidentes y vergonzosas como la que se atraviesa en la actualidad. (García, 2015)

La experiencia demuestra que el nivel local cuando se apropia del problema, lo focaliza y hace un trabajo en equipo, tiene capacidad para identificar y operacionalizar estrategias prácticas, de bajo costo para abordar el problema de mediante un proceso gradual. (SESAL, 2007)

Uno de los informantes menciona al respecto: “La gran fortaleza en este proceso es que siempre se pensó que una política de protección social se tenía que hacer con actores de la sociedad civil”. *Informante 1.*

El diálogo se puede definir como el mecanismo básico para desarrollar el sentido de propiedad ciudadana respecto de las instituciones y la formulación de políticas públicas, y en nuestro caso para la formulación de la PPS el cual se llevó a cabo en el año 2015. En este contexto se planificó la realización de varios diálogos con diferentes grupos vulnerables y grupos etarios, con el fin de socializar la PPS y la investigación situacional cualitativa de los diferentes grupos consultados, con el objetivo de establecer en el marco de su implementación. (SEDIS, 2016)

El estallido de escandalosos actos de corrupción, como el del IHSS provocó el surgimiento del movimiento de indignados, el cual ha sido artífice de numerosas marchas anticorrupción en todo el país, con

resultados todavía inciertos en el marco de la lucha contra la corrupción y la impunidad. El inicio de operaciones de la Misión de Apoyo contra la Corrupción e Impunidad en Honduras (MACCIH), propuesta por la Organización de los Estados Americanos (OEA), a petición del Gobierno hondureño, es inédito en el país. (ICEFI, 2015)

Por su parte, las discusiones sobre política fiscal en el Congreso Nacional han sido bastante limitadas, dado el férreo control sobre la agenda que ejerce la Junta Directiva, lo que impide la participación de los partidos de oposición. Aunque los estándares internacionales llaman a la participación ciudadana durante la etapa de elaboración del presupuesto, cabe indicar que esta se realiza prácticamente sin ninguna participación. (ICEFI, 2015)

Uno de los informantes opina: “La única fortaleza es el hecho de haber llevado el tema a la discusión y haberlo llevado a la conciencia de que es lo que necesitamos como país en cuanto a protección social”. *Informante 6*

Se requiere una mayor participación de los más pobres en las tareas de seguimiento y evaluación de la Estrategia, que coadyuve a garantizar la transparencia en su proceso de implementación. (Gobierno de la República de Honduras, 2010)

#### **e) Organizaciones No Gubernamentales (ONG)**

Respecto a las ONG opinan los informantes:

“Yo creo que cada vez más está desacreditando su papel y hay que ser muy inteligente en el sentido de que si esto continua las ONG van a terminar fracasando porque cada vez más la gente confía menos en ellas y eso es un problema serio; hay ONG que no están cumpliendo su papel y están afectando más bien a la especie ONG”. *Informante 1*

“Las ONG deberían de estar debidamente reguladas, muchas de las ONG reciben fondos del Estado o de cooperación externa en donde el mayor porcentaje se queda en gastos administrativos y lo que llega realmente a la población es una ínfima cantidad que no le permite desarrollarse, tenemos que cambiar también la forma de dar estas trasferencias condicionadas y la ayuda para fomentar el desarrollo de la familia, del individuo, de la comunidad”. *Informante 2*

Mientras que las funciones de regulación y planificación difícilmente pueden estar en manos no estatales, las de financiamiento, prestación, y monitoreo y evaluación pueden contar con distintos grados de presencia no gubernamental. El accionar de las organizaciones sin fines de lucro debe tender a articularse en torno de una única planificación coherente de los esquemas de protección social. (UNICEF, 2016)

“Yo hablo de la Red complementaria, ONG, creo que el rol que cumplen es muy importante, brindar su cooperación técnica, su cooperación financiera, pero en función de las prioridades políticas y planes nacionales”. *Informante 3*

“En el caso de las ONG tiene que haber una mirada mucho más crítica y una distribución más equitativa de las responsabilidades”. *Informante 5*

## 5.6 Retos y desafíos de la protección social enfrentados a lo largo de su evolución.

### a) Débil gobernanza y gobernabilidad

Menciona uno de los informantes que en Honduras nos encontramos en: “Crisis de la democracia, la débil gobernanza y gobernabilidad”. *Informante 5*

Gobernanza se define como la forma de gobierno basada en la interrelación equilibrada del Estado, la sociedad civil y el mercado para lograr un desarrollo económico, social e institucional estable. Gobernabilidad se refiere a la coordinación, colaboración y entendimiento entre los actores que en conjunto posibilitan las acciones de un gobierno. Por tanto, la condición de gobernabilidad depende del equilibrio y la capacidad de respuesta eficaz que tenga el sistema político sobre las demandas sociales.

Un débil marco de rendición de cuentas ha dado lugar a fraude, fugas y presencia de personal ineficiente, lo que afecta negativamente la prestación de servicios. La débil supervisión y administración a nivel central alienta una ineficiencia sistemática, reduciendo la efectividad del

gasto público en un contexto de limitaciones fiscales. (Grupo Banco Mundial, 2016)

El Gobierno forma parte de varias iniciativas que buscan fomentar la transparencia y la rendición de cuentas. Entre estas iniciativas se encuentran la Alianza de Gobiernos Abiertos (AGA), la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), entre otras. Asimismo, el país cuenta desde 2006 con un Ley de Acceso a la Información Pública y un instituto para aplicarla (Instituto de Acceso a la Información Pública, IAIP). También se cuenta con el Sistema Nacional de Información Pública (SINAIP). (ICEFI, 2016)

Sin embargo, existen contradicciones que debilitan estos esfuerzos; entre ellas, la aprobación del Decreto 418-2013 que da vida a la Ley para la Clasificación de Documentos Públicos, la cual representa un obstáculo para los procesos de cuentas. Asimismo, en la política fiscal se han creado instrumentos opacos que no permiten transparentar la actividad gubernamental, específicamente en relación con el uso intensivo de fideicomisos para la ejecución del erario público, así como el diseño y posterior aprobación de contratos de inversión bajo la figura de asociaciones público-privadas (APP). (ICEFI, 2016)

Si bien el gasto público es relativamente alto en Honduras, la débil capacidad institucional obstaculiza la habilidad de los organismos públicos

de proveer servicios de calidad que promuevan el crecimiento inclusivo. La baja calidad de los servicios públicos impacta negativamente en la educación, salud y habilidades de la fuerza laboral entre los pobres, ralentizando la acumulación de capital humano y perpetuando la desigualdad económica. (Grupo Banco Mundial, 2016)

Los grandes desafíos en materia de reducción de la pobreza, generación de activos e igualdad de oportunidades son: Fortalecer la gobernabilidad y la democracia participativa en el marco de la Visión de País y Plan de Nación; estos pretenden el empoderamiento de la estrategia por parte de los sectores empobrecidos, a través de mecanismos que permitan aminorar las desigualdades y cualquier forma de exclusión social. (Gobierno de la República de Honduras, 2010)

“El mayor vacío es no tener una conducción política clara y decidida, que establezca una ruta crítica por donde las instituciones del Estado deben ir en función de que la protección social en Honduras sea una realidad”. *Informe 2*

Para aumentar la eficiencia de las instituciones y dotarlas con capacidad institucional se requiere: relevancia y claridad de su mandato, el perfil de sus recursos humanos, el nivel de presupuesto asignado y la existencia de mecanismos de ejecución. (Gobierno de la República de Honduras, 2010)

#### **b) Dispersión de intervenciones en la protección social**

La existencia de vacíos metodológicos en el tratamiento adecuado de la función de protección social se evidencia, por una parte, en la diversidad de instituciones gubernamentales que ejercen acciones para prevenir o enfrentar riesgos y, por otro lado, en las propias omisiones de instituciones estatales a la hora de precisar la magnitud global del gasto en materia de protección social. (OIT, 2012)

En el país se han ejecutado programas y proyectos efectivos, pero no se mantienen de una administración a otra y no se llevan a escala nacional por falta de financiamiento gubernamental a la finalización de créditos y de cooperación externa; además, se brindan servicios por sector y no se practica un enfoque de atención integral. (SEDIS, 2015)

La falta de integralidad de las políticas sociales y la simple transferencia de recursos monetarios a través de bonos focalizados en las familias más pobres, junto a problemas de escasa institucionalización de los programas y proyectos a favor de los pobres, responden sólo de manera parcial a interrogantes sobre la persistencia del fenómeno en el tiempo. (OIT, 2012)

Como mencionan los informantes, es importante: “Superar la fragmentación que a la fecha no ha permitido que los programas de protección social logren el objetivo deseado”. *Informante 5*

“La protección social de una manera quizás fragmentada se ha venido realizando, y digo fragmentada porque han sido las diferentes entidades las que las han

venido haciendo, pero con muy poca coordinación, no mirándole desde esta perspectiva amplia de la protección social que involucra todos estos elementos”.

### *Informante 3*

Es durante el 2015 que se han logrado varios avances, tales como los acuerdos para la integralidad de intervenciones hasta la aprobación y trabajo en conjunto entre instituciones para realizar políticas públicas sociales. Esta nueva ruta se marca en los ODS, que, a partir de su aprobación, se ha realizado por parte del GSDIS, la identificación y vinculación del accionar institucional hacia estas metas. (Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social, 2015)

#### **c) Programas mal enfocados**

En Honduras, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) encontró al evaluar el PRAF que: 30% de quienes recibían bono escolar y 40% de los perceptores del bono materno-infantil pertenecían a los 2 quintiles superiores de la distribución del ingreso. El Banco Mundial, por su parte, afirma que, en zonas urbanas, los ingresos de las familias beneficiarias eran superiores a los de aquellas no incluidas en el programa. (Franco, 2008)

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

de las distintas políticas y programas sociales se han enmarcado dentro de iniciativas más amplias como la ERP 2000-2015, las ODM y, más recientemente, el Plan de Nación 2010-2022. (OIT, 2013)

En algunos casos se seleccionan áreas mediante la utilización de indicadores sintéticos que no están directamente relacionados con la pobreza familiar. En otros, se establece como condición que exista apoyo de la autoridad local, que puede no darlo. En un tercero se fijan “cuotas” de beneficiarios por unidad geográfica. En cada caso, y en la combinación de ellos, muchos pobres que deberían ser beneficiarios del programa quedan excluidos de la población objetivo. (Franco, 2008)

En los hechos existe escasa o nula evidencia de que, efectivamente, el programa de transferencias monetarias condicionadas esté vinculado a un mejor desempeño de la oferta institucional. En la Honduras del presente las acciones distributivas se enfocan más en política social que en materia laboral; son financiadas con recursos externos, se enfocan en personas y familias, y no conllevan participación organizada. (UNICEF, 2016)

“Protección social no es solamente tener transferencias condicionadas, creo que son buenos porque ayudan a la familia, pero más que darle un bono tres veces al año a una familia, yo debo darle la sustentabilidad en el diario vivir para que el cambie su forma de vida o su estatus de vida”.

*Informante 2*

“No seguir fomentando el hecho de estar con un paternalismo que no lleva a un verdadero desarrollo”. *Informante 2*

Las transferencias no resultaron tener una incidencia positiva en la reducción de la pobreza infantil, producto de ello se explica por la alta fuga de recursos, el escaso presupuesto y falta de políticas complementarias que ayudaran a reducir la desigualdad y aumentar el ingreso de las familias. (Saunders, Zepeda, Interiano, & Andino, 2014)

En los dos primeros años del ajuste fiscal, la pobreza se redujo el primer año de 64.5% a 62.8%, pero volvió a aumentar a 63.8%, mientras que para 2016 se presenta una pequeña reducción a 60.9%. Igual comportamiento presenta la pobreza extrema. Por lo tanto, hay dos aspectos que se puede destacar: por una parte, el efecto reducido de los programas de asistencia social sobre la pobreza; por la otra, el aspecto estructural de los altos y persistentes niveles de pobreza en Honduras. (ICEFI, 2017)

Asimismo, cerca del 6 % del PIB se gasta en transferencias asignadas, y el establecimiento de impuestos con ingresos afectados restringe aún más la flexibilidad presupuestaria. Esto ha dejado solo un estrecho margen para la inversión pública en otras áreas. (Grupo Banco Mundial, 2016)

“Aparece la Ley de protección social, la PPS, pero los contextos históricos no han permitido realmente transgredir los modelos asistencialistas o lo que llamaríamos

las transferencias condicionadas, todavía creo que hay brechas muy importantes en el tema de protección social.” *Informante 5*

Como retos se plantean la recurrente discontinuidad y la toma de decisiones sin base en evaluaciones. En términos sustantivos, es positivo el esfuerzo por trascender un enfoque asistencial y pasar a uno de formación de capacidades. (UNICEF, 2016)

En este sentido opinan los informantes: “Es necesario cambiar el modelo asistencialista; una política desde el Estado que garantice que la protección social se va a hacer una realidad”. *Informante 5*

“Si el Gobierno realmente retoma el hecho de que vayamos construyendo una protección social y se abandone el asistencialismo, si recolectáramos todo ese dinero que se invirtió por ejemplo en la bolsa solidaria, los eco fogones, el Programa vida mejor, se hubiese invertido ese dinero en la construcción del piso, entonces nosotros hubiéramos dicho que el Gobierno si tiene verdaderamente la intención de construir un sistema de protección social pero no vemos que la política pública este en congruencia con lo que se habla”. *Informante 6*

A partir de la reforma fiscal de 2013, las transferencias monetarias y no monetarias continuaron y se ampliaron mediante una estrategia consolidada de piso de protección social, cuyo programa insigne es “Vida Mejor”. El gasto en asistencia social aumentó significativamente. (ICEFI, 2017)

Pareciera que la reforma fiscal no ha tenido efectos tangibles en cuanto a la reducción de pobreza, a pesar de los aumentos significativos que han mostrado los rubros de gasto destinados asistencia social, para compensar la reducción del poder adquisitivo de las personas por el aumento de las cargas tributarias sobre bienes de consumo. (ICEFI, 2017)

**d) Piso de Protección Social.**

El piso de protección social es un conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y capacitando a las personas a lo largo del ciclo de vida. (OIT, 2013)

El concepto de Piso de Protección Social se basa en el principio fundamental de la justicia social y en el derecho universal específico que toda persona tiene a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar de sí misma y de su familia. (OIT, 2011)

El piso de protección social es una medida paliativa que permite temporalmente hacer frente a una situación de pobreza, sin tener el efecto permanente que se obtiene mediante aumento de ingresos que proviene de la creación de empleos y aumento en la producción. Por lo tanto, este gasto debe ser un complemento a una política general de generación de empleo. (ICEFI, 2017)

Desde marzo de 2012, Honduras cuenta con una Política (explícita) de protección social. En ella se identifican algunos vacíos: entre ellos, la ausencia del concepto de “piso de protección social” como lo entiende la OIT. (OIT, 2013)

La LMSPS en su artículo 7 menciona: definición y objeto del Piso de Protección Social (PPS). El PPS es el pilar no contributivo que garantiza el acceso a servicios esenciales y transferencias sociales con énfasis en las personas más pobres y vulnerables. Su enfoque incorpora la extensión universal de la protección social, pero dando preferencia presupuestaria a la atención de la población en situación de pobreza y alta vulnerabilidad. (Gobierno de la República de Honduras, 2015)

En su artículo 8, la LMSPS, describe los beneficios y programas del piso de protección social: Ingreso básico por niño(a), incluyendo programas de transferencias condicionadas, de desarrollo integral del niño(a), con énfasis en la primera infancia, implementos básicos escolares, nutrición escolar; programa de Becas y Asistencia Solidaria; y, otros Beneficios Educativos, de Protección y Cuidado de Menores. (Gobierno de la República de Honduras, 2015)

Otros de los beneficios y programas mencionados: programas que promuevan la Salud Integral, el empleo, la seguridad alimentaria y nutricional de las familias, planes recreativos que promuevan la prevención, la cultura y el deporte, planes asistenciales y hogares

temporales, para niños o niñas en situación de abandono o de vulnerabilidad de derechos y otros grupos poblacionales con alto grado de vulnerabilidad socioeconómica, planes asistenciales y subsidios en dinero o especie. (Gobierno de la República de Honduras, 2015)

Se mencionan, además, planes asistenciales para los adultos(as) mayores, personas en situación de viudez, huérfanos(as) menores de edad y los(las) discapacitados(as), y que vivan en extrema pobreza. Planes asistenciales en especie que coadyuven a la realización de un sepelio digno para personas de bajos ingresos; Creación de un Fondo Nacional de Becas para estudiantes con discapacidad; y, otros programas y planes esenciales para la adecuada promoción y protección social de la comunidad. (Gobierno de la República de Honduras, 2015)

La Subsecretaría de Integración Social, de la SEDIS, tiene como principal función, garantizar un piso básico de protección social a la población hondureña que se encuentran en situación de pobreza extrema, vulnerabilidad, exclusión y riesgo social, como sujetos de derechos. (SEDIS, 2017)

#### **e) Poca afiliación a algún régimen de Protección Social**

En referencia la parte contributiva, según el Informe de resultados de gestión período 2014-2017 del IHSS ejercida por la Comisión Interventora, la afiliación durante este periodo presenta para el año 2014, 684,292

afiliados cotizando. Al mes de diciembre del 2017 la cantidad de cotizantes directos era de 761,141. (IHSS, 2017)

Se refieren en este sentido los informantes: “La gran mayoría de la población no está adscrita a un régimen de protección social, ese es un vacío que habrá que llenarlo de alguna manera”. *Informante 4*

“Apenas hay un 15 por ciento de personas afiliadas a la seguridad social, estamos hablando de 85 por ciento que esta fuera del sistema contributivo, ese va a ser un tremendo reto del Estado”. *Informante 3*

La LMSPS en su Artículo 3, Derecho a la seguridad social dice: el poder Ejecutivo a través de las Secretarías de Estado garantiza a toda la población, su derecho irrenunciable a la seguridad social. Los beneficios y servicios que se deriven del referido derecho deben ser prestados y administrados por el IHSS de acuerdo a lo que establece la Constitución de la República y la presente Ley, mediante una implementación gradual y progresiva de la cobertura a todos los sectores. (Gobierno de la República de Honduras, 2015)

#### **f) Insatisfacción de derechos**

Si bien la regulación de los Derechos Fundamentales en la legislación hondureña es más o menos completa, muchos de ellos carecen de plena vigencia social, o sea en la práctica y vida cotidiana. (Bueso, 2007)

“Es necesario tratar de transversalizar el enfoque de derechos en la política de protección social donde las personas como sujetos de derechos sean potenciar sus capacidades; realmente las medidas paliativas no son las que necesita el país. Volvemos al tema otra vez de las inequidades, de la concentración de la riqueza en pocas manos y una gran brecha con insatisfacción de derechos.” *Informante 5*

“En Honduras lo que necesitamos es pleno ejercicio de algunos derechos fundamentales que todavía no estamos teniendo, el tema de la protección social por medio de la educación, por medio de salud pública, esas cosas todavía no las estamos viendo”. *Informante 1*

“La Ley marco establece el derecho a la protección social que tiene que ser garantizado entonces aquí otro de los retos es como vamos a garantizar ese derecho, como vamos a volverlo en algo que la sociedad exige”. *Informante 3*

En su segundo informe ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2014), de la ONU, el Estado de Honduras reconoce, que en materia de derechos económicos, sociales y culturales aún existen grandes desafíos vinculados a los elevados índices de pobreza, alto costo de la vida, limitado acceso a bienes y servicios, desempleo y subempleo, alta tasa de inseguridad ciudadana, situación de discriminación, desigualdad y exclusión social. (Secretaría de Estado en los Despachos de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, 2014)

### **g) Poca coordinación entre actores**

Todavía es fuerte la tendencia a simplemente reagrupar viejos programas en discursos nuevos. El sentido exacto de integración, coordinación, sistematización y evaluación permanece como desafío para darle un vuelco real a la ejecución de programas y protección social. (OIT, 2013)

En este tema los informantes opinan:

“Yo creo que el punto de cualquier estrategia de protección social en el país debe tener un trabajo coordinado de los diferentes actores gubernamentales como no gubernamentales de la sociedad civil participando en todos los momentos de este proceso”. *Informante 3*

“Yo creo que todos los actores deben estar involucrados en este asunto de dar protección social a toda la población”. *Informante 4*

“La protección social debe ser trazador de todas las políticas públicas; todas las políticas derivadas y que vayan a protección social deberían ser consensuadas”.  
*Informante 2*

“Se requiere una reconfiguración y el retomar un dialogo entre las mesas de protección social y lograr dialogo con la cooperación externa. El engranaje de conducción política amerita revisión y amerita armonización”. *Informante 5*

“Establecimiento de consensos, para el establecimiento de líneas críticas de actuación y definir estrategias en colectivo de todo un plan de país, pero la

diseminación de esta información muchas veces no se ramifica a los actores que tiene que llegar”. *Informante 5*

“Todos los actores del Estado son parte del debate, del dialogo, del consenso y de conducir el país en armonía, pero esa es una brecha, como instalar una cultura de derechos humanos donde este no sea retórico, la ciudadanía misma es actora clave del desarrollo”. *Informante 5*

#### **h) Corresponsabilidad**

La familia, Estado y sociedad deben participar activamente en la toma de decisiones consensuadas para la ejecución conjunta de acciones, a través de un liderazgo compartido, responsable y de trabajo en equipo, para cumplir con las necesidades insatisfechas y ejecutar programas efectivos. (SEDIS, 2015)

La Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022, sin eliminar las responsabilidades que son propias del Gobierno Central, reconoce la importancia de ejecutar programas y proyectos que puedan llevar a cabo las municipalidades, las comunidades, las ONGs y la empresa privada. Esto está relacionado con mecanismos de corresponsabilidad de los actores principales. (Gobierno de la República de Honduras, 2010)

En su Artículo 4 de la LMSPS, menciona los principios fundamentales del sistema, uno de ellos: Corresponsabilidad: Compromiso de los trabajadores(as), empleadores(as) y el Estado, en la toma de conciencia

para afrontar con rigurosa disciplina su función y rol específico de lograr la perpetuidad del sistema y de los beneficios que otorga. (Gobierno de la República de Honduras, 2015)

La OIT siempre ha reconocido la existencia de varios actores en el ámbito de la protección social y, por lo tanto, el diálogo social y las alianzas son fundamentales para sus operaciones y esfuerzos en aras a una verdadera protección social para todos. (OIT, 2013)

“Gente que puede hacerse cargo de sus cosas y no lo está haciendo, le estamos diciendo a la gente haga lo que tenga que hacer, yo como Estado no me voy a responsabilizar por usted”. *Informante 1*

En términos conceptuales, las metas de prioridad nacional se concretarán en los Planes de Nación 2010-2022 y 2022-2034. Siete gobiernos sucesivos tienen la responsabilidad, la transición del país desde los momentos actuales, hacia la Honduras posible, en el año 2038. (Gobierno de la República de Honduras, 2010)

Entre los desafíos pendientes en este sector, se encuentran: fortalecimiento e integración de los sistemas de información; regularización de los montos y períodos, particularmente del bono; mejora del monitoreo y verificación del cumplimiento de corresponsabilidades de los hogares beneficiarios; afinamiento de la coordinación con las Secretarías de Educación y Salud y; mantenimiento de evaluaciones periódicas que permitan medir el impacto tras varios años de exposición

de los beneficiarios al programa. (Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, 2016)

El Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión en su Plan estratégico del 2014 -2018 social propone realizará el seguimiento de los indicadores y metas del sector a través del Sistema Único de Evaluación de Políticas Públicas Sociales (SUEPPS). Todo lo anterior con el fin de brindar información actualizada y precisa a los tomadores de decisiones. (Gabinete Sectorial de Desarrollo en Inclusión Social, 2017)

“En un país en donde existe un índice altísimo de analfabetismo, en donde la población no puede comprender por qué cambiar ciertos hábitos que nos hacen vulnerables a enfermedades, cuando un Gobierno no tiene tampoco la plena convicción de que el mejorar las condiciones de salud también va a revertirle en beneficios a todo nivel, cuando una empresa privada tampoco tiene la verdadera conciencia de que entre promover más la salud dentro de sus empleados le va a revertir en beneficios, entonces creo que nos hace falta”. *Informante 6*

“Yo creo que en el contexto también no podemos tener una visión monolítica ni homogénea, hay que reconocer la multiculturalidad y los diferentes canales de comunicación que los actores tienen en la igual toma de decisiones como en pasos descentralizados, como por ejemplo igual

las etnias, tenemos que saber utilizar las mediaciones como estrategias de negociación”. *Informante 5*

La SEDIS al 2020 pretende ser la institución que garantiza el desarrollo humano integral sostenible e inclusivo de los sectores vulnerables y el riesgo social reglando las políticas sociales y ejecutando programas y proyectos orientados a la reducción de la pobreza con articulación, participación, transparencia, eficacia y eficiencia para lograr una vida mejor con cuatro objetivos estratégicos. (SEDIS, 2017)

“El reto es como alcanzar la equidad, es decir, como logramos que los diferentes grupos sociales tengan el mismo acceso o similares opciones, oportunidades de acceso a los servicios de protección social que defina el marco legal o que defina el programa de protección social. El sistema de protección social por su razón de ser no puede contribuir a generar más inequidad de la que ya existe en Honduras”. *Informante 3*

## VI. Análisis de resultados

En el presente capítulo se discutirán los principales hallazgos de la investigación, de cómo ha venido evolucionando la Protección Social en Honduras en el periodo de 10 años (2007-2017).

En un primer momento, durante la revisión documental, en el tipo de referencias documentales identificadas puede observarse que la mayoría de los documentos son leyes. Como país se cuenta con un amplio marco legal, pero estas son leyes que en muchos de los casos no han logrado llevarse a cabo o se han logrado en alguna medida. Claro ejemplo de ello es la Ley integral de protección al adulto mayor y jubilados (2007) o la Ley Marco del Sistema de Protección Social, vigente desde el año 2015, pero hasta la fecha no se han logrado concretar las acciones que se plantean en las mismas.

Tal como lo mencionan los informantes claves: “Yo creo que se han dado pasos importantes desde el punto de vista legal, que le da el carácter de un derecho que tiene que ser garantizado”. *Informante 3*

“Hasta ahora se hizo ya una realidad, no una realidad en la práctica, pero por lo menos ya tenemos todo el marco legal que nos manda a hacer la protección social como un eje trazador de todas las políticas públicas de país”. *Informante 2*

“Prácticamente el tema de protección social es nada más una ley, entonces realmente no existe protección social”. *Informante 6*

Otro de los aspectos relevantes son los temas principales identificados dentro de los documentos encontrados, en donde sobresalen los que presentan los bienes y servicios sociales en contra posición con los documentos que hablan sobre Mecanismos de coordinación, Contraloría social, Administración pública e Interculturalidad.

Los últimos 4 años, 2014 – 2017, son los años en que más se han publicado documentos relacionados a la Protección social en el país. El año en el que más se encontraron publicaciones relacionados con la protección social fue el 2015.

Lo revelado por documentos y expertos consultados coincide con lo considerado por la UNICEF (2016), sobre el devenir de la protección social, entendida como las políticas y programas que buscan prevenir, reducir y eliminar las vulnerabilidades sociales y económicas que conducen a la pobreza y a las privaciones, lo cual está adquiriendo una relevancia creciente tanto en Honduras como en el ámbito internacional, en vista de su potencial para garantizar que la ciudadanía en situación de vulnerabilidad socioeconómica acceda a los servicios sociales y a fuentes de ingreso.

Para los entrevistados la protección social son las acciones públicas que se realizan de manera estructurada, coordinada, articulada para evitar que las personas caigan en situación de vulnerabilidad o pobreza; es un eje trazador de todas las políticas públicas.

La protección social se ha convertido un eje conceptual en el que se contemplan una variedad de medidas destinadas a construir sociedades más equitativas y donde se incluya a toda la población y no solo a grupos vulnerables de la sociedad y en donde prevalezca la justicia social. La protección social se debe encargar de asegurar a las personas el acceso no solo a la salud y la vivienda, sino también a la educación y otros servicios sociales.

Durante el periodo en estudio se concentra la atención en la pobreza en el país, se involucran actores nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales para la combatir la pobreza en el país. Comienzan a crearse ministerios responsables del combate a la pobreza y abordar el tema de la protección social en el país.

En enero del 2006, asume como presidente del Poder Ejecutivo de la República de Honduras Manuel Zelaya Rosales, quien se visualizaba como un político sensibilizado a los problemas sociales e interesado por la participación activa de la población hondureña. Durante su mandato se creó el Programa Red Solidaria (RS) que pertenecía al PRAF.

La Red Solidaria coordinaba administrativamente los programas sociales focalizados del país y a cargo de la primera dama. Esta se centró en las acciones de las áreas de salud, educación, nutrición e infraestructuras. El objetivo era asegurar la inversión y la provisión de servicios de calidad en salud y educación,

mejorar el acceso de la población pobre y vulnerable a los servicios sociales y aumentar su capital humano y sus capacidades laborales. (CEPAL, 2013)

A finales del año 2008, en el marco de la ERP, se aprobó la creación de la Secretaría de Desarrollo Social y Red Solidaria. En 2009, se crea la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social y la definición de sus competencias en materia social y reducción de la pobreza.

En este periodo se implementaron una serie de reformas con relación a los salarios y las políticas sociales, como ejemplos de sus acciones en la esfera laboral, se empezó a implementar el Programa de Protección de las Empleadas Domésticas, se logró extender el TPS para los hondureños viviendo en EUA.

El gasto público social como porcentaje del PIB en Honduras creció en un 1.8% de 2007 al 2010, disminuyendo ligeramente en comparación con la cifra de 2009.

El gasto social per cápita aumento durante ese período, pasando de 157 a 183 dólares. En términos fiscales, el gasto social también disminuyó, pasando su participación en el gasto público total del 54.3% al 51.9%. El gasto en seguridad social es extremadamente bajo e inferior al 1% del PIB; el gasto per cápita se mantuvo de 2007 a 2010 a 10 dólares, teniendo un aumento en el año 2008, llegando a los 13 dólares. (CEPAL, 2013)

En este periodo, luego de la revisión documental se encuentran contradicciones en cuanto a la participación de la comunidad y las intervenciones ofrecidas. Sin embargo, al revisar la cartera de servicios de la Red Solidaria se observa que

predominan las intervenciones sociales asistencialistas, bonos y transferencias, propiciando el paternalismo en lugar de intervenciones integrales como estrategias para el combate de la pobreza.

La Política de Protección Social (PSS) surge en Honduras, de la Mesa de Protección Social organizada a iniciativa presidencial en 2007. (OIT, 2012). Según lo menciona uno de los entrevistados, la implementación de la protección social en el país: “viene desde el periodo de Mel, en donde había una serie de estrategias.” *Informante 5*.

En este periodo se observó un componente de participación social, sustentada con la ley de participación ciudadana (publicada en 2006), en el quehacer de la protección social. En este punto cabe destacar además la gran recesión internacional de 2008 - 2009 y el golpe de Estado en 2009, eventos que afectaron gravemente la economía del país, lo cual representó un retroceso en el quehacer de la protección social.

En el año 2010, situado el gobierno del presidente Porfirio Lobo Sosa, se instala la Secretaría de Desarrollo Social, lo cual impulsa la institucionalidad y que tiene por objetivo fungir como la entidad del Poder Ejecutivo con facultades en materia social y reducción de la pobreza. En 2010 se lanzó un nuevo programa de transferencia monetaria condicionada, el Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición. Como su nombre indica, el programa entrega 10.000 lempiras anuales

para las familias que viven en situación de extrema pobreza a cambio de responsabilidades educativas, sanitarias y nutricionales. (CEPAL, 2013)

Para este momento se dan procesos de reordenamiento institucional. Cada vez se iba dando más relevancia al tema protección social en el país, al menos en el aspecto conceptual esto queda evidenciado; muestra de ello es la comparación en la revisión documental de publicaciones de documentos por los años del periodo anterior con este periodo de gobierno. Uno de los hitos más relevantes en este periodo es la aprobación por el Congreso Nacional de Honduras de la primera Política de Protección Social el 08 de marzo, 2012.

El 27 de enero de 2014, toma posesión de la presidencia de la República el abogado Juan Orlando Hernández, según el Plan estratégico de gobierno 2014-2018: Plan de Todos para una Vida Mejor, establece como prioridades de su gestión: la implementación de una política de protección social para la población más vulnerable; la promoción de la inversión y la generación de empleo; la devolución de la paz y la tranquilidad a la sociedad hondureña; y, la simplificación y modernización de la institucionalidad. (Presidencia de la República de Honduras, 2015)

En el marco de la Ley para Optimizar la Administración Pública decretada en enero de 2014, el Gobierno de este periodo en su plan propone crear la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG) y los Gabinetes Sectoriales (GS), y es así como las diferentes entidades del sector público, de

acuerdo con sus funciones se han agrupado en alguno de los Gabinetes Sectoriales.

Uno de ellos es el Gabinete de Desarrollo e Inclusión Social, el cual tuvo como objetivo: mejorar las condiciones de vida de la población, mediante la implementación de medidas orientadas a reducir el porcentaje de hogares en situación de pobreza y extrema pobreza; que incluyan la ampliación de la cobertura, con visión progresiva de universalidad, y la mejora de la calidad de los servicios de protección y seguridad social, educación, salud y vivienda. (Presidencia de la República de Honduras, 2015)

Es importante destacar que, durante este periodo, fueron los años en que hubo más publicaciones relacionadas al tema de Protección Social, sumando un 64% de los documentos consultados como se observa en el cuadro No. 3. En cuanto al marco legal, en este periodo fueron aprobadas varias leyes tales como la Política pública para el ejercicio de los derechos y la inclusión social de la población de Honduras con discapacidad, creación del IDECOAS, se suprime el IHNFA y se crea el DINAF, creación del “Programa Presidencial Crédito Solidario” que será conocido como “Tú banca solidaria”, entre otras.

El año en el que más se encontraron publicaciones relacionados con la protección social fue el 2015, a un año de haber comenzado su periodo de gobierno del entonces presidente abogado Juan Orlando Hernández; se puede considerar que la protección social era uno de los pilares de su política estatal. Muestra de ello

es que la mayoría de las publicaciones encontradas tienen como autoría al Gobierno de la República de Honduras, y momento en el cual fue creada y toma auge la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) y quien al año 2021 aún rige las políticas del país en el tema de protección social.

Uno de los hitos más importantes en este periodo, específicamente en el año 2015, es la aprobación de la Ley Marco del Sistema de Protección Social (LMSPS). Esto trajo consigo mucha polémica en diferentes sectores de la población y generó diversas opiniones en los actores de la sociedad. No obstante, de acuerdo con el informe mundial sobre la protección social de la OIT (2019), Honduras “aún no se han hecho efectivas determinadas disposiciones de la Ley de protección social de 2015 relativa a las asignaciones familiares. Por el momento, se ha establecido un marco de financiación obligatoria para las prestaciones de asistencia social” (p.277).

Mientras que el Gobierno menciona que la LMSPS se aprobó luego de un amplio proceso de discusión y concertación, los informantes claves mencionaron que “esta es una ley que dicho sea de paso es ilegítima e ilegal y es una ley que se aprobó en una forma vergonzosa por parte del Congreso”. Informante 6. “La debilidad de que fue una Ley que no fue debidamente consensuada en primer lugar, no todos los sectores participaron, en segundo lugar, que creo que toda Ley en este país que implica derechos y obligaciones de la comunidad y de las entidades estatales y no estatales, deberían ser debidamente socializadas, tampoco lo fue”. *Informante 2*

“La validación de cualquier documento legal, política, ley que no ha tenido esa participación social siempre va a ser una ley que no va a estar totalmente validada por la sociedad civil y al no estar validada no se empodera y obviamente va a seguir siendo en muchos casos una letra muerta que no se traduce en acciones concretas o que son asumida por la sociedad”. *Informante 3*

En general, la puesta en marcha de la LMSPS no ha podido darse de la manera deseable, muestra de ello es que las leyes complementarias a esta ley no se han logrado ni siquiera concluir y por lo tanto ese es un vacío que habrá que cubrir para fortalecer dicha ley. Cabe mencionar, que la Política de Protección Social de este periodo de gobierno (2014-2018), es una copia exacta de la política del gobierno anterior, que dicho sea de paso no tuvo evidencias de que hayan logrado avances en el tema protección social en el país.

Al analizar el catálogo de bienes y servicios de protección social para el 2016 se puede observar que la mayor inversión se hizo en transferencias monetarias y no monetarias condicionadas con su programa insigne: “Bono Vida Mejor”, en donde sigue resaltando el aspecto asistencialista de este gobierno sin verdaderas estrategias que logren el desarrollo de las comunidades, con niveles de pobreza que persiste con el paso del tiempo.

En el contexto social 2007-2017 de la protección social en el país, el problema más grave de Honduras ha sido sin duda alguna: la pobreza, problema profundo

y estructural que, durante el último decenio, con los llamados ajustes de la economía, se ha agravado cada vez más, aumentando el número de excluidos.

El GDIS presenta algunos de los principales problemas detectados en cuanto a la reducción de la pobreza: falta estrategias de desarrollo económico y social sostenibles; programas sociales con débil focalización y muy limitado impacto; falta de políticas públicas y programas que aborden de manera integral y sostenible la problemática que viven los grupos poblacionales en riesgo social; familias con necesidades básicas insatisfechas; pocos programas de generación de empleo y desarrollo de capital humano; programas de inversión social y fomento de la competitividad en zonas pobres con bajo nivel de ejecución. (Gabinete Sectorial de Desarrollo en Inclusión Social, 2017)

Tal como lo menciona uno de los informantes: “lo que mantiene al sistema de protección social de Honduras en el lugar en el que esta es la pobreza, porque no podemos desconectar la pobreza como elemento que condiciona toda la protección social del país, estamos en un momento bastante atrás en lo que están haciendo incluso los propios países de América Latina y además estamos haciendo cosas que se hacen más por moda que por necesidad”. *Informante 1*

La exclusión social suele ser abordada a través de políticas y programas dirigidos al combate de la pobreza, aislándola de las condiciones que la producen, con respuestas y estrategias focalizadas en los más pobres y no en la pobreza como

tal. (Secretaría de Estado en los Despachos de Justicia y Derechos Humanos, 2013)

Honduras es uno de los países más pobres del mundo y este flagelo cada vez se va profundizando más, tal como lo menciona la literatura la cantidad de hogares pobres va en aumento; cabe destacar además que la pobreza es mayor en el área rural del país. La situación social en el país está caracterizada además de los altos niveles de pobreza por dificultades de empleo para los hondureños lo que debilita aún más la economía del país.

Entre los principales problemas identificados en el ámbito laboral podemos destacar el desempleo, la concentración del crecimiento del empleo en sectores de baja productividad, empleos informales que suelen ser empleos precarios, altos grados de subempleo especialmente en el área rural, con trabajadores desprotegidos de la seguridad social o sin los beneficios de la legislación laboral, producto de la ausencia o mal funcionamiento de las instituciones y políticas del mercado de trabajo, limitaciones a la formación de capital humano.

Algunos reportes internacionales sobre empleo en Honduras lo mencionan: el país carece de una política nacional de empleo definida, global, con objetivos claros, recursos e instrumentos para alcanzarlos. Aun así, se han puesto en ejecución múltiples iniciativas, generalmente, incoherentes y desintegradas, financiadas principalmente mediante préstamos y otras modalidades de la cooperación internacional, que bosquejan una política de empleo implícita o, de

hecho. No obstante, los fondos relacionados estrictamente con objetivos de empleo han sido limitados, sujetos a los vaivenes políticos y con poco impacto en población trabajadora beneficiada. Los programas han sido débilmente evaluados; por lo general, con evaluaciones administrativas. (OIT, 2013)

Por lo que uno de los informantes menciona: “el mismo Gobierno tiene que dar las facilidades para que haya inversión en el país, tanto nacional como extranjera, procurar que venga inversión extranjera para poder generar empleo, la generación de empleo es clave para poder dar protección social a todos los hondureños”. *Informante 4*

El tema laboral, tal como lo menciona la bibliografía consultada y los entrevistados, ha tenido retrocesos, refiriéndose específicamente a la aprobación de leyes que han venido a precarizar aún más el tema del trabajo en el país, muestra de ello es la aprobación de la Ley del empleo por hora, que si bien es cierto es probable que tengamos más gente empleada, pero es más gente empleada con menos derechos y con menor dignidad en el trabajo, lejos de ser una solución a este problema del trabajo como una parte fundamental de la protección social ha venido a disminuirla. Es urgente que el Estado implemente medidas efectivas para la reducción de la tasa de desempleo.

Los países sin gente educada y sana, vale decir con baja inversión social, no pueden introducir conocimiento y progreso tecnológico en sus procesos productivos, fuente primordial de ganancias de productividad. A su vez, una

mayor productividad permite alcanzar mayores niveles de competitividad en el mercado global. Ello produce un efecto dinamizador del crecimiento económico, del empleo y del nivel de vida de las personas. (UNICEF, 2015)

Al poder observar, analizar los diferentes documentos que nos muestran indicadores de pobreza, salud, educación y acceso a servicios básicos en el país, queda evidenciado que Honduras no ha tenido suficientes avances para mejorar los niveles de vida de su población. Tomando en cuenta este contexto social, se interpreta que las políticas vigentes no han logrado los resultados esperados para la población más vulnerable. (OIT, 2017)

En el tema de gasto o inversión social, se conoce que, en Honduras a través del tiempo, el desarrollo económico ha sido limitado, y, además, que una de las causas principales es la conducción que se le ha dado a las políticas públicas. Esta situación obviamente ha redundado en la poca inversión social. Acorde a lo expresado en el informe de ICEFI (2015) sobre las medidas aplicadas en el marco del proceso de consolidación fiscal han tenido un alto costo social, ya que los ingresos públicos aumentaron por medio de la tributación indirecta, altamente regresiva; el gasto se redujo mediante el sacrificio de la inversión pública y el gasto en salud y educación. También se ha incrementado el desempleo. La estrategia del Gobierno no parece tomar en cuenta las necesidades de la sociedad hondureña, pues se ha observado que el gasto público priorizado es el

de defensa y seguridad, en detrimento del gasto social y en infraestructura. (ICEFI, 2015)

Por razones sociales, económicas y políticas Honduras necesita elevar significativamente su nivel de gasto en inversión social e infraestructura. Parece necesario repensar las estrategias fiscales que se han seguido hasta ahora. Sin duda, esfuerzos de la magnitud que se plantean no pueden ser simplemente el resultado de las acciones de un gobierno. Se necesitan políticas de mediano plazo que podríamos llamar “políticas de Estado” dirigidas a alcanzar metas ambiciosas pero realistas. (PNUD, 2010)

Uno de los informantes opina: “El gran reto es que se definan recursos financieros para garantizar el sistema de protección social”. Informante 3. Retomando a Díaz & Marín (2017), gran parte de los esfuerzos del Gobierno destinados a asistencia social no han tenido los efectos deseados en la reducción de la pobreza.

Si bien es cierto que ha habido una creciente inversión social, los últimos gobiernos han centrado la política social en transferencias monetarias condicionadas dejando de un lado las verdaderas necesidades de la población hondureña, como la creación de fuentes de empleo o la inversión en salud y educación, para lograr una verdadera protección social.

Un marco jurídico claro y sólido es necesario para que la protección social pueda desarrollarse. Esto debería garantizar tanto la estabilidad como el reconocimiento de los beneficiarios como titulares de los derechos. Es necesario fundamentar

con marcos jurídicos robustos que establezcan claramente los derechos y las obligaciones de los diferentes actores, especialmente las de los grupos más desfavorecidos y vulnerables.

Ayuda además a garantizar, de cierta manera, a que haya una responsabilidad que permanezca con el tiempo por parte de las autoridades estatales, independientemente de los cambios de gobierno, transparencia en los procesos, definición de los roles de los actores, sostenibilidad financiera, a una adecuada veeduría social, entre otros.

Es claro que como país se cuenta con un marco legal extenso; los gobiernos, y principalmente el último, se han enfocado en ampliar la legislación referente a la protección social. Honduras ha hecho grandes esfuerzos y sería el momento para ejecutar acciones con un impacto a corto y mediano plazo. En este punto coinciden la revisión documental y la opinión de los informantes.

Dicho lo anterior cabe resaltar que la garantía del cumplimiento esta aun en tela de juicio, y que mientras la población no exija el cumplimiento de estas, la protección social no podrá ser una realidad en el país. Otro aspecto importante es el hecho de que algunas de las leyes aprobadas han venido a poner en precario la protección social de los hondureños, ejemplo de ello es la aprobación de la Ley de Empleo por Hora.

Los actores sociales son aquellos individuos que desde el campo político, económico, social y cultural desarrollan propuestas que promuevan y activen la

protección social. El rol que juegan los actores en el desarrollo de la protección social no debería de ser desarrollo de acciones individuales sino más bien la conjugación de estas dentro de un sistema de negociación permanente entre los diversos actores que forman una sociedad.

Fernando Barreiro, habla de tres categorías de actores: los ligados a la toma de decisiones (político-institucionales), los ligados a la acción sobre el terreno (la población y todas las expresiones activas) y los ligados a técnicas particulares (expertos profesionales). Las lógicas de estos actores potencian o diluyen las expresiones del desarrollo. (Flasco Ecuador, s.f.)

Se reconoce que otros tres grandes actores, además del Estado, el mercado, las familias y las organizaciones sociales y comunitarias, son también proveedores de bienestar y protección social y que un sistema integral de protección tiene que tomar en cuenta sus interacciones. Sin embargo, la responsabilidad primaria de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales recae sobre el Estado. (ONU, 2011)

El papel más importante para asegurar una verdadera protección social es el del Estado; el Estado es el garante, entendiendo que la protección social es un derecho y no un privilegio, establecido en el artículo 142 de la Constitución de la República de Honduras en donde responsabiliza al Estado a ejercer esta función; cumple un rol rector y de conducción de la protección social, todo esto acompañado de una adecuada rendición de cuentas a la población a la que se

debe. En tal sentido, el Estado de Honduras es un Estado benefactor, y en este punto tanto los documento como los informantes clave coinciden.

El compromiso de garantizar la protección social debe desarrollarse en colaboración con otros actores dentro de la sociedad, tales como: el ciudadano asumiendo sus responsabilidades, de empoderamiento, conocimiento de sus obligaciones, protagonistas de la construcción. En Honduras esa es una de las grandes debilidades, la pasividad de sus habitantes en la exigencia de sus derechos, en verse como un socio de acción con un cambio de comportamiento cultural y no solamente un receptor de benéficos y en asumir su responsabilidad en la construcción de una sociedad socialmente justa.

En lo que respecta a la participación ciudadana se identifican 17 países en los que se establecen criterios y mecanismos de participación claros y transparentes. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Perú Uruguay y Venezuela, y los 5 países del Caribe pertenecen a este grupo. (BID, 2015)

Es importante recalcar el papel que la empresa privada juega en la sostenibilidad financiera de la protección social. La empresa en general contribuye a la generación de riqueza, es la mayor generadora de empleo para el país, además la empresa socialmente responsable contribuye a mejorar las condiciones de vida de la comunidad en la que se encuentra. En este sentido, es sustancial que la

empresa privada cumpla a cabalidad con la obligación tributaria como parte de la responsabilidad social empresarial.

Además, el país debe reducir las exoneraciones fiscales. De acuerdo con algunos estudios estas exoneraciones representan entre el 5% y 7% del PIB. Por otra parte, la reducción de la evasión fiscal también ayudará a liberar recursos. La ventaja de estas medidas es que podrán financiar gasto recurrente. Esto requiere un fortalecimiento de la administración tributaria, que ha tenido avances y retrocesos en los años recientes. (Pino & Cid, 2017)

La sociedad, como colectividad, comparte contextos, características e intereses en común por lo que el camino a seguir debería ir enfocado hacia los mismos objetivos de transformación social para el bienestar del Estado al que pertenecen. Por ello que la participación de la sociedad civil es fundamental en procesos de creación y validación de políticas públicas, financiamiento, legal y veeduría.

Algo que se ha ido fortaleciendo en este periodo de estudio es la participación de la sociedad civil en procesos de elaboración de documentos normativos, como ser la creación de la Política de Protección social o la Ley Marco del Sistema de Protección Social, esto al menos en la opinión de las instituciones gubernamentales responsables de la conducción de creación de las mismas; al respecto opina uno de los informantes: “La validación de cualquier documento legal, política, ley que no ha tenido esa participación social siempre va a ser una ley que no va a estar totalmente validada por la sociedad civil y al no estar

validada no se empodera y obviamente va a seguir siendo en muchos casos una letra muerta que no se traduce en acciones concretas o que son asumida por la sociedad". *Informante 3*

Posterior a lo ocurrido en el año 2009, han surgido grupos de la sociedad civil que reclaman sobre actos de corrupción y de alguna manera han puesto en la mesa de discusión las exigencias sociales. Sin embargo, este tema de la organización y participación de la sociedad civil organizada es un tema que está muy atrasado aun en el país con limitados recursos para asumir la responsabilidad. Ello contrasta con lo descrito en el informe mundial sobre protección social 2017-2019, que menciona la necesidad de aunar esfuerzos concertados de los diferentes actores para dar lugar a un diálogo social, y lograr avances viables sostenibles en torno al logro de los objetivos de desarrollo sostenible relativos a la protección social.

La presencia de Organizaciones no Gubernamentales en el país es fundamental para la protección de derechos de poblaciones específicas, tanto con su apoyo técnico como financiero; la dificultad encontrada con este actor de la protección social, según las fuentes revisadas es que muchas de estas organizaciones traen propias agendas en detrimento de las prioridades del país. Según lo dicho por los informantes clave la credibilidad de las ONG en el país es débil.

Un estudio de la CEPAL (2017) da a conocer los resultados del estudio de Ocampo y Gómez-Arteaga (2016) que construyeron un índice multidimensional

de protección social. De acuerdo con dicho índice, Honduras aparece dentro del grupo de países con “protección social limitada” y en el último lugar de América Latina. (Pino & Cid, 2017)

Ante este panorama, es urgente fortalecer la gobernanza y la gobernabilidad. La baja calidad de las instituciones gubernamentales sería una de las causas de los deficientes resultados de desarrollo de país. En este sentido hay consenso tanto en la opinión de los informantes como la bibliografía consultada, por lo que es uno de los aspectos más relevantes para lograr la protección social; así lo denota una revisión de la clasificación de Honduras en diversos aspectos que aparecen en los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad sugiere importantes retos institucionales. Por ejemplo, Honduras se ubica en el cuartil más bajo del mundo en las áreas de control de la corrupción, estado de derecho y eficacia de gobierno, y por debajo del promedio en las áreas de estabilidad política, participación y rendición de cuentas, y calidad regulatoria. (Grupo Banco Mundial, 2016)

Pudiendo observar lo planteado en la Visión de País y Plan de Nación sobre el deterioro del clima de gobernabilidad del sistema sociopolítico hondureño, vinculado a los escasos avances logrados en materia de construcción de ciudadanía, se encuentra asociado al persistente problema de pobreza y a la escasa materialización de logros de Programas, Proyectos y/o Estrategias e instituciones explícitamente generadas para enfrentar los problemas

generalizados de pobreza humana. (Gobierno de la República de Honduras, 2010)

El Consejo de Derechos Humanos, ha definido los atributos esenciales de la buena gobernanza, a saber, transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas, participación y capacidad de respuesta (a las necesidades de la población). Para lograr una verdadera gobernanza se requiere reforzar procesos de diálogo y generación de consensos, innovación en la inclusión de actores y la participación inclusiva que potencien el aumento de conocimiento por parte de la ciudadanía. (Naciones Unidas)

La protección social de una manera u otra se ha venido dando en el país, sin embargo, es evidente la gran dispersión de programas que brindan protección social a la población hondureña, lo que entorpece los esfuerzos de los gobiernos para la prestación de servicios en materia de protección social y en la continuidad de estos. Como lo menciona la bibliografía consultada, en Honduras las debilidades son la dispersión y compartimentación de las intervenciones, muchas con muy poco alcance, y la discontinuidad del apoyo político a las intervenciones, en función de cada gobierno. (UNICEF, 2016)

Será un reto lograr estructurar las acciones de forma tal que los proyectos vengan a reforzar componentes separados, así como lograr apoyar en la institucionalización de un sistema amplio, y de esta forma generar sinergias entre

la cooperación, los proyectos y el funcionamiento del sistema para el desarrollo. (OIT, 2010)

Durante todo el periodo de estudio los gobiernos, a través de su política social, se han valido de la asistencia social, llamada transferencias y bonos, en detrimento de un enfoque integral para la protección social de sus habitantes. Para la cobertura de estas transferencias, los programas han necesitado utilizar recursos externos, que los gobiernos obtienen a través de contratos de préstamos. Como se sabe, la asistencia social solo es exitosa en la protección de las personas cuando es acompañada por inversiones sociales en sectores tales como educación, salud, alimentación, vivienda y empleo. (ICEFI, 2016)

Esto descrito se corrobora en los datos generados por la Encuestas Permanentes de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), que registran datos relacionados con los ingresos obtenidos por los hogares, incluyendo transferencias y bonos otorgados por el gobierno se concluye que la cobertura de estos programas no es tan amplia y, en algunos casos, podría estar mal focalizada. (ICEFI, 2017)

La ineficiencia en los mecanismos de selección de beneficiarios podría deberse a la utilización de indicadores sistémicos, utilización de cuotas fijas por ubicación geográfica, que exista o no apoyo de la autoridad local, decisiones políticas, entre otras; y lo peor es la falta de políticas complementarias, lo que redundo en algunos casos en que estos beneficios sean obtenidos por hogares que no se

encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad quedando excluidas familias que deberían ser beneficiadas.

En este contexto, y tomando en cuenta las fuentes de información, pareciera que a pesar de la inversión que se ha hecho en asistencia social no se ha logrado aumentar el poder adquisitivo de las personas ni la generación de empleo, ni en la reducción de la pobreza y por ende en el mejoramiento de la protección social en general en el país. Por este motivo entra en controversia la garantía de la verdadera efectividad de este tipo de programas para la reducción de pobreza.

Otro de los desafíos para el fortalecimiento de la protección social es la verdadera implementación del piso de Protección Social como una medida paliativa y temporal ante una situación de pobreza. Siento esta una medida temporal, volvemos al tema de las políticas complementarias, como por ejemplo la de generación de empleo que aún no existen en el país. Si bien es cierto que, en la actual Política de Protección Social, implícitamente, y la LMSPS, explícitamente, se aborda el tema del Piso de Protección Social, se sigue apostando por un modelo asistencialista.

Brindar una protección social universal por medio de sistemas contributivos y no contributivos articulados entre sí y diseñados desde un prisma ciudadano e inclusivo es un objetivo realista que se debe perseguir. (ONU, 2011). Honduras tiene una larga historia de programas de protección social, no contributivos, con más antigüedad y, contributivos. Actualmente es la Secretaría de Desarrollo e

Inclusión Social la institución rectora de la Política Social d2.5. y quien se encarga directamente de la Protección social no contributiva. La Protección social contributiva en Honduras funciona bajo la supervisión de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, y existen cinco regímenes: IHSS, INPREMA, INJUPEMP, IPM e INPREUNAH.

Los informantes tienen una opinión similar a este respecto; uno de ellos menciona: “Actualmente la protección social es demasiado débil porque la mayor parte de la población no está protegida.” Informante 4. Tal como se reconoce, en Honduras hay una insatisfacción de los Derechos Humanos, sobre todo en accesibilidad a empleo, accesibilidad a salud, educación, seguridad, accesos a bienes y servicios y otros relacionados al tema de la pobreza.

Esta insatisfacción es de importancia ser tomada en cuenta, ya que la plena ciudadanía, a su vez, tiene una relación muy fuerte con la cohesión social y el sentido de pertenencia, y constituye el fundamento de la vida democrática. Como se observa en los países que cuentan con Estados de bienestar desarrollados, la dialéctica virtuosa entre la construcción de pactos sociales entre actores diversos, el manejo negociado de los conflictos, la expansión de derechos sociales y el sentido de pertenencia constituyen la gran palanca de la cohesión social. (CEPAL, 2019)

A pesar de los beneficios evidentes de una intención de política integral coordinada, rara vez se aplica este concepto en la práctica gubernamental,

prevalece en Honduras diseños sectoriales que no promueven la coordinación, y que, de hecho, generalmente la impiden. Cada sector cuenta con sus propias metas y objetivos, espacios geográficos prioritarios, grupos de interés y de presión, y mecanismos de intervención que no necesariamente coinciden con los otros. (Gobierno de la República de Honduras, 2010)

La participación de actores locales, institucionales, públicos, privados, en la implementación y operación de estrategias de protección social debería realizarse de manera conjunta y articulada. Lo que sucede en Honduras es que no se están logrando consensos o pactos sociales que garanticen el acceso universal a la protección social.

De igual manera hablando de corresponsabilidad, en el país no se están asumiendo las responsabilidades que le corresponden a cada uno de los actores. Desde el gobierno que no genera las condiciones necesarias para una verdadera protección social, hasta un ciudadano que no es capaz de empoderarse de sus obligaciones. A la luz de lo anterior, se dice que es imprescindible un consenso político y social, además del rescate de experiencias exitosas en política social que afinen el modelo y los instrumentos de implementación de la protección social; siendo importante tener instancias de coordinación en todo nivel: político, técnico y operativo. (CEPAL, 2019)

Empero a la mayor inversión en protección social registrada durante la última década, la informalidad, la desigualdad y la pobreza se mantienen altas en

Honduras, y el país no ha logrado un crecimiento inclusivo. El sistema de protección social en conjunto no está funcionando de manera efectiva. El diseño de la protección social, junto con el funcionamiento de las instituciones asociadas, tiene un problema de naturaleza social y otro de naturaleza económica. Mantener la estructura actual podría tener consecuencias sociales perjudiciales para el bienestar de las personas y secuelas económicas que evitarían que el país crezca y genere un desarrollo inclusivo a la velocidad en que debería hacerlo. (PNUD, 2021)

Las políticas públicas deben crear el vínculo entre la voluntad política y el otorgamiento de garantías jurídicas, institucionales y financieras explicativas, y el acuerdo entre los diferentes actores de la sociedad logrando con ello la reducción de las desigualdades sociales, la construcción de ciudadanía y el establecimiento de políticas de protección social más inclusivas.

## **VII. Conclusiones**

1. A pesar de las grandes inversiones que se han hecho en el país en materia social no se ha logrado trascender del enfoque asistencialista. De 2007 a 2017 han pasado tres periodos de gobierno y en cada uno de ellos se siguen primando las trasferencias monetarias y no monetarias y no en programas que logren el desarrollo de competencias en las personas. Pese a las acciones y esfuerzos implementados por los gobiernos no se han logrado prevenir, reducir o eliminar las vulnerabilidades sociales y por ende superar la pobreza en Honduras por lo que se deben tomar acciones inmediatas en cuanto a políticas públicas para fortalecer sus sistemas de protección social.
2. En Honduras, ha habido avances importantes en materia social; los principales identificados son, en primer lugar: se dispone de un amplio marco legal, captado con mayor frecuencia en los últimos 4 años del periodo de estudio, el hito más importante en este sentido es la aprobación de la Ley Marco del Sistema de Protección Social, pero que en gran medida no se ha logrado la garantía de su cumplimiento; en segundo lugar: el país está encaminado en conformar sistemas articulados de protección social. Se han logrado algunos avances en este punto, tales como la identificación y vinculación interinstitucional a través del Gabinete Sectorial

de Desarrollo e Inclusión Social y su Secretaría insigne, la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social, esto con el fin articular esfuerzos y con esto evitar la duplicidad de esfuerzos y la transposición de funciones.

3. Según el índice multidimensional de protección social, Honduras aparece dentro del grupo de países con “protección social limitada” y en el último lugar de América Latina. Persisten grandes desafíos en materia del fortalecimiento de la protección social, los principales encontrados: débil gobernanza y gobernabilidad; dispersión de intervenciones en materia social; programas mal enfocados en la selección de beneficiarios; falta de políticas complementarias como por ejemplo de empleo, salud y educación; no hay garantía del Piso de Protección Social; mínima cantidad de la población afiliada a algún régimen de Protección Social, contributivo o no contributivo; persiste la insatisfacción de derechos por parte de la población; poca coordinación entre actores; falta de empoderamiento, exigencia de cumplimiento de sus derechos y corresponsabilidad para cumplir con sus deberes por parte de la población; empresa privada sin verdadera responsabilidad social empresarial; ONG´s con sus propias agendas de trabajo sin muchas veces primar las verdaderas necesidades del país.

4. El presupuesto del sector público asignado a gasto social es insuficiente.  
El gobierno que quiera brindar una verdadera protección social debe estar dispuesto a priorizar el gasto en inversión social, con recursos financieros adecuados y suficientes, esto con el debido escrutinio público y la participación ciudadana tanto en la elaboración, asignación y ejecución de un presupuesto, acorde a las necesidades en materia social del país si su meta es realizar un cambio significativo y medible en la vida de sus ciudadanos que se encuentran en vulnerabilidad social.
  
5. En Honduras, para la construcción de sistemas integrados de protección social, es necesario en primer lugar el fortalecimiento institucional, seguidamente, es preciso armonizar las intervenciones con todos los actores sociales, potenciando habilidades y capacidades individuales y colectivas, en aras de lograr la verdadera protección social.

## **VIII. Recomendaciones**

Al gobierno:

- Fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional para asegurar el éxito en la implementación de políticas de protección social, dejando de un lado los intereses personales y buscando siempre el beneficio de la población hondureña.
- Impulsar la creación de una política integral de empleo, lo cual permita contribuir a la disminución de la pobreza, primando siempre el bienestar de los ciudadanos hondureños.
- Reforzar los sistemas de protección social, con la inclusión de todos los actores de la sociedad.

Al Posgrado en Salud Pública:

- Llevar a cabo investigaciones en la línea de la protección social en el país: identificando roles protagónicos inclusivos, aportes institucionales y de la sociedad en la implementación de procesos ligados a la protección, que trascienden más allá de la beneficencia, y la protección social en salud.

## IX. Bibliografía

- Acosta, L. (2015). Bien Común e Interculturalidad: Claves al Desarrollo de los Tolupanes de la Montaña de la Flor. *Perspectivas del Desarrollo*, 21-41. Obtenido de <https://www.lamjol.info/index.php/RPDD/article/view/2448>
- Acuña, C., Marin, N., Mendoza, A., Emmerick, I. C., Luiza, V. L., & Azeredo, T. B. (2014). Determinantes sociales de la exclusión a los servicios de salud y a medicamentos en tres países de América Central. *Rev Panam Salud Pública*, 32, 128–135. Obtenido de <https://scielosp.org/pdf/rpsp/2014.v35n2/128-135>
- Aguirre, J. C., & Jaramillo, .. L. (2015). El papel de la descripción en la investigación cualitativa. *Cinta moebio*. Obtenido de [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0717-554X2015000200006](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-554X2015000200006)
- Amnistía Internacional. (s.f.). *www.amnistiacatalunya.org*. Obtenido de <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/es/historia/dh-caracteristicas.html>
- Banco Mundial. (Marzo de 2016). *Grupo Banco Mundial*. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/topic/socialprotection/overview#1>
- BID. (2015). *Cambios en la institucionalidad de la política de protección social en América Latina y el Caribe: avances y nuevos desafíos*. Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13873/cambios-en-la-institucionalidad-de-la-politica-de-proteccion-social-en-america>
- Bueso, F. D. (2007). El estado actual de los derechos fundamentales en Honduras. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades.*, 9, 118-126. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/282/28291711.pdf>
- Carmenate-Milián, L., Dany Herrera-Ramos, A., & Ramos-Cáceres. (2016). Situación del Sistema de Salud en Honduras y el Nuevo Modelo de Salud Propuesto. *iMedPub Journals*, Vol. 12 No. 4: 10. doi:10.3823/1333
- Carmenate-Milián, L., Herrera-Ramos, A., & Ramos-Cáceres, D. (30 de Diciembre de 2016). Situación del Sistema de Salud en Honduras y el Nuevo Modelo de Salud Propuesto. *iMedPub Journals*, 12, 1-10. Obtenido de <http://www.archivosdemedicina.com/medicina-de-familia/situacin-del-sistema-de-salud-en-honduras-y-el-nuevo-modelo-de-salud-propuesto.pdf>
- Cecchini, S. (2016). Protección social con enfoque de derechos para la América Latina del siglo XXI. *OPERA*, 18, 11-33. doi:<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/4533/5208>

- Cecchini, S. (2016). Protección social con enfoque de derechos para la América Latina del siglo XXI. *OPERA*, 11-33.  
doi:<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/4533/5208>
- Centro de Investigación en Economía y Política. (2013). *Honduras desde el golpe: Resultados económicos y sociales*. Obtenido de <http://cepr.net/documents/publications/Honduras-2013-11-ESPANOL.pdf>
- CEPAL. (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2686/S2006536\\_es.pdf?sequence=2](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2686/S2006536_es.pdf?sequence=2)
- CEPAL. (Mayo de 2009). *books.google.hn*. Obtenido de <https://books.google.hn/books?id=lq77GyB0hsIC&printsec=frontcover&dq=hacia+la+universalidad+y+eficiencia:+el+financiamiento+de+la+proteccion+social+en+países+pobres+y+desiguales&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiFv5D1tcngAhWpwFkKHbpvCVUQ6AEIJA#v=onepage&q=hacia%20>
- CEPAL. (2010). *Envejecimiento en América Latina, sistema de pensiones y protección social integral*. Santiago de Chile. Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2578/S1000741\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2578/S1000741_es.pdf)
- CEPAL. (Febrero de 2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Honduras*. Obtenido de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4069/S2013128\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4069/S2013128_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- CEPAL. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Honduras*. Santiago de Chile. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4069-sistemas-proteccion-social-america-latina-caribe-honduras>
- CEPAL. (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. (S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez, & C. Rosse, Edits.) Santiago: CEPAL. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>
- CEPAL. (Agosto de 2017). Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina. 7-33. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42041-revista-cepal-122>
- CEPAL. (2019). *Protección social universal en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. doi:ISBN: 978-92-1-047952-3
- Cohen, E., Franco, R., & Villatoro, P. (2006). Transferencias con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana. Obtenido de <file:///C:/Users/Marcella%20Gir%C3%B3n/Downloads/PRAF.pdf>

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos México. (Abril de 2012). Obtenido de <http://justiciaygenero.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/PIDESC.pdf>
- Congreso Nacional República de Honduras. (2 de julio de 2015). Ley marco del sistema de protección social. Tegucigapa. Obtenido de [https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley\\_Marco\\_del\\_Sistema\\_de\\_Proteccion\\_Social.pdf](https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley_Marco_del_Sistema_de_Proteccion_Social.pdf)
- DINAFROH. (2015). Manual de funciones generales y específicas. . Tegucigalpa , Honduras. Obtenido de <https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/D.3%20Manual%20de%20Funciones%20-%20Dinafroh.pdf>
- Flasco Ecuador. (s.f.). *Actores sociales y su participación en el desarrollo local*. Obtenido de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=6222>
- FOSDEH. (Julio de 2007). *www.fosdeh.com*. Obtenido de Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras, Realidad Nacional: Adios, sin despedidas al ERP.: [https://fosdeh.com/wp-content/uploads/2020/08/2007\\_fosdeh\\_realidad\\_nacional\\_11.pdf](https://fosdeh.com/wp-content/uploads/2020/08/2007_fosdeh_realidad_nacional_11.pdf)
- Franco, R. (2008). *Protección Social en Honduras: El Papel de los Programas de Transferencias Condicionadas: PRAF I, II y III*. São Paulo. Obtenido de [http://www.plataformademocratica.org/PDF/Publicacao\\_223\\_em\\_07\\_05\\_2008\\_10\\_42\\_36.pdf](http://www.plataformademocratica.org/PDF/Publicacao_223_em_07_05_2008_10_42_36.pdf)
- Franco, R. (2008). *Protección Social en Honduras: El Papel de los Programas de Transferencias Condicionadas: PRAF I, II y III*. São Paulo: iFHC/CIEPLAN. Obtenido de [http://www.plataformademocratica.org/PDF/Publicacao\\_223\\_em\\_07\\_05\\_2008\\_10\\_42\\_36.pdf](http://www.plataformademocratica.org/PDF/Publicacao_223_em_07_05_2008_10_42_36.pdf)
- Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social. (2015). *Informe ejecutivo de logros 2015*. Tegucigalpa. Obtenido de [https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/documentos\\_2016/Logros\\_2015\\_SEDIS.pdf](https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/documentos_2016/Logros_2015_SEDIS.pdf)
- Gabinete Sectorial de Desarrollo en Inclusión Social. (Enero de 2017). Plan estratégico del Gabinete Sectorial de Desarrollo en Inclusión social 2014-2017. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/PEI%20GABINETE%20ENERO%202017.pdf>
- García, Y. M. (2015). LA SEGURIDAD SOCIAL EN HONDURAS: ACTORES SOCIOPOLÍTICOS, INSTITUCIONALES Y RAÍCES HISTÓRICAS DE SU CRISIS. Tegucigalpa, Honduras: Guaymuras. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15248437025>

- Gobierno de la República de Honduras. (09 de Septiembre de 2015). Decreto Ejecutivo Número PCM-041-2015. Reforma artículo 3 Decreto Ejecutivo PCM-003-2014. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de [https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/documentos\\_2016/DECRETO%20EJECUTIVO%20NUMERO%20PCM-041-2015%20-%20JUVENTUD.pdf](https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/documentos_2016/DECRETO%20EJECUTIVO%20NUMERO%20PCM-041-2015%20-%20JUVENTUD.pdf)
- Gobierno de la República de Honduras. (12 de Marzo de 2013). Decreto Ejecutivo Número PCM-003-2013. Aprobar la Política pública y plan nacional de acción en derechos humanos. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <http://www.sdhjgd.gob.hn/biblioteca-virtual/documentos-de-interes/25-decreto-ejecutivo-no-pcm-003-2013-aprobacion-de-la-politica-publica-y-plan-nacional-de-accion-en-ddhh/file>
- Gobierno de la República de Honduras. (21 de Julio de 2007). Decreto No. 199-2006: Ley integral de protección al adulto mayor y jubilados. Tegucigalpa , Honduras. Obtenido de <https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/Ley%20Integral%20de%20Proteccion%20al%20Adulto%20Mayor%20y%20Jubilados%20%28actualizada-07%29.pdf>
- Gobierno de la República de Honduras. (08 de Junio de 2009). Decreto No. 67-2009: reforma artículo 1 y 2 de la Ley de apoyo financiero para los sectores productivos de Honduras. Tegucigalpa , Honduras. Obtenido de <https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/Ley%20de%20Apoyo%20Financiero%20para%20los%20Sectores%20Productivos%20de%20Honduras%20%2809%29.pdf>
- Gobierno de la República de Honduras. (Enero de 2010). República de Honduras: Visión de País 2010 – 2038 y Plan de Nación 2010- 2022. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/vision-de-pais-2010-2038-y-plan-de-nacion-2010-2022-de-honduras>
- Gobierno de la República de Honduras. (21 de Agosto de 2010). Decreto No. 107-2010. Ley de ingresos complementarios en zonas Rurales y urbanas marginales. Tegucigalpa , Honduras. Obtenido de <https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/Decreto%20107-2010%20-%20Ley%20de%20Ingresos%20Complementarios.pdf>
- Gobierno de la República de Honduras. (16 de Junio de 2010). Decreto No. 54-2010. Decreta ley del vaso de leche para el fortalecimiento de la merienda escolar. Obtenido de <https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/Decreto%20054-2010%20-%20Ley%20del%20Vaso%20de%20Leche.pdf> .
- Gobierno de la República de Honduras. (2010). Plan de Gobierno 2010-2014. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <https://extranet.who.int/nutrition/gina/sites/default/files/HON%20Plan%20de%20Gobierno%202010-2014.pdf>

- Gobierno de la República de Honduras. (Enero de 2010). Visión de País 2010 – 2038 y Plan de Nación 2010- 2022. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/lc\\_10.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/lc_10.pdf)
- Gobierno de la República de Honduras. (04 de Octubre de 2011). Decreto No. 126-2011 Ley de fomento del turismo rural sostenible. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/Ley%20de%20Fomento%20del%20Turismo%20Rural%20Sostenible.pdf>
- Gobierno de la República de Honduras. (07 de Julio de 2011). Decreto No. 25-2011. Ley de seguridad alimentaria y nutricional. . Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de [https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/Decreto%20025-2011%20-%20Ley%20de%20Seguridad%20Alimentaria%20y%20Nutricional\\_0.pdf](https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/Decreto%20025-2011%20-%20Ley%20de%20Seguridad%20Alimentaria%20y%20Nutricional_0.pdf)
- Gobierno de la República de Honduras. (08 de Marzo de 2012). Decreto Ejecutivo PCM-008-2012. Aprobar Política de Protección Social (PPS). . Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/D.3%20Aprobar%20la%20Pol%C3%ADtica%20de%20Protecci%C3%B3n%20Social.pdf>
- Gobierno de la República de Honduras. (17 de Agosto de 2013). Decreto Ejecutivo Número PCM-033-2013. Aprobar la política pública para el ejercicio de los derechos y la inclusión social de la población de Honduras con discapacidad. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/D.3%20Politica%20Publica%20para%20el%20Ejercicio%20de%20los%20Derechos%20e%20Inclusion%20Social%20de%20la%20Poblacion%20con%20Discapacidad.pdf>
- Gobierno de la República de Honduras. (13 de Junio de 2013). Decreto No. 38-2011. Aprobar Ley marco de políticas públicas en materia social. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <http://www.sdhjgd.gob.hn/biblioteca-virtual/documentos-de-interes/27-decreto-legislativo-no-38-2011-ley-marco-de-politicas-publicas-en-materia-social/file>
- Gobierno de la República de Honduras. (06 de Junio de 2014). Decreto Ejecutivo Número PCM - 026-2014. Suprime Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA). Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <http://congresonacional.hn/index.php/wp-content/uploads/2018/11/decreto-33446.pdf>
- Gobierno de la República de Honduras. (22 de Febrero de 2014). Decreto Ejecutivo Número PCM-001-2014: Creación de Gabinetes sectoriales. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/La%20Gaceta%20-%20Decreto%20Ejecutivo%20001-2014%20Creacion%20Gabinetes%20Sectoriales.pdf>
- Gobierno de la República de Honduras. (30 de Mayo de 2014). Decreto Ejecutivo Número PCM-013-2014. Creación Instituto de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento (IDECOAS). Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de

<http://congresonacional.hn/index.php/wp-content/uploads/2018/11/decreto-33440.pdf>

Gobierno de la República de Honduras. (02 de Junio de 2014). Decreto Ejecutivo Número PCM-015-2014. Aprobar Plan Nacional de Alfabetización Obligatoria, atención del Rezago Escolar y la Educación Popular Honduras 2014-2017. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <http://www.consejosecretariosdeestado.gob.hn/sites/decretos/junio/PCM-015-2014.pdf>

Gobierno de la República de Honduras. (06 de Junio de 2014). Decreto Ejecutivo Número PCM-027-2014. Creación Dirección de la Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF). . Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <https://tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/362/2014066.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

Gobierno de la República de Honduras. (28 de Febrero de 2014). Decreto Ejecutivo PCM-03-2014. Modificación o supresión de los órganos de la Administración pública. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de [https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Mod\\_supresion\\_organos\\_adm\\_publica\\_2014.pdf](https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Mod_supresion_organos_adm_publica_2014.pdf)

Gobierno de la República de Honduras. (03 de Marzo de 2015). Decreto Ejecutivo Número PCM-05-2015. Creación del Programa Presidencial Crédito Solidario. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/D.2.2%20DECRETO%20EJECUTIVO%20Banca%20Solidaria%20No.PCM-05-2015.pdf>

Gobierno de la República de Honduras. (02 de Julio de 2015). Decreto Legislativo No. 56-2015, Ley marco del sistema de protección social (LMSPS). Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de [https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley\\_Marco\\_del\\_Sistema\\_de\\_Proteccion\\_Social.pdf](https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley_Marco_del_Sistema_de_Proteccion_Social.pdf)

Gobierno de la República de Honduras. (17 de Febrero de 2015). Decreto No. 92-2014. Ley de Reconocimiento de Cotizaciones Individuales y Aportaciones Institutos Prevision Social. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de [https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley\\_de\\_Reconocimiento\\_de\\_Cotizaciones\\_Individuales\\_y\\_Aportaciones\\_Institutos\\_Prevision\\_Social.pdf](https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley_de_Reconocimiento_de_Cotizaciones_Individuales_y_Aportaciones_Institutos_Prevision_Social.pdf)

Gobierno de la República de Honduras. (2016). Acuerdo ejecutivo No. 023-SEDIS-2016 Aprobación Reglamento general de la Ley del Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y funcionarios del poder ejecutivo (INJUPEMP). Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/ACUERDO%20EJECUTIVO%20023-SEDIS-2016%20%20INJUPEMP.pdf>

Gobierno de la República de Honduras. (12 de Mayo de 2016). Decreto Ejecutivo número PCM-027-2016. Aprobar Política pública contra el racismo y la discriminación racial para el desarrollo integral de los pueblos indígenas y afrohondureños (P-PIAH). Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <https://tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/3406/20160512.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Gobierno de la República de Honduras. (19 de Mayo de 2017). Decreto ejecutivo número PCM-032-2017. Creación Agencia de Regulación Sanitaria (ARSA). Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de [https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/documentos\\_2016/La%20Gaceta%20PCM-032-2017%2C%20Creaci%C3%B3n%20de%20la%20Agencia%20de%20Regulaci%C3%B3n%20Sanitaria%20SECTOR%20JULIO%202017.pdf](https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/documentos_2016/La%20Gaceta%20PCM-032-2017%2C%20Creaci%C3%B3n%20de%20la%20Agencia%20de%20Regulaci%C3%B3n%20Sanitaria%20SECTOR%20JULIO%202017.pdf)

Gobierno de la Republica de Honduras. (sf). *Registro Nacional de las Personas Honduras*. Obtenido de <http://www.rnp.hn/wp-content/uploads/2013/03/Politica-de-Proteccion-Social.pdf>

Gobierno de la República de Honduras. (23 de Enero de 2014). Decreto Legislativo Número 266-2013. Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorar los Servicios a la ciudadanía y fortalecimiento de la transparencia en el Gobierno. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de [https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/documentos\\_2016/Ley%20para%20Optimizar%20la%20Admon%20Publica%20%28Decreto%20266\\_2013%29%20rev%202016.pdf](https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/documentos_2016/Ley%20para%20Optimizar%20la%20Admon%20Publica%20%28Decreto%20266_2013%29%20rev%202016.pdf)

Grupo Banco Mundial. (2016). *Honduras: Desatando el potencial económico para mayores oportunidades*. Washington. Obtenido de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/399191490108962508/pdf/103239-SPANISH-V2-Honduras-SCD-Spanish.pdf>

ICEFI. (2015). *Honduras: Una política fiscal que no mejora el presente ni construye el futuro*. Tegucigalpa: ICEFI. doi:ISBN: 978-9929-674-16-5

ICEFI. (2016). *Honduras: Análisis y recomendaciones al proyecto de presupuesto público 2017*.

ICEFI. (2017). *La política fiscal reciente en Honduras (2013-2016) y sus efectos económicos y sociales*. Obtenido de [https://icefi.org/sites/default/files/la\\_politica\\_fiscal\\_reciente\\_en\\_honduras.pdf](https://icefi.org/sites/default/files/la_politica_fiscal_reciente_en_honduras.pdf)

IHSS. (2009). *Historia de la seguridad social en Honduras*. Tegucigalpa. Obtenido de [http://www.paho.org/hon/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=137-historia-de-la-seguridad-social-en-honduras&category\\_slug=fortalecimiento-de-sistemas-de-salud&Itemid=211](http://www.paho.org/hon/index.php?option=com_docman&view=download&alias=137-historia-de-la-seguridad-social-en-honduras&category_slug=fortalecimiento-de-sistemas-de-salud&Itemid=211)

- IHSS. (2014). *Primer informe de la comisión interventora del Instituto Hondureño de Seguridad Social*. Tegucigalpa. Obtenido de [https://www.proceso.hn/documentos/Informe\\_IHSS.PDF](https://www.proceso.hn/documentos/Informe_IHSS.PDF)
- IHSS. (2017). *Informe de resultados de gestión, período 2014-2017*. Tegucigalpa. Obtenido de [https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver\\_documento.php?uid=MzQwMDM4ODkzNDc2MzQ4NzEyNDYxOTg3MjM0Mg==](https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver_documento.php?uid=MzQwMDM4ODkzNDc2MzQ4NzEyNDYxOTg3MjM0Mg==)
- INPREUNAH. (2017). *www.inpreunah.hn*. Obtenido de <http://www.inpreunah.hn/nuevo-pagina-4/nuevo-pagina-5/>
- Isuani, A. (2020). El concepto de Estado: ¿entendemos lo mismo? *Estado Abierto*, 5(1), 13-49. Obtenido de <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA>
- Jørgensen, S., & Holzmann, R. (2003). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 21(1), 73-106. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/120/12021106.pdf>
- Martínez, M. J., Menjívar, J. S., & Medina, E. (Diciembre de 2014). Efectos del salario mínimo en el mercado laboral de Honduras, 2007-2011. *Portal de la ciencia.*, 7, 107-130. Obtenido de <https://www.camjol.info/index.php/PC/article/view/2136/1922>
- Matamoros, W. A. (2009). *SITUACIÓN DE LA SALUD PÚBLICA Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN HONDURAS*. HONOLULU, HAWAI . Obtenido de <https://www.monografias.com/trabajos-pdf2/situacion-salud-publica-seguridad-social/situacion-salud-publica-seguridad-social.pdf>
- Miranda, C. S. (2015). Aseguramiento público en salud para población en extrema pobreza y excluida en Honduras. *Innovare*, 4, 48-69. Obtenido de <https://camjol.info/index.php/INNOVARE/article/view/2301/2082>
- Naciones Unidas . (11 de Agosto de 2000). *www.acnur.org*. Obtenido de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>
- Naciones Unidas . (2016). *www.ohchr.org*. Obtenido de [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HandbookParliamentarians\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HandbookParliamentarians_SP.pdf)
- Naciones Unidas. ( NOV 2008). *LA PROGRESIÓN HACIA EL DERECHO A LA SALUD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE* . Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2887/S2008004\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2887/S2008004_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Naciones Unidas. (2005). *Políticas y programas de salud en América Latina. Problemas y propuestas*. Chile. Obtenido de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6119/S051049\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6119/S051049_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- Naciones Unidas. (s.f.). *Naciones Unidas*. Obtenido de [ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance](http://ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance)
- Naciones Unidas. (s.f.). *www.ohchr.org*. Obtenido de <https://www.ohchr.org/sp/udhr/pages/udhrindex.aspx>
- OIT. (2010). *Trabajo decente y juventud, Honduras*. Obtenido de [https://www.ilo.org/Search5/search.do?searchWhat=Informe+trabajo+decente+y+juventud+Honduras&locale=es\\_ES](https://www.ilo.org/Search5/search.do?searchWhat=Informe+trabajo+decente+y+juventud+Honduras&locale=es_ES)
- OIT. (2011). *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*. Obtenido de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_176521.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_176521.pdf)
- OIT. (2012). *La protección social en Honduras*. Ginebra: OIT. Obtenido de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/publication/wcms\\_196022.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/publication/wcms_196022.pdf)
- OIT. (2013). *Política integrada de empleo y protección social en Honduras*. Ginebra, Suiza. Obtenido de <https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourceId=39760>
- OIT. (28 de 06 de 2013). *Política integrada de empleo y protección social en Honduras. Lineamientos para un Plan de acción nacional «Mejorar la protección social y promover el empleo»*. Obtenido de Plataforma de Protección Social: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourceId=39760>
- OIT. (2014). *El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Perú: OIT. Obtenido de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_317898.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_317898.pdf)
- OIT. (2014). *Valuaciones actuariales del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), el Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios Públicos (INJUPEMP) y el Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA)*. Suiza: oit. Obtenido de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_301828.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_301828.pdf)
- OIT. (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. Obtenido de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_624890.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_624890.pdf)
- OIT. (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. Obtenido de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_624890.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_624890.pdf)

- OIT. (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*. Obtenido de <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=4657>
- OIT. (2018). *Panorama temático laboral, Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. Perú: OIT. Obtenido de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_633654.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_633654.pdf)
- OMS. (2008). *Derecho a la salud*. Ginebra. Obtenido de <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet31sp.pdf>
- OMS. (Diciembre de 2017). *Organización Mundial de la Salud*. Obtenido de <https://www.who.int/es/>
- ONU. (agosto de 2008). Obtenido de [http://www.ohchr.org.gt/documentos/boletines/boletin\\_19.pdf](http://www.ohchr.org.gt/documentos/boletines/boletin_19.pdf)
- ONU. (Mayo de 2009). Obtenido de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6960/S0900199\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6960/S0900199_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- ONU. (Marzo de 2011). *Repositorio digital CEPAL*. Obtenido de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2593/S2011914\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2593/S2011914_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- ONU. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Honduras*. Santiago de Chile. Obtenido de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4069/S2013128\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4069/S2013128_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- ONU. (Mayo de 2014). Obtenido de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36738/S2014171\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36738/S2014171_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- ONU. (Junio de 2014). <http://repositorio.cepal.org>. Obtenido de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36831/S2014250\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36831/S2014250_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- ONU. (2015). Obtenido de [http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf)
- OPS. (2017). *Paho*. Obtenido de <https://www.paho.org/es/temas/determinantes-sociales-salud>
- OPS. (2017). *Recursos humanos para la salud en Honduras, 2014-2017*. Tegucigalpa. Obtenido de <http://iris.paho.org/xmlui/handle/123456789/34586>

- OPS/OMS. (sf). Obtenido de [https://cursos.campusvirtualesp.org/pluginfile.php/68153/mod\\_resource/content/1/Pratecci%C3%B3n%20Social.pdf](https://cursos.campusvirtualesp.org/pluginfile.php/68153/mod_resource/content/1/Pratecci%C3%B3n%20Social.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2017). *Marco de protección social de la FAO. Promoviendo el desarrollo rural para todos*. Roma. Obtenido de <http://www.fao.org/publications/card/en/c/869c9c9e-5954-462e-8be5-18a260aa83df/>
- Organización Internacional del Trabajo. (2011). *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*. Ginebra. Obtenido de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_176521.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_176521.pdf)
- Pino, H. N., & Cid, R. D. (Diciembre de 2017). Espacio fiscal y protección social en Honduras. *Innovare*, 6, 1-18. Obtenido de <https://www.camjol.info/index.php/INNOVARE/article/view/5568>
- PNUD. (2010). *Honduras: espacio fiscal para la inversión social y productiva*. Tegucigalpa: PNUD. Obtenido de [https://www.undp.org/content/dam/honduras/docs/publicaciones/HN\\_042010.pdf](https://www.undp.org/content/dam/honduras/docs/publicaciones/HN_042010.pdf)
- PNUD. (2021). *Cuan efectiva es la protección social en Honduras*. Obtenido de [https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human\\_development/-cuan-efectiva-es-la-proteccion-social-en-honduras-.html](https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/-cuan-efectiva-es-la-proteccion-social-en-honduras-.html)
- Porto, J. P., & Gardey, A. (2014). *Definición De*. Obtenido de <https://definicion.de/riesgo-social/>
- Presidencia de la República de Honduras. (Diciembre de 2015). Plan estratégico de Gobierno 2014-2018. Tegucigalpa. Obtenido de [https://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2016/01/Plan\\_Estrategico\\_Gobierno\\_Diciembre\\_2015.pdf](https://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2016/01/Plan_Estrategico_Gobierno_Diciembre_2015.pdf)
- Règimen político. (s.f.). *regimenpolitico.com*. Obtenido de <https://www.regimenpolitico.com/estado.php>
- República de Honduras. (Enero de 2010). Visión de País 2010 – 2038 y Plan de nación 2010-2022. Obtenido de <https://www.se.gob.hn/se-detalle-plan/>
- Salomón, L. (Noviembre de 1994). La policía civil en Honduras: las dificultades de la transición. *Centro de documentacion de Honduras*. Obtenido de [http://radioprogreso.hn.cedoh.org/Biblioteca\\_CEDOH/archivos/001034%20CEDOH%20BOLETIN%20ESPECIAL%20NOVIEMBRE%201994%20No%2070.pdf](http://radioprogreso.hn.cedoh.org/Biblioteca_CEDOH/archivos/001034%20CEDOH%20BOLETIN%20ESPECIAL%20NOVIEMBRE%201994%20No%2070.pdf)
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, M. d. (2010). *Metodología de la investigación*. México: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.

- Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (2014). *Metodología de la investigación* (Sexta edición ed.). México, D. F.: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V. Obtenido de <http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf>
- Sánchez Marín, Á. (mayo de 2014). *EUMED*. Obtenido de [www.eumed.net/rev:](http://www.eumed.net/rev:) <http://www.eumed.net/rev/historia/08/reformas-sociales.html>
- Saunders, F., Zepeda, S., Interiano, L., & Andino, S. (2014). Pobreza infantil en Honduras: análisis de progresividad y redistribución de las tranferencias dirigidas a la niñez. *Economía y administración* , 126-149. Obtenido de <https://www.lamjol.info/index.php/EyA/article/view/2187>
- Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización. (2016). *Informe anual sobre la situación y avances en Derechos Humanos en Honduras, 2015*. Obtenido de <http://www.sdhjgd.gob.hn/biblioteca-virtual/documentos-de-interes/345-informe-anual-sobre-la-situacion-y-avances-en-derechos-humanos-en-honduras-2015/file>
- Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social. (2015). *Política de Protección Social*. Tegucigalpa. Obtenido de <https://sedis.gob.hn/Libros/Politicadeproteccion-social.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Social. (2012). *Política de Protección Social (PSS)*. Primera versión. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <http://ceniss.gob.hn/MarcoLegal/POLITICA-DE-PROTECCION-SOCIAL-2010.pdf>
- Secretaría de Estado en los Despachos de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización. (2014). *Segundo informe de Estado ante comité DESC*. Tegucigalpa. Obtenido de <http://www.sdhjgd.gob.hn/biblioteca-virtual/informes-sobre-derechos-humanos/270-segundo-informe-del-estado-de-honduras-ante-el-comite-de-derechos-economicos-sociales-y-culturales/file>
- Secretaría de Estado en los Despachos de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización; SDHJGD. (2017). *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Honduras 2016-2017*. Tegucigalpa. Obtenido de <http://observatorio.sdhjgd.gob.hn/biblioteca-virtual/publicaciones/informes/249-informe-sobre-la-situaci%C3%B3n-de-los-derechos-humanos-en-honduras-2016-2017/file>
- Secretaría de Estado en los Despachos de Justicia y Derechos Humanos. (2013). *www.ohchr.org*. Obtenido de [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org): [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/Honduras1\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/Honduras1_sp.pdf)
- Secretaría de Estado en los Despachos de Justicia y Derechos Humanos. (Enero de 2013). *Primera política pública en derechos humanos y plan nacional de acción en derechos*

- humanos. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/Honduras1\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/Honduras1_sp.pdf)
- Secretaría de Salud de Honduras. (junio de 2014). Plan Nacional de Salud 2014-2018. Tegucigalpa.
- Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa. Honduras. (2010). *Plan de Gobierno 2010-2014*. Tegucigalpa, M.D.C.: SEPLAN. Obtenido de <https://extranet.who.int/nutrition/gina/sites/default/files/HON%20Plan%20de%20Gobierno%202010-2014.pdf>
- SEDIS. (2014). *sedis.gob.hn*. (SEDIS, Ed.) Obtenido de [https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/FICHA%20INFORMATIVA%20SEDIS\\_0.pdf](https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/FICHA%20INFORMATIVA%20SEDIS_0.pdf)
- SEDIS. (11 de Agosto de 2015). Acuerdo No. 450-2015. Reglamento Interno de Servicio Público de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia, DINAFA. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de [http://www.leyes.bvs.hn/leisref/pdf/20151012/Honduras-Acuerdo-20150724-450-2015\\_20\\_0\\_3.pdf](http://www.leyes.bvs.hn/leisref/pdf/20151012/Honduras-Acuerdo-20150724-450-2015_20_0_3.pdf)
- SEDIS. (2015). Política de Protección social. Segunda edición. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <https://sedis.gob.hn/Libros/Políticas-de-proteccion-social.pdf>
- SEDIS. (2015). Política Pública para el Desarrollo Integral de la primera infancia. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <https://sedis.gob.hn/Libros/PAIPI.pdf>
- SEDIS. (2016). Acuerdo Ministerial Número 001-A-SEDIS-2016: Crear la Dirección de Mejores Familias para Una Vida Mejor (DMF). Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/ACUERDO%20MINISTERIAL%20DIRECCION%20DE%20MEJORES%20FAM.PARA%20UNA%20VIDA%20MEJOR.pdf>
- SEDIS. (2016). Catálogo de Bienes y Servicios Sociales del Sector de Desarrollo e Inclusión Social. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de [https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/Catalogo%20de%20Bienes%20y%20Servicios%20%20revision%202016\\_0.pdf](https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/Catalogo%20de%20Bienes%20y%20Servicios%20%20revision%202016_0.pdf)
- SEDIS. (2016). *Informe de logros 2016*. Tegucigalpa. Obtenido de <https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/INFORME%20ANUAL%20CONSOLIDADO%202016.pdf>
- SEDIS. (2016). *Informe Diálogos Nacionales 2015*. Tegucigalpa. Obtenido de <https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/Informe%20Dialogos%20Nacionales%202015.pdf>

- SEDIS. (Enero de 2017). Funciones de la subsecretaría de integración social. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/FUNCIONES%20PRAF%20%202017.pdf>
- SEDIS. (2017). Plan Estratégico Institucional SEDIS. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/PEI%202017%20SEDIS-SSIS-PRAF%20Parte%201.pdf>
- SEDIS. (09 de Diciembre de 2017). Principales funciones de las SEDIS 2017. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/FUNCIONES%20Y%20COMPETENCIAS%20SEDIS%20DICIEMBRE%202017.pdf>
- SEDIS. (s.f.). *sedis.gob.hn*. Obtenido de [www.sedis.gob.hn](http://www.sedis.gob.hn): [https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/FICHA%20INFORMATIVA%20SEDIS\\_0.pdf](https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/FICHA%20INFORMATIVA%20SEDIS_0.pdf)
- SESAL. (2007). *Exclusión social en salud en mancomunidades de municipios de Honduras*. Tegucigalpa. Obtenido de [http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/2010/Exclusion\\_Salud\\_Honduras-Municipios.pdf](http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/2010/Exclusion_Salud_Honduras-Municipios.pdf)
- Sojo, A. (2003). Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, 80(7), 121-140. Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10900/1/080121140\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10900/1/080121140_es.pdf)
- UNAH. (2016). EL MARCO ANALÍTICO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN HONDURAS. *Economía y Administración (E&A)*, Vol.7 (1), 77-96. doi:<https://doi.org/10.5377/eya.v7i1.4295>
- UNAH. (2016). *Proyecto de investigación: Desarrollo y desigualdades sociales en Honduras*. Tegucigalpa, M.D.C.: DICyP/UNAH. Obtenido de <https://diciht.unah.edu.hn/investigacion-cientifica/becas-i-d-i/proyectos-especiales-de-investigacion-cientifica/proyecto-desarrollo-y-desigualdades-sociales-en-honduras-2016>
- UNICEF. (2015). *Estudio sobre espacio fiscal para la protección social en Honduras*. Tegucigalpa. Obtenido de [https://www.unicef.org/honduras/UNICEF\\_2016\\_Espacio\\_fiscal\\_proteccion\\_social\\_NN\\_Aweb\(1\).pdf](https://www.unicef.org/honduras/UNICEF_2016_Espacio_fiscal_proteccion_social_NN_Aweb(1).pdf)
- UNICEF. (2016). *Garantizar los derechos de la niñez y adolescencia vulnerable en Honduras*. Tegucigalpa. Obtenido de [https://www.unicef.org/honduras/UNICEF\\_2016\\_Garantizar\\_los\\_derechos\\_de\\_la\\_NNA\\_vulnerable\\_en\\_Hondurasweb\(1\).pdf](https://www.unicef.org/honduras/UNICEF_2016_Garantizar_los_derechos_de_la_NNA_vulnerable_en_Hondurasweb(1).pdf)

UNICEF. (2016). *GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA VULNERABLE EN HONDURAS*. Tegucigalpa: UNICEF.

Universidad Externado de Colombia. (2016). *Revista Opera*.  
doi:<http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.03>

Velasco, M. D. (1984). *evsal revistas*. Obtenido de <http://revistas.usal.es/index.php/0213-2087/article/viewFile/5688/5724>

## **X. ANEXOS**

1. Instrumentos para la recolección de la información. Guía de entrevista.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE HONDURAS**

**FACULTAD DE CIENCIAS MÉDICAS**

**POSGRADO EN SALUD PÚBLICA**

**Protección Social en Honduras 2007-2017.**

### **Guía de entrevista**

La presente entrevista tiene el propósito de realizar el Estado del arte de la Protección Social en Honduras, año 2007-2017 como tema de investigación de tesis de la Maestría en Salud Pública, UNAH, IX promoción. Esta a su vez contribuirá en la construcción de un marco teórico que sirva de base al observatorio de Políticas de Protección Social en Honduras. Se solicita al participante el consentimiento informado de manera verbal, se asegura total confidencialidad y se informa de la voluntariedad de la participación, además se solicita autorización para la grabación de esta entrevista.

Fecha y hora:

Lugar:

Entrevistado:

Profesión:

Cargo actual:

## **I. Protección Social**

### **Explorar:**

#### **Antecedentes, desarrollo o implementación de la protección social en Honduras**

1. Me puede usted comentar desde cuando se habla en Honduras sobre Protección social. (si recuerda alguna anécdota de reunión en donde se haya hablado del tema)
2. ¿Puede comentarme como comenzó a implementarse algún proceso referido a la protección social en el país?
3. ¿Qué fortalezas tuvo el proceso ¿Porque cree usted que fueron fortalezas? y que hay actualmente?
4. ¿Qué debilidades ha tenido en el país la protección social?
5. ¿Cómo cree usted que debería desarrollarse la protección social en el país? ¿por qué?
6. ¿Es posible alcanzar en Honduras un Sistema Integral de Protección Social, que opina usted? ¿Por qué?

### **Explorar:**

#### **Roles de sectores y actores en la protección social**

7. ¿En el Marco de la Protección Social qué papel juega:

7.1 El ciudadano (a)

7.2 La sociedad civil

7.3 Estado

7.4 La empresa privada

7.5 ONG

¿Por qué? ¿Cómo?

**Explorar:**

**Vacíos en la implementación de la protección social en el país.**

8. ¿Qué vacíos se encuentran, que falta aún por escribir o realizar en cuanto a la protección social en el país?

**Gracias por su amabilidad al compartir su experiencia**

2. Instrumentos para la recolección de la información. Ficha bibliográfica.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE HONDURAS**

**FACULTAD DE CIENCIAS MÉDICAS**

**POSGRADO EN SALUD PÚBLICA**

**Protección Social en Honduras 2007-2017.**

**Ficha bibliográfica**

<b>Nombre del documento</b>	
<b>Año de publicación</b>	

<b>Tipo de documento</b>	
<b>Autor</b>	
<b>Referencia bibliográfica</b>	
<b>Palabras clave</b>	
<b>Descripción:</b>	
<b>Conceptos abordados</b>	
<b>Tipo de dato</b>	
<b>Investigador y fecha</b>	

Ficha de trabajo adaptada del Estudio Desarrollo y desigualdades sociales en Honduras. UNAH. 2016.

3. Instrumentos para la recolección de la información. Matriz de vaciado de información cualitativa.

Universidad Nacional Autónoma de Honduras UNAH								
Facultad de Ciencias Médicas								
Posgrado en Salud Pública								
MATRIZ VACIADO DE INFORMACIÓN CUALITATIVA								
<b>Objetivo General:</b> Caracterizar la lógica de transformación de la Protección Social en Honduras en el periodo 2007-2017.								
Objetivos Específicos	Categorías del Estudio	Sub categorías	Informante 1	Informante 2	Informante 3	Informante 4	Informante 5	Informante 6
1.- Describir el conocimiento acumulado sobre Protección Social en Honduras.	1.1.- Protección Social	1.1.1- Antecedentes						
		1.1.2- Inicio de la implementación						
		1.1.3- Fortalezas						
		1.1.4- Que hay actualmente						
		1.1.5- Debilidades						
		1.1.6- Como debería desarrollarse						
		1.1.7- Es posible un sistema integral						
		1.1.8- Rol ciudadano						
		1.1.9- Rol sociedad civil						
		1.1.10- Rol Estado						
		1.1.11- Rol empresa privada						
		1.1.12- Rol ONG						
		1.1.13- Vacíos						