



Enfrentando el reto de la exclusión social en Honduras



Banco Interamericano
de Desarrollo

Coordinado por:

Ian Walker, Alejandro Quijada y José Sierra



**Banco Interamericano
de Desarrollo**

Enfrentando el reto de la exclusión social en Honduras



**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Walker, Ian

Enfrentando el reto de la exclusión social en Honduras / Ian Walker, José Alejandro Quijada, Jose David Sierra.

p.cm. — (IDB Monograph ; 272)

Includes bibliographic references.

1. Marginality, Social—Honduras. 2. Minorities—Social conditions—Honduras. 3. Economic policy—Honduras. I. Quijada, José Alejandro. II. Sierra, José David. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Oficina del País en Honduras. IV. Title. V. Series.

IDB-MG-272

Clasificación JEL: H41, I13, I15, I18, I38, J08

Palabras clave: Honduras, educación, género, salud, mercado laboral, seguridad social

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial o personal no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Prefacio

El reto de inclusión social está ocupando un espacio creciente en Honduras. Cada vez más, las políticas públicas se orientan a reducir la pobreza extrema; aumentar el acceso a servicios de salud; mejorar la cobertura y logro educativo y las condiciones laborales. Estos desafíos, además de afectar la calidad de vida, restringen el potencial de desarrollo del país.

La incidencia de pobreza extrema es de 42% y es aún más alta en las zonas rurales del país, donde afecta al 55% de la población. En educación, todavía hay una brecha grande de cobertura en los niveles de secundaria y prescolar y persisten limitaciones de calidad. Estos factores dificultan el acceso a empleos de calidad, lo que se traduce en altos niveles de subempleo y baja productividad. Los desafíos son aún mayores para las mujeres, quienes deben afrontar las múltiples consecuencias de la desigualdad de género.

La buena noticia es que Honduras ya ha alcanzado logros significativos en la mejora de su capital humano. En la década pasada, la cobertura de educación prescolar pasó de 26% a 39% mientras que la población con algún grado de educación media pasó de 29% a 41%. Desde 2011 el país también ha mejorado la gobernabilidad del sector educativo, logrando más de 200 días de clase en dos años consecutivos, e implementando un sistema de pruebas universales de aprendizaje. En salud, desde 2006 la esperanza de vida al nacer se ha incrementado de 66 a 72 años, mientras que la tasa de mortalidad materna ha caído de

182 a 74 por cada 100,000 nacidos vivos. Estas mejoras se deben en gran parte a la creación de un sub-sistema de provisión descentralizada de servicios de salud, que actualmente atiende a cerca de un millón de hondureños en áreas rurales del Occidente.

La protección social no-contributiva se ha consolidado mediante un sistema de transferencias monetarias condicionadas, Bono Vida Mejor (antes Bono 10 Mil), el que actualmente cubre cerca de 40% de los hogares más pobres y ha contribuido a disminuir la pobreza en más de tres puntos porcentuales en hogares beneficiarios e incrementar su consumo en cerca de 10%. De igual forma el programa ha incentivado la matrícula y asistencia escolar y la realización de controles de salud a niños entre cero y tres años.

Este libro busca contribuir al debate en Honduras sobre cómo avanzar ante semejantes retos. Sus cuatro capítulos versan sobre protección social, educación, mercados de trabajo, y género. Los estudios fueron preparados por especialistas del Banco Interamericano de Desarrollo, para el diálogo con el país y la formulación de la nueva estrategia de apoyo del Banco a Honduras para el período 2015-2018. Con su publicación, esperamos contribuir al diálogo nacional en torno a las opciones de políticas públicas necesarias para continuar fomentando la inclusión social y con ello el mejoramiento de la calidad de vida de los hondureños.

Gina Montiel

Departamento General de Países

Gerente para Belice, Centroamérica, México, Panamá y la República Dominicana

Banco Interamericano de Desarrollo



CONTENIDO

1 PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA

Páginas del 1 - 33

2 EDUCACIÓN

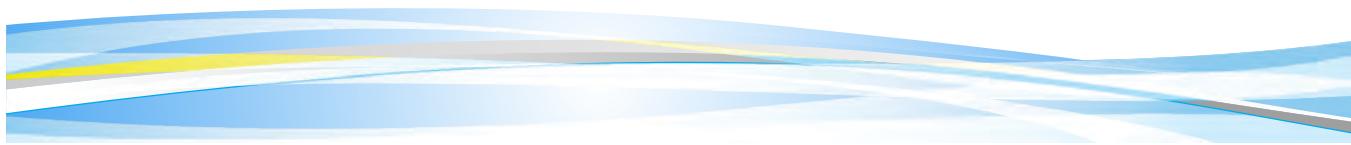
Páginas del 35 - 53

3 MERCADOS DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Páginas del 55 - 74

4 GÉNERO

Páginas del 75 - 106





PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA¹

¹ Este documento fue preparado por: María Deni Sánchez, Pablo Ibarrarán, y Fiorella Benedetti de la División de Protección Social y Salud del BID; Miguel Székely y Gabriel Filc, consultores.



Justificación

El objetivo de esta nota es analizar el sistema de protección social no contributivo de Honduras destacando la situación actual, los avances recientes y los principales desafíos. Asimismo, se plantean recomendaciones para la consolidación del sector, con el objetivo de contribuir a la mejora en las condiciones de vida de los más necesitados. Además de analizar a detalle la política social vigente, se examina el diseño institucional bajo el cual se ejecuta el sistema, el grado de inclusión de poblaciones prioritarias, los sistemas de focalización, así como la articulación de distintas acciones.

Definimos a las políticas de protección social como aquellas políticas públicas focalizadas en la población pobre que buscan la inclusión social de dichos grupos a través de intervenciones que: a) promueven la acumulación de activos y formación de capital humano; b) atienden situaciones de pobreza estructural y transitoria; y c) facilitan la incorporación de las familias pobres a la oferta de servicios sociales generales que provee el Estado. Se incluyen en estas políticas, además de programas de transferencias que incentivan la acumulación de capital humano y elevan los niveles de consumo de los hogares más pobres, acciones de promoción de programas de desarrollo infantil temprano integral, y programas enfocados a atender a los jóvenes en situación de riesgo (violencia, embarazo precoz, abandono escolar, entre otras), además del gasto tributario en subsidios que se justifica con fines redistributivos y de protección de los más pobres.

La primera sección de la nota analiza los grandes problemas estructurales enfrentados por Honduras en los últimos

años en términos de pobreza, educación, salud y mercado laboral. Asimismo, se pone especial énfasis en un análisis comparativo del país con el resto de América Latina. La segunda sección considera el contexto institucional de la política de protección social. En este análisis se identifica la existencia de una diversidad de instituciones gubernamentales que ejercen acciones enfocadas a los grupos vulnerables, resaltando la carencia de una institución que ejerza el rol rector de la política social. Asimismo se profundiza en el papel actual y potencial de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) y en la necesidad de consolidar y fortalecer las acciones del combate a la pobreza bajo una institución con mandato e instrumentos de ejecución sólidos. Esta sección contiene dos sub temas. El primero es un análisis detallado del principal programa en materia de protección social, el Programa Bono 10,000, destacando los retos y oportunidades de mejora para la siguiente administración. El segundo es un análisis del gasto en protección social, que describe la situación del gasto de los programas enfocados a la población más vulnerable destacando los principales programas sociales, así como las ventanas de oportunidad para racionalizar el gasto en protección social.

Finalmente, las secciones tres y cuatro se enfocan en las opciones y recomendaciones de política para lograr una consolidación e institucionalización del sector de protección social. En estas secciones se resaltan algunas recomendaciones como: (i) la definición de la estructura institucional del sector social revisando, ajustando y rediseñando la ubicación de programas y la normativa del sector; (ii) consolidación y

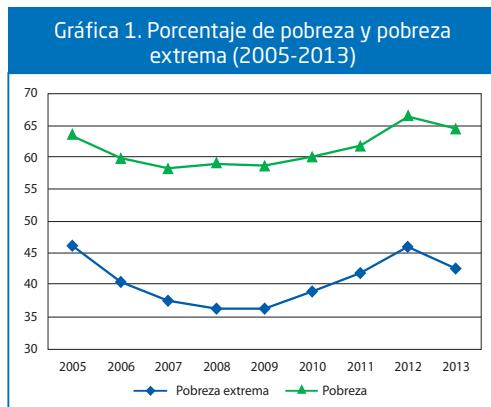
mejora del Programa Bono 10,000; y (iii) elaboración de un plan de acción para atender a los grupos más vulnerables como es el caso de intervenciones de Desarrollo Infantil Temprano y Jóvenes en Riesgo, que han crecido en importancia en los últimos años.

En cuanto al tema de la institucionalidad es importante destacar que Honduras aún presenta importantes retos para consolidar

su sector de desarrollo social y combate a la pobreza. La creación de la SDS y la Ley Marco han sido hitos importantes en la evolución en este sentido en el país, aunque por su diseño quedan aún retos pendientes significativos para que esto redunde en el fortalecimiento de la política social. El cambio de Administración gubernamental en los meses siguientes constituye la oportunidad más cercana para avanzar sólidamente en este camino.

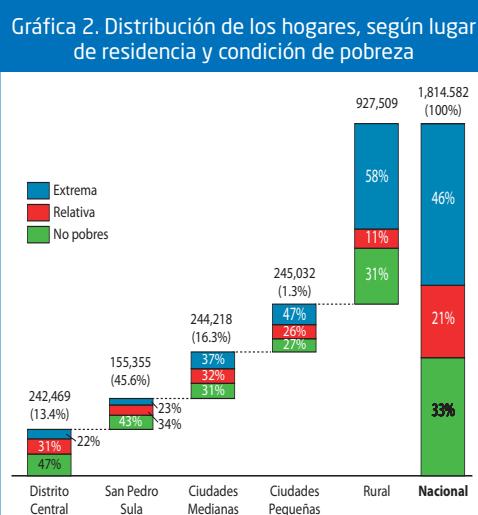
I. Diagnóstico

- 1.1 Honduras es uno de los países más pobres y desiguales de América Latina y el Caribe.** Según los datos oficiales más recientes (mayo 2013) la pobreza bajó de 66,5% a 64.5% entre 2012 y 2013; la pobreza extrema bajó de 46.0% a 42.6%; y la desigualdad, medida por el índice de Gini bajó de 0.57 a 0.54². Pese a estos resultados, Honduras sigue siendo uno de los países más pobres y desiguales de la región, con el tercer ingreso per cápita más bajo.



- 1.2 La situación de pobreza extrema es aún más acentuada en las zonas rurales.** La pobreza extrema en 2013 fue de 21.1% en Tegucigalpa, 19.7% en San Pedro Sula, 36.0% en el resto urbano y 55.6% en zonas rurales (las cifras de pobreza total son 51.5%, 54.0%, 66.9% y 68.5%, respectivamente). Destaca también el carácter estructural de la pobreza y la desigualdad, pues entre 2001 y 2012 la elasticidad de la pobreza con relación al crecimiento fue de 0.6 mientras que el promedio regional fue casi el doble, 1,1³. Además, con excepción de 2013 y

a diferencia de otros países de la región, la desigualdad en la distribución del ingreso ha aumentado en períodos de crecimiento económico. Todo esto confirma la necesidad de políticas sociales activas y focalizadas que incentiven el acceso a oportunidades para acelerar la reducción de la pobreza.



Fuente: Informe Evaluación del Modelo de Entrega del Bono. Datos de la EPH 2012

- 1.3 A pesar de que se han observado avances importantes en varias dimensiones, las familias en condición de pobreza padecen deficiencias importantes en otros ámbitos de la educación, en salud y**

2 El índice de Gini toma valores entre 0 (igualdad absoluta) y 1 (desigualdad absoluta).

3 La elasticidad de la pobreza con respecto al crecimiento del PIB mide cuándo se reduciría la pobreza en un año determinado, manteniendo fija la distribución del ingreso, si el PIB aumenta en un punto porcentual. Los países son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Paraguay.

en nutrición lo cual limita su capacidad para generar ingresos y acumular capital humano. En términos de educación, Honduras ha observado una mejora en varios indicadores lo cual se refleja en que mientras que en 2001 la proporción con por lo menos algún grado de escolaridad media (o más) era de 29 por ciento, alcanzó niveles de 41 por ciento en 2012. Según los datos más recientes en los hogares en pobreza extrema, en promedio el jefe de hogar cuenta con 3.6 años de escolaridad (3.0 en zonas rurales y 4.6 en zonas urbanas) mientras que en los hogares no pobres la cifra es de 7 años de educación en promedio (4.4 en zonas rurales y 8.8 en zonas urbanas). Por otro lado, en zonas rurales, solo el 24% de los jóvenes de 16 a 18 años en hogares pobres han completado los nueve grados de educación básica y el 65% abandonó la escuela sin completar dicho ciclo. En áreas urbanas estas cifras son de 57% y 29%, respectivamente.

- 1.4 Los datos de la EHPM muestran que la asistencia escolar en hogares pobres en zonas rurales cae drásticamente a partir de los 11 años. Entre los 11 y los 13 años, la asistencia baja de 93% a 64% y a los 15 años tan sólo llega a 38%. Estas cifras son superiores entre los no-pobres rurales pero muestran la misma tendencia (93%, 74%, 53% respectivamente), lo cual sugiere tanto problemas de demanda como limitaciones de oferta. Estudios sobre la disponibilidad y calidad de la oferta de tercer ciclo (7º a 9º de básico) señalan limitaciones estructurales, sólo existe en donde acceso en aproximadamente 30% de las aldeas a nivel nacional. Destacan además que los contenidos en las escuelas son poco

relevantes para los estudiantes, particularmente en zonas rurales. Estos problemas estructurales, aunados a la pobreza, la falta de oportunidades y de información sobre los beneficios de seguir estudiando, explican en buena medida las bajas tasas de asistencia a tercer ciclo básico en zonas rurales.

- 1.5 El siguiente cuadro demuestra la desigualdad en términos educativos entre la población del Quintil 1 vs el Quintil 5 marcadamente en la educación Secundaria -jóvenes de 16 a 18 años. Se observa que únicamente el 73% de los niños de los hogares más pobres pueden terminar el sexto grado y únicamente el 24% logran terminar hasta el noveno grado, mientras que 95% de los niños del primer quintil completan al menos seis años, y 83% completa nueve años (más del triple que en el primer quintil).

Cuadro 1. Desigualdad en términos educativos en Honduras

	Primer Quintil	Quinto Quintil
Asistencia educativa		
Porcentaje de niños de 4 y 5 años que asisten al sistema educativo.	40.52	58.59
Porcentaje de jóvenes de 16 a 18 años que asisten al sistema educativo.	26.13	67.31
Logro educativo.		
Porcentaje de jóvenes de 14 a 16 años que completaron el Segundo Ciclo (seis años de escolaridad).	73.39	95.00
Porcentaje de jóvenes de 19 a 21 años que completaron el Tercer Ciclo (nueve años de escolaridad)	23.68	82.85

Fuente: EPH 2012

1.6 **En el sector salud, también se han observado avances en los últimos años pero siguen existiendo deficiencias importantes en la población más vulnerable.** Entre los logros a destacar se encuentran que durante 1990 a 2010 la esperanza de vida al nacer pasó de 66 a 72 años, y la razón de mortalidad materna (RMM) se redujo de 182 a 74 por 100 mil nacidos vivos; sin embargo, estos valores permanecen por debajo del promedio regional⁴. Además, la RMM es considerablemente mayor en las mujeres más pobres, en las áreas rurales y entre los grupos indígenas. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDESA) 2011-2012, la cobertura institucional del parto en zonas rurales es baja (72.9%), especialmente entre las mujeres más pobres (57.6%), y el número de nacimientos no planificados es bastante alto (42%). Estos factores están asociados con una mayor probabilidad de complicaciones durante el embarazo, parto y pos-parto, y con un mayor riesgo de desnutrición infantil^(I). La mortalidad infantil también es alta, con 24 por mil nacidos vivos a nivel nacional y 30 por mil nacidos vivos en los municipios más pobres del país. También persiste una alta prevalencia de desnutrición crónica (23% en menores de cinco años), siendo esta situación más grave en la población pobre (42.1%). Aunado a todo lo anterior, el 18% de la población no tiene acceso a servicios de salud y el modelo de atención tiene un enfoque curativo, con pocas acciones de promoción y prevención^(II). Vale la pena destacar que ha habido avances importantes gracias

a los modelos de gestión descentralizada, los cuales el Banco ha venido apoyando con diversas operaciones de crédito. Los resultados en cuanto a reducción de mortalidad materna, aumento del parto institucional, reducción de desnutrición crónica, entre otros, son significativos (ver nota Sectorial Salud).

- 1.7 **Existen importantes limitaciones en la calidad y cobertura de los servicios sociales de educación y salud.** Si bien existen avances en este sentido, y la implementación de la Ley General de Educación por un lado y la expansión del modelo de gestión descentralizada en el primer y segundo niveles de atención en salud representan acciones concretas para mejorar la situación, es importante matizar el impacto potencial de políticas de protección social a la disponibilidad y calidad de la oferta de servicios.
- 1.8 **Dentro de los grupos más vulnerables destacan los niños de 0 a 5 años.** El 59.4% de esta población vive bajo la pobreza extrema. Según la EPH 2012, los niños de 0 a 5 años representan el 11.77% de la población del país y el 78.66% son pobres (59.4% son pobres extremos y 19.26% son pobres relativos). Los indicadores educativos y de salud muestran fuertes desigualdades en este grupo etario. Las desigualdades se observan incluso en los niveles de educación básica en donde las diferencias tienden a ser inferiores. En este caso, mientras que el 59% de niños de 4 y 5 años del quinto quintil asisten al sistema educativo, solo el 40% -es decir, una tercera parte menos- del primer quintil asiste. Además, según la ENDESA 2012, mientras que el 8% del quintil de ingresos más rico padece desnutrición

4 Actualización de la RMM al año 2010, Secretaría de Salud, Informe presentado en 2012

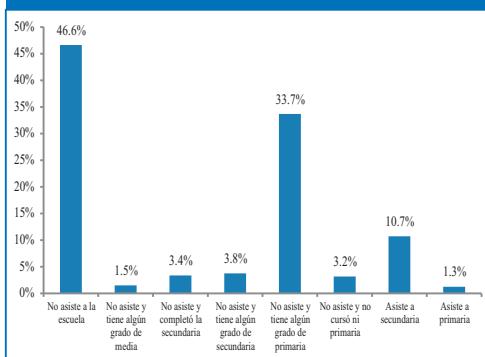
crónica, el 42.1% de los niños en el quintil de ingresos más pobre sufre esta condición. Del mismo modo, la mortalidad en la niñez presenta una amplia brecha entre los quintiles extremos superior e inferior: 20 y 39 por mil respectivamente. Por último, también según la ENDESA, el porcentaje de los niños de 36-59 meses que tienen un desarrollo adecuado para la edad en lectoescritura y procesos matemáticos es cinco veces superior en el quinto quintil superior al compararlo con el quintil inferior (aunque en ambos casos es muy bajo: 20% y 4%, respectivamente).

1.9 Los jóvenes en riesgo constituyen otro importante grupo vulnerable. La población en Honduras es mayoritariamente joven, siendo el 43.8% menor de 19 años. Aunque Honduras observó un crecimiento importante en la proporción de jóvenes que asisten la escuela entre 2000 y 2012, la proporción de jóvenes entre 15 y 24 años de edad que ni estudian ni trabajan es relativamente alta comparada con otros países de la región. Como se observa a mayor detalle más adelante, la proporción de jóvenes entre 15 y 17 años que se encuentran en esta condición es de 22 por ciento, comparado con el promedio regional de 13 por ciento, mientras que para las edades de 18 a 24 años el porcentaje asciende a 30 por ciento –lo cual es mayor al promedio regional de 22 por ciento.

1.10 El rezago educativo se presenta desde que los jóvenes ingresan a educación media. Como se observa en la siguiente gráfica, el 47% de los jóvenes de 15 a 17 años de edad no asisten a la escuela, e incluso no cuentan aún con secundaria completa. El 34% sólo

tienen la primaria completa (o algún grado de primaria), mientras que únicamente el 4% cuenta con la secundaria completa.

Gráfica 3. Situación escolar de jóvenes de 15 a 17 años en Honduras, 2012



Fuente: Documento Técnico de trabajo. Panorama Social Honduras, Szekely, 2013

1.11 Por otro lado, la desocupación y subempleo es mayor en la población de menores de 24 años. Según la EPH, aproximadamente hay 120,00 desempleados del país, de los cuales la mitad tiene entre 15 y 25 años de edad. En particular, los jóvenes de 19 a 24 años tienen un desempleo dos veces mayor al promedio nacional (7.8% vs 3.6%), y también es más probable que se encuentren en situación de subempleo (tanto visible como invisible). Dada la importancia de las primeras experiencias en el mercado laboral como determinantes de la trayectoria futura, este fenómeno de inserción laboral precaria es un desafío importante para los jóvenes hondureños.

1.12 La situación de salud de los jóvenes hondureños presenta desafíos importantes a pesar de los avances logrados en años recientes. Según la ENDESA 2011-2012, la edad mediana para el nacimiento del primer hijo es de

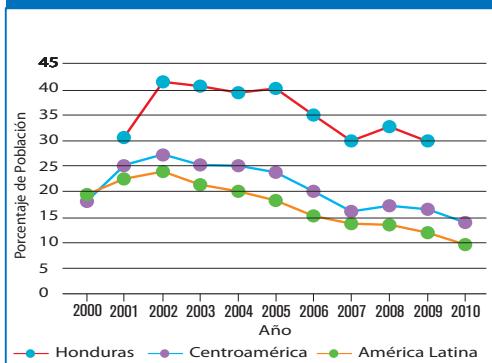
20 años. El 24 por ciento de las mujeres de 15 a 19 años está embarazada por primera vez (5%) o ya es madre (19%). La fecundidad precoz es muy elevada entre las adolescentes sin educación o con no más de 3 años de educación primaria (47%) en comparación con solamente el 1% en el caso de las mujeres jóvenes con educación superior. Asimismo, el uso de

anticonceptivos en jóvenes entre 15 a 19 años es muy bajo (56% no usan anticonceptivos), lo cual contribuye a que Honduras tenga una de las tasas de embarazo adolescente más alta de la región. Esta situación genera mayor vulnerabilidad entre los jóvenes para enfrentar actividades de violencia, maras, drogadicción, entre otros.

II. Honduras en el contexto regional

1.13 En cuanto a niveles de pobreza Honduras sigue enfrentando un reto de pobreza y desigualdad como pocos países de la región. Treinta por ciento de la población del país tiene un ingreso per cápita inferior a USD\$2 diarios. A nivel regional, solo Nicaragua cuenta con una tasa de pobreza nacional de proporciones similares. En cuanto a la evolución de la pobreza, en el año 2001 31 por ciento de la población del país contaba con menos de \$2 diarios, elevándose a niveles máximos en la década de más de 40 por ciento en 2002-2003, con reducciones hacia el final de la década aunque con aumentos en los últimos años. Mientras tanto, la reducción de la pobreza en otros países ha sido más marcada. Por ejemplo, con respecto a la línea de pobreza de USD 2.5, Bolivia pasó de 34.7 a 11.4 por ciento entre 2001 y 2011, Paraguay de 25.1 a 18.2 en el mismo período; El Salvador de 29.4 a 22.7 entre 2001 y 2010; y mientras que el porcentaje en Honduras prácticamente no cambió entre 2001 y 2011, con valores de 37.0 y 37.4, respectivamente^(III) (Ver Gráfica 4).

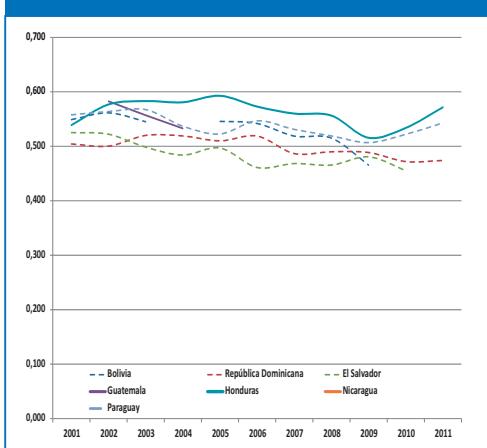
Gráfica 4: Porcentaje de la Población que vive con menos de \$2 por día



Fuente: CEPALSTAT (2013)

1.14 En contraste con el resto de LAC, y al igual que en otros países de Centroamérica, en Honduras la desigualdad no se ha reducido. La Gráfica 5 presenta la evolución de la desigualdad en Honduras y otros países de la región medida con el índice GINI. Como se puede observar, la situación de Honduras no sólo es de alta desigualdad en distribución del ingreso sino que también ha demostrado una tendencia creciente en los últimos años.

Gráfica 5: Desigualdad - Índice Gini (2001-2011)

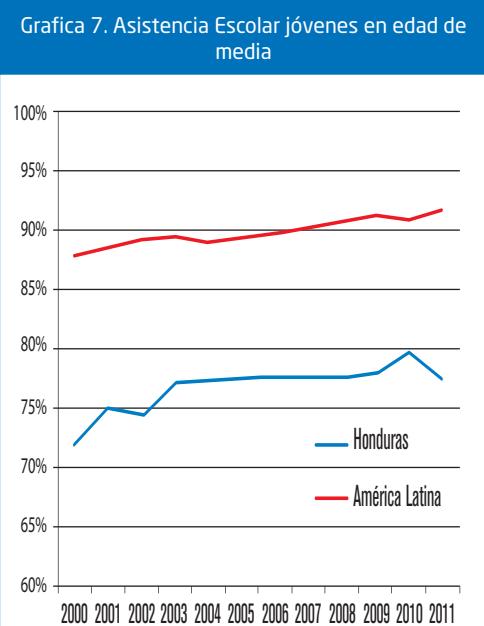
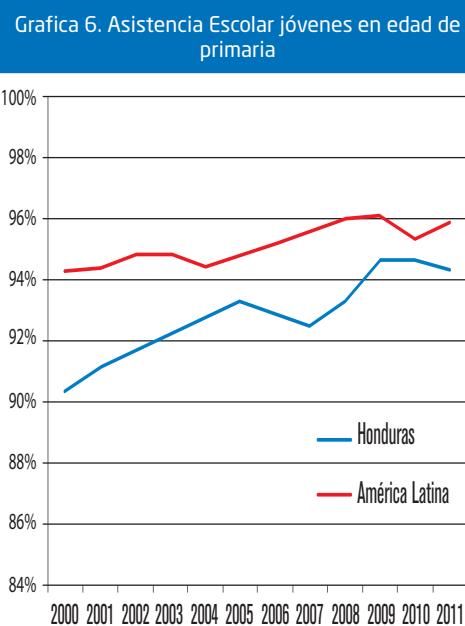


Fuente: Geneva Declaration on Armed Violence and Development (2011).

1.15 Los indicadores educativos de Honduras también se encuentran por debajo del promedio en América Latina. Por ejemplo, la proporción de alumnos en edad escolar que asiste a la escuela, pese de haber aumentado de manera importante, sigue por debajo del promedio regional. Para la educación Primaria, la tasa de asistencia entre 2000 y 2011 se incrementó, y de hecho se observa una convergencia en la cobertura escolar para jóvenes en la

cohorte de edad correspondiente, como se puede observar en la Gráfica 6. La diferencia se reduce de aproximadamente 4 puntos porcentuales en 2000 con respecto a la región, a alrededor de un punto porcentual en 2010-2011. Mientras tanto, la brecha que existe en las cohortes de edad correspondientes a la secundaria y la educación media (en Honduras, 12-14 y 15-17 años,

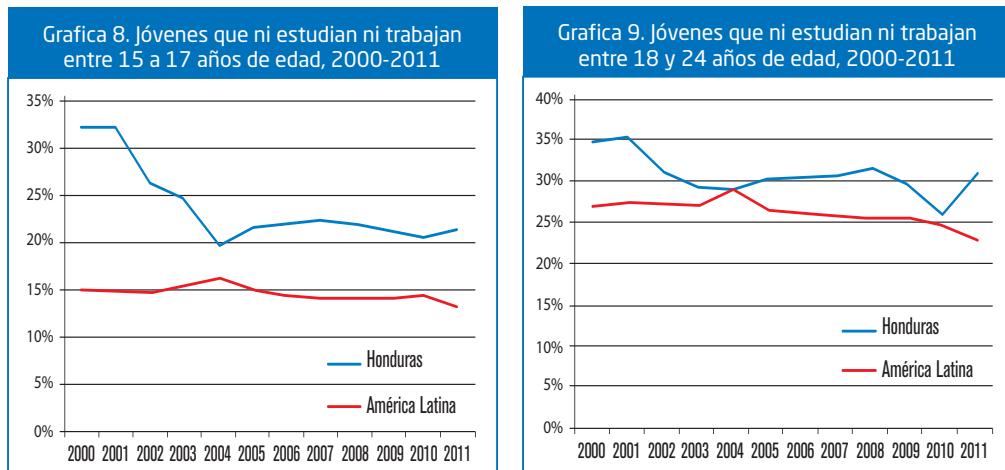
respectivamente) ha persistido desde 2000. La diferencia en cualquier año en estos dos niveles es mayor a 10 puntos porcentuales. Por ejemplo, mientras que en Honduras aproximadamente 53 por ciento de los jóvenes en la edad de educación media asistían a la escuela en 2012, el promedio regional en el mismo año alcanzó más de 85 por ciento (Gráfica 7).



1.16 El fenómeno de los jóvenes desertores del sistema escolar que no trabajan (ni-nis) es más importante en Honduras que en otros países de la región, lo cual genera situaciones de riesgo y vulnerabilidad. Las gráficas 8 y 9 muestran la tendencia del porcentaje de jóvenes que no estudia ni trabaja entre 2000-2011 para los grupos de edad de 15 a 17 y 18 a 24 años comparándolo con la región. Para el

primer grupo se observa una convergencia inicial con estabilidad en años recientes comparados con lo observado en el resto de América Latina, mientras que para el segundo se identifica una clara divergencia por el aumento abrupto de porcentaje de la población en Honduras en los años recientes. La no asistencia a la escuela esta relacionada con los bajos niveles de ingreso, siendo los hogares más pobres los que presentan mayores

niveles de deserción, así como a una oferta educativa deficiente y a falta de información sobre los beneficios de continuar en el sistema educativo (Ver Gráficas 8 y 9).



1.17 **El desempeño de la economía medido por el crecimiento del PIB per cápita real ha sido moderado.** Entre 2001 y 2012, el PIB per cápita en términos reales en moneda local creció a una tasa de 2.04% anual, similar a Nicaragua (2.03%), superior a Guatemala y El Salvador (0.86% y

1.46% respectivamente) pero inferior a Costa Rica, República Dominicana y Panamá (2.72%, 3.72 y 5.18%, respectivamente). Este crecimiento ha sido insuficiente para revertir la posición de Honduras como el caso de mayor pobreza en la región.

III. Políticas existentes. La protección social en Honduras

Institucionalidad del Sector

1.18 Los diversos rezagos ilustrados anteriormente, y el hecho de que la pobreza y la desigualdad aumentaron en 2009-2011 pese al crecimiento del PIB esos años^(IV), llevan a la conclusión de que para lograr avances substantivos en la reducción de la pobreza es necesario que el país cuente con una política social proactiva y efectiva que propicie que los sectores desfavorecidos sean partícipes del desarrollo.

1.19 De hecho, en los últimos años, el tema del fortalecimiento de la política social ha ocupado un lugar importante en la agenda pública del país. Muestra de esto es la creación de la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social (SDS) a finales del año 2008, y más recientemente, la promulgación de la Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social en el mes de junio del 2013. Estos acontecimientos hacen explícito el reconocimiento de la necesidad de contar con políticas públicas específicas para cambiar las condiciones estructurales de pobreza dotando a la población de las capacidades y oportunidades de mejorar su situación de manera permanente, incluso en un entorno de crecimiento económico relativamente favorable.

1.20 **La preocupación del Gobierno en desarrollar una política de protección social ha trascendido varias administraciones.** En efecto, al menos

desde 2005 el Gobierno ha promovido un acercamiento con la sociedad civil para el desarrollo de una política de protección social. Como resultado de este proceso, en 2008 se creó la Secretaría de Desarrollo Social y Red Solidaria mediante el Decreto Legislativo No. 157-2008, que a partir de 2009 se transformó en lo que hoy es la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social (SEDIS). La SEDIS tiene competencias en materia social y reducción de las pobreza, entre las que destacan: (a) la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia social y de reducción de la pobreza; y (b) la planificación, administración y ejecución de los planes, programas, proyectos y estrategias en materia social, orientadas a la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema. Sin embargo, es hasta el año 2010 en que se da una estructura funcional formal a la Secretaría mediante un Decreto del Ejecutivo.

1.21 **A diferencia de otros países, la creación de la Secretaría de Desarrollo Social no se dió a su comienzo en un marco de integración de instituciones y programas relacionados al sector social, sino que surge como una nueva institución.** Todas las políticas, programas y actividades relacionadas con el desarrollo y protección social se mantuvieron, y a la SDS únicamente se le adscribieron la Unidad de Desarrollo Comunitario (UDECO) y la Unidad Técnica

del Programa Escuelas Saludables, aunque se hace explícito que ambas unidades quedan como dependientes de la Secretaría de Estado de Despacho Presidencial, bajo coordinación de la SEDIS. Otras instancias que manejan los principales programas en materia de reducción de pobreza, como por ejemplo el Programa de Asignación Familiar (PRAF) y el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), continuaron teniendo una coordinación directa de la Secretaría de la Presidencia (SDP).

- 1.22 Es hasta el 2014 que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDIS) adquiere un rol rector y ejecutor de la política social del país. A partir de este año el Gobierno de Honduras lleva a cabo una importante

reforma institucional en la cual se fusionan varias instituciones y se crea un ente rector de la política social bajo la SEDIS. Esto se suma a la definición de la Estrategia Vida Mejor (EVM), basada en la Política de Protección Social (2012) y la Ley Marco de Política Social (2013).

La EVM prioriza el desarrollo humano, la reducción de las desigualdades y la protección de los sectores más vulnerables, con énfasis en los departamentos de mayor pobreza. Los pilares de la EVM son la garantía de ingreso mínimo, el acceso a educación básica y la atención primaria en salud, la promoción de vivienda saludable y la seguridad alimentaria.

Avances en la Definición de la Política Social en Honduras

La Visión de País y el Plan de Nación para Honduras (2010) establecen cuatro grandes objetivos. El primero de ellos tiene que ver con la pobreza, con cinco metas específicas: la erradicación de la pobreza extrema, la reducción en 15 puntos porcentuales del porcentaje de hogares en situación de pobreza, lograr una escolaridad promedio de 9 años, alcanzar el 90 por ciento de cobertura en salud en todos los niveles, y universalizar el régimen de jubilaciones y pensiones al 90 por ciento de los asalariados y 50 por ciento de la población ocupada.

Para la ejecución del Plan de Nación, se establecen cuatro Gabinetes temáticos a ser coordinados por el Secretario de Estado en el Despacho de la Presidencia. Uno de ellos es el Gabinete Social, integrado, además de por la SDS, por las Secretarías de Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social, y de Cultura, Arte y Deporte.

En el año 2012 se aprobó la "Política de Protección Social" (PPS) que se deriva del diálogo entre el gobierno y la sociedad civil desde fines de la década pasada. La PPS identifica como principal campo de acción de las políticas sociales a los programas e intervenciones no-contributivos, diferenciándolos claramente del régimen contributivo de protección social que ha existido tradicionalmente en el país. En dicho documento no se otorga la rectoría de la política a la SDS, sino que se crea el Comité Técnico de Protección Social (CTPS), y se establece como objetivo general el desarrollo de las capacidades y habilidades de las personas para el ejercicio de sus derechos. Además, se define como objetivo específico el reducir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión mediante la articulación de acciones de prevención, mitigación y superación de riesgos sociales, económicos y naturales.

El documento establece como principios el fortalecimiento del Estado, la integralidad, la subsidiariedad, la participación y corresponsabilidad, la descentralización, la universalidad y la sostenibilidad. Como valores se especifican la transparencia, el respeto a la dignidad de la persona humana, la equidad y la solidaridad. También en 2012 se aprobó el Gran Acuerdo Nacional por un Crecimiento Económico con Equidad, que plantea la protección de la población vulnerable.

La PPS contempla la articulación de tres componentes básicos: prevención, protección y oportunidades y competencias. El objetivo de la PPS es "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".

La política cuenta con un enfoque de ciclo de vida identificando a la población por grupo de edad en prenatal, primera infancia, niñez, adolescencia, juventud, adultez, adultez mayor y muerte. Asimismo, se ha diseñado un sistema de seguimiento (Centro Nacional de Información del Sector Social, CENISS) mediante el cual se prevé en un futuro dar seguimiento a los principales indicadores en materia de protección social.

- 1.23 **Un reflejo de esta situación es que la SDS cuenta con un "Plan Estratégico para la Implementación de la Política de Protección Social 2013-2016" , sin embargo, aún está pendiente una mayor definición en cuanto a los procedimientos y mecanismos para la ejecución y coordinación entre programas.** Entre los objetivos específicos del Plan se enumera en primer lugar el definir los roles, las responsabilidades y los mecanismos de articulación de los planes, acciones y recursos de los actores públicos, privados, sociedad civil y población meta de la PPS. Se definen dos "ejes estratégicos de implementación de la estrategia" incluyendo la focalización de áreas de intervención, la identificación de beneficiarios, y el fortalecimiento de la articulación interinstitucional a nivel central, regional y local. En este sentido, la SDS crea dos mecanismos para alinear las intervenciones sociales: el CENISS y el

Registro Único de Beneficiarios (RUB). Asimismo, en el Plan se vislumbran acciones enfocadas a promover el fortalecimiento institucional en el marco de los actores del desarrollo social, actividades de planificación de la política social, actividades de implementación así como de monitoreo y evaluación. Si bien este plan presenta un avance en cuanto a la implementación de la estrategia de protección social, aún está pendiente la definición de canales, procedimientos y mecanismos.

- 1.24 **El actual gobierno ha dado un importante impulso a la consolidación del Centro Nacional de Información del Sector Social el cual ahora se encuentra adscrito a la Secretaría de Presidencia.** Tiene como objetivo el ser el ente responsable del manejo del Registro Único de Beneficiarios, el Registro de la Primera Infancia y de coordinar con las diversas instituciones

su actualización y mantenimiento. Será importante asegurar una efectiva coordinación con los diversos sectores para su uso y mantenimiento.

1.25 Existen diversas instituciones que manejan los principales programas de protección social en Honduras resaltando la duplicidad de programas y la poca coordinación inter institucional. Según la información del ROI (Registro de Oferta Institucional) que

maneja la SDS, existían en el 2013 aproximadamente 180 programas y acciones en el país ligadas al sector social, operadas por 35 dependencias gubernamentales distintas⁵. El siguiente cuadro muestra la evolución del gasto en protección social de las principales instituciones del sector, y evidencia claramente que la gran mayoría del gasto social esta de hecho, fuera del ámbito de la SEDIS.

Cuadro 2: Gasto en Protección social (2009 - 2012)

INSTITUCIÓN	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Programa de Asignación Familiar	25.325.894	33.588.172	30.185.135	45.775.128	44.662.420	98.347.550
Programa Nac. de Prevención Rehabilitación y Reincisión Social	-	328.532	309.519	292.902	932.715	249.986
Instituto Nacional de la Juventud	468.960	497.088	792.821	878.606	932.715	998.182
Centro Nacional de Educación para el Trabajo	388.906	403.863	434.176	521.088	774.843	646.685
Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	22.075.036	24.463.485	28.585.801	30.128.504	36.900.548	33.509.413
Secretaría de Desarrollo Social	-	-	1.632.621	29.467.712	34.044.412	31.975.012
Secretaría de los Pueblos Indígenas y Afro-Hondureños	-	-	0	0	1.986.503	4.058.823
PRONADERS (Seguridad Alimentaria)	-	-	1.498.712	1.506.568	3.236.438	4.379.960
Comisión Permanente de Contingencias	1.185.217	3.586.756	4.414.710	18.333.036	6.785.485	28.494.949
Ayudas sociales de la presidencia	2.627.805	2.627.802	3.128.021	2.463.216	3.689.711	2.423.469
Merienda escolar a cargo de Secretaría Despacho Presidencial	16.597.217	18.184.388	21.022.411	-	-	-
Ayudas sociales Secretaría de Interior (sin contar Dirección Discapacidad)	1.139.045	479.311	486.979	1.335.696	1.943.354	2.039.847
FHIS (Programa de Desarrollo Integral de los Pueblos Autóctonos)	-	215.135	506.942	965.063	1.625.952	2.428.637
SEFIN (Subsidio del Fondo Desarrollo Social Departamental)	-	-	13.080.880	21.014.714	20.997.375	20.408.163
SEFIN (Programas y Proyectos Sociales)	-	-	-	-	15.002.125	18.915.571
Total servicios sociales (Gobierno Central)	69.808.080	84.374.530	106.078.727	152.682.233	173.514.596	248.876.248
Subsidio a la Energía	34.723.816	39.101.690	53.607.147	45.517.604	47.475.066	52.556.122
Subsidio al Transporte Urbano	55.572.822	130.838.247	9.959.367	8.507.620	16.566.929	17.005.102
Subsidio al Combustible y Gas LPG	7.279.020	18.520.746	3.815.568	4.198.634	2.493.438	658.163
Total servicios económicos (Gobierno Central)	97.575.659	188.460.683	67.382.082	58.223.857	66.535.433	70.219.388
Total secretarías y organismos descentralizados	167.383.739	272.835.213	173.460.809	210.906.090	240.050.029	319.095.636
INHSS	133.490.922	162.899.846	187.975.458	195.383.815	246.465.554	251.064.598
INJUPEMP	97.058.507	78.927.338	86.247.067	66.970.993	67.589.798	S/D
INPREMA	140.528.131	193.652.379	106.574.267	73.946.348	S/D	S/D
IPM	-	-	41.285.597	50.048.082	50.703.972	S/D
Ingresos por transferencias gobierno	688.485	409.937	4.692.517	3.063.584	4.661.417	-
Total Instituciones de Seguridad Social neto de transferencias GC	370.389.075	435.069.626	417.389.872	383.285.654	-	-
IHNFA	8.534.953	8.529.021	11.479.655	13.590.489	15.742.927	13.651.687
INFOP	21.693.582	20.649.791	25.012.990	27.749.606	30.231.045	30.804.469
INAM	667.462	1.278.163	1.286.309	1.352.076	1.454.978	1.575.484
Transferencias corrientes del gobierno central a INFOP	126.135	63.067	63.067	68.313	73.491	66.327
Transferencias corrientes del gobierno central a IHNFA	7.236.975	8.571.889	10.710.918	12.425.884	16.013.470	10.897.959
Total Instituciones Descentralizadas	22.865.426	20.543.856	25.718.659	28.845.897	29.887.011	33.491.871
TOTAL PROTECCIÓN SOCIAL	560.638.240	728.448.695	616.569.340	623.037.642	269.937.040	352.587.507
TOTAL PROTECCIÓN SOCIAL NETO DE SEGURIDAD SOCIAL	190.249.165	293.379.069	199.179.468	239.751.987	269.937.040	352.587.507

⁵ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Paraguay.

1.26 Por lo tanto, resulta necesario priorizar estrategias de mejora del impacto del gasto social mediante el fortalecimiento e integración de la institucionalidad. Dentro de los actores claves que implementan los programas de asistencia social destaca la SEDIS con el programa de Merienda Escolar mediante el cual atienden el 95% de las escuelas en educación básica con el apoyo administrativo del Programa Mundial de Alimentos (PMA) entregando desayunos en las escuelas, el Programa Vaso de Leche, ejecutado por la SEDIS, y el Programa Bono Vida Mejor (BVM)⁶.

1.27 A partir del 2014, el GOH está impulsando, con el apoyo del Banco, reformas importantes para acelerar los avances en materia de reducción de la pobreza, nutrición, salud y educación. El marco general de política social está definido en la Estrategia Vida Mejor (EVM), basada en la Política de Protección Social (2012) y la Ley Marco de Política Social (2013). La EVM tiene como principios el desarrollo humano, la reducción de las desigualdades y la protección de los sectores más vulnerables. Los pilares de la EVM son la garantía de ingreso mínimo, el acceso a educación básica y la atención primaria en salud, la promoción de vivienda saludable y la seguridad alimentaria. Está pendiente aún la elaboración de un plan estratégico para definir la interrelación entre los diversos programas de la EVM así como las metas de los mismos. El Bono Vida Mejor (BVM) es el programa que cuenta con una regulación y estructura clara así como líneas de coordinación entre las diversas secretarías de línea. La siguiente sección ofrece mayor detalle del Programa BVM así como recomendaciones para su mejora.

Principales programas de Protección Social

El Programa Bono 10,000, ahora conocido como Bono Vida Mejor

- 1.28 **El principal instrumento de la política de protección social es el Programa Presidencial de Educación, Salud y Nutrición, mejor conocido como Bono 10,000.** El Bono 10,000 surge como resultado de experiencias positivas de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) tanto en Honduras^(V) como en la región. El Bono 10,000 profundizó y expandió los esquemas de transferencias del PRAF y se convirtió en el eje de la política social. Actualmente es uno de los programas públicos mejor valorados por la población⁷.
- 1.29 Al igual que otros PTMC, el Bono 10,000 busca contribuir a romper con el ciclo inter-generacional de la pobreza incentivando la acumulación de capital humano de los menores que viven en hogares pobres mediante transferencias monetarias, preferentemente a las madres, que apoyan el consumo familiar. Son elegibles a recibir transferencias de hasta 10,000 lempiras (cerca de US\$505) por año los hogares pobres

⁶ En esta nota no se profundiza acerca de los sectores de Educación y Salud dado que son tratados en otra nota.

⁷ Según el sondeo "Percepciones sobre la situación hondureña en el año 2102" del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación, el Bono 10,000 es considerado el principal logro del gobierno.

del país con menores de 18 años o con mujeres embarazadas. Los hogares beneficiarios son seleccionados mediante un proceso de focalización, luego del cual firman un acuerdo (llamado Acta Compromiso) con el programa que especifica los compromisos en términos de asistencia escolar y uso de servicios de salud que deben cumplir para recibir las transferencias.

1.30 Las corresponsabilidades establecidas abarcan las áreas de salud y de educación. En el caso de niños de entre 6 y 18 años, consisten en estar matriculados en el nivel básico del sistema educativo público nacional

(modalidad formal o no formal), con una asistencia mínima del 80% durante el año lectivo. En cuanto a salud, los hogares con niños menores de 5 años deben inscribirse al centro de salud y cumplir con el calendario de chequeos médicos y vacunas. Vale la pena mencionar la reciente modificación al Reglamento Operativo el cual establece un esquema de pago paralelo al de revisión de corresponsabilidades así como el cumplimiento de la corresponsabilidad de todos los niños en edad escolar independientemente del número de hijos⁸. El esquema de beneficios es, de acuerdo a las normas, el establecido en el siguiente Cuadro.

Cuadro 3. Esquema de beneficios del Programa Bono 10,000

¿Quienes califican?	Corresponsabilidad	Acciones	Recibe Bono Lps.
Hogares con mujeres embarazadas	Salud	Realizar control pre y post natal, en el Centro de Salud.	5,000.00
Hogares con niños de 0 a 5 años	Salud	Acudir a Centros de Salud a controles de crecimiento.	5,000.00
Hogares con niños de 6 a 18 años	Educación	Asistir a los Centros Educativos formal o no formal.	5,000.00
Hogares con mujeres embarazadas y con niños de 0 a 5 años	Salud	Realizar control pre-natal y post-natal y asistir a controles de crecimiento al centro de salud.	5,000.00
Hogares con mujeres embarazadas y con niños de edad escolar	Salud y Educación	Realizar control pre-natal y post-natal, asistir a controles de crecimiento y al centro educativo.	10,000.00
Hogares con niños de 0 a 5 años y con niños en edad escolar	Salud y Educación	Realizar controles de crecimiento y asistir al Centro Educativo.	10,000.00
Hogares con niños de 14 a 18 años en educación básica, media o en un programa educativo de educación técnica, ocupacional, no formal	Educación	Llevar a cabo el Control de matrícula en educación básica y/o media o en programas ocupacionales.	10,000.00

⁸ Estas modificaciones al Reglamento Operativo fueron aprobadas en abril 2013.

1.31 El Bono 10,000 ha logrado expandir su cobertura de manera significativa en sus tres años de ejecución, sin embargo aún persisten debilidades en su focalización e implementación.

En la actualidad, el programa beneficia a aproximadamente 350,000 hogares, lo cual implica una cobertura de aproximadamente 27% de la población pobre en el país. En términos de personas, el programa beneficia a aproximadamente 1.5 millones que se encuentran en las zonas más vulnerables. El Bono 10 mil tiene cobertura a nivel nacional, ubicando el 77% de sus beneficiarios en el área rural y 23% en el área urbana. Al inicio el programa dio prioridad a 150,000 hogares en comunidades (aldeas y caseríos) en extrema pobreza, identificados en el Sistema de Registro de Beneficiarios de Honduras (SIRBHO) del Programa de Asignación Familiar (PRAF), así como donde existiera accesibilidad a los servicios de salud y/o educación, para poder certificar las correspondientes establecidas en su reglamento.

1.32 Siendo este un programa presidencial, el crecimiento en la cobertura se dio de manera muy acelerada, como lo muestra el Cuadro 4. Este proceso acelerado de incorporación y pago dejó atrás el proceso de fortalecimiento de los procesos lo cual ha causado debilidades en la implementación del programa tales como falta de pago frecuente a todos los beneficiarios, atrasos en la verificación de corresponsabilidades, y carencia de un sistema de información gerencial. Asimismo, la expansión nacional del programa (actualmente el programa tiene beneficiarios en 262 de los 269

municipios, y 2,795 de las 3,729 aldeas) se basó en un criterio de focalización amplio (hogares en pobreza y pobreza extrema), que contrasta con una restricción presupuestal muy fuerte.

Cuadro 4. Hogares beneficiados del Programa Bono 10,000

Año	Hogares	Acumulado
2010	161,368	161,368
2011	135,679	297,047
2012	89,301	386,348

1.33 El Bono 10,000 demuestra una focalización aceptable en pobreza en el área rural (lo cual no es muy difícil dado que el 70% de la población en áreas rurales es pobre), sin embargo aún hay filtraciones hacia los quintiles más ricos, y la cobertura en los quintiles más bajos (pobreza extrema) todavía es incompleta. Actualmente el programa cubre aproximadamente al 40% de los hogares pobres extremos y 38% de los hogares pobres en zonas rurales (11% y 9% en zonas urbanas). Al llevar a cabo un análisis del ingreso promedio que representa el Bono 10,000 destaca que para el primer quintil el bono representa un 67% de aumento en su ingreso, mientras que para el segundo quintil este porcentaje es del 25%. (Cuadro 5). Estas enormes diferencias entre el quintil 1 y 2 resaltan la importancia de focalizar las inversiones en quienes más lo necesitan, es decir el quintil más bajo. Al revisar la distribución de beneficiarios con apoyo de la EPHM 2012, se puede observar que aún existen problemas de filtración en los quintiles más ricos de la población.

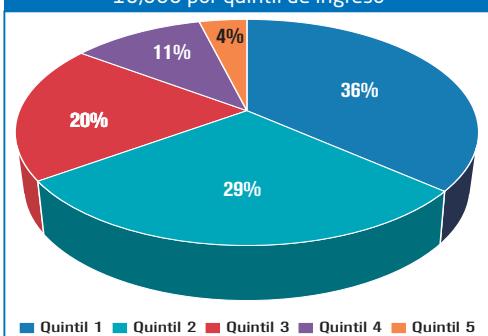
Cuadro 5. Impacto del Bono en los hogares más pobres

	Rural		Urbano	
	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 1	Quintil 2
Ingreso Promedio per Capita mensual sin bono	232	654	247	684
Ingreso Promedio per Capita mensual con bono	388	817	421	862
Brecha sin Bono	865	443	1156	719
Brecha con Bono	710	280	982	541
Cambio % en la brecha	18%	37%	15%	25%
Cambio % en el ingreso	67%	25%	70%	26%

Fuente: Fuente: EPH 2012

1.34 **El Bono 10,000 atiende a grupos vulnerables, pero -por diseño– no se ha focalizado dentro de los más pobres dentro del grupo de pobres extremos.** De acuerdo con la línea de base de la evaluación de impacto del programa (que tiene como marco muestral los hogares incorporados en el programa en 2011 y 2012), el 20% de los hogares tienen jefatura femenina y el 7.4% de los beneficiarios pertenecen a algún grupo indígena o afro descendiente. Las familias tienen en promedio 2.6 hijos entre 0 y 18 años y la tasa de asistencia en educación básica (1º a 6º) es de 73% y en el tercer ciclo es de 23%; el promedio de años de educación formal del jefe de hogar es 3.7. En cuanto a salud, la prevalencia de anemia para niños de 6 a 48 meses es de 44.9%. El material predominante de las paredes de las viviendas es de adobe (52.6%), mientras que en el 34% de las viviendas el material predominante en los pisos es tierra. Finalmente, 73.5% de los beneficiarios vive en pobreza extrema. Como lo muestra la Gráfica 12, cerca del 65% de los beneficiarios están ubicados en los primeros dos quintiles y un 20% es parte de los dos quintiles de mayores ingresos⁹.

Gráfica 12. Distribución de los hogares del Bono 10,000 por quintil de ingreso



Fuente: Análisis Gasto en Protección Social. Basado en la Encuesta de Hogares 2012

1.35 **El Bono 10,000 es el único programa social rigurosamente evaluado en Honduras.** Hasta el momento, los resultados del programa son modestos pero positivos. Para la evaluación se usó una metodología de asignación aleatoria, la cual permite una medición de impactos con alto grado de precisión. Así, se seleccionaron al azar dos grupos de 150 aldeas cada uno: el primer grupo recibió los beneficios en 2012, y el segundo a partir de 2013 al finalizar el estudio. Esto garantizó que los grupos fueran comparables entre sí,

9 EPH 2012

para poder medir los efectos atribuibles al programa. Los principales resultados que arroja la evaluación son los siguientes:

1.36 **El programa redujo la pobreza y aumentó el consumo en las aldeas beneficiarias.** Entre los hogares que recibieron el bono, la tasa de pobreza se redujo en promedio en tres puntos porcentuales y el promedio del consumo per cápita aumentó en aproximadamente diez puntos porcentuales en comparación con los hogares que no lo reciben. Al igual que en otros programas similares en países de la región, el incremento en el consumo se observó principalmente en alimentos, útiles escolares, y no en alcohol ni tabaco. Además, se encontró que entre todos los hogares que reciben el bono, el programa redujo en 2.6 puntos porcentuales la brecha de pobreza, que mide que tan cerca de la línea de pobreza están los hogares. También se documentó que el Bono 10,000 redujo la brecha de la pobreza extrema, disminuyéndola en tres puntos porcentuales.

1.37 **El Bono aumenta la matrícula y la asistencia escolar de los beneficiarios.** Son objetivos importantes del Programa, aumentar las tasas de matrícula y reducir la deserción en la educación básica. La evaluación encontró que entre los niños de 6 a 17 años de edad que viven en los hogares que son beneficiarios del Programa, la matriculación aumentó en el año escolar 2013 en 2.8 puntos porcentuales. Además, entre este mismo grupo de edad, la asistencia se incrementó en 3.2 puntos porcentuales con respecto a niños y niñas en el mismo grupo de edad en hogares que no recibían el bono. La evaluación encontró también que el

aumento en la asistencia se concentró en el segundo y tercer ciclo de la educación básica, con impactos de 6.2 y 4.3 puntos porcentuales, respectivamente.

1.38 **Los efectos en salud y nutrición fueron moderados.** En cuanto al componente de Salud y Nutrición, la evaluación encontró algunos problemas de implementación en el período estudiado por lo que los resultados encontrados son moderados. Por ejemplo, a diferencia de otros programas de transferencias de la región, no se encontró una reducción en enfermedades intestinales y respiratorias, ni aumentos en los puntajes Z de la relación talla-edad, peso-talla y peso-edad; en niveles de hemoglobina en sangre o reducción en la incidencia de anemia. Es importante señalar que estos indicadores requieren una intervención sistemática y sostenida en el tiempo para poder mostrar los efectos deseados.

1.39 Sin embargo es importante destacar algunos efectos positivos por la intervención del programa: entre niños y niñas de entre cero y tres años, se aumentó en 2.6 puntos porcentuales los niños cuya última visita al centro de salud fue para control. Además, entre los menores de un año, el Programa aumentó en 15 puntos porcentuales los niños que fueron pesados en los últimos 30 días al momento de la entrevista.

1.40 En relación a la salud materna, solamente se encontraron efectos considerables del Bono 10,000 entre las mujeres que viven en hogares en los que no había niños en edad escolar (entre 6 y 18 años de edad) al momento de la entrevista. Entre este grupo, hay

un efecto positivo de 12 puntos porcentuales en inmunización contra tétanos y de 22 puntos porcentuales en controles postparto.

1.41 Estos resultados muestran avances y también señalan la importancia de los cambios que se adoptaron en el nuevo reglamento operativo, que requiere que las condiciones de salud y educación deben ser cumplidas por todos los miembros del hogar (y no al menos un miembro como venía sucediendo). Es necesario también explorar ajustes más amplios al programa, como por ejemplo adoptar un esquema de apoyos por niño, así como focalizar en los primeros deciles en zonas rurales.

1.42 Asimismo, es fundamental que los sectores de salud y educación fortalezcan la calidad de los servicios prestados, para que el mayor uso de los servicios se traduzca en mejoras en la salud y educación de las niñas y niños beneficiarios y, por ende, en mayor acumulación de capital humano. Dado que los resultados reportados se refieren a un período de un año desde la incorporación de estos hogares en el programa, será importante continuar las mediciones para verificar que se cumplan los resultados de mediano y largo plazo.

1.43 Por su amplia visibilidad e importancia dentro de la política pública en Honduras, el Bono Diez Mil fue sujeto a una auditoría social por el grupo consultivo de la sociedad civil, CONSOC. Este fue un ejercicio que contó con la colaboración del Gobierno y en el que se siguieron estándares metodológicos rigurosos y contó con amplia legitimidad. El informe reconoce la importancia del Bono Diez Mil, tanto por

el apoyo que representa para las familias beneficiarias, como por su efecto en motivar y valorar el uso de los servicios de salud y educación. Las principales recomendaciones que se desprenden de la auditoría social son¹⁰:

- **Claridad en la definición de montos de entrega.**
- **Eficiencia y accesibilidad respecto al pago.**
- **Instancia independiente de atención al público.**
- **Transparencia en las certificaciones.**
- **Acercamiento de los servicios de salud.**
- **Enfoque en pobreza extrema rural.**

1.44 El Programa Bono Diez Mil ha sido financiado con Fondos del Gobierno Central y Organismos Financieros Internacionales, en particular el Banco Mundial (BM), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) además del BID. Sin duda, un tema importante hacia el futuro es el de la sostenibilidad del programa, que será abordado más adelante.

1.45 **El Bono 10,000 en el área urbana tiene características distintas al programa en el ámbito rural.** Actualmente, el programa urbano abarca el Distrito Central (Tegucigalpa) y San Pedro Sula. Debido a las diferencias estructurales entre las áreas urbana y rural, el programa se

¹⁰ Los resultados de la Auditoría Social fueron presentados al Gobierno quien asumió el compromiso de dar seguimiento a las recomendaciones e invitó al CONSOC a mantener un papel de vedor a estos procesos.

implementó con una dinámica diferente. En primer lugar, por problemas de seguridad, la selección de hogares se llevó a cabo mediante mesas de empadronamiento que se instalaron en las escuelas. En segundo lugar, no se ha logrado diseñar una estrategia de verificación de corresponsabilidad para el sector salud con lo cual los hogares que solo tienen niños menores a cinco años han quedado fuera del Programa.

1.46 **A pesar de los avances, la evaluación operativa del modelo de entrega en las zonas urbanas demuestra que es necesario ajustar el diseño en tres dimensiones: focalización, corresponsabilidades y aspectos operativos.** En cuanto a focalización, el 15% de los beneficiarios del Bono 10,000 reportó ingresos que exceden la línea de pobreza relevante lo cual indica que es pertinente revisar el esquema de selección que actualmente utiliza el programa. Además, al igual que en áreas rurales, no se está cubriendo, dentro de los pobres, a los más desfavorecidos.

1.47 En cuanto a corresponsabilidades, los indicadores de demanda muestran diferencias importantes con el área rural. Por ejemplo: El 91% de los niños de 6 a 13 años ya asiste a la escuela, sin embargo, es en el segmento de 14 a 19 años cuando se experimenta una alta deserción¹¹. La mayoría de los alumnos indican que la razón por inasistencia es porque no les interesa, por falta de recursos económicos y por razones de trabajo. También a estas razones se suma la falta de oferta educativa, sobre todo en lo que se refiere al tercer ciclo (séptimo a noveno grado). En el sector urbano el promedio de años de escolaridad para ese mismo segmento de la población, es de 6,4 comparado

con 5,1 en áreas rurales. Estos datos sugieren la pertinencia de un esquema diferenciado de apoyos por ciclo educativo.

1.48 Datos recientes del sector salud muestran que de continuar el Bono 10,000 en áreas urbanas, es necesario atender una serie de retos. Según datos de la ENDESA 2011-2012, en el área urbana el 28.3% de los niños de 6 a 59 meses sufren anemia. Asimismo, las enfermedades respiratorias y de diarrea en niños han aumentado en el área urbana en los últimos cinco años¹². El sector urbano también se caracteriza por un aumento de sobrepeso (52% en el 2006 vs 55% en el 2012). Dado que la mayor parte de la población del sector urbano (80%) no está cubierta por un seguro de salud (siendo este porcentaje de 99.5% para el primer quintil), el gasto familiar se ve afectado fuertemente en caso de eventos que requieren atención médica. Un elemento a considerar es que el programa Bono 10,000 integre la corresponsabilidad de salud tomando en cuenta las diferencias en la oferta de salud urbana. Finalmente, por el lado operativo, hay deficiencias en el proceso de pago¹³. El programa carece de documentación en cuanto a

¹¹ Únicamente el 79% de los niños de 14 a 16 años y el 56% de los niños de 17 a 19 años asiste a la escuela.

¹² El porcentaje de niños con signos de neumonía era 10% en el 2005 vs 12% en el 2012. En el caso de la diarrea hubo un incremento del 13 al 17%, respectivamente. ENDESA 2011-2012.

¹³ Se ha observado que en los eventos de pago hay un alto número de asistentes que no aparecen en las listas lo cual se incurre en costo para las personas (aprox 11 usd por transporte en promedio por asistente) y en costos para el personal del programa. Asimismo habría que explorar la posibilidad de pago por tarjeta de débito lo cual daría mayor flexibilidad al beneficiario y contribuiría a mejorar el aspecto de seguridad.

procesos y su operatividad y, al igual que en el área rural, un esquema de pagos individualizados podría tener mayores impactos en la población. Es necesario por tanto llevar a cabo un análisis más detallado para evaluar la incorporación o no de estrategias de salud dentro del programa de TMC urbano.

1.49 Si bien la meta original de cobertura del Bono 10,000 era de 600,000 familias, en 2012 el Gobierno acordó limitar el tamaño a 350,000 familias, tanto por razones operativas como por la capacidad financiera para garantizar la sostenibilidad del programa. No obstante, en 2013 el Gobierno comenzó a implementar un programa paralelo del Bono 10,000 urbano, financiado enteramente con recursos locales. Este programa no es ejecutado por el PRAF, sino por la SDS, y no tiene reglas de operación públicas ni sigue los criterios de focalización y corresponsabilidades del Bono 10,000. El programa paralelo no sigue los parámetros de elegibilidad de beneficiarios, carece de un mecanismo estricto de rendición de cuentas y auditorías, no es parte del sistema de verificación de corresponsabilidades de educación, y no cuenta con un proceso de capacitación de beneficiarios ni apoyo de los promotores ni de los Comités Escolares Comunitarios (CEC) del programa, entre otros.

1.50 El Bono urbano operado por la SDS representa un riesgo para la institucionalidad y sostenibilidad no solo del Bono 10,000 ejecutado por el PRAF, sino de toda la política social del Estado hondureño. Este programa paralelo ha causado confusión a los beneficiarios y puede propiciar errores de duplicación de beneficiarios,

Además, su financiamiento no está garantizado, pues si bien comparte el nombre de Bono 10,000, en términos operativos y financieros es un programa nuevo, que viene a agregar a la duplicidad y falta de coordinación discutidas anteriormente. Este programa espera alcanzar una cobertura de 200,000 familias beneficiarias lo cual implicaría una erogación mayor a la hecha en el año 2012 por el Bono 10,000¹⁴. Este nivel de gasto hace difícil pensar en una sostenibilidad futura para el Programa Bono 10,000 en su conjunto.

Recomendaciones al Programa Bono 10,000.

1.51 Los resultados de la evaluación de impacto, de la Auditoría Social, así como otros estudios operativos y la experiencia en la implementación del programa, denotan la necesidad de llevar a cabo mejoras en el programa tales como: (i) ampliar los mecanismos de pago para hacer más eficiente y frecuente el proceso, (ii) revisar exhaustivamente el proceso de focalización y de integración del padrón de beneficiarios así como el grupo meta, (iii) pagar el bono por niño(a); (iv) desconcentrar operativamente el programa; (v) fortalecer el sistema de verificación de corresponsabilidad, (vi) ajustar al modelo urbano tomando en cuenta la evidencia disponible, y (vii) definir si el programa paralelo del Bono 10,000 manejado por SDS seguirá operando de manera separada al programa. Además, es importante

¹⁴ Este cálculo se hace tomando en cuenta la entrega de los 10,000 Lempiras anuales y comparándolo con el Programa Bono 10,000 en años anteriores en los cuales, por problemas operativos, no se llegó a entregar la totalidad del beneficio a las familias.

mantener la política de realizar evaluaciones de impacto y operativas continuas para mejorar la implementación y resultados del programa. A continuación se discute cada uno de estos elementos.

- 1.52 **Continuación de los mecanismos de pago alterno para hacer más eficiente la entrega de la transferencia.** Es importante continuar fortaleciendo y expandiendo los mecanismos de pago alterno los cuales permiten no solo mayor comodidad para el beneficiario (debido a la ampliación de plazos en la entrega y cercanía), sino también ayudan a que el proceso de entrega sea más eficiente y frecuente. Por ahora se cuenta con tres pilotos de pago (pago por celular con Tigo Money, Cooperativas de Ahorro con FACACH, y pago en sucursal Banadesa), y esta en diseño una opción en donde la banca privada es participe también de la entrega de transferencias mediante un Convenio con la AHIBA.
- 1.53 **Mejoras en los mecanismos y de inclusión de beneficiarios y de su focalización en los pobres extremos.** Es necesario incorporar acciones que eviten la exclusión de hogares susceptibles de atención por parte del Bono 10,000 en aldeas seleccionadas para la implementación del programa. Si bien su alcance no permite cubrir a toda la población en pobreza (66%) o a los que se encuentran en pobreza extrema (46%), es importante que en las aldeas focalizadas no existan exclusiones injustificadas y asegurar que primeramente se incorporen los hogares más necesitados, es decir, los hogares en pobreza extrema.
- 1.54 Los niveles de exclusión se deben principalmente a dos factores, por un

lado a problemas de información tales como carencia de tarjeta de identidad y dificultades en la verificación y procesamiento de información (ej. el sistema carece de mecanismos de verificación de corresponsabilidad para alumnos que asisten al 3er ciclo en colegios, lo cual los deja fuera del programa). Por otro lado, el levantamiento de información no asegura que los hogares más pobres (que presentan mayores dificultades de acceso) hayan sido captados en las mesas de empadronamiento mediante las cuales se realiza el levantamiento del padrón. Por esto, es importante seguir apoyando los operativos de actualización de beneficiarios así como el proceso de recertificación. El contar con un Censo General de Población y Vivienda 2013 nuevo abre también oportunidades para revisar el mapa de pobreza e identificar zonas que requieren acciones adicionales para la revisión del padrón. Asimismo es recomendable que las futuras expansiones del Bono 10,000 se enfoquen en hogares en el primer quintil rural, es decir, focalizando en los hogares pobres extremos para los cuales el efecto del programa es mayor.

- 1.55 **Necesidad de ajustes al diseño del Programa Bono 10,000 para implementar un esquema de pagos individualizados.** Análisis preliminares de la evaluación de impacto del Programa muestran que el programa presenta un mayor impacto en aquellos hogares que solo cuentan con uno o dos hijos en edad escolar, en comparación con familias con más hijos. Esto puede ser resultado que la transferencia, al darse por hogar, y no por hijo, incentiva que el cumplimiento de la corresponsabilidad dependa de la asistencia de un único miembro

elegible. Existen estudios que demuestran que un esquema de apoyo económico diferenciado por niño tiene efectos positivos en el nivel de asistencia escolar, tanto en áreas rurales como urbanas, siempre y cuando se imponga un límite máximo a la transferencia total por hogar para no generar incentivos adicionales a la inclusión de un mayor número de miembros. Esta evidencia respalda la recomendación de transitar a un esquema de pagos individualizados con límite superior^(VII). Asimismo, un esquema diferenciado mejoraría la equidad del programa asignando un beneficio mayor para familias con mayor número de hijos y menor para aquellas que tienen un número reducido de hijos y por tanto la carga económica es menor.

1.56 Desconcentración de la operatividad del Programa. Si bien el programa ha comenzado a fortalecer su presencia regional con el apoyo de representantes departamentales y promotores, es necesario fortalecer este proceso e institucionalizarlo para ofrecer mecanismos ágiles y permanentes que permitan atender adecuadamente a los beneficiarios, incluyendo el modificar procesos para adaptarlos a las especificidades culturales de las comunidades alcanzadas. Una mayor presencia local permitiría contar con mecanismos ágiles de actualización de registro de beneficiarios, fomentar actividades de promoción al cumplimiento de las obligaciones del programa, y brindar capacitaciones continuas tanto en lo referente a las reglas de operación del programa, como en talleres educativos.

1.57 Fortalecimiento de los sistemas de verificación de corresponsabilidades.

Si bien con el Bono 10,000 los sectores de educación y salud han tomado el liderazgo en la verificación de corresponsabilidades, es necesario fortalecer el apoyo directamente en las escuelas y centros de salud, tanto en mejoras informáticas, como en las acciones de monitoreo y seguimiento. Esto permitirá identificar las razones del no cumplimiento, así como otros cuellos de botella que afectan la ejecución del ciclo operativo.

1.58 Se cuenta actualmente con avances importantes como el sistema informático de educación (SACE) mediante el cual la captura se hace en línea. De la misma manera se está diseñando un aplicativo para el sector salud. Sin embargo, es necesario reforzar estas actividades para asegurar que el calendario de corresponsabilidad se cumpla y se puedan ofrecer actividades de promoción y comunicación por parte de los sectores a aquellas familias que no han cumplido con sus responsabilidades.

1.59 Continuar apoyando la agenda de evaluación del programa. Recientemente se han llevado a cabo esfuerzos importantes que permiten contar con información, tanto cuantitativa como cualitativa, de los procesos y resultados del programa. Destacan por ejemplo la Evaluación de Impacto, la Auditoria Social, la Encuesta de Satisfacción de Beneficiarios Rural y Urbana, la Evaluación de Mecanismos Alternos de Pago, y la Evaluación de Procesos, entre otros. Es importante continuar apoyando estos esfuerzos de tal manera que siga permitiendo contar con información actualizada para la toma de decisiones. Asimismo, es importante sistematizar estos esfuerzos para poder

dar seguimiento a las principales recomendaciones y así propiciar que la evaluación ayude a mejorar la eficiencia y eficacia del programa.

1.60 De manera urgente, hay que revisar el programa paralelo del Bono 10,000 que maneja la SDS. Debido a los riesgos que existen de que la orientación de este programa responda a necesidades coyunturales de corto plazo que están fuera de la lógica de un CCT, es primordial explorar mecanismos para integrarlo al esquema de Bono 10,000 con los mismos criterios, diseños, beneficios y elegibilidad para reducir la dispersión de acciones y consolidar el programa. Acciones paralelas como la que se ha dado recientemente pone en riesgo la

viabilidad, la coherencia y la consolidación de la política de protección social del país.

Otros programas de asistencia social

1.61 Una característica de la política social de Honduras, es que existe una gran variedad y diversidad de instituciones que implementan programas enfocados en la población en pobreza o vulnerabilidad. Ejemplo de esto son los diversos programas que entregan bonos o transferencias enfocadas en los más pobres. El siguiente Cuadro muestra la cobertura de los principales bonos que maneja el país en materia de asistencia social¹⁵:

Cuadro 7. Principales programas de asistencia social	
Tipo de Bono	Número de personas beneficiadas
Bonos PRAF	683,477
Bono 10 Mil	1,400,000
Bono Transporte Educacional	150,000
Bono ENEE	2,400,000
Merienda Escolar	1,345,000
Vaso de Leche	350,000
Bono Solidario Pequeños Productores Agrícolas	150,000

Fuente: Registro de Oferta Institucional de la SDS

1.62 En el Cuadro 8 se detallan algunos de los principales bonos que están dirigidos a la población más vulnerable del país.

1.63 Esta diversidad de programas requiere de una revisión a fondo para ordenar el conjunto de incentivos y subsidios de protección social que están enfocados a los sectores más desfavorecidos. Destacan duplicidades de programas enfocados al mismo sector poblacional, como los programas del adulto mayor, así como los diversos programas de

capacitación para jóvenes que brindan diferentes instituciones como la STSS, SDP, SDS, entre otros. Es recomendable revisar los criterios de elegibilidad, la efectividad de los mismos y articular sus acciones para garantizar que cada instrumento represente contribuciones concretas al bienestar social y a la racionalidad el gasto en protección social no contributiva.

¹⁵ Por falta de información, no se incluye aquí el Bono paralelo ejecutado por SDS.

Cuadro 8. Programas de asistencia social en Honduras

Tipo de Asistencia Social	Descripción/Beneficiarios	Entidad Responsable
Comedores Solidarios	Proyecto que atiende aproximadamente 926 comedores en barrios urbano marginales y se apoya en una estructura organizativa conformada por mujeres denominadas "SOCIAS"	PRAF
Desarrollo Integral de la Mujer (DI-MUJER)	Programa que contribuye a lograr la equidad de género y el aumento de empleo e ingreso en beneficio de mujeres que se encuentran en extrema pobreza.	PRAF
Bono Juvenil	Proyecto que brinda capacitación a jóvenes en pobreza. En el 2012 se capacitaron 12,000 jóvenes en oficios técnicos	PRAF
Bolson Escolar	Proyecto que apoya la repartición de bolsones escolares a niños en situación de pobreza en primer o tercer grado. En el 2010 se atendieron 70,000 niños en edad escolar	PRAF
Mano Amiga	Proyecto que impulsa el desarrollo integral de las familias en extrema pobreza mediante la capacitación en áreas técnicas fomentando la microempresa para incrementar sus ingresos y mejorar su nivel de vida	PRAF
Bono Tercera Edad	Programa que atiende mayores de 65 años mediante una transferencia	PRAF
Alimento Solidario para el Adulto Mayor	Programa que entrega alimentos para los adultos mayores de 65 años	SDS
Bono de Capacidades Especiales	Programa que tiene como finalidad contribuir a mejorar el bienestar de las personas con capacidades especiales viviendo en pobreza. Se entrega 800 lempiras anuales.	PRAF
Programa de Ingresos Complementarios (Desarrollemos Honduras)	Apoyo a hogares en situación vulnerable para complementar su ingreso mediante labores sociales	SDS
Bono 10,000	Programa de transferencias monetarias condicionadas (ver Programa Bono 10,000)	PRAF
Bono Estudiantil por transporte	Beneficio otorgado a estudiantes de nivel medio, matriculados en institutos oficiales. Se entrega 400 lempiras anuales por período escolar	Secretaría Educación
Bono compensatorio de transporte público	Transferencia gubernamental a propietarios y operadores de taxis y buses de transporte urbano como compensación por no subir las tarifas de transporte urbano	
Bono ENEE	Subsidio general otorgado por la empresa ENEE para apoyar con el gasto de energía	ENEE
Bono SANAA	Transferencia para hogares pobres con un consumo igual o inferior a 20 metros cúbicos a un costo de 1.59 Lps por cada m3.	SANAA
Merienda Escolar	Programa de suministro de alimentos para niños en centros escolares de educación primaria.	SDS-PMA
Vaso de Leche	Programa que beneficia a los niños de las escuelas brindando un vaso de leche	SDS
Bono de Solidaridad Productiva	Bono entregado a hogares campesinos en situación de pobreza. Se provee semillas, fertilizantes y algunos implementos agrícolas.	Secretaría de Agricultura y Ganadería

Evolución del Gasto en Protección Social

1.64 **El Gasto Social en Honduras ha aumentado en la última década:** En el 2013 el porcentaje del PIB destinado al gasto social, incluyendo salud y educación alcanzo el 13.4% (en el 2010 el gasto social fue de 11.8% del PIB, siendo el promedio regional para América Latina el 12.6%)¹⁶. Esta tendencia positiva se logra ver a lo largo de toda la región.

¹⁶ Estadísticas CEPAL.

Cuadro 9. Estimación del Gasto Social en Honduras según clasificación CEPAL para 2013

Sector	Lempiras	% del PIB
Seguridad Social	7,293,926,000	2.4%
Protección Social No Contributiva	1,493,455,876	0.5%
Salud	9,554,749,699	3.2%
Educación	21,459,067,264	7.2%
Vivienda	208,538,570	0.1%
TOTAL	40,009,737,409	13.4%

Fuente: Análisis del gasto en protección social en Honduras, Gabriel Filc.

1.65 **Cuando se analiza el gasto en protección social no contributivo (transferencias directas focalizadas en la población pobre¹⁷) se observa un aumento en los últimos cuatro años.** Este rubro¹⁸ pasó de 1.5% en el 2007 a 1.9% en el 2012 como porcentaje del PIB¹⁹. Este comportamiento se explica principalmente por el incremento del gasto del PRAF a partir de la creación del Programa Bono 10,000 y su continua expansión en términos de beneficiarios y de presupuesto. También destaca un incremento en las ayudas sociales manejadas por la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría del Interior, así como los programas sociales que maneja el Poder Legislativo. Otro elemento que contribuyó a este incremento es la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS)²⁰. Este incremento también se ve reflejado cuando se analiza el gasto en protección social por persona en pobreza, el cual ha aumentado de 43 dólares en el 2007 a 56 dólares en el 2011²¹.

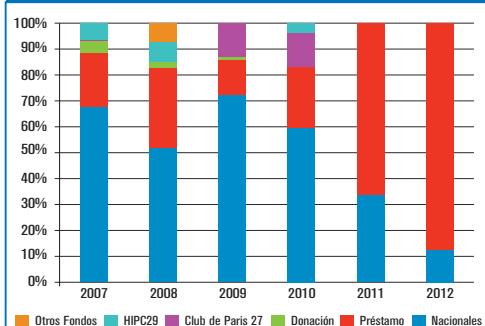
1.66 **El Programa Bono 10,000 es uno de los principales programas que explican el aumento en el gasto en protección social.** El programa Bono 10,000, debido a su aumento en cobertura en los últimos años, explica una parte importante del crecimiento del gasto en protección

17 Es importante aclarar que esto se refiere a transferencias directas, pues los sectores de salud y educación cuentan con intervenciones que buscan facilitar el acceso y mejorar la calidad de los servicios que proveen con especial énfasis en la población más pobre. Esos gastos no se contabilizan como protección social.

18 Para el análisis de gasto social se consideraron las siguientes Secretarías, Organismos y Programas: SDS, PRAF, INFHA; IHSS, STSS, FHIS, INFOP, SEIP, SEDINAFROH, Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente con el subsidio al consumo de energía eléctrica, Programas sociales de presidencia, Desarrollo Local manejado por el Poder Legislativo y Ayudas Sociales de SEFIN.

social. El Programa ha venido siendo financiado principalmente por el BID, el BCIE y el Banco Mundial. El siguiente gráfico demuestra como el PRAF dejó de ser financiado por fondos nacionales, como resultado de un deterioro en las cuentas públicas así como el aumento en la cobertura de beneficiarios, y pasó a ser financiado por fondos externos (Ver Gráfica 13).

Gráfica 13: Evolución del gasto del PRAF por fuente de financiamiento



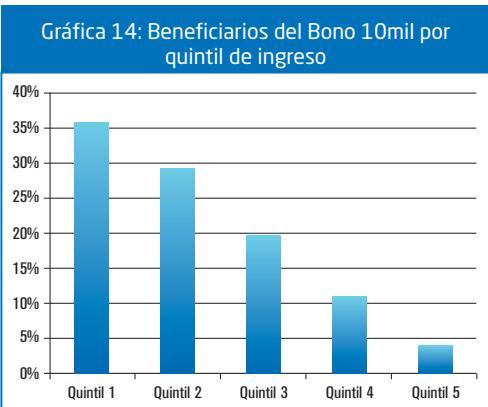
Fuente: Informe de Gasto en Protección Social, Datos del PRAF

1.67 **El gasto en protección social demuestra una focalización pro pobre; sin embargo, dado que no será posible cubrir a toda la población elegible (pobres y pobres extremos), es necesario priorizar y cubrir la población más desventajada que el presupuesto permita.** Esto se puede observar cuando se analiza la distribución de los principales programas enfocados a las poblaciones más pobres. Como se muestra en la siguiente gráfica, en el caso del Bono 10,000 aproximadamente el 20% de los beneficiarios están ubicados en los dos quintiles de mayores ingresos.

19 Estos datos no incluyen el gasto de seguridad social.

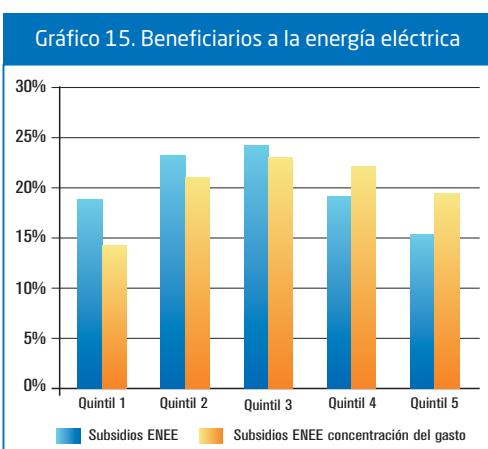
20 El incremento del presupuesto en la SDS es resultado principalmente de que el Programa Merienda Escolar pasa bajo esta Secretaría.

21 Este gasto no incluye el gasto en seguridad social.



Fuente: Análisis Gasto en Protección Social. Basado en la Encuesta de Hogares 2012

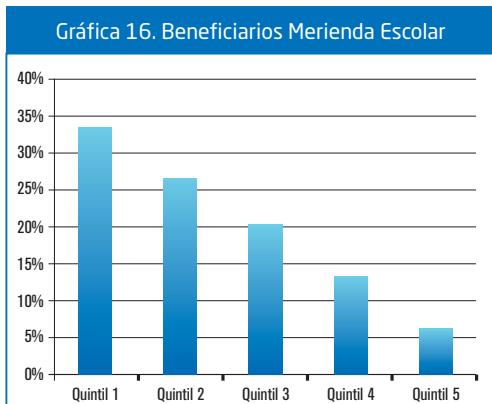
1.68 Otro ejemplo es la concentración de los subsidios a la energía eléctrica y en la merienda escolar. En cuanto al subsidio de la ENEE, la Gráfica 15 ilustra cómo se distribuyen los beneficiarios.



Fuente: Análisis Gasto en Protección Social. Basado en la Encuesta de Hogares 2012

En dicha distribución se observan filtraciones importantes en los dos quintiles más ricos de la población, que reciben el 34% de los beneficios. En el caso de la merienda escolar, se observa una distribución de los beneficios entre los dos primeros quintiles de ingreso (Ver Gráfica 16), aunque también se

observan filtraciones cercanas al 20% de las transferencias en hogares de mayores ingresos.



Fuente: Análisis Gasto en Protección Social. Basado en la Encuesta

1.69 **Análisis de espacio fiscal.** La evolución del resultado presupuestario de Honduras y los recursos requeridos para financiar políticas de protección, partiendo del Bono 10,000 e incluyendo otros programas actuales (como merienda escolar) y pendientes (como la implementación de la política de primera infancia), hacen necesario explorar alternativas para asegurar su financiamiento en un contexto de sostenibilidad fiscal. A fin de analizar escenarios de espacio fiscal se examinaron tres alternativas de redireccionalamiento del gasto dentro del espacio de la protección social y del incremento de la recaudación a partir de reformas al sistema impositivo (en particular, la disminución del gasto tributario)^(VII) las cuales se detallan a continuación:

1.70 **La primera, está enfocada a la mejora en la focalización y a la coordinación de los programas para evitar duplicidades.** Mejorar la focalización y la coordinación entre los programas así como una

coordinación entre los mismos para evitar duplicidades, permitiría considerar el direccionamiento de fondos públicos hacia programas de protección social que tengan un efecto mayor sobre los beneficiarios. Una disminución en los errores de filtración para los principales programas sociales podría liberar un monto importante para generar el espacio fiscal necesario para continuar con una política pro pobre. El efecto sería mayor si se define un criterio de elegibilidad más estricto (por ejemplo, el quintil más bajo o los dos quintiles más bajos, en lugar de pobreza o pobreza extrema).

- 1.71 **La segunda propuesta implica una mayor participación de los municipios en la operación, y en algunos casos incluso en el financiamiento de los programas sociales.** En el 2013 la SEDIS comenzó un importante trabajo sobre la alternativa de que los programas "Vaso de Leche" y "Desarrollo Local" sean financiados directamente por los municipios. Esto implicaría una reducción de los fondos destinados al Congreso para programas sociales y un fortalecimiento y ordenamiento de las finanzas municipales.
- 1.72 **Una tercera propuesta implica un ajuste en el gasto tributario.** Actualmente está en consideración la eliminación de gran parte de las

exenciones tributarias por un período de seis meses. De acuerdo a las entrevistas, la posibilidad de que este proceso derive en un incremento considerable de la recaudación es baja. Sin embargo, sí se considera viable la posibilidad de disminuir sustancialmente el gasto tributario vinculado a la generación energética. Si bien en términos del déficit fiscal, los recursos que se logran liberar no son importantes, en términos del gasto en protección social si lo son y equivaldrían a un 40% de los recursos destinados al Programa Bono 10,000.

- 1.73 El Cuadro 10 presenta un escenario conservador en el cual se podría liberar un 0.09% del PIB mejorando la focalización de los principales programas de asistencia social al liberar los fondos que reciben el cuarto y quinto quintil de la población. Asimismo, habría un ahorro del 0.04% si se pusieran en marcha las reformas de política de protección social referente con el traspaso de responsabilidad a los municipios y reducción en fondos del Congreso. Finalmente, habría un espacio de un 0.17% del PIB si se llevaran a cabo las reformas de recaudación tributaria. Esto sumaría un 0.30% del PIB. En un escenario de focalización más estricta (evitando errores de inclusión en el quintiles 3, 4 y 5), este porcentaje podría llegar al 0.87% del PIB.

Cuadro 10. Generación de espacio fiscal. Escenario conservador.

GENERACIÓN DE ESPACIO FISCAL A PARTIR DE MEJOR FOCALIZACIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL					
	Quintil 4	Quintil 5	Monto ejecutado 2012 (millones lempiras)	Como % PIB	Posibilidad de ampliación del espacio fiscal Lempiras (millones) % PIB
Bono 10mil	11.0%	4.0%	1783.2	0.50%	71.3 0.02%
Bono Ciudadano de Oro	14.0%	7.0%		0.00%	0.0 0.00%
Subsidio ENEE	19.0%	15.0%	1030.1	0.29%	154.5 0.04%
Merienda Escolar	13.3%	6.3%	439.5	0.12%	27.7 0.01%
Otros programas PRAF*	11.0%	4.0%	424.6	0.12%	17.0 0.00%
Ayudas sociales a personas**	13.8%	6.9%	499.9	0.14%	34.5 0.01%
Espacio fiscal generado					305.0 0.09%
GENERACIÓN DE ESPACIO FISCAL A PARTIR DE OTROS CAMBIOS EN LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL					
	Reforma necesaria		Monto ejecutado 2012	Como % PIB	Posibilidad de ampliación del espacio fiscal
Copa de leche	Traspaso de la responsabilidad a los municipios		50	0.01%	
Desarrollo Local	Reducción de los fondos disponibles para su distribución por el Congreso		400	0.11%	150 0.04%
GENERACIÓN DE ESPACIO FISCAL A PARTIR DE INCREMENTO EN LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA					
			Monto ejecutado 2012	Como % PIB	Posibilidad de ampliación del espacio fiscal
Exenciones Energía Térmica / APCV			1794.3	0.51%	598.1 0.17%
TOTAL					1053.1 0.30%

Fuente: Análisis del Gasto en Protección Social. Datos del SIAFI, Banco Central de Honduras y PRAF.

Opciones de Política.

1.74 **El objetivo de esta nota de política es brindar opciones y recomendaciones de política con el fin de fortalecer el sector de protección social mejorando su equidad, su eficiencia y la transparencia de los programas de asistencia social en miras a reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable.** Considerando la situación fiscal del país esto puede lograrse al maximizar la cobertura hacia el 30% o 40% más pobre de la población –es decir un subgrupo de los pobres extremos (minimizando errores de exclusión y de inclusión) y mejorando la eficiencia operativa de los programas, y reduciendo los incentivos a participar en el sector formal de la economía, en donde los sistemas contributivos son el principal instrumento de protección social. A continuación se presentan algunas opciones:

1.75 **Propuesta de revisar la estructura institucional del Sector Social:** Se requiere fortalecer y consolidar la arquitectura institucional para crear una estructura sólida con capacidad reguladora y ejecutora que sea capaz de instrumentar una política articulada y ordenada de protección social enfocada en los pobres extremos. Actualmente es aparente la falta de un marco institucional que cuente con certeza presupuestal, procesos y estructuras de ejecución claras para evitar duplicidades, con mecanismos formales y sistemáticos de coordinación y con instrumentos de transparencia y rendición de cuentas para la operatividad de la política de protección social. Esto implica el fortalecimiento de un ente rector (SEDIS) que esté facultado expresamente para la formulación,

coordinación y ejecución de las acciones de política pública de combate a la pobreza, con especial énfasis en programas enfocados en los pobres extremos.

1.76 Es así que la SEDIS debería tener a su cargo la ejecución de todos los programas de protección social no contributiva, especialmente aquellos enfocados en la población más vulnerable. Este modelo permitiría contar con una institución cuyo mandato sea el de coordinar los distintos programas, eliminar la duplicación de funciones, reducir las ineficiencias asociadas y construir un conjunto de intervenciones que brinden oportunidades para la población en situación de pobreza extrema.

1.77 **Mejorar la aplicación de los criterios de focalización y la coordinación de programas que ahora están dispersos, con el objetivo de evitar duplicidad y fragmentación de los mismos.** Un aspecto clave para el éxito de la política de protección social en un entorno caracterizado por fondos limitados y grandes necesidades, como lo es el caso de Honduras, es el lograr direccionar los recursos hacia los sectores de la población que más los requieran, es decir los dos quintiles inferiores de ingresos (comenzando, en la medida de lo posible, por el quintil más pobre). Existe un espacio importante de mejora en este sentido para evitar las duplicidades entre programas de protección social. Asimismo, mejorando los errores en las filtraciones y focalizando en los hogares más pobres se puede generar un mayor espacio fiscal que permita continuar apoyando programas que demuestran impactos positivos. El Banco podría apoyar al

GOH en un proceso de simplificación del sistema de protección social basado en la eliminación gradual de programas que presentan ineficiencias, y en el uso del programa de TMC como una plataforma para avanzar en el doble objetivo de redistribución y desarrollo del capital humano. Asimismo, el Banco puede apoyar con asistencia técnica para la actualización y revisión de los mecanismos de focalización aprovechando el nuevo Censo y la encuesta de hogares.

- 1.78 **Institucionalizar los procesos de monitoreo y evaluación de la política social.** Si bien hay un esfuerzo por la creación de un sistema de evaluación de políticas públicas y sociales, es importante revisar los arreglos institucionales para organizar las

actividades de monitoreo y evaluación de manera adecuada. Experiencias de otros países demuestran que cuando una parte del proceso de evaluación se realiza en la misma institución que se encarga de ejecutar la política social se puede aprovechar el monitoreo y evaluación para generar información directa y retroalimentar la operación. Cuando estos procesos se realizan de manera externa esto puede llegar a dificultarse. El Banco, con apoyo de otros donantes, ha liderado el proceso de evaluación de impacto del Programa Bono 10,000. Este esfuerzo puede sentar las bases para la creación de un sistema encaminado a ofrecer transparencia y rendición de cuentas así como generar información para la mejora continua de programas.

Referencias

- (I) "Estrategias para reducir la mortalidad materna: avanzar en lo que funciona"; serie Lancet sobre supervivencia materna,368:1284-99; "Planificación familiar: agenda inconclusa" Lancet 2006;368:1810-27
- (II) Plan de Salud 2021, SESAL.
- (III) SEDLAC: <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/statistics-detalle.php?idE=34>
- (IV) Martínez, C. y Támola, A.(2007); Honduras: The Impact of Remittances on Poverty, Income Inequality, and Social Welfare; BID
- (V) Galiani, S. and Mc Ewan P. (2011). The heterogeneous impact of conditional cash transfers
- (VI) Conconi y Tejerina (2012), El Estudio de Microsimulaciones del Impacto de Diseños Alternativos de Transferencias Condicionadas del Bono 10,000 en Honduras, BID
- (VII) Filc(2013) Elementos para el análisis de la sostenibilidad financiera del Bono 10 mil".



EDUCACIÓN¹

¹ Este documento fue preparado por: Javier Luque de la División de Educación del BID



Introducción

El sistema educativo hondureño no está brindando una educación de calidad que promueva crecimiento económico a largo plazo, apoye a diversos sectores de la población a salir de la pobreza y, a la vez, reduzca las importantes inequidades existentes. Los logros del sistema son bajos y enfrenta desafíos tanto de cobertura como de calidad. Con relación a la cobertura, sólo el 37 por ciento de los jóvenes de 25 años termina la educación secundaria (50 por ciento en áreas urbanas y 25 por ciento en áreas rurales), mientras que en términos de calidad, los resultados del estudio TIMSS 2011² ubican a los estudiantes hondureños entre los que consiguen menores resultados entre los países participantes.

Estos bajos resultados de Honduras en el sector educativo, tanto en cobertura educativa como en calidad de los aprendizajes, se dan en un contexto de elevado gasto educativo. En 2012 Honduras gastó 6.45 %³ del PBI en educación no universitaria, uno de los niveles más altos de la región, y equivalente a la cuarta parte del gasto total del gobierno central. Actualmente, la mayor parte del gasto educativo se destina a la planilla maestros, pero bajo esquemas que no incentivarían, en la mayoría de los casos, mejoras continuas de su desempeño en el salón de clase. La elevada participación de la planilla de maestros dentro del gasto educativo combinada con la elevada proporción del gasto público en educación reduce el espacio para gastos adicionales que permitan ampliar la cobertura y las condiciones de aprendizaje, en particular en las zonas rurales, a la vez que indica la necesidad de mejorar la eficiencia del gasto docente.

En los últimos años, Honduras ha tomado importantes medidas para mejorar la calidad de la educación y la gobernabilidad del sistema educativo. En febrero de 2012, el gobierno aprobó la Ley Fundamental de Educación (LFE), instaurando la obligatoriedad de la educación media (12 años) y, entre otros factores, la evaluación en el sector educativo⁴. Para mejorar la gobernabilidad del sistema, en el plano administrativo, se han realizado campañas para identificar a los docentes (empadronamiento en línea) y alumnos (matrícula en línea). Adicionalmente, como parte de las reformas que actualmente están en curso, la Secretaría de Educación está implementando una cultura de evaluación en el sector educativo, realizando con regularidad evaluaciones a los docentes y alumnos.

El BID ha apoyado consistentemente al sector educativo en Honduras. A través de diversas operaciones y cooperaciones técnicas, se ha apoyado la reducción de brechas en la oferta educativa (a nivel tanto de pre-escolar como de secundaria) y la mejora en la calidad a través de la introducción de tecnologías en el sistema educativo. También se ha apoyado el desarrollo de otros insumos claves (libros de texto) y la aplicación de pruebas censales a alumnos para mejorar el proceso de rendición de cuentas. Asimismo, el trabajo analítico ha

² TIMSS (Trends in Math and Science Study) es un estudio realizado por el International Association for the Evaluation of Student Achievement y mide el logro educativo de forma comparable entre los países participantes. La versión 2011 midió el logro educativo en 60 países.

³ Este nivel, si bien elevado, registra una disminución sobre el 7.5 % del PBI registrado en el 2010.

⁴ La Reglamentación de la LFE, que permita su aplicación, está en proceso.

generado importante evidencia sobre el funcionamiento del sistema educativo hondureño, evidencia que ha apoyado en la elaboración de operaciones y brindado apoyo al gobierno en la formulación de políticas en el sector.

Si bien los retos que enfrenta el sector educativo en Honduras son variados, esta nota enfatiza la necesidad de apoyar a Honduras en el desarrollo de la educación secundaria (tercer ciclo de educación básica y educación media). Honduras está tomando acciones importantes para mejorar la calidad de la educación alineadas con las Cinco Dimensiones del éxito presentadas en el Documento de Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano (BID, 2013)⁽¹⁾. Entre los posibles sectores de intervención del BID, se esperaría mayores retornos de apoyar el tercer ciclo de la educación básica (grados 7 a 9) y educación media (grados 10 a 12), dada la baja

cobertura actual en estos niveles y la experiencia previa del BID. Apoyar al tercer ciclo y la educación media permitirá cumplir con uno de los objetivos centrales de la Ley Fundamental de Educación, las metas incluidas en la Visión de Nación 2010 – 2038, el Plan de Nación 2010 – 2022, y las metas de Educación para Todos (EFA)⁵. Esto, además, tendrá efectos directos sobre miles de hondureños garantizando una participación adecuada en el mercado laboral, y la prevención de conductas violentas y riesgosas, entre otras. Una expansión adecuada del tercer ciclo requiere de un fortalecimiento de la oferta, tanto expandiendo la infraestructura como potenciando modalidades flexibles y mejoras en la calidad docente, como de la demanda, apoyando mejoras en la relevancia para incentivar la participación de los estudiantes, y campañas de información a los padres de familia de los beneficios de la educación.

⁵ La iniciativa educación para todos (EFA por sus siglas en inglés) es un movimiento global liderado por la UNESCO que ha puesto objetivos cuantitativos de mejoras de educación al rededor del mundo. Para mayor información, consultar : <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all>

Marco Institucional

La Constitución de Honduras en su Capítulo IV: Derechos del Niño, establece el derecho de todo niño de "gozar los beneficios de la educación" (Artículo 123). La implementación de dicho derecho recae en la Ley Fundamental de Educación (LFE) que fue aprobada por Congreso de la República en febrero de 2012. Otra norma importante es la Ley del Estatuto Docente que fue aprobada en Septiembre de 1997⁶ y regula, en gran medida, el funcionamiento del sector. Adicionalmente, los logros que debería registrar Honduras para lograr que el derecho a educación se cumpla están claramente identificadas en la Visión de

Nación 2010 – 2038 y en el Plan de Nación 2010–2022.

La LFE brinda el marco regulatorio del sector. La LFE establece la estructura administrativa del sector educación, incluyendo claros roles para las direcciones departamentales, municipales y los centros educativos. (Ver Cuadro 1). Establece, entre otras, la obligatoriedad de la educación hasta el nivel medio, el concepto de educación básica, la gratuidad de la educación en los centros educativos oficiales y la educación de calidad; poniendo como actor principal del derecho al educando (niños/as, jóvenes y adultos), (Ver Cuadro 2).

Cuadro 1. Ley Fundamental de Educación (LFE)

En febrero de 2012 se aprobó la Nueva Ley Fundamental de Educación. Esta ley reemplaza a la Ley Orgánica de Educación, que estaba vigente desde 1966, y responde a la necesidad de legalizar diversos procesos de reforma que se encontraban en marcha, así como a la necesidad de responder al objetivo de la Ley Visión de País 2010-2038 y del Plan de Nación 2010-2022.

La LFE se basa en los siguientes principios y valores:

- a. La educación es obligatoria hasta la educación media.
- b. La educación es gratuita en los centros educativos oficiales.
- c. La educación debe ser de calidad para todos y todas.
- d. Se basa en la democracia, la participación y la libertad.
- e. Se basa en la Transparencia y rendición de cuentas.
- f. Responsabilidad ambiental.
- g. Educación a lo largo de la vida.
- h. Multiculturalidad e interculturalidad.
- i. Educación para el mundo del trabajo.

Con relación a las modalidades de la provisión del servicio educativo, la LFE reconoce la existencia adicionalmente a la educación formal, de la educación no formal, facilitando la movilidad entre ambos. Adicionalmente, la LFE reconoce la existencia de la educación informal.

Con relación al modelo educativo, la LFE propone un modelo basado en:

- 1. Desarrollo integral del educando.
- 2. Utilización de la tecnologías y comunicación.
- 3. Curriculo nacional básico orientado a resultados.
- 4. Incluyente.

Con relación a la carrera docente, la LFE plantea con tres etapas:

- 1. La formación inicial para el ingreso al Sistema Nacional de Educación en los niveles de pre básica, básica y media. A partir de 2018, requiere el grado de licenciatura en educación para ingresar al Sistema Nacional de Educación.
- 2. La formación permanente a la que están obligados los docentes durante su ejercicio profesional
- 3. La evaluación de desempeño que se realiza de manera periódica, con el propósito de fortalecer capacidades, competencias y desarrollar un plan de incentivos para los docentes.

Basado en Secretaría de Educación (2013)

6 Esta Ley reemplazó a la Ley de Personal y Escalafón del Magisterio.

Cuadro 2. Honduras. Estructura del sistema educativo	
Nivel de Educación	Descripción
Pre-Básica	Cubre de los 3 a los 5 años de edad, centros públicos y privados. Es obligatoria sólo un año, a la edad de 5 años.
Básica	Primer ciclo: 1º a 3er grados, 6 a 8 años de edad. Segundo ciclo: 4º a 6º grados, 9 a 11 años de edad. Tercer ciclo: 7º a 9º grados, 12 a 14 años de edad. Obligatoria y gratuita en las escuelas públicas.
Media	1º a 2º de media en Ciencias y Humanidades y de 1º a 3º en Técnica Profesional; 15 a 17 años de edad. Dos tipos: académica y técnica vocacional. Obligatoria y gratuita en las escuelas públicas.
Superior	Cinco años. Regida por la Ley de Educación Superior, incluye el sistema universitario y la educación técnica no universitaria

Las relaciones entre los docentes del sector público y su empleador, la Secretaría de Educación, están reguladas por la Ley del Estatuto del Docente. Esta ley establece, entre otras disposiciones, la estructura salarial de los docentes en Honduras. Por ejemplo, la ley establece bonificaciones en las remuneraciones de los docentes por: 1) Puesto desempeñado, 2) Antigüedad en el servicio, 3) Grados académicos adquiridos; 4) Méritos profesionales alcanzados; y, 5) Zona de trabajo. La ley también establece la estructura del sistema de evaluación. Otras leyes importantes en el sistema son la Ley de Evaluación, Certificación y Acreditación de la Calidad de la Educación, la Ley de la Infraestructura Física Pedagógica, entre otras.

El sistema educativo cuenta con la constante participación de organizaciones

de la sociedad civil y de donantes externos.

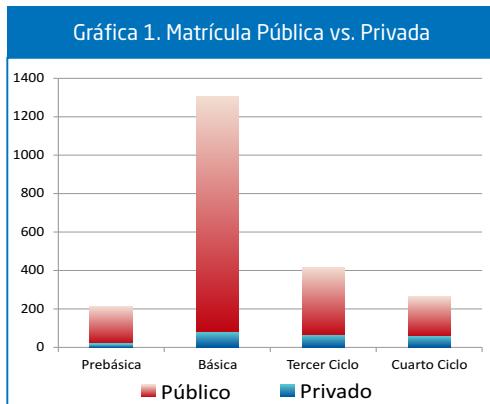
La sociedad civil tiene una participación importante, con organizaciones como Transformemos Honduras, Foro Dakar, FEREMA, Visión Mundial, Plan Internacional, AMHON, y FOPRIDEH, entre otras. Además, existen dos asociaciones de padres y madres de familia en el plano nacional: la Asociación de Padres de Familia Volvamos a Clases y la Federación de Asociaciones de Padres de Familia de Honduras. En este contexto, COMCORDE destaca como un organismo que agrupa un amplio número de organizaciones que participan en el sector.

Los donantes externos tienen una participación importante y están organizados en la Mesa Redonda de Cooperantes en Educación (MERECE). La MERECE agrupa tanto a los organismos multilaterales como el BID, el Banco Mundial, el Banco Centro Americano de Integración Económica, la UNICEF y la UNFPA, como a la cooperación externa proveniente de Alemania, Canadá, España, Estados Unidos de América y Japón. La coordinación de la MERECE en el segundo semestre del 2013 se encuentra a cargo del BID.

Los docentes están organizados en colegios profesionales. Los principales son: el Colegio de Profesores de Educación Media de Honduras (COPEMH), el Primer Colegio del Magisterio (PRICMA), y el Colegio de Profesionales Superación Magisterial de Honduras (COLPROSUMAH). Los colegios profesionales actúan como sindicatos, velando por los intereses laborales de sus miembros.

Si bien la provisión pública domina la oferta educativa, existe una importante proporción de la educación provista por el sector privado. A nivel de educación básica, 80 mil estudiantes asisten a educación privada, mientras 1.224 mil asisten a educación pública (un participación del 6 por ciento del total). La participación privada aumenta en el tercer ciclo

(65 mil a educación privada y 350 mil a educación pública, una participación del 16 por ciento del total), y en cuarto ciclo (educación media, 59 mil a educación privada y 204 mil a educación pública, una participación del 22 por ciento del total). (Ver Gráfica 1).



Fuente: Elaboración propia, basado en EPH 2012.

Diagnóstico del Sector

El sistema educativo hondureño está fallando en brindar una educación de calidad a los estudiantes que promueva el crecimiento económico a largo plazo, apoye a diversos sectores de la población a salir de la pobreza y, a la vez, reduzca las importantes inequidades existentes en el país. Para cambiar dicha situación, el sistema educativo hondureño enfrenta un doble reto: ampliar la cobertura educativa y mejorar la calidad. Esta sección inicia con una descripción de la evolución de los logros educativos y su implicancia en el mercado laboral, y luego presenta los factores que determinan los resultados educativos de los estudiantes.

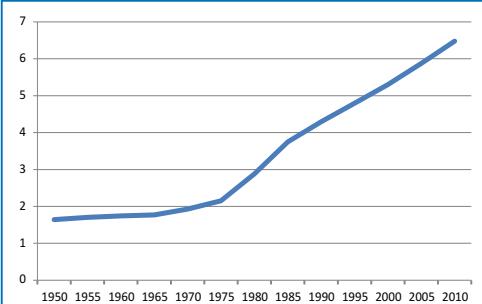
Evolución reciente del logro educativo

Honduras ha cerrado brecha en cobertura de primaria, no obstante, existen importantes retos en secundaria. La tasa neta de matrícula en primaria es de 94 por ciento y la tasa bruta de 109 por ciento (UNESCO, 2012). Para el

nivel secundario, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares, la tasa neta de matrícula en Tercer Ciclo (grados 7 a 9) es 41 por ciento (tasa bruta de 67 por ciento). En el Cuarto Ciclo (grados 10 a 12) la tasa neta de matrícula es 30 por ciento (tasa bruta de 47 por ciento).

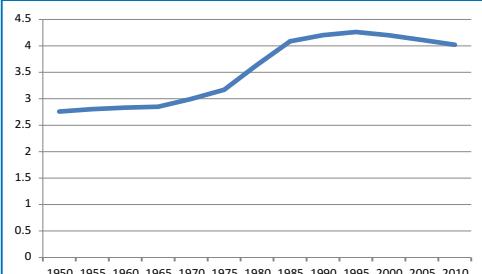
La población adulta registra en promedio 6.5 años de escolaridad en Honduras (ver Gráfica 2). Este nivel es inferior al registrado por Panamá (9.38 años de escolaridad), Costa Rica (8.35 años de escolaridad) y El Salvador (7.54 años de escolaridad), y superior al registrado por Nicaragua (5.76 años de escolaridad) y Guatemala (4.05 años de escolaridad). Adicionalmente, si bien la escolaridad promedio se ha cuadruplicado con respecto a los niveles registrados hace cincuenta años, el nivel promedio de logro educativo oculta importante inequidad. Así, la desviación estándar en el logro educativo equivale a 4 años, nivel similar al registrado en 1985 (ver Gráfica 3).

Gráfica 2. Años Promedio de Logro Educativo



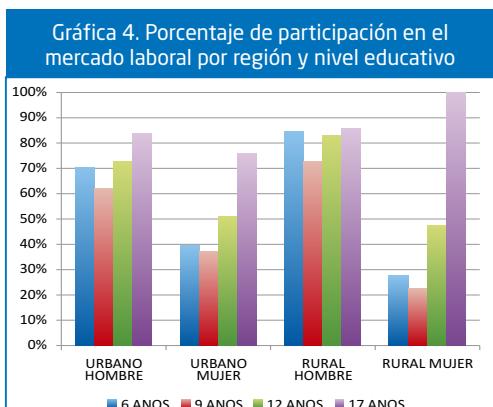
Fuente: Elaboración propia basados en Barro-Lee (2010)

Gráfica 3. Desviación Estándar del Logro Educativo(población 25 años o más)

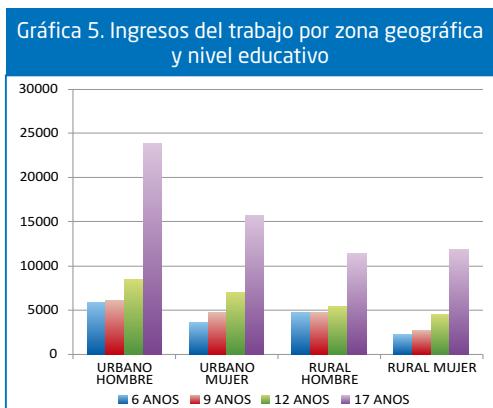


Fuente: Elaboración propia basados en Barro-Lee (2010)

El bajo logro educativo promedio de la población se registra en un contexto de retornos elevados de la educación, especialmente de secundaria y superior. Más educación esta correlacionada tanto con mayor participación en el mercado laboral (sobre todo en el caso de las mujeres, ver Gráfica 4), como con mayores niveles de ingreso (Ver Gráfica 5).



Fuente: Elaboración propia, basado en EPH 2012

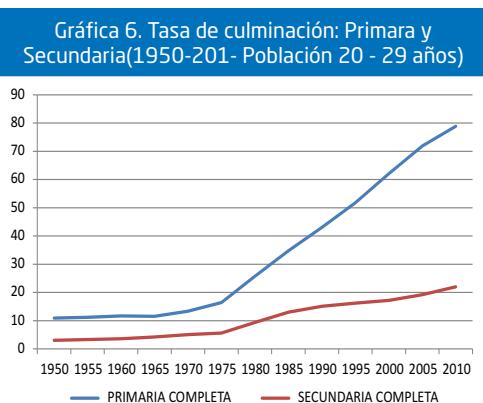


Fuente: Elaboración propia, basado en EPH 2012.

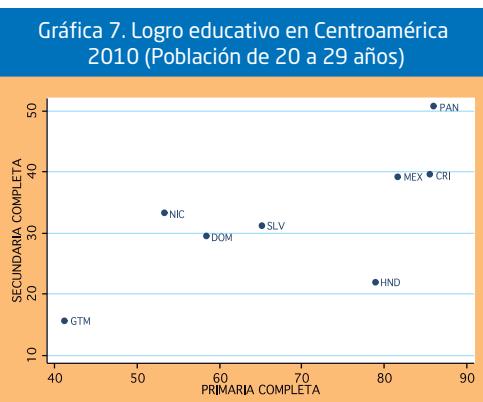
No obstante, cabe anotar que lograr sólo el 9no grado no generaría mayores ventajas en promedio con respecto a 6to grado. Así, se observa que los niveles de participación en el mercado laboral son ligeramente inferiores, y la ganancia en salarios es reducida, e incluso nula para adultos con 9 años de educación en comparación con aquellos que tienen 6 años de

educación (especialmente entre los hombres).

El bajo nivel de logro educativo de Honduras se explica de forma importante por el estancamiento de la evolución del acceso a secundaria. El logro educativo en primaria ha aumentado de forma importante, especialmente desde 1975. En ese sentido, el porcentaje de la población que tiene acceso a educación primaria y culmina este nivel de estudio pasó de aproximadamente 25% a 80% en los últimos 30 años. Mientras tanto el avance en secundaria ha sido más reducido; solo ha aumentado 10% en las últimas tres décadas (ver Gráfica 6).



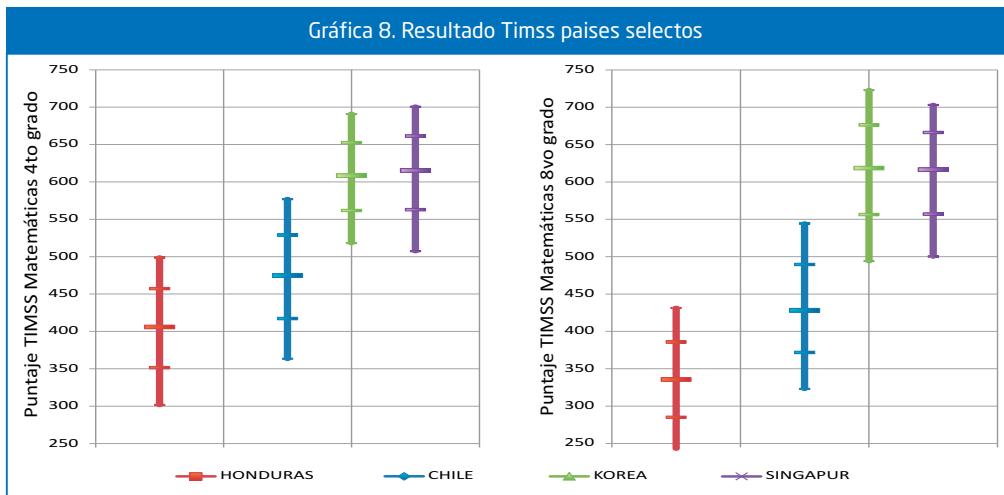
Cabe anotar que, a nivel regional, Honduras registra una de las mayores tasas de culminación de educación primaria, pero una de las menores de culminación de educación secundaria (ver Gráfica 7).



Además del bajo logro de cobertura, los resultados en términos de calidad son bajos.

Honduras participó en la versión del 2011 del Trends in Math and Science Study (TIMSS) y Progress in International Reading and Literacy Study (PIRLS). En la prueba de 4to grado, los estudiantes con mayores resultados en Honduras tiene resultado similares a los de

peor rendimiento en Korea y Singapur, y similares al promedio en Chile. En la prueba de 8vo grado, las diferencias entre Honduras y los otros países se incrementan, y los alumnos Hondureños están por debajo de los asiáticos y registran un peor rendimiento con relación a Chile (Ver Gráfica 8).



Fuente: Honduras participó con estudiantes de 6to grdo (en lugar de 4to) y 9no (en lugar de 8vo). Los gráficos presentan la distribución de resultados para países selectos. La línea horizontal central corresponde a la mediana, las líneas siguientes corresponden al 25 y 75 percentil, las líneas externas corresponden al 5 y 95 percentil.

Cabe anotar que los alumnos Hondureños que participaron en la prueba TIMSS se encontraban dos grados sobre el nivel requerido para la prueba de 4to grado y un grado sobre el nivel requerido en el diseño original de la prueba TIMSS. Cabe anotar que a nivel de ítems, en aproximadamente dos tercios de las preguntas en la prueba TIMSS, los estudiantes Hondureños muestran un desempeño similar al relacionado con responder al azar.

Factores que afectan el aprendizaje estudiantil en Honduras

Existen una multiplicidad de factores que afectan el aprendizaje estudiantil que, a los efectos de esta Nota Política, los organizaremos en factores que provienen por

el lado del estudiante, de la escuela y del sistema educativo.

Estudiante:

Diversos estudios demuestran que la familia tiene un rol fundamental en el proceso educativo^(II). Gran parte de los estudiantes cuentan con un nivel de educación superior al de sus padres, limitando el apoyo que estos les puedan brindar en el proceso de acumulación de capital humano. Así, de los estudiantes en primaria, el 21 por ciento cuenta con un nivel educativo superior al del jefe del hogar. En el caso de secundaria, el 66 por ciento de los estudiantes cuenta con un nivel educativo superior al jefe del hogar, y en el caso de educación superior, el porcentaje asciende a 67 por ciento^(III) (Ver Cuadro 3).

Cuadro 3. Comparación Nivel Educativo de Jefes de Hogar y Estudiantes

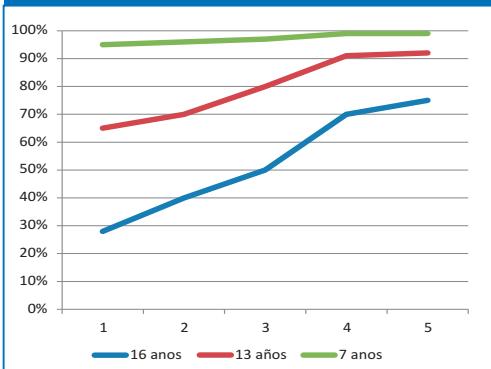
Nivel educativo del Jefe Hogar						MEMO
Nivel Educativo	Sin Nivel	Primaria 1-6	Secundaria 7-12	Superior más a 12	TOTAL	Estudiante con nivel Superior al jefe
Primaria	21%	62%	14%	3%	100%	21%
Secundaria	11%	55%	27%	7%	100%	66%
Superior	3%	28%	36%	33%	100%	67%

Fuente: Elaboración propia, basado en EPH 2012.

Los estudiantes que provienen de hogares pobres y/o en los que los padres⁷ tienen poca acumulación de capital humano tienen una mayor probabilidad de abandonar el sistema educativo a edad temprana. Los

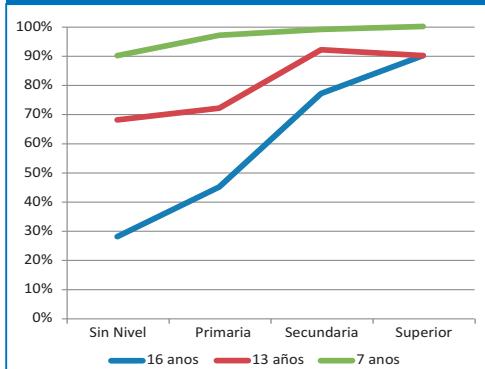
hogares pobres enfrentan restricciones financieras para enviar a sus menores al sistema educativo, esto se evidencia especialmente en los grados más altos. (Ver Gráfica 9 y 10).

Gráfica 9. Matrícula por edad y quintil de



Fuente: Elaboración propia, basado en EPH 2012

Gráfica 10. Matrícula por edad y educación



Fuente: Elaboración propia, basado en EPH 2012

Si bien a los 7 años se ha logrado una asistencia escolar independiente de las condiciones socioeconómicas y de educación⁸, a los 13 años se registran importantes brechas por niveles socioeconómicos del hogar y de educación del jefe del hogar. La brecha aumenta de forma pronunciada a los 16 años.

Los desertores del sistema educativo enumeran tanto factores de pobreza como de falta de interés como el motivo tras el abandono de la escuela. El Cuadro 4 describe los principales factores que afectan la deserción escolar por grupo de edad según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH, 2012). Dentro del grupo 12 a 14 años (estudiantes potencialmente atendiendo el tercer ciclo) y el grupo 15 a 17 años, la falta de recursos y el escaso interés son los motivos principales de deserción escolar.

⁷ La definición exacta en la encuesta es jefe del hogar.

⁸ Cabe anotar, que existen diferencias de calidad que asisten los niños de distintos niveles socioeconómicos, y eso afecta los resultados futuros en la escuela.

Cabe anotar que si bien el porcentaje que señala como motivo No hay Centro es relativamente bajo, esto refleja que los hogares priorizan para indicar como motivo de inasistencia la necesidad de recursos para enviar a los jóvenes a escuelas en otros pueblos o preferentemente en las cabeceras municipales.

Adicionalmente, cabe anotar que en una

encuesta a jóvenes identificaron como aspecto principal para sus vidas disponer de contactos, especialmente familiares o personales, por encima de un buen nivel académico educativo, formación profesional o su experiencia laboral adquirida (PNUD, 2008-2009). Por otro lado, los menores que no asisten al preescolar lo hacen por la percepción de sus padres de que aún son muy pequeños para ir a la escuela (Ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Inasistencia por grupo de edad				
Grupo por edad	3 a 5 años	6 a 11 años	12 a 14 años	15 a 17 años
Asiste	32%	32%	32%	32%
No asiste	68%	68%	68%	68%
Motivo inasistencia				
Esta de vacaciones	0%	0%	0%	0%
Finalizó sus estudios	0%	0%	0%	0%
No quiere seguir estudiando	0%	1%	7%	14%
Realiza o ayuda en labores domésticas	0%	0%	1%	3%
No hay centro	0%	0%	1%	1%
Por problemas familiares	0%	1%	1%	2%
Falta de recursos	1%	2%	11%	18%
Es muy pequeño todavía	66%	1%	0%	0%
Se casó o quedó embarazada	0%	0%	0%	2%
Por trabajo	0%	0%	1%	6%
Otra	0%	0%	0%	0%

Fuente: Gavin (2013).

Un adecuado análisis de la deserción necesita identificar también los factores que generan una mayor permanencia en el sistema educativo. Bajo un enfoque en la resiliencia educativa, Gavin (2013)^(IV) estudia los factores que motivan a los alumnos a seguir estudiando en las zonas rurales de Honduras (en los departamentos del occidente). Estudiantes que estudian, a pesar de las condiciones adversas, manifestaron hacerlo por el deseo de obtener un trabajo, exposición a ejemplos cercanos de asistencia a tercer ciclo, y haber sido un buen estudiante en primaria. Por otro lado, dicho estudio identifica que los factores con influencia negativa en la asistencia escolar

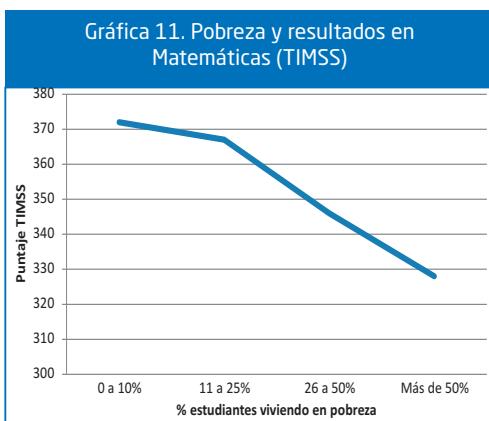
son similares a los presentados en el Cuadro 4. No obstante, también agrega el rol del choque cultural, la dificultad en predecir los costos y el hecho de haber tenido un desempeño deficiente en la primaria (Ver Cuadro 5).

El impacto del bajo nivel socioeconómico no está restringido a la matrícula, también afecta el nivel de aprendizajes. Los resultados de la prueba TIMSS muestran que los resultados en matemáticas de colegios con alto nivel de pobreza son inferiores, en aproximadamente una desviación estándar, con relación a las escuelas con mejores condiciones económicas (Ver Gráfica 11).

Cuadro 5. Participación en Tercer Ciclo

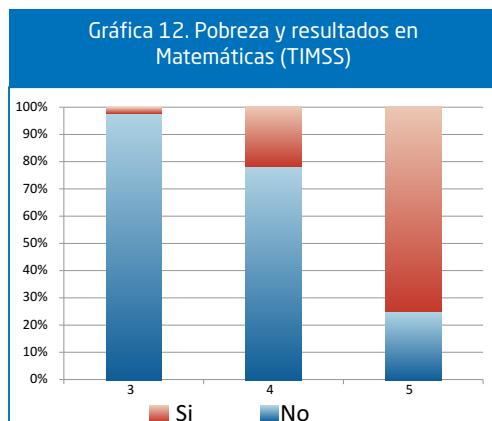
Factores a favor	Factores en contra
1. Para continuar a décimo primer y décimo segundo grados.	1. Tienen que trabajar, usualmente en trabajos informales de agricultura o doméstico.
2. Para obtener un grado académico o técnico.	2. Para brindar los recursos básicos a su familia.
3. Para obtener un trabajo profesional.	3. Costos son demasiados e impredecibles (incluyendo traslado).
4. Para conseguir un trabajo, y apoyar financieramente a la familia.	4. Los ingresos de la familia son inestables.
5. Para tener una mejor calidad de vida.	5. Tienen familias grandes.
6. Los padres lo han motivado y se han sacrificado por él.	6. No les fue bien en la primaria.
7. Los hermanos han brindado ejemplo.	7. Asuntos de género, embarazos juveniles.
8. Disfrutan el aprendizaje.	8. Brecha cultural entre escuelas multigrado rurales y escuelas de tercer ciclo.
9. Fueron exitosos en la escuela primaria.	9. Decisión de los estudiantes (independientemente de los padres)
10. Tienen un familiar que reside en EEUU.	10. Los padres no están motivados ni interesados.

Fuente: Gavin (2013).



Fuente: Elaboración propia en base a EIA (2013)

Adicionalmente, pocos alumnos asisten a preescolar. La asistencia a pre-escolar debería preparar a los estudiantes para enfrentar la escuela y, a la vez, reducir posibles brechas relacionadas a situaciones socioeconómicas. En Honduras, el 75 por ciento de la población de 5 años asiste al pre-escolar, pero la tasa en las poblaciones de 3 y 4 años es inferior (Ver Gráfica 12).



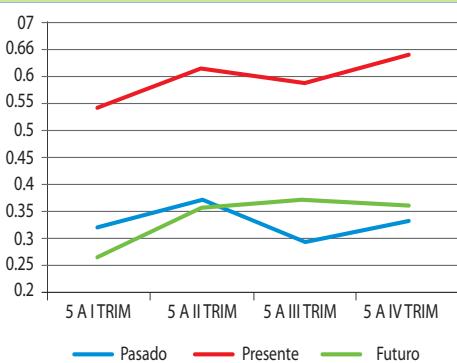
Fuente: Elaboración propia en base a EIA (2013)

Estudios recientes en Honduras muestran que los niños de 5 años tienen importantes deficiencias, por debajo de los logros esperados para ese nivel educativo (Ver Cuadro 6), enfatizando la importancia de este nivel de educación.

Cuadro 6. Diagnóstico de los Niños en Pre-Escolar Rural

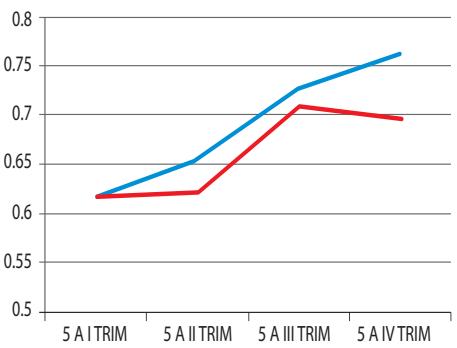
El BID está elaborando un estudio para determinar las conocimientos con los que los niños llegan a primer grado, de tal forma que el sistema educativo pueda recibirlos de forma adecuada. Resultados preliminares muestran que el dominio del lenguaje es bajo, en particular, se identifica que sólo un tercio de los niños sabe emplear el pasado y el futuro de forma adecuada.

Dominio de los Tiempos Verbales



Por otro lado, el dominio de vocabulario es bajo. El estudio encuentra que un tercio de los niños de casi seis años no identifica el color rojo.

Conocimiento del Color Azul y Verde



Además de las condiciones socioeconómicas, la geografía de Honduras está relacionada también con el logro educativo. Diferentes áreas geográficas imponen distintos retos para la actividad económica y la

provisión adecuada de servicios públicos. La geografía de Honduras tiene zonas desérticas, selváticas, lluviosas, planas, montañosas, con baja concentración poblacional; etc. El impacto de los retos geográficos sobre la educación en el departamento de Gracias a Dios (frontera con Nicaragua y mar Caribe), así como en los departamentos de occidente (frontera con El Salvador y Guatemala), en particular Lempira, requiere mención especial. En ambos casos se encuentran poblaciones pequeñas, aisladas, en el primer caso por la selva tropical, y en el segundo por las montañas, en las cuales es difícil el acceso, dificultándose juntar el número mínimo de estudiantes para establecer un centro educativo, generándose patrones negativos de sobre edad en primaria.

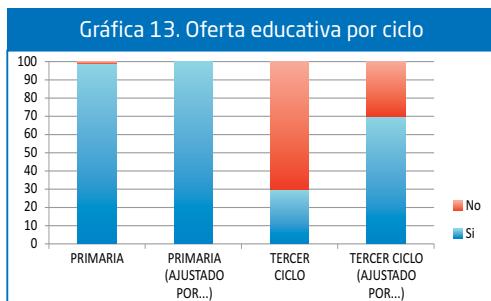
Por otro lado, en Honduras la ubicación geográfica también está relacionada a la experiencia con violencia y situaciones extremas que pueden afectar negativamente el desarrollo de los menores. Si bien los departamentos que pertenecen al corredor central tienen una mejor geografía que facilita la oferta educativa, también se encuentran en un corredor de violencia.

Sistema Educativo

Honduras ha expandido la oferta en educación primaria agresivamente, pero en base a escuelas unidocentes y bi-docentes. Las características geográficas y la dispersión geográfica de la población de Honduras le han colocado importante retos para el establecimiento de escuelas. Así, del total de 34,951 escuelas primarias, 11,990 son escuelas uni-docentes y 3,661 son escuelas bi-docentes.

La oferta educativa de tercer ciclo no se ha expandido con el mismo dinamismo. Dado que los maestros de educación secundaria se especializan en diferentes áreas, la estrategia de la unidocencia no es aplicable en Honduras. Este hecho ha originado que, en 70 por ciento

de los distritos en Honduras, no existe oferta de tercer ciclo, mientras que casi en la totalidad de los distritos existe una escuela primaria. Al tomar en cuenta la población, cabe acotar que aunque los distritos más poblados tienden ofrecer tercer ciclo, el 30 por ciento de la población en Honduras vive en áreas donde no hay acceso (Ver Gráfica 13).



Fuente: Geneva Declaration on Armed Violence and Development

La falta de oferta de tercer ciclo rompe radicalmente con el flujo educativo, generando graduados de primaria a los que se les frena drásticamente su desarrollo educativo. En todos los departamentos, existe un importante número de aldeas que no tienen educación de tercer ciclo, destacando Copán, Lempira y Ocotepeque, donde 85 por ciento de las comunidades no tienen oferta de Tercer Ciclo (Ver Cuadro 7). Esta baja cobertura afecta tanto la transición entre sexto y séptimo grado, como la supervivencia en tercer ciclo (entre 7mo y 9no grado).

Cuadro 7. Indicadores de provisión y supervivencia en tercer ciclo			
Comunidades sin Tercer ciclo	Transiciones 7mo/6to	Transiciones 9no/7mo	
Atlantida	77%	102%	69%
Colón	68%	96%	60%
Comayagua	80%	83%	62%
Copán	85%	82%	64%
Cortés	75%	98%	67%
Choluteca	79%	74%	73%
El Paraíso	78%	76%	72%
Francisco Morazán	73%	113%	71%
Gracias a Dios	76%	70%	55%
Intibucá	82%	58%	69%
Islas de la Bahía	56%	104%	66%
La Paz	77%	66%	65%
Lempira	85%	53%	70%
Ocotepeque	83%	77%	69%
Olancho	72%	76%	71%
Santa Barbara	81%	69%	67%
Valle	72%	77%	80%
Yoro	75%	84%	62%

Por los retos geográficos, la generación de una oferta apropiada en el tercer ciclo en el contexto Hondureño es un proceso complicado, por lo que el sistema educativo ha buscado alternativas viables para la ampliación de la oferta. En particular, se han explorado modalidades de provisión de tercer ciclo denominadas flexibles que permiten una mejor adecuación a las necesidades y posibilidades de los estudiantes (Ver Cuadro 8). Los estudiantes participando en estas modalidades han registrado resultados en evaluaciones superiores a los del sistema regular. Cabe anotar que la LFE reconoce la existencia de las modalidades flexibles, y la equivalencia entre las modalidades flexibles y la modalidades normales en términos de certificados y diplomas..

Las dificultades no se restringen a la oferta sino también a la aplicación correcta de los contenidos, por ello, la Secretaría ha diseñado un currículum único para volver la educación más relevante y homologar los contenidos de los distintos tipos de oferta, pero aún enfrenta grandes retos en su implementación^(V). Un estudio reciente (UPN, 2013) refleja las dificultades en este proceso, relacionadas en gran número de casos a la resistencia de los docentes al cambio (Ver Cuadro 9).

Cuadro 8. Principales Modalidades Flexibles				
MODALIDAD	PRINCIPAL CARACTERÍSTICA	MATRÍCULA	DEP.	
IHER	El modelo se basa en contenidos estructurados que llegan a los alumnos mediante libros de textos y programas de radio. Estos contenidos son implementados por los alumnos bajo el apoyo de un tutor.	17,270	15	
SAT	Es un programa que imparte tercer ciclo y educación media con enfoque rural, dirigido a jóvenes que han terminado su educación primaria y aspiran continuar sus estudios sin salir de sus comunidades.	5,825	13	
SEMED	Es una modalidad semi-presencial, impartida los fines de semana y dirigida a jóvenes mayores de 15 años, que atiende el tercer ciclo de educación básica y media.	27,357	16	
EDUCATODOS	Es un programa orientado a jóvenes y adultos que se encuentran excluidos del sistema de educación regular, además de ofrecer la oportunidad para que los beneficiarios terminen la educación primaria y tercer ciclo sin salir de sus comunidades.	32,101	18	

Fuente: BID (2013)

Cuadro 9. Implementando una reforma curricular en tercer ciclo
<p>La Secretaría de Educación ha buscado implementar, con éxito limitado, un proceso de reforma curricular en el tercer ciclo. Este proceso de reforma busca hacer la educación más relevante, y al mismo tiempo facilitar el movimiento horizontal de estudiantes entre diversos proveedores de tercer ciclo.</p> <p>Dado el éxito limitado de este proceso, UPN (2013) busca identificar los factores claves para avanzar en el proceso de la implementación de la reforma curricular. Estos factores son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El liderazgo de los directores ha sido clave para el desarrollo de esta sinergia. • Actitud positiva de los maestros frente al cambio. • Capacidad de los maestros de entender la naturaleza de la reforma curricular. • Soporte explícito de la secretaría de educación.

Además la nueva LFE extiende la educación básica de seis a nueve grados, presentando dificultades en la planeación y desarrollo de contenidos que exigen además cambios por parte de los docentes. Adicionalmente, por su variedad de ofertas en tercer ciclo y media comprendida por centros educativos y modalidades flexibles, existe una necesidad de homologar el contenido impartido para asegurar movilidad y continuidad de estudios a los siguientes niveles.

Escuela

En Honduras existen más de 50.000 docentes en ejercicio. Los docentes en servicio tienen en promedio 38 años de edad en educación primaria y 37 años de edad en secundaria. La experiencia promedio en la docencia es de 14 años en primaria y 12 años en secundaria. Si bien la nueva ley fundamental de educación señala que los maestros deben poseer una licenciatura en educación para ejercer a partir del año 2017, un gran porcentaje de los maestros actuales no tienen ese nivel: 37 por ciento en primaria y 16 por ciento en secundaria (Ver Cuadro 10).

Cuadro 10. Características Docentes		
Característica	Nivel en que enseña Primaria	Nivel en que enseña Secundaria Tercer Ciclo
Experiencia (años)	14.3	12.3
Sexo (% femenino)	65	44
Edad (años)	38	37.1
Educación (% máx. nivel)		
Secundaria	37	16
Superior no universitaria	18	8
Superior Universitaria	45	76

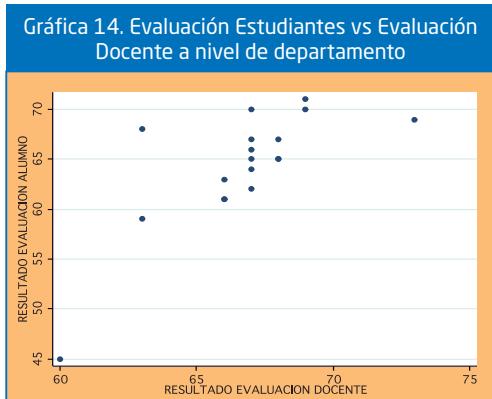
Fuente: Elaboración propia en base a EIA (2013)

La calidad docente enfrenta serios desafíos en términos de conocimiento del currículo. En la primera prueba de desempeño docente administrada en el 2013 por la Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa a 55,000 maestros, aproximadamente un cuarto de los docentes mostraron un nivel bajo o insatisfactorio (Ver Cuadro 11).

Cuadro 11. Resultados Prueba Docentes		
Nivel desempeño	Categoría	%
Insatisfactorio	Desaprobado	2
Bajo	Desaprobado	20
Medio	Aprobado	73
Alto	Aprobado	5

Fuente: Fuente: Secretaría de Educación.

Aunque esta prueba generó importantes discusiones relacionadas con su implementación, un estudio realizado por la dirección mostró una importante correlación entre los resultados de los docentes y los resultados de aprendizaje estudiantil de los alumnos (en la prueba censal aplicada a fines del 2012) a excepción del departamento de Gracias a Dios (Ver Gráfica 14).



Fuente: Secretaría de Educación, 2013.

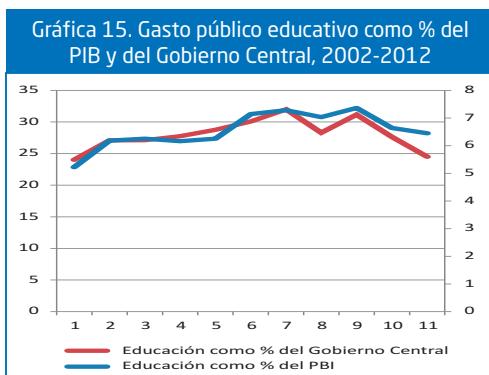
Los factores descritos hasta ahora: familia, escuelas, docente, explican una parte de la diferencia de resultados entre escuelas, pero existe una importante heterogeneidad

entre escuelas no explicada por dichos factores. Estas diferencias estarían relacionadas con el esfuerzo que realizan los directores, maestros u organizaciones a nivel de escuela por tener buenos resultados, u otros factores que afecten específicamente a ciertas escuelas no identificadas en las encuestas de condiciones de escuela. El Cuadro 12 muestra un aumento en el poder de explicar la varianza al incluir el efecto fijo escuela. La importancia de este efecto fijo hace necesario el uso de mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas a nivel de escuela.

Cuadro 12. Entendiendo la varianza de los resultados educativos								
	1	2	3	4	5	6	7	8
Familias	+			+		+		+
Maestros		+		+		+	+	+
Escuela			+	+		+		
Efecto escuela					Si	Si	Si	Si
Varianza	13%	2%	6%	17%	37%	39%	40%	40%

Fuente: Elaboración propia, basado en TIMSS 2011.

En términos financieros, se espera que Honduras destine el 5.6 por ciento del PBI para la provisión del servicio educativo durante el 2013. Este nivel es inferior al registrado en 2012, en parte por las mejoras en la administración de salarios docentes, pero es uno de los más altos en América Latina (Ver Gráfica 15).



Fuente: Secretaría de Finanzas

El grueso del gasto educativo lo ejecutan las direcciones departamentales y se destina al pago de docentes. De acuerdo a la información del presupuesto 2013,

aproximadamente, 90 por ciento de los recursos se destina al pago de salarios (Ver Cuadro 13).

Cuadro 13. Honduras. Resumen del presupuesto educativo vigente, 2013				
Unidad presupuestaria	Millones de Lempiras	% del presupuesto total	Salarios (Mill. De Lempiras)	Salarios como % del presupuesto de cada unidad
Despacho Ministerial	1,006.50	4.59	598.7	59.48
Transferencias a otras instituciones*	4,034.00	18.38	3,000.0 (est)	60
Direcciones Departamentales	15,391.00	70.13	15,366.90	99.84
PROHECO	686.9	3.13	84.8	12.33
Integración Tecnológica	132.3	0.6	0	0
Plan EFA	581.7	2.65	22.4	3.85
Calidad y Gobernabilidad	82.7	0.38	5.5	6.64
Gerencia EDUCATODOS	32.2	0.15	31.9	99.21
TOTAL	21,947.30	100	19,110.20	90

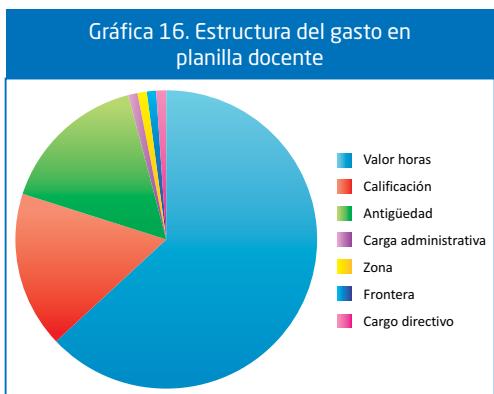
* Incluye transferencias a la UNAH.

Fuente: Fuente: Arcia (2013)

El gasto en docentes es elevado, en parte porque se les remunera por calificaciones y antigüedad. A pesar de que la literatura económica no encuentra relación entre calificaciones y antigüedad de los maestros con resultados educativos, en Honduras, aproximadamente 1/3 del gasto en docentes compensa a ellos por su desempeño en esos factores (Ver Gráfica 16).

Acciones en marcha

El gobierno de Honduras, en cooperación con la sociedad civil y los donantes externos, se encuentra realizando una amplia gama de acciones para mejorar la calidad de los servicios educativos. Las acciones que se están llevando a cabo las describimos a continuación siguiendo las dimensiones establecidas por el Documento de Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano.



Las metas altas de aprendizaje estudiantil guían los servicios educativos. La Secretaría de Educación, a través de pruebas a los estudiantes y docentes, ha buscado instalar una cultura de evaluación. Así, en el año 2012, gracias a esfuerzos conjuntos de la Secretaría de Educación, la sociedad civil y los donantes, se realizó una prueba de aprendizaje estudiantil censal a los estudiantes, y se realizará una

nueva evaluación censal en el año 2013. En la misma línea, tal como ya se mencionó anteriormente, en el 2013 se realizó la primera prueba a docentes. Esta prueba a docentes tuvo carácter formativo, y gracias a los diagnósticos y recomendaciones ofrecidos a partir del análisis de los resultados, un total de 40,000 docentes ha participado en jornadas de capacitación virtual.

Adicionalmente, se están mejorando los sistemas de gestión del sector educación. Se ha reforzado el sistema de administración de centros educativos (SACE) para que permita una identificación adecuada de la matrícula de alumnos y de los maestros que laboran en determinado centro educativo. Las mejoras en el sistema de gestión están, al mismo tiempo, posibilitando la desconcentración real del sistema educativo, reduciéndose el número de trámites que se realizan en Tegucigalpa.

Los estudiantes ingresan al sistema educativo listos para aprender. La Ley Fundamental de Educación establece la obligatoriedad de un año de pre-escolar. En esta línea, en los últimos años se ha ampliado la matrícula de pre-escolar y actualmente esta alcanza un total de 70 % de la población de 5 años. A pesar de la expansión, la labor ha sido difícil porque los estudiantes de pre-escolar no se pueden desplazar por distancias largas y la dispersión geográfica del país origina la existencia de comunidades con población reducida en las cuales no se logran los niveles de matrícula mínimamente requeridos para la apertura de un centro pre-escolar. Cabe anotar que el BID, ha apoyado la ampliación de la oferta en pre-escolar con modalidades adecuadas para las condiciones geográficas de Honduras. Adicionalmente, se está realizando una evaluación de impacto que permitirá medir la efectividad del modelo pre-escolar empleado e identificar las carencias con los que los niños llegan a pre-escolar y primer grado en Honduras.

Todos los estudiantes tienen acceso a docentes efectivos. El sistema está

implementando importantes medidas para mejorar la calidad de los docentes. Como se mencionó, el gobierno ha priorizado mejorar la calidad docente por lo que ha iniciado una agresiva campaña de capacitación empleando tecnologías de la información. Adicionalmente, la nueva LFE ha elevado los requisitos para entrar a la docencia de los niveles secundario y superior.

Todas las escuelas tienen los recursos adecuados y son capaces de utilizarlos para el aprendizaje. El gobierno, en colaboración con la cooperación externa, ha levantado un censo de infraestructura para identificar las necesidades de infraestructura de las escuelas. Existe un préstamo de la cooperación alemana que apoyará directamente en esta dirección. Cabe destacar que el BID ha apoyado: (i) la creación de libro de textos en lenguaje, complementando los libros de textos en matemáticas con que ya contaba la secretaría. Se espera que la propiedad intelectual del ministerio sobre libros de texto de lenguaje y matemáticas facilite el proceso de entrega de los mismos a las escuelas en años siguientes. (ii) la entrega de computadores personales a los alumnos y sus docentes, potenciando el proceso de aprendizaje de matemáticas y lenguaje, y otras materias.

Todos los graduados tienen las habilidades necesarias para ser exitosos en el mercado laboral. La baja cobertura y relevancia en el tercer ciclo y educación media representan un problema en la transición entre escuela y trabajo para Honduras. La LFE busca lograr una expansión en la matrícula en tercer ciclo, pero el gobierno enfrenta restricciones para lograr este resultado. En particular, el BID ha apoyado el proceso de adopción de un currículo más relevante en un grupo selecto de escuelas de tercer ciclo para identificar dificultades de los docentes y estudiantes como en el mismo. Se espera que las lecciones aprendidas en este proceso den elementos para futuras expansiones de tercer ciclo.

Por otro lado, los donantes se han comprometido con apoyar el logro de la metas educación para todos (Metas EFA), pero ajustando el concepto de educación básica para que recoja la definición de la LFE.

El Cuadro 14 muestra el acuerdo entre los donantes para apoyar las metas EFA en Honduras.

Consideraciones finales

Para mejorar su crecimiento potencial, Honduras debe aumentar la cobertura y la calidad/relevancia de los aprendizajes estudiantiles. Para ello, el gobierno ha implementado importantes reformas que buscan generar mejoras en la calidad del sistema educativo. La sostenibilidad de estas reformas determinará en gran medida los

futuros logros que registre el sistema educativo hondureño. Alguna de las reformas, sobre todo las relacionadas a una ampliación de la oferta, requerirán ganancias de eficiencia y mayores recursos económicos en el sector

Si bien las reformas administrativas han generado importantes ahorros para el fisco hondureño, el gobierno enfrenta un gran reto para la ampliación de la oferta en tercer y cuarto ciclo. No ampliar la oferta limitará las opciones productivas y de crecimiento de la economía en el mediano/largo plazo. El BID tiene una importante experiencia adquirida en la ampliación de la oferta en estos niveles en base a las previas experiencias en dicho nivel. No obstante, dicha experiencia también ha identificado importantes retos a tener en cuenta a medida que se dé la reforma.

Cuadro 14. Acuerdo de los Donantes

Los participantes en la IX REVISIÓN CONJUNTA del Plan Educación para Todos (18-20 Junio, 2013), hacemos manifiesto nuestro compromiso de consensuar acciones concretas orientadas al logro de las metas educativas; asumiendo el compromiso de ejecutar las acciones plasmadas en este documento e integradas en los Planes Operativos Anuales de la Secretaría de Educación, brindando un seguimiento continuo a los avances de las recomendaciones. Es voluntad de los y las firmantes que este documento sirva para orientar los espacios de discusión especialmente durante las subsiguientes revisiones conjuntas.

Primero:

Seguir apoyando al Plan EFA para Honduras, ampliando el alcance desde prebásica hasta el 9º grado.

Segundo:

Promover la gobernabilidad, transparencia, veeduría social y rendición de cuentas

Tercero:

Fortalecer el proceso de descentralización hasta el centro educativo

Cuarto:

Fortalecer los procesos de reforma pedagógica, administrativa y financiera conforme a la normativa vigente.

IV. Referencias

- (I) BID (2013), Documento de Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano.
- (II) Coleman (1966), Equality of Educational Opportunity
- (III) Carneiro, Heckman y Vytlacil (2001), Estimating the Rate of Return to Schooling When It Varies Among Individuals, unpublished manuscript.
- (IV) Gavin (2013), Cost and Benefits of Continuing Education in Honduras.
- (V) Meza, Darlyn; Reyes, Joel; Liebenber, Linda; Gutiérrez, Doris; Martínez, Silvia; Meza, Otto, 2013. Hallazgos de una evaluación rápida de resiliencia educativa en Honduras. Systems Approach for Better Education Results (SABER); Education Resilience Approaches (ERA) program. Washington, DC; World Bank Group.



MERCADOS DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL¹

¹ Este documento fue preparado por: Waldo Tapia, Roberto Flores Lima y Fernando Pavón de la Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo y Javier Olivera, Consultor.



I. Introducción

La creación de mejores empleos (productivos y con acceso a la seguridad social) debe ser un eje central de las políticas públicas en Honduras para lograr la meta de crecer con más inclusión social. La creación de mejores empleos permite que los beneficios del crecimiento económico alcancen efectivamente a todos los trabajadores. El acceso al empleo promueve las oportunidades, la inclusión social y la seguridad ciudadana. Asimismo, desde el punto de vista macroeconómico, la incorporación de más personas al mercado de trabajo es una fuente esencial de crecimiento económico y de reducción de la pobreza. A pesar de incrementar ingresos y reducir la pobreza, los programas de transferencias monetarias, como método de protección social, no reemplazan el rol del trabajo. Un empleo de buena calidad, con beneficios de seguridad social, es y seguirá siendo la mejor garantía para avanzar hacia la clase media y mantenerse en ella. A su vez, la creación de mejores empleos promueve un aumento de la

productividad laboral: una fuerza de trabajo más productiva y una mejor asignación de trabajadores a empleos más productivos son la esencia del crecimiento de la productividad, la cual constituye la base para un mayor crecimiento económico. Finalmente, la creación de mejores empleos permite expandir la cobertura ante riesgos de salud, pobreza en la vejez o desempleo, y con ello el bienestar de la población.

Por todo ello, mejorar los sistemas que promueven una mayor inserción laboral, una mayor productividad del trabajo y una mayor protección ante los riesgos que plantea al trabajador la vejez, la enfermedad, la invalidez y el desempleo deben ser una de las prioridades principales para lograr el desarrollo en Honduras.

El objetivo de esta nota es examinar el funcionamiento de estos sistemas y los desafíos principales en ambas áreas.

II. Marco legal e institucional

1. Políticas de Inserción y Formación de la Fuerza Laboral

El marco institucional del sector laboral en Honduras está conformado principalmente por la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS) que implementa a nivel del Poder Ejecutivo las políticas en materia de empleo y de funcionamiento del mercado laboral. Este organismo público ejerce 3 funciones principales. En primer lugar se encarga de la formación e inserción laboral a través del Instituto de Nacional Formación Profesional (INFOP) así como por medio de la Dirección General de Empleo (DGE) y el Servicio Nacional de Empleo de Honduras (SENAEH). Por otro lado, se ocupa de regular las relaciones laborales a través de la Procuraduría General del Trabajo, la Inspección General del Trabajo y la Dirección General del Trabajo. Finalmente se ocupa de la seguridad social a través de la Dirección General de Previsión Social.

El INFOP es la institución responsable de promover y desarrollar la formación

² Para los efectos de la Ley del INFOP, por formación profesional se entiende la acción destinada a preparar o readaptar a una persona para que ejerza un empleo, sea o no por primera vez, o para que sea promovida en cualquier rama de la actividad económica, incluida la enseñanza general, profesional y técnica que sea necesaria para alcanzar el mencionado fin.

³ Del mismo modo, aquellas empresas con un capital mayor a 20 mil Lempiras (con un valor aproximado de US\$ 1,100) incluso si en ella laboran menos de 5 trabajadores. La legislación establece además que el gobierno debe aportar el 0.5% del valor de las remuneraciones de sus trabajadores y empleados, lo cual no tiene lugar en la práctica.

⁴ http://www.infophn/index.php?option=com_content&view=article&id=86&Itemid=67

profesional de los trabajadores, en todos los niveles y sectores de la economía². El INFOP es un organismo del sector laboral pero con personalidad jurídica y patrimonios propios, se financia principalmente con aportes privados correspondientes al 1% de las planillas de trabajadores de las empresas con 5 o más trabajadores³. La legislación establece además que el gobierno debe aportar el 0.5% del valor de las remuneraciones de sus trabajadores y empleados, lo cual no tiene lugar en la práctica. El objetivo principal del INFOP es contribuir al aumento de la productividad nacional y al desarrollo económico y social del país, mediante el establecimiento de un sistema nacional de formación profesional para todos los sectores de la economía y para todos los niveles de empleo, de acuerdo con los planes nacionales de desarrollo económico y social y las necesidades reales del país⁴. En cuanto a la oferta de servicios del INFOP, estos incluyen distintas modalidades de formación tales como: aprendizaje, actualización, complementación y habilitación. La distribución de la oferta de cursos ha estado centrada en el área agropecuaria (39.9%), el comercio y servicios (36.8%) y la industria (23.3%).

La STSS ha impulsado varias acciones tendientes a fortalecer el rol del Estado en el área de empleo y capacitación laboral. En 1980 creó la DGE con la misión de analizar, diseñar, ejecutar y supervisar la política de empleo en el país, en colaboración con los agentes sociales. A pesar del amplio marco de funciones asignadas a la DGE, esta solo cuenta con una Subdirección y tres departamentos: Análisis y Programación, Migración Laboral y Promoción del Empleo.

En el 2010, la STSS constituye el SENAEH, en alianza con el sector privado, con el objetivo de crear un sistema de articulación entre la oferta y la demanda laboral. La STSS ha establecido 11 oficinas del SENAEH, operando en varias zonas del país, a los efectos de asegurar que los beneficiarios logren, desde un mismo lugar, tener acceso a toda la información relacionada con los servicios de inserción y capacitación laboral.

Adicionalmente, además de la configuración institucional del sector laboral en Honduras también es importante considerar a la Secretaría de Educación, la cual se encarga de la formación de jóvenes mediante 4 dependencias: Sub-secretaría de asuntos técnicos pedagógicos, Dirección General de Educación, Subsecretaría de Servicios Educativos y Dirección General de Educación Continua.

Los trabajadores están representados principalmente por la Central General de Trabajadores (CGT) y la Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH). Los empleadores, por su parte, están representados por varios gremios de empresarios como el Consejo Hondureño de Empresa Privada (COHEP), la Asociación Nacional de Industria (ANDI), la Federación de Cámaras de Comercio e Industrias (FEDECAMARA), la Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa (CCIT), entre otros.

2. Seguridad Social

Dentro del sistema de seguro social, el sistema de pensiones en Honduras se compone de un sistema obligatorio público y un sistema voluntario privado. El sistema de pensiones público está conformado por la suma de distintos programas administrados por cinco institutos públicos de seguridad social que funcionan bajo la modalidad de reparto con beneficios definidos. El sistema voluntario de pensiones privado funciona

bajo la modalidad de capitalización individual.

Dentro del sistema público, el instituto de mayor tamaño es el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) que cubre a empleados del sector privado. A fines de 2012, el IHSS representó el 77% del total de aportantes al sistema. El resto de instituciones provee regímenes propios a diferentes grupos sectoriales: maestros públicos y privados, por medio del Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA); profesores y personal de la Universidad Nacional, con el Instituto de Previsión de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (INPREUNAH); miembros de las fuerzas armadas, policías y bomberos, a través del Instituto de Previsión Militar (IPM); y el resto de los servidores públicos civiles, de los que se hace cargo el Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (INJUPEMP).

El IHSS fue creado 1959 y representa el instituto de seguridad social de mayor tamaño, donde están obligados a cotizar todos los trabajadores asalariados del sector privado. El IHSS consta de tres regímenes: Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), Régimen de Enfermedad y Maternidad (EM) y Régimen de Riesgos Profesionales (EP). El IHSS es una institución autónoma e independiente, sin embargo está supervisada por el poder ejecutivo a través su Consejo de Administración, el cual está conformado por el Secretario de Trabajo y Seguridad Social, Secretario de Salud Pública, tres representantes del COHEP, tres representantes de las Centrales Obreras y un representante del Colegio Médico. La Ley establece que la tasa de aporte al régimen de pensiones es de 2% para el empleador, 1% para el trabajador y 0.5% para el Estado, sobre las remuneraciones mensuales con un límite máximo de L 7,000 (equivalente a US\$350). El aporte para salud es 5% para el

empleador, 2.5% para el trabajador y 0.5% para el estado. Sumando ambas prestaciones, la tasa total de aporte alcanza al 11.5%. A este porcentaje, se agrega un 0.2% del empleador para cubrir el régimen de riesgos laborales.

A parte del sistema contributivo existe un sistema no contributivo en Honduras, el cual forma parte del Programa de Asignaciones Familiares (PRAF) administrado por la Presidencia de la República, el cual transfiere recursos a familias pobres de todo el país. Como parte de este programa, en el año 2003 se implementó la entrega de un Bono de la Tercera Edad destinado a personas mayores de 65 años que viven en extrema pobreza y reciben un ingreso inferior a L. 400 mensuales. Este Bono consiste en una transferencia monetaria de L. 600 (US\$ 30 aproximadamente) que se entrega sólo una vez al año. En el año 2012, esta transferencia alcanzo aproximadamente 63 mil beneficiarios con un costo aproximado de L. 37 millones (US\$ 1.9 millones aproximadamente)⁵.

En forma independiente al sistema de pensiones contributivo, el Gobierno de Honduras implementó en el año 1992 un esquema de ahorro obligatorio para trabajadores del sector privado llamado Régimen de Aportaciones Privadas (RAP)⁶. La tasa de aporte al RAP es de 1.5% para el empleador y 1.5% para el trabajador, sin tope en el salario de contribución. El RAP funciona como una institución financiera de segundo piso con el objeto de generar y captar recursos financieros y canalizarlos al sector vivienda a través de sus intermediarios

⁵ Datos proporcionados por la Unida de proyectos del PRAF, 2013.

⁶ Con la excepción de los trabajadores y patrones que laboren en empresas de menos de 10 trabajadores, o ubicadas en Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP) y Zonas Libres (maquila).

autorizados. Los participantes del RAP tienen la posibilidad de obtener préstamos hipotecarios, en especial aquellos que de otro modo tendrían serias limitaciones para acceder por sí mismos a dichos créditos en el sector bancario debido a sus ingresos bajos. Adicionalmente, el RAP permite a sus participantes el retiro de sus ahorros acumulados una vez que la relación laboral ha terminado (y el trabajador se retira del sistema), con una tasa nominal de rendimiento de 3% anual. A fines de 2013, el número de aportantes al RAP fue de 259 mil (participantes activos), cuyos ingresos se concentran principalmente alrededor del salario mínimo (71% de los participantes ganan menos de un salario mínimo).

Honduras cuenta con una entidad centralizada que se encarga de la supervisión y regulación del sistema de pensiones. La Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS) a través de la Superintendencia de Seguros y Pensiones es la unidad técnica responsable por la supervisión, vigilancia y control de las Instituciones Previsionales, tanto públicas como privados. Si bien los Instituciones Previsionales están regulados por sus propias Cartas Orgánicas, la naturaleza de la supervisión permite a la CNBS establecer sanciones.

En lo que respecta a la protección ante el riesgo de desempleo, el Código del Trabajo parecería ofrecer una buena protección al trabajador despedido injustificadamente, con salarios caídos sin tope, además de la opción de ser indemnizado o reinstalado al trabajo. Pero en la práctica los trabajadores tienen que lidiar con un sistema inefficiente y conflictivo que genera mucha incertidumbre; muchos trabajadores despedidos de empleos formales no reciben nada. Los juicios laborales son muy comunes, lo cual implica que aun cuando se dicte que el trabajador reciba una indemnización, tiene que esperar mucho tiempo para obtener los recursos y

pagar un porcentaje significativo a su abogado. Todos estos factores hacen que los trabajadores tengan bajas valoraciones de este derecho laboral. Desde el punto de vista de las empresas, los honorarios de los abogados laboralistas son costos laborales adicionales. Además, la enorme incertidumbre asociada a un sistema muy conflictivo, con la posibilidad de tener que

pagar años de salarios caídos después de un juicio laboral, es un gran problema para las empresas, especialmente para las empresas pequeñas con problemas de liquidez. La combinación de un derecho laboral que es costoso para las empresas, pero poco valorado por los trabajadores, podría desincentivar el empleo formal.

III. Avances y Desafíos Pendientes

1. Inserción laboral y productividad laboral

A pesar del crecimiento reciente subsisten importantes desafíos en el ámbito laboral. Con el crecimiento económico de la última década, la tasa de desempleo abierto ha mostrado una notable mejoría, disminuyendo de 5.4% en 2003 a un 3.6% en 2012. Sin embargo, es preocupante el aumento que ha tenido el subempleo durante igual periodo, el cual aumentó de 35.2% a 51.1% del total de ocupados (equivalente a 1.7 millones de personas). En este contexto, Honduras presenta importantes desafíos en el ámbito laboral que se requieren enfrentar.

La productividad del trabajo ha crecido muy lentamente. El desempeño en Honduras, al igual que el resto de países de la región, se encuentra por debajo del de otras regiones emergentes (Conference Board, 2013). En particular el crecimiento de la productividad laboral ha estado muy por debajo del observado en países como China e India, de la Unión Europea (EU-12), del promedio de países emergentes y en desarrollo, y también por debajo del promedio mundial. Daude^(I) y Fernandez (2010) muestran que Honduras cuenta con el nivel de productividad total de los factores más bajo a nivel regional⁷. Un crecimiento vigoroso de la productividad es la única

manera de generar aumentos sostenibles de los ingresos y los niveles de vida de los trabajadores.

a) Baja empleabilidad y bajo acceso al empleo para jóvenes, mujeres, y personas de nivel educativo bajo y medio.

Falta de oportunidades de inserción para jóvenes y mujeres, particularmente los más vulnerables.

El alto desempleo juvenil es un fenómeno mundial, del cual Honduras no escapa. La tasa de desempleo entre los jóvenes de 19 a 24 años es de 7.8% versus 3.5% para los adultos de 30 a 35 años y 2.3% para adultos de 36 a 44 años. Adicionalmente, 646 mil jóvenes entre 15 y 29 años no trabajan ni estudian (NiNis), lo cual representa el 26% de la población en ese grupo de edad, una de las mayores de la región (BID, 2013). Este problema afecta con mayor fuerza a las mujeres (43% versus 9% de hombres) y jóvenes de zonas rurales (32% versus 20% en zonas urbanas)⁸. Asimismo, el escenario empeora cuanto más precaria es la situación socioeconómica del hogar de los jóvenes, lo que aumenta el riesgo de problemas sociales vinculados con conductas de riesgo (drogadicción, violencia, y embarazo temprano, entre otras). La falta de acceso al empleo tiene un efecto que perdura en el tiempo. La evidencia sugiere que las personas que sufrieron desempleo e informalidad en su juventud tienen un peor desempeño laboral como adultos^(II).

⁷ Fuente: La Era de la Productividad (BID, 2010).

⁸ Considerando el grupo de jóvenes que no trabajan ni estudian, parte de la diferencia entre hombres y mujeres se debe a definición de NiNis, que incluye a las personas que trabajan en el hogar en tareas domésticas.

Baja tasa de participación y mayor tasa de desempleo para mujeres. Por otra parte, las brechas laborales entre hombre y mujeres continúan siendo altas, reflejando que el crecimiento no ha traído consigo cambios sustantivos en equidad. En 2012, la participación laboral femenina fue 35% más baja que en los hombres (69.2 versus 33.8%). Asimismo, la tasa de desempleo fue 43% más alto en mujeres que en hombres (5.0% versus 2.9%). Esta diferencia aumenta a 60% entre jóvenes de 15 y 29 años.

Tasa de subempleo afecta a más de mitad de la mano de obra ocupada. Un problema importante a nivel país es el nivel de subempleo, que afectó en el 2012 al 54.1% de la población ocupada. Este indicador proporciona una visión más completa de las características del mercado laboral y es particularmente sensible al comportamiento macroeconómico. A nivel nacional, el subempleo afecta un 12% más a los hombres que a las mujeres (56.6% versus 49.2%). Por área geográfica, tasa de subempleo en el área rural es mayor que en el área urbana (56.7% versus 51.0%). Distinguendo por tipo de subempleo, el que aporta mayor número de subempleo es el invisible, es decir, las personas asalariadas que trabajan más de 30 horas por semana y no llegan a percibir el salario mínimo vigente (43.6%). Por otra parte, el subempleo visible, que representa a los que trabajan menos 30 horas por semana en sus ocupaciones, que desean trabajar más horas por semana, pero no lo consiguen alcanza al 10.5%.

Menor participación y acceso desigual a empleo formales para personas con menor nivel educativo y de ingreso. Honduras presenta tasas de participación laboral que crecen con el

nivel educativo de los trabajadores adultos, desde un 51.6% para trabajadores con educación primaria hasta 64.1% para trabajadores con educación superior. En el caso del desempleo abierto, a diferencia de lo que ocurre principalmente en países desarrollados donde el desempleo es mayor entre los menos educados, en Honduras el desempleo es mayor entre los trabajadores con educación secundaria (6.8% versus 5.0% y 2.3% para trabajadores con educación baja y alta). Por nivel de ingreso, la tasa de participación de los trabajadores en el quintil más pobre es 30% menos que la de los trabajadores en el quintil de ingresos más rico (61.0% versus 42.5%).

Alto salario mínimo condiciona acceso al empleo. El salario mínimo en Honduras representa uno de los más altos en la región (USD 320 aproximadamente)⁹. De hecho, de acuerdo a la EPHPM (2012) el salario promedio representa aproximadamente el 68% del salario mínimo. Este es un factor importante en la formalización de la mano de obra y que contribuye a explicar la alta evasión en el país y la baja participación en seguridad social, especialmente en el sector de las empresas pequeñas y medianas, y puede constituir un obstáculo al acceso al empleo (y a la seguridad social) por parte de los trabajadores. En Honduras, el 41.6% del total de asalariados gana menos que el salario mínimo, cifra que

⁹ El Salario Mínimo Promedio (2013) es de aproximadamente US\$320 (L 6,530.69) de acuerdo al Acuerdo STSS-001-2012, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 32, 723. El salario mínimo es fijado según negociación tripartita y establece salarios diferenciados de acuerdo al tamaño de las empresas (medido a través de número de trabajadores) y la rama de actividad.

aumenta al 49.3% en el sector privado.

En resumen, Honduras si bien ha mostrado una importante mejoría en sus indicadores laborales durante los últimos años, el subempleo sigue representando uno de los principales desafíos a nivel de país que afecta a más de la mitad de la población ocupada. Mujeres y jóvenes representan los más afectados por esta situación. Asimismo, el alto salario mínimo en el país condiciona el acceso al empleo y permite explicar la baja participación en el sistema de seguridad social.

b) Fuerza de trabajo poco preparada y sistemas de formación de la fuerza de trabajo ineficaces.

Insuficiente capital humano en la fuerza laboral. Honduras cuenta con una población relativamente joven, el 49% de la población en edad activa tiene entre 15 y 29 años. Esta población joven puede permitir un incremento de la productividad laboral siempre y cuando vaya acompañada con mejoras en sus perfiles educacionales. Como se sabe, la escolaridad afecta la productividad, la capacidad para usar nuevas tecnologías y, por tanto, el crecimiento. Según EPH (2012), la escolaridad promedio en Honduras de los ocupados de 25-65 años es de 7.6 años, un nivel muy inferior al de otros países de la región como Argentina (11.2), Chile (10.8), Panamá (10.5), Uruguay (9.8) y Perú (9.2). Asimismo, solo el 8.1% de los ocupados tiene educación superior, mientras que el 25.8% posee a lo mucho educación secundaria. Si bien no existen medidas del acervo de habilidades de la fuerza laboral en Honduras, la evidencia indica que décadas de baja calidad educativa han hecho mella en la calidad de la fuerza laboral del país. La baja formación en

general tiende a generar una baja productividad y una mayor dificultad en la empleabilidad de los trabajadores.

El sector productivo se caracteriza por no poder cubrir su demanda de empleo. Pese a demandas insatisfechas y a sectores económicos en crecimiento, las empresas manifiestan una resistencia a invertir en capacitación. Este tema es especialmente importante en el caso de las habilidades transversales o generales las cuales pueden ser utilizadas en cualquier empleo, reduciendo la disposición a pagar por parte de las empresas por esta formación. De acuerdo a datos recogidos a partir de la encuesta que recoge las percepciones de los empleadores afiliados al COHEP queda en evidencia la falta de vinculación existente entre la demanda de los empleadores por habilidades específicas y la oferta de las mismas por parte de los potenciales empleados¹⁰. Así por ejemplo del total de conocimientos y habilidades que los empleadores manifiestan considerar importantes, solamente en un caso (a saber, uso básico de una computadora) el nivel de preparación de los empleados muestra niveles de preparación considerados adecuados mientras que en las 11 competencias restantes los niveles de preparación son deficientes. En ningún caso el nivel es considerado excelente.

Bajo nivel de cobertura de las instituciones de capacitación. Un aspecto central en la operación del sistema de capacitación se refiere a la baja cobertura que alcanza en términos

¹⁰ Encuesta de Productividad y Formación de Recursos Humanos en Establecimientos de Honduras (EPFRHE, 2011).

de beneficiarios atendidos anualmente. En total, la cobertura relativa del INFOP representa aproximadamente el 6% de la PEA¹¹. Estas cifras están muy lejos de las que se estiman adecuadas para recapacitar permanentemente a la población económicamente activa. En los países de la OCDE el promedio de trabajadores que se capacitan una vez al año es de 37% de la fuerza de trabajo entre los 25 y 34 años¹². Aun cuando el alcanzar mayores coberturas implica mayores recursos, la actual estructura organizacional y los procesos de trabajo del INFOP no hace conveniente invertir más sin antes revisar a profundidad la institucionalidad actual de la formación laboral y buscar consensos que permitan crear un nuevo Sistema para el Desarrollo de la Fuerza Laboral que tenga como fin principal, no la capacitación en sí misma, sino el aumento de la productividad (Baptista⁽¹¹⁾ y Flores Lima, 2014).

Las instituciones de formación no ofrecen la calidad y pertinencia que requiere el sector productivo. A pesar de los recursos invertidos, el INFOP

muestra serias deficiencias de acuerdo a evaluaciones y a la percepción de trabajadores y empresarios¹³. A pesar de que los recursos destinados son considerables, con un presupuesto aprobado de casi USD 32.0 millones, no se cuenta con información de la efectividad de estas inversiones y existen factores que afectan a la calidad y pertinencia de la formación impartida¹⁴. Adicionalmente, la formación está centrada eminentemente en lo técnico, con insuficiente atención en la formación en habilidades básicas y transversales¹⁵. De igual manera, el INFOP no aplica instrumentos de identificación de las brechas en habilidades, lo cual impide ajustar la formación a las distintas necesidades de las personas. Por otro lado, la falta de una metodología de sistematización de las demandas de cursos de capacitación por el lado de las empresas refleja la inexistencia de un vínculo entre las necesidades del sector productivo y los cursos ofrecidos. Finalmente, no existe un mecanismo de monitoreo y evaluación que permitan hacer un seguimiento de los resultados e impactos obtenidos sobre las probabilidades reales de inserción laboral y mejora de la productividad laboral.

Débil estructura organizacional del INFOP. El INFOP no cuenta con un sistema de análisis del mercado de trabajo y de sectores estratégicos que demandan formación, los programas de formación están desactualizados, los criterios para la certificación de los cursos y para establecer la duración de los mismos son laxos, existe poca capacidad de inversión dentro del presupuesto disponible, los docentes no cuentan con programas que los mantengan actualizados, no existen

¹¹ 196,846 Personas capacitadas en 2012 de acuerdo al Informe de Logros Institucionales (INFOP) 2012.

¹² Education at a Glance 2012, OECD.

¹³ En términos presupuestarios, el 90% del presupuesto del INFOP corresponde a los aportes privados. Del total del financiamiento de las planillas (las cuales representan el 50% del presupuesto total) la mayor parte se destina al pago del personal técnico y administrativo (45%) mientras que el resto se distribuye entre el personal docente (41%) y el resto de personas ejecutivas.

¹⁴ Fuente: INFOP, Liquidación presupuestaria Trimestral (Octubre 2013), Presupuesto aprobado de Lps. 662,981,446.00.

¹⁵ De acuerdo a recientes evaluaciones de impacto, la formación en habilidades básicas y transversales alcanzan mejores resultados en términos de inserción laboral que la formación solamente de carácter técnico.

mecanismos formales de focalización y selección de beneficiarios, y mecanismos de seguimiento, control y evaluación, además existe un alto número de funcionarios administrativos con relación al personal docente. Asimismo no existe un registro actualizado y de evaluación de instituciones oferentes de capacitación laboral, ni sobre la infraestructura y capacidades profesionales en muchas de estas instituciones proveedoras de capacitación, por lo que no si tiene control de calidad de la capacitación que imparten. Solo recientemente el INFOP coordina acciones con otros programas existentes, como el denominado Con Chamba Vivís Mejor a cargo de la Presidencia de la República, el cual busca precisamente facilitar la inserción de jóvenes desempleados al mercado laboral. En un nuevo Sistema para el Desarrollo de la Fuerza Laboral este tipo de vinculación debería ser la norma, y no la excepción, para responder a la demanda de habilidades del sector productivo, elevar las habilidades y productividad de los trabajadores activos y asegurar la inserción laboral de los desempleados.

Inexistencia de un organismo rector en el área de formación. De acuerdo a la regulación existente, el INFOP es la entidad encargada de coordinar, controlar y financiar la formación laboral, sin embargo, en la práctica, Honduras carece de un organismo rector del Estado con la capacidad de dirigir el sistema de capacitación laboral, tanto público como privado. Por el contrario, existe un amplio y heterogéneo conjunto de acciones que apuntan a la formación de las personas con la finalidad de aumentar sus calificaciones. Si bien la STSS, como máxima autoridad en el tema de empleo, tiene la

responsabilidad de ejercer el rol directriz sobre el sistema de capacitación, las normas no definen con claridad este papel y, en la práctica, las acciones de capacitación aparecen como una sumatoria de iniciativas sin que se evidencien reglas claras de coordinación y articulación entre ellas. Asimismo, no existe una coordinación respecto a la población potencialmente beneficiaria de los programas de capacitación, estando estas dirigidas tanto a trabajadores del sector formal, como a trabajadores actualmente desocupados.

En resumen, la fuerza laboral en Honduras muestra un bajo nivel de preparación que resulta ser una limitante para el crecimiento del país. Adicionalmente, las instituciones de formación profesional no estarían ofreciendo formación con la calidad y pertinencia que requiere el sector productivo. Consecuentemente, un alto número de empresas identifican a la formación inadecuada de los trabajadores como el mayor obstáculo para sus operaciones, además de manifestar tener problemas para contratar trabajadores con las habilidades que requieren.

c) **Baja capacidad institucional.**

Baja capacidad de diseño y ejecución de políticas y programas laborales. A los problemas específicos destacados anteriormente, Honduras muestra un limitado avance en el desarrollo de las instituciones sectoriales. Esta situación conduce a una baja capacidad de diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas y programas laborales y su articulación en sistemas. A pesar que la DGE y el SENAEH tienen el mandato de liderar las políticas activas laborales, su capacidad resulta aún insuficiente para

atender las necesidades tanto por parte de la oferta como de la demanda de trabajo. Si bien las oficinas de empleo cuentan con un mínimo de instalaciones y equipos informáticos, existen limitantes en contar con una base integrada de beneficiarios y brindar información oportuna a los agentes involucrados (incluyendo estadísticas laborales de calidad y de fácil acceso). Adicionalmente, a pesar que la DGE y el SENAEH cuentan con instrumentos para potenciar la efectividad de las políticas laborales, tales como estrategias de vinculación de las instituciones públicas con el sector productivo y con los buscadores de empleo; aún se carece de instrumentos de diagnóstico de habilidades ofrecidas y demandadas, y de un sistema de información sobre los resultados de las intervenciones.

En resumen, a pesar del crecimiento que ha mostrado Honduras en la última década, subsisten importantes desafíos en el ámbito laboral. Por una parte, la productividad del trabajo ha crecido muy lentamente colocando al país por debajo del promedio de países emergentes y en desarrollo. De igual manera, Honduras presenta bajos índices de empleabilidad y bajo acceso al empleo para jóvenes, mujeres, y personas de nivel educativo bajo y medio. Asimismo, la tasa de subempleo afecta a más de mitad de la mano de obra ocupada. Por otra parte, Honduras se caracteriza por tener una fuerza de trabajo poco preparada y sistemas de formación de la fuerza de trabajo poco eficaces.

A los problemas específicos destacados anteriormente, Honduras muestra un limitado avance en el desarrollo institucional y, por tanto, baja capacidad de diseño, ejecución, pero, en especial,

de monitoreo y evaluación de las políticas y programas laborales.

2. Protección ante la pobreza en la vejez y el desempleo.

En los últimos años, Honduras ha realizado importantes modificaciones que han tenido impacto tanto en la sostenibilidad como en la cobertura del sistema. Si bien Honduras pertenece al grupo de países que no ha impulsado ninguna reforma estructural en las últimas dos décadas, en los últimos años han primado reformas de tipo paramétricas en los diferentes Institutos Previsionales. El principal avance ha sido la reforma al INPREMA en el 2011. Esta reforma introdujo numerosas modificaciones paramétricas con el objetivo mejorar la sostenibilidad actuarial del Instituto. La reforma tuvo éxito en frenar la aguda crisis financiera que enfrentaba la institución, reduciendo el déficit actuarial en valor presente desde un 27% del PIB a un rango entre 9% y 13%. Adicionalmente, el mismo año se aprobó una disposición interna que permitió aumentar el techo del salario cotizable al IHSS en un 46%, (de L.4,000 a L.7,000) sobre una base fija. A pesar de estos avances, permanecen desafíos de magnitud para resolver los problemas que enfrenta el sector de pensiones en Honduras, los que se pueden enumerar como sigue.

Baja cobertura de la seguridad social y problemas de incentivos a la informalidad

Escasa protección ante la vejez supone una deuda implícita del sistema de pensiones. Honduras pertenece al grupo de países dentro de América Latina con la menor cobertura de su sistema de pensiones. De acuerdo a Bosh et al. (2013), en Honduras solo el 10% de los hombres y 5% de las mujeres mayores de 65 años recibe una pensión (7.4% del total de adultos mayores

de 65 años), siendo significativamente menor entre los que viven en condiciones de pobreza (Ver Gráfica 1). Esta situación supone un costo latente o deuda implícita del sistema de pensiones para el país, dado que en los próximos años, el Estado no va a poder ignorar las demandas de un creciente porcentaje de la población sin cobertura. Este costo latente se comenzará a materializar en términos de un número creciente de trasferencias a adultos mayores en situación de pobreza.

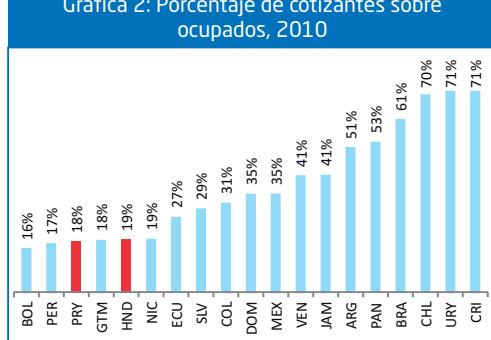
Gráfica 1: Porcentaje de adultos mayores (+65) que recibe pensión, 2010



Nota: incluye pensiones contributivas y no contributivas
Fuente: Bosch et al. (2013)

El sistema de pensiones contributivo no está funcionando bien. El sistema de pensiones en Honduras se apoya en el mercado laboral para forzar el ahorro de los trabajadores formales. Sin embargo, Bosch et al. (2013) señalan que menos de dos de cada diez trabajadores en Honduras cotiza en algún Instituto Previsional (19%) (Ver Gráfica 2).

Gráfica 2: Porcentaje de cotizantes sobre ocupados, 2010



Fuente: Bosch et al. (2013)

Esta cifra está por debajo de países como Nicaragua, Ecuador y sustancialmente menor a la del promedio latinoamericano (44%). La participación al sistema de pensiones muestra marcadas diferencias entre el sector urbano y rural. En efecto, del total de afiliados, el 81.8% pertenece al sector urbano y el sector rural alcanza sólo al 18.2%. Asimismo, la cobertura es marcadamente regresiva, siendo mucho menor para los quintiles de menores ingresos. Así menos del 1% de las personas en el quintil más pobre de ingresos cotiza a un sistema de pensiones. Por el contrario, aproximadamente el 35% del total de personas que forma parte del sistema de pensiones son del quintil más rico.

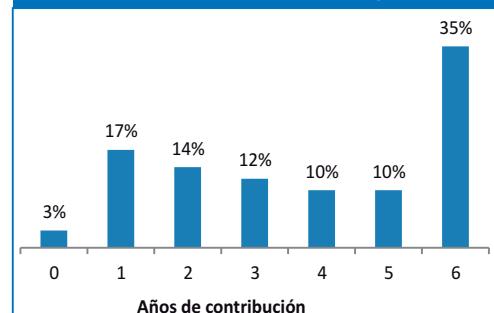
El propio diseño del sistema y la baja fiscalización explican la baja participación en el sistema. Por una parte, el sistema de pensiones en Honduras exime de afiliación a los empleados por cuenta propia, los comisionistas, los trabajadores familiares y a los trabajadores domésticos, los cuales constituyen en promedio más del 49% del empleo (INE, 2012). Adicionalmente, un elevado número de trabajadores, particularmente aquellos empleados en micro, pequeñas y medianas empresas no cotizan al sistema de pensiones cuando por ley debieran estarlo. Este grupo de trabajadores se encuentra fuera del sector formal ya sea a que no pueden enfrentar los costos de formalización o que sus niveles de productividad son demasiados bajos para aprovechar los beneficios de la formalidad. En efecto, la EPH (2012), muestra que en las grandes empresas aproximadamente el 70% aporta a un sistema de pensiones, cifra que se reduce a solo 1% en el caso de las empresas pequeñas, con entre 2 y 5 trabajadores.

Elevada rotación entre empleos formales e informales, redonda en bajas pensiones, y baja cobertura. En Honduras, al igual que el resto de países en la región, existe una

elevada rotación entre trabajos formales, trabajos informales, situaciones de desempleo y, sobre todo para las mujeres, períodos fuera de la fuerza laboral. Utilizando una muestra de seis países en la región, Bosch et al. (2013)^(V) señalan que del total de trabajadores formales en un momento dado, 21% no lo es luego de un año, donde 9% transita a empleos asalariados informales, 5% a cuenta propia, 5% permanece inactivo y el resto pasa al desempleado. Esta elevada rotación implica coberturas erráticas y bajas densidades de cotización –definidas como el porcentaje del tiempo total de trabajo que una persona contribuye a la seguridad social–, lo cual se traduce en bajas pensiones, tanto en sistemas públicos de reparto como en sistemas privados de capitalización individual.

Una porción considerable de los participantes al IHSS no logrará cumplir con los años mínimos requeridos. Utilizando una base de datos con 567 mil registros del RAP se construyó una aproximación a las densidades de cotización de los participantes para el periodo 2007-2012 (para los participantes en 1992-2006). Los resultados muestran que para el periodo de análisis sólo el 35% de los participantes logra cotizar durante los 6 años de análisis. Al considerar que cotizar 3 o más años equivale a tener una densidad de aportes del 50%, se observa que sólo el 66% de los participantes presenta esa cifra. Por el contrario, el 20% de los participantes cotiza un año o menos al sistema. Si estos niveles de cotización son considerados cercanos a los de la población del IHSS, entonces es difícil que la mayoría de los afiliados al IHSS pueda completar los años de contribución exigidos. No obstante, hay que tomar en cuenta que es posible que la población del IHSS presente un peor comportamiento contributivo que la del RAP, pues en el RAP los afiliados presentan mayores ingresos y pertenecen a empresas con más trabajadores (Ver Gráfica 3).

Gráfica 3: Porcentaje de contribuyentes según años de contribución entre 2007 y 2012.

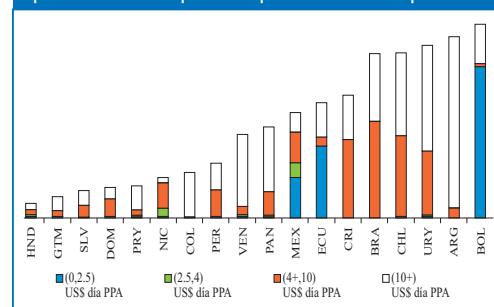


Fuente: Elaboración propia utilizando datos del RAP.

Un alto porcentaje de las pensiones que se otorgan en Honduras no son adecuadas.

No todas las pensiones que se otorgan en Honduras, ya sean contributivas o no contributivas, son adecuadas. La baja tasa de cotización y el bajo límite impuesto sobre los aportes favorece que una porción importante de los beneficios que entrega el sistema se ubican por debajo de la línea de pobreza y, por lo tanto, es muy poco probable que puedan proporcionar un adecuado suavizamiento del consumo. Bosch et al. muestran que, según estimaciones basadas en encuestas de hogares, el 8% del total de las pensiones que se otorgan está por debajo de la línea de pobreza absoluta (US\$2,5 diarios según la PPA) y el 30% por debajo de US\$ 4 diarios. Por el contrario, el 45% de los beneficios están sobre los US\$ 10 diarios (Ver Gráfica 4).

Gráfica 4: Porcentaje de adultos mayores (+65) que reciben una pensión por monto de la pensión.



Fuente: Bosch et al. (2013)

Falta regular y evaluar el alcance del esquema de transferencias. Si bien el Bono de la Tercera Edad forma parte del esquema de transferencias condicionadas que opera en Honduras a familias pobres, en la práctica, funciona como un esquema de pensiones no contributivas (PNCs). La implementación de esta transferencia ha sido efectiva como herramienta para incrementar el número de personas que tiene acceso a una pensión, sin embargo, este esquema plantea importantes dudas sobre las consecuencias fiscales, económicas e institucionales en el largo plazo. Si bien la entrega de una PNC está focalizada por nivel ingreso¹⁶, el diseño de este tipo de esquema podrían afectar la decisión de participar en el mercado laboral y de cotizar en el sistema contributivo, especialmente en países como Honduras, donde apenas el 20% de los trabajadores aporta al sistema contributivo¹⁷. Asimismo, este esquema, al igual que otros que actualmente operan en la región, carece de registros consolidados de los beneficiarios, gastos y resultados, lo cual reduce su eficiencia y minala capacidad institucional.

El gasto público en transferencias incrementará significativamente en los próximos años. La falta cobertura del sistema de pensiones supondrá un costo fiscal implícito para Honduras, ya que en los próximos años, los gobiernos no van a poder ignorar las demandas crecientes de un porcentaje importante de la población que no tendrá acceso a una pensión. Por otra parte, la falta de instituciones fuertes y reglas claras de control fiscal, podría favorecer que

las distintas fuerzas políticas compitan para ofrecer más y mejores pensiones, enfocándose en aquellos segmentos de la población con mayor peso político. El programa ha crecido sostenidamente en los últimos años. En el periodo 2010-2012, el número de beneficiarios del Bono para la Tercera Edad aumentó en una cifra cercana 48%, alcanzando un total de 63 mil. En términos presupuestarios y de acuerdo al número de beneficiarios existentes, este esquema ya genera un costo anual del orden de USD 2 millones (datos a diciembre de 2012), con tendencia a aumentar. Si bien no hay datos precisos para Honduras, Bosch et al. (2013), señalan que dado el envejeciendo poblacional y dependiendo de cambios en la cobertura y en la forma de actualización, el presupuesto público destinado a cubrir a los ciudadanos que se quedan sin pensión podría superar el 4% del PIB en el 2050¹⁸.

Honduras está enfrentando un proceso acelerado de envejecimiento de la población. Cabe mencionar que las tendencias demográficas en Honduras tendrán efectos importantes sobre el sistema de pensiones y plantean al mismo tiempo un importante conjunto de desafíos. A pesar de que el actual contexto demográfico es favorable, su población envejecerá considerablemente en los próximos decenios. De acuerdo a proyecciones de CELADE^(IV), la población mayor de 65 años se triplicará en los próximos años, aumentando de 4.2% en el 2010 a 13.3% en el 2050. Este fenómeno generará demandas sobre el sistema de pensiones de reparto simple, al disminuir el número de trabajadores activos en relación con los pensionados, lo que dificultará cada vez más la continuidad del esquema de transferencia y solidaridad intergeneracional. La existencia de un bono demográfico, sin embargo, ofrece una enorme oportunidad para fortalecer el sistema de pensiones, sin embargo, se

¹⁶ Los requisitos para tener acceso al Bono Tercera Edad son: (i) ser hondureño, (ii) vivir en extrema pobreza, (iii) ser mayor de 65 años, (iv) presentar fotocopia de tarjeta de Identidad

¹⁷ Ver Bosch, Melguizo y Pages, 2013.

¹⁸ Costo estimado de cubrir a los ciudadanos mayores de 65 años que se quedan sin pensión en el 2050, con un nivel de pensión presente actualizada por el crecimiento del PIB per cápita nominal

requiere del impulso de políticas públicas que permitan aprovecharlo. Particularmente, se requiere la implementación de reformas previsionales orientadas a ampliar la cobertura de la seguridad social, de una manera fiscalmente sostenible, y consistente con la generación de empleo formal. De no hacerse las modificaciones necesarias en el sistema de pensiones, la deuda previsional sería insostenible y el cierre eventual de la "ventana de oportunidad" demográfica haría más difícil y costosa la implementación de reformas.

En ausencia de reformas, el porcentaje de adultos mayores en Honduras que puede llegar a la vejez sin pensión en el 2050 puede alcanzar al 77%¹⁹. Esta situación generará repercusiones no solo en la capacidad para proporcionar seguridad a los adultos mayores sino también en muchas otras áreas del desempeño económico y social de la región. La falta de cobertura lleva a la pobreza de los adultos mayores y sus familias (consecuencias sociales). También implicará potenciales pasivos en las cuentas de los Estados que van a intentar cerrar la brecha de cobertura previsional (consecuencias fiscales), grandes costos de oportunidad y problemas en el mercado de trabajo (consecuencias económicas) y tensiones en el contrato social intergeneracional (consecuencias políticas). Por todo ello, las pensiones están llamadas a convertirse en uno de los ejes centrales de la política económica y social de Honduras en las próximas décadas.

Fragmentación normativa, debilidad financiera y ausencia de regulación

El sistema exhibe una alta fragmentación normativa. Las regulaciones de los diferentes regímenes presentan una amplia heterogeneidad en cuanto a los parámetros existentes, incluyendo tasa de contribuciones, condiciones de otorgamiento de las

prestaciones, tratamiento de los diversos grupos de trabajadores y normas relativas a cada sexo. Estas diferencias dan muestra de una alta fragmentación y disparidad existente en el sistema de pensiones Hondureño. Diversos estudios señalan que este tipo de sistemas generalmente proporciona a cada institución derechos y condiciones más generosos que el programa principal (en este caso, el IHSS) y reciben subsidios fiscales que por lo general tienen efectos regresivos²⁰. Estas concesiones son contrarias a los principios de la seguridad social, aumentan los costos administrativos y, generalmente, producen desequilibrios financieros que demandan crecientes transferencias fiscales.

Beneficios extremadamente generosos comprometen la sostenibilidad financiera del IHSS. El IHSS ofrece beneficios muy generosos en términos de los requisitos para obtener una pensión y el monto de aportes realizados. Utilizando la información disponible, es posible comparar la pensión autofinanciada que obtendría un participante promedio con la pensión que recibe bajo las actuales condiciones de jubilaciones. Un participante con un sueldo mensual de L. 7,000 que aporta durante 15 años bajo las actuales reglas recibe una pensión mensual de L. 4,083, mientras que la pensión que le correspondería con base a sus aportes realizados sería de solo L. 662²¹. En este contexto, se puede decir que existe una relación de 6 a 1 entre la pensión prometida y el esfuerzo contributivo realizado por el

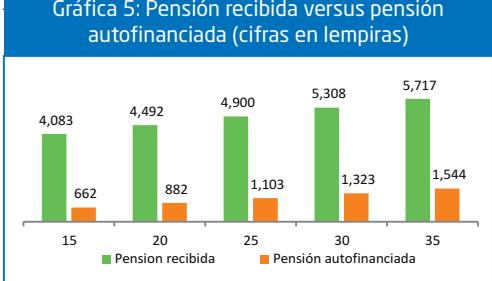
¹⁹ Bosch et al, 2013.

²⁰ Ver Mesa-Lago, 2010.

²¹ El cálculo incorpora los siguientes supuesto: Sueldo = L. 7,000; contribuciones hechas entre los 25 y 65 años por un Hombre; Rentabilidad real anual: 4%; Tasa de descuento del precio de la anualidad: 4%, edad de jubilación es 65 para H y 60 para M; el esposo es 5 años mayor que la esposa; tabla de mortalidad adaptada de CELADE 2010-2015.

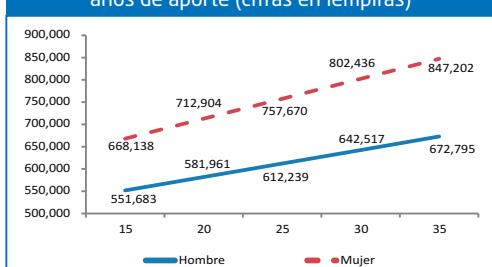
²² De acuerdo a lo que indica la regulación existente, el cálculo de la pensión mensual consideró que se pagan 14 beneficios al año.

Gráfica 5: Pensión recibida versus pensión autofinanciada (cifras en lempiras)



En montos totales, esto equivale a que el trabajador a lo largo de los 15 años aporta el equivalente a L. 106,673 entre contribuciones y retornos, pero para pagar la pensión prometida se requiere un capital de L. 658,356, es decir se genera un déficit de L. 551,683 por trabajador (Ver Gráfica 6).

Gráfica 6: Déficit generado por trabajador según años de aporte (cifras en lempiras)



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la EPHPM, 2012.
Supuesto: Sueldo = L. 7,000; contribuciones hechas entre los 25 y 65 años por un Hombre; Rentabilidad real anual: 4%; Tasa de descuento del precio de la anualidad: 4%; edad de jubilación es 65 para H y 60 para M; el esposo es 5 años mayor que la esposa; tabla de mortalidad adaptada de CELADE 2010-2015.

Utilizando la actual tasa de contribución y tope, se observa una relación positiva entre los años contribuidos y el déficit generado por cada trabajador. Esto podría significar que el IHSS no tenga incentivos para promover más años de contribuciones entre sus asegurados; y del mismo modo, no sería beneficioso para el IHSS que se expanda la cobertura, pues esto no haría más que aumentar los costos asociados a pensiones. En este contexto, el peligro de una crisis en el IHSS en el mediano plazo queda latente, ya que los aportes y las reservas del sistema no serán suficientes para cumplir con los compromisos existentes, y el déficit actuarial

representará una carga cada vez mayor.

De acuerdo a una reciente valuación actuarial realizada por la Comisión Interventora del IHSS (2014) con cifras al 31 de diciembre del 2012, el régimen de IVM del IHSS presenta un déficit actuarial del orden de L.98,651 millones (aprox. 25% del PIB). Esta situación es el resultado de: la ampliación de la estructura de beneficios sin el incremento de los aportes de los afiliados con el consiguiente impacto en los ingresos y reservas del Instituto, la baja expectativa de aportes y cotizaciones futuras, el bajo rendimiento histórico de las inversiones, la transferencia de recursos que ha ofrecido el Régimen IVM al Régimen EM a tasas de interés bajas, los elevados gastos administrativos, entre otros. Esta frágil situación financiera del IHSS compromete la gestión de las finanzas públicas al afectar negativamente la capacidad de endeudamiento del Estado y establecer dudas sobre la sostenibilidad fiscal del país.

Debilidad institucional del IHSS refuerza aún más los problemas financieros. La débil estructura de la Junta Directiva del IHSS ha favorecido que las decisiones que se adoptan a nivel interno de la institución sean fuertemente influenciadas por intereses políticos y gremiales. Adicionalmente, la falta de controles administrativos a nivel de gestión del IHSS impacta tanto en la eficiencia como en la transparencia de la institución. Por otra parte, el IHSS no cuenta con una base integral de datos con el historial de activos y registro de pasivos, lo cual dificulta el proceso de toma decisiones y afecta la entrega de beneficios. Tampoco existen registros confiables de la gestión del IHSS que permitan realizar estudios actuariales periódicos para evaluar la sostenibilidad de la institución. Pensiones y salud requieren conceptos de administración totalmente distintos. Asimismo, la institución presenta elevados gastos administrativos en relación al nivel de aportes. En este contexto,

la estructura de recurso humano se muestra sobredimensionada en cuanto al número de personas que la conforman y se revela desproporcionada en cuanto al porcentaje de personal profesional - técnico versus al personal administrativo. Por otra parte, la regulación de las inversiones se reduce a unos pocos artículos que no contienen los elementos mínimos de gestión de riesgos incluidas en las mejores prácticas y estándares internacionales. Finalmente, el IHSS muestra un alto grado de evasión que deja sin protección a gran parte de los trabajadores. La falta de información ha derivado en una ineficiente gestión de recaudación y cobranza²³.

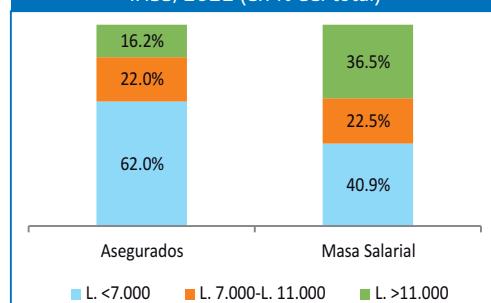
Falta de separación de los regímenes de EM e IVM impacta la estabilidad financiera del IHSS. Si bien ley del IHSS garantiza la independencia financiera y contable entre los regímenes de IVM y EM, en la práctica ambos son interdependientes por su dirección y gestión conjunta, lo cual impacta el esquema de toma decisiones y la estabilidad financiera de la institución. La Junta Directiva del IHSS ha utilizado fondos de IVM para financiar diferentes gastos de la institución y en especial del régimen de EM, entre ellos, la compra de medicamentos, las mejoras en edificios y otras inversiones en equipo y materiales médicos. Se estima que la deuda global del régimen de salud a pensiones es aproximadamente de L. 1,500 millones²⁴.

Bajo tope en el salario base de contribución anula mecanismos de solidaridad entre los participantes.

Actualmente, el salario base para efectuar contribuciones al IHSS tiene un tope de L. 7,000. Este valor no tan solo resulta bajo para garantizar la sostenibilidad de la institución sino que también anula cualquier mecanismo de financiamiento o solidaridad entre los afiliados de distintos ingresos, pues limita las contribuciones que los asegurados

de más altos ingresos pudiesen hacer en favor de incrementar el fondo de reparto. Según datos de la EPHPM (2012), los salarios de los empleados del sector privado cotizantes al IHSS que ganan hasta L. 7,000 representan el 40.9% del total de la masa salarial de estos trabajadores. Por lo tanto, si el techo fuese levantado, la recaudación total de contribuciones podría más que doblar de valor. Asimismo, se observa que el 62.0% de los cotizantes del IHSS tienen un salario igual o menor a L. 7,000 (Ver Gráfica 7).

Gráfica 7. Distribución de salarios de asegurados al IHSS, 2012 (en % del total)



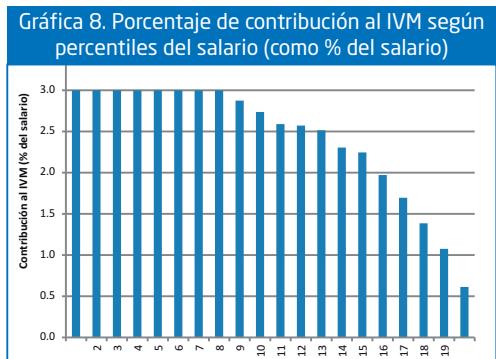
Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la EPHPM, 2012.

El régimen de IVM genera una mayor carga contributiva en los asegurados de bajos ingresos. Por otra parte, el bajo techo de cotización genera una mayor carga contributiva en los asegurados de bajos ingresos, pues representa un menor porcentaje del salario de las personas de mayores ingresos. Por ejemplo, la contribución al IVM es 3% del salario para el 40% más pobre de los cotizantes, pero es solo 0.61% del salario del 5% más rico (ver Figura 8)²⁵.

²³ Ver Morales, Leitzelar y Salinas, 2014.

²⁴ <http://www.laprensa.hn/csp/mediapool/sites/LaPrensa/Honduras/Aertura/story.csp?cid=328280&sid=267&fid=98>

²⁵ Estas disparidades pueden ser incluso más agudas si se toma en cuenta que las encuestas de hogares son, en general, limitadas para captar la información del ingreso de la parte más alta de la distribución.



Fuente: Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la EPHPM, 2012.

Los participantes de más bajos ingresos (además de tener una mayor carga contributiva), tendrán una menor pensión pues el beneficio depende directamente del salario base. Para el caso de los cotizantes de más altos ingresos, la poca presión contributiva les deja margen para buscar otras posibilidades de ahorro, algo que difícilmente ocurre con los de bajos ingresos. De igual manera, el régimen de IVM resulta ser regresivo, ya que bajo el actual el sistema, va a ser necesario que el Estado empiece a

dar transferencias crecientes para pagar las pensiones prometidas dado el elevado tamaño del déficit de capital que genera cada participante. Estas transferencias provendrán de recursos generales pagados por todos los hondureños que no necesariamente están afiliados ni se benefician del IVM; es más, estos recursos provienen de los impuestos pagados por individuos de todos los niveles de ingreso.

En resumen, Honduras representa uno de los países con la menor cobertura en la región, lo cual refleja que el sistema de pensiones no está funcionando adecuadamente. Esta situación supone una deuda implícita para el país ya que en los próximos años se requerirá una transferencia creciente de recursos por parte del Estado para la población que vive en extrema pobreza. Si bien el esquema de PNC ha permitido incrementar el número de personas con acceso a una pensión, este esquema carece de una institucionalidad adecuada que le permita ser sostenible en el largo plazo.

Referencias

- (I) Daude, C. y Fernandez-Arias E. (2010) "On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean," Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- (II) Cruces, Ham y Viollaz (2012); Scarring Effects of Youth Unemployment and Informality, Evidence from Argentina and Brazil, CEDLAS.
- (III) Baptista, D. y Flores Lima, R (2014). "Prácticas de capacitación y reclutamiento de personal de los establecimientos en Honduras". Banco Interamericano de Desarrollo. De próxima publicación.
- (IV) Celade (División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2012. Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100. Revisión 2012.
- (V) Bosch, M.; Melguizo, A.; Pages, C. (2013). "Mejores Pensiones Mejores Trabajos". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.



GÉNERO¹

¹ Este documento fue preparado por: Nidia Hidalgo de la División de Género y Diversidad del BID y Mirta Kennedy, consultora.



1. Justificación

En los últimos años, Honduras ha reportado avances en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en varios ámbitos, incluyendo el marco normativo. No obstante, la crisis política de 2009 debilitó varias instituciones del Estado, entre ellas el Instituto Nacional de la Mujer (INAM) por los recortes de financiamiento de la Cooperación Internacional y minó la confianza de la sociedad civil en las instituciones públicas y en su capacidad para dar respuestas a retos importantes en materia de género¹. Sin una institucionalidad de género² fortalecida, la capacidad de respuesta y la sostenibilidad de las políticas se ven limitadas en el mediano y largo plazo. Honduras sigue enfrentando retos en dos áreas que afectan de forma importante el desarrollo del país: la Violencia contra las Mujeres³ (VCM) y el Embarazo en Adolescentes (EA). Como se verá más adelante, Honduras ocupa lugares importante en los rankings regionales, y hasta globales, entre los países con las tasas más altas en ambos campos.

La VCM constituye un asunto de derechos humanos y salud pública que tiene implicaciones socioeconómicas para la sociedad en su conjunto. Tiene costos económicos y sociales importantes para los países, ya que las mujeres que sufren violencia íntima de pareja, una de las formas más comunes de VCM, tienen menores ingresos, menor productividad y mayores tasas de desempleo que las que no la sufren^(II,III).

Al igual que la VCM, el EA tiene importantes consecuencias en la salud de las adolescentes, puesto que corren mayor riesgo de mortalidad materna, muerte del feto, mortalidad infantil y suicidio^(IV). La

maternidad temprana puede comprometer los logros educativos de las adolescentes y sus oportunidades laborales en el mercado de trabajo^(V), y también el desarrollo futuro de sus hijos e hijas los cuales tienen mayor probabilidad de vivir en pobreza y de involucrarse en conductas delictivas cuando crecen, pero además la evidencia señala que existen costos fiscales asociados con el EA derivados del uso de los servicios salud y una mayor dependencia de la asistencia social^(VI).

Por las razones anteriores, el presente documento enfocará su análisis en tres aspectos críticos para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en Honduras: la VCM, el EA y la institucionalidad para la igualdad de género.

-
- ² La institucionalidad de género incluye al mecanismo de la mujer, mecanismos sectoriales y departamentales o municipales, así como las políticas institucionales o sectoriales que contribuyan a la igualdad de género. Los mecanismos pueden abarcar desde el nombramiento de una persona o comisión referente del tema hasta la creación de una unidad, área, dirección o gerencia en las instituciones.
- ³ La elasticidad de la pobreza con respecto al crecimiento del PIB mide cuándo se reduciría la pobreza en un año determinado, manteniendo fija la distribución del ingreso, si el PIB aumenta en un punto porcentual. Los países son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Paraguay.

2. Diagnóstico

2.1 La violencia contra las mujeres

El 27% de las mujeres entre 15 y 49 años ha sido objeto de violencia física desde los 15 años en Honduras^(VII). La pareja y la familia, son los ámbitos donde las mujeres históricamente se han visto más expuestas, y donde se despliega mayoritariamente la VCM. El 35.4 % de las mujeres que experimentaron dicha violencia fueron maltratadas por el esposo o el compañero de hogar, seguido del ex-esposo o ex-compañero (24%). Otras formas de VCM tales como los feminicidios y la violencia sexual también presentan tasas elevadas en Honduras comparativamente con otros países de LAC, y particularmente de Centroamérica.

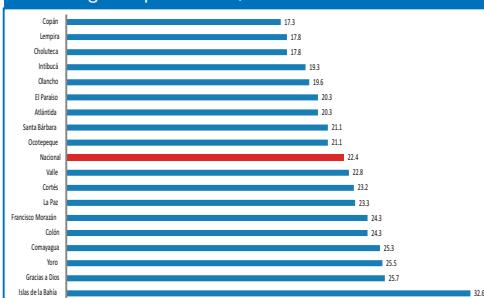
La violencia íntima de pareja. En 2011/12, 22.4%^(VIII) de las mujeres entre 15 y 49 años alguna vez unidas reportó haber experimentado alguna forma de violencia (física, sexual y/o psicológica) por parte de su pareja en los últimos 12 meses, mostrando un importante incremento en comparación con la tasa del 2005/2006 la cual era de 14.9 % y del 2001 de 14.1%^(IX). La prevalencia es mayor en las zonas urbanas que en las rurales, pues dichas tasas son 24.5 % y 20.1 % respectivamente.

Comparando entre los países centroamericanos, Honduras se coloca a la cabeza entre los países que presentan mayores tasas de violencia física o sexual (no incluye violencia psicológica) contra mujeres entre 15 y 49 años por parte de la pareja en los últimos 12 meses con 10.9%^(X), seguido luego por Guatemala (9.9%), Nicaragua (9.3%) y El Salvador (7.7%)^(XI).

⁴ .ENDESA 2011/12.

A nivel nacional, los departamentos más afectados por alguna forma de violencia íntima de pareja en los últimos 12 meses son Islas de la Bahía (32.6%); Gracias a Dios (25.7%) y Yoro (25.5%), mientras que los menos afectados son Copán (17.3%), Choluteca (17.8%) y Lempira (17.8%).⁴ Ver Gráfica 1.

Gráfica 1. Porcentaje de mujeres entre 15 y 49 años alguna vez unidas que han sufrido algún tipo de violencia en los últimos 12 meses por parte del esposo/compañero, según departamento, Honduras 2011-2012



Fuente: Elaboración propia con base en la ENDESA 2011/12

Un análisis de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDESA) 2011/12, usando una regresión logit, identifica que los siguientes factores incrementan la probabilidad de las mujeres entre 15 y 49 años alguna vez unidas de experimentar violencia física o sexual por parte de su pareja en los últimos 12 meses (Cuadro 1):

Cuadro 1. Factores de riesgo de violencia íntima de Pareja, Honduras, 2011/12

Factores de riesgo relativos a las mujeres que experimentan:	Factores de riesgo relativos a los hombres que ejercen violencia
Ser joven	
Residir en zonas urbanas	
Estar en unión libre	
Estar en los quintiles de ingreso más bajos	
Presenciar a su "padre golpeando a su madre"	Uso excesivo de alcohol
No ser propietarias de vivienda	
Tolerancia a la VCM	

- **Ser joven.** Entre mayor es la edad de las mujeres, el riesgo de vivir este tipo de violencia disminuye. En el grupo de edad de 15 a 19 años, 16.4% reportaron violencia física o sexual de pareja en los últimos 12 meses vs. 8.6% en el grupo entre 45 a 49 años.
 - **Residir en áreas urbanas.** Las mujeres que viven en zonas urbanas (11.7%) tienen mayor probabilidad de ser afectadas violencia física o sexual que las que residen en áreas rurales (10.3%);
 - **Estar en unión libre.** Las mujeres en unión libre (13.1%) tienen mayor riesgo de sufrir este tipo de violencia que las que están casadas (8.1%), separadas (10.9%), divorciadas (9.4%) o viudas (7.2%);
 - **Menor quintil de riqueza.** Las mujeres de los quintiles más altos de ingreso tienen menor probabilidad de sufrir violencia física y sexual que las de los quintiles de ingreso más bajo (11.2% de las de quintil más bajo vs. 8.4% del quintil más alto).
 - **Haber presenciado a su “padre golpeando a su madre”.** En 11 países de América Latina, este factor casi dobla el riesgo de las mujeres de experimentar violencia física o sexual de pareja, constituyendo uno de los predictores más fuertes(XII). En el caso de Honduras, de las que presenciaron esta situación, el 16.7% recibió violencia física o sexual por parte de sus parejas en los últimos 12 meses en comparación con el 8.5% de las que no la presenciaron.
 - **Uso excesivo de alcohol por parte de la pareja.** El 15.7% de las mujeres entre 15 y 49 años alguna vez unidas cuyas parejas consumen alcohol ha sufrido algún tipo de violencia por parte de ellos en los últimos 12 meses, y esta cifra es de solamente 8.1% para aquellas cuyas parejas no consumen alcohol.
 - **Propiedad de la vivienda.** Las mujeres que no son propietarias de vivienda (12.7%) tienen mayor riesgo de sufrir este tipo de violencia que cuando ellas tienen vivienda en propiedad de forma única (10.5%), o cuando ellas y su pareja son propietarios de vivienda en conjunto (8.5%) o ambos son propietarios separadamente (5.1%). La relación entre este tipo de violencia y la propiedad de la tierra no resultó ser estadísticamente significativa.
 - **Tolerancia a la VCM.** 15.7 % de las mujeres entre 15 y 49 años que está de acuerdo con por lo menos una razón para que el esposo golpee a la esposa sufre esta violencia, y este indicador es de 10.3% entre las mujeres que no están de acuerdo.
- De las mujeres entre 15 y 49 años alguna vez unidas que experimentaron violencia física o sexual por parte de su pareja en los últimos 12 meses, 47.7% buscó ayuda y 50.2% no lo hizo. Las tres razones principales mencionadas con mayor frecuencia por las que las mujeres no buscaron ayuda fueron que tenían miedo de la pareja (31.2%), que no lo consideraron necesario (30.7 %) y que tenían vergüenza (17.1%). De las que buscaron ayuda, casi la mitad lo hizo dentro de su familia. Cuando buscaron ayuda institucional, las principales instancias a las que acudieron en orden de importancia fueron: Policía (17.9%), Juzgado/abogado (8.8%), Fiscalía (7.4%), Iglesia (5.9%), Consejería de la Familia (1.3%) e Instituto de la Mujer (0.9%). De las mujeres que sufrieron daños físicos relacionados con la violencia

física o sexual de la pareja en los últimos 12 meses, 24.1% acudió a centros de salud y personal médico. El panorama anterior podría indicar que existe baja confianza de las mujeres en las instituciones que brindan servicios de atención y protección frente a hechos de violencia íntima de pareja y que las mujeres no se ven a sí mismas como sujetas de derechos al no considerar necesario buscar ayuda frente a la violencia, al sentir vergüenza por experimentarla, pero también al presentar actitudes de tolerancia hacia la violencia íntima de pareja contra las mujeres.

En cuanto al nivel de denuncias, la violencia doméstica ejercida sobre la pareja, hijos/as y dependientes, es la primera causa de denuncias de delitos contra las personas a nivel nacional y es el segundo delito de mayor frecuencia en el juzgado de Letras de lo penal, después de la portación y posesión ilegal de armas^(XII). En 2008 representó el 53.8% de las denuncias recibidas en los juzgados de letras por delitos penales contra la mujer, y en 2011 el 55%. El principal agresor sigue siendo el actual o ex esposo o compañero, en todos los grupos de edad, desde un tercio para las menores de 20 años

5 De acuerdo con el Código Penal de Honduras, artículo 118^a, los femicidios se definen como muerte a una mujer por razones de género, con odio y desprecio por su condición de mujer. Es importante aclarar que no todos los homicidios de mujeres son femicidios.

6 Los datos de la Geneva Declaration on Armed Violence and Development usados en este documento que se refieren a feminicidios no corresponde a la definición oficial en Honduras sino a cualquier homicidio cuya víctima es una mujer. Ver: Geneva Declaration on Armed Violence and Development (2011). Global Burden of Armed Violence 2011. En:

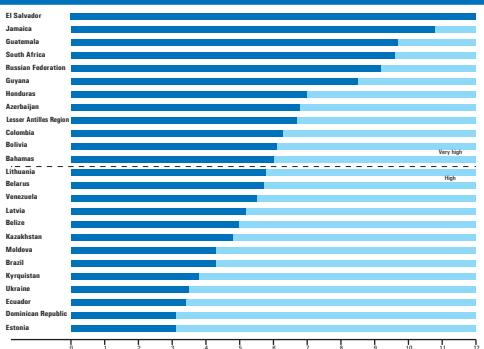
<http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2011.html>, consultada el 28 de junio de 2013.

7 Observatorio Nacional de la violencia, Instituto Universitario en Democracia Paz y Seguridad (IUDPAS) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH.

hasta un 74% para las mayores de 45 años^(XIII). En los Juzgados de Letras y de Paz se presentaron 20,573 denuncias de mujeres agredidas por violencia doméstica en 2012. Ese mismo año, una de cada tres denuncias de violencia doméstica culminó en una resolución favorable a las denunciantes^(XIV), mostrando una mejora en la efectividad de la aplicación de justicia con el doble de casos resueltos, respecto a la década anterior (2005).

Femicidios. Los femicidios⁵, la forma más extrema de VCM, afectan de manera importante a Honduras. De 104 países analizados para los cuales había datos sobre homicidios de mujeres, Honduras apareció en séptimo lugar con la tasa promedio más alta (7 por cada 100,000 mujeres) de 2004-2009, después de El Salvador, Jamaica, Guatemala, Sudáfrica, Federación Rusa y Guyana⁶ (Gráfica 2).

Gráfica 2.Tasa promedio de Homicidios de mujeres por 100,000 mujeres habitantes en 25 países y territorios con tasas altas y muy altas, 2004-2009

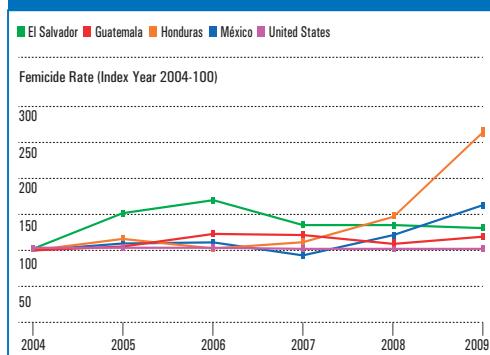


Fuente: Geneva Declaration on Armed Violence and Development (2011).

La tendencia de los homicidios de mujeres en dicho periodo creció más en Honduras que en otros países centroamericanos afectados por esa misma problemática como El Salvador y Guatemala (Gráfica 3). Los datos del Observatorio Nacional de la Violencia⁷ indican que entre 2005 y 2012, las muertes violentas

de mujeres crecieron 3.5 veces, pasando de 175 casos a 606 respectivamente.

**Gráfica 3. Tendencias de los homicidios de mujeres en 5 países seleccionados, 2004-2009
(Base 2004=100)**



Fuente: Geneva Declaration on Armed Violence and Development (2011).

Se estima que la tasa de homicidios de mujeres era de 11.1 por 100,000 mujeres en 2011^(XVI), sobrepasando la tasa de epidemia determinada por la Organización Mundial de la Salud ($10.0 \times 100,000$ habitantes). Entre 2002 a 2012, ocurrieron en Honduras 3,124 muertes violentas de mujeres infligidas por terceros⁸. Las víctimas más frecuentes son las mujeres jóvenes entre 16 a 30 años de edad (55.6% de los casos), y el principal instrumento de agresión es el arma de fuego (80.5%)^(XVII).

Del total de homicidios de mujeres ocurridos en 2012, el 52.6% corresponde a femicidios, según el Observatorio Nacional de la Violencia; un cuarto de los casos aparecen como muertes indeterminadas porque no han sido investigadas, y podrían ser femicidios; y el 22.4% corresponde a homicidios. Si bien la

violencia de pareja es un factor que puede contribuir sustancialmente a la tasa de Homicidios de mujeres, en el caso de Honduras se estima que uno de cada cinco homicidios de mujeres, ocurre en escenarios de violencia de pareja y doméstica, 7% se vincula a violencia sexual, 60% corresponde a escenarios que involucran acciones de la delincuencia organizada (maras, sicarios, organizaciones de narcotráfico y otros grupos delincuenciales), y 13% a otras situaciones. Seis de cada diez muertes violentas de mujeres ocurrieron en áreas urbanas, con una sobrerepresentación en los dos principales polos urbanos del país, San Pedro Sula y el Tegucigalpa.

Generalmente, las altas tasas de femicidio son acompañadas por alta tolerancia hacia la VCM, la cual tienen sus raíces en las desigualdades de género y en normas que discriminan hacia las Mujeres^(XVIII). También suelen ir acompañadas por una baja efectividad de la justicia para atender estos casos, situación que se constata en Honduras, pues en 2012, con relación a los casos ocurridos (606) se judicializó un número equivalente al 20.1%, y se emitieron sentencias condenatorias en 4.7% de los casos^(XIX).

Violencia Sexual. Según la ENDESA 2011/12, antes cumplir los 12 años, 2% de las mujeres entre 15 y 49 años en Honduras ha sufrido violencia sexual, principalmente de padres/ padrastrlos (16.7%), otros familiares (51.3%) y conocidos (19.9%) y minoritariamente de desconocidos (11.4%). Sólo 4% de las mujeres de 15 a 49 años dijeron haber sufrido violencia sexual después de los 12 años de edad, más del 80% de los casos antes de los 20 años, mostrando la vulnerabilidad de niñas y jóvenes a este tipo de violencia. Los abusos provienen principalmente de padres/ padrastrlos (5.6%), otro familiares (17.5%), conocidos (30.9%) y actual novio o ex -novio (11.8%), mientras que sólo 29.0% reportan a desconocidos como los agresores.

⁸ Fuente; datos de 2002 y 2003, Centro de Documentación del Centro de Estudios de la Mujer-Honduras, registros de noticias de prensa. Datos de 2005 a 2012, Observatorio Nacional de la Violencia, Boletín Edición No.04, Noviembre 2012, Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad, Universidad Nacional Autónoma de Honduras.IUPAS/UNAH.

En cuanto a la tasa de denuncias de violaciones sexuales⁹ con base en cifras de 2008-2010 para la región Centroamericana, Honduras posee el primer lugar junto con Nicaragua con 50 por cada 100,000 habitantes, seguido por El Salvador con 41 y Guatemala con 25.9(XX). La violación ocupó en Honduras el cuarto lugar entre los delitos de mayor frecuencia a nivel nacional en el juzgado de letras de lo penal en 2012(XXI). Es el delito sexual contra las mujeres más denunciado (61.6%). En 2010 fueron denunciados 1,146 delitos sexuales contra mujeres de 18 y más años.

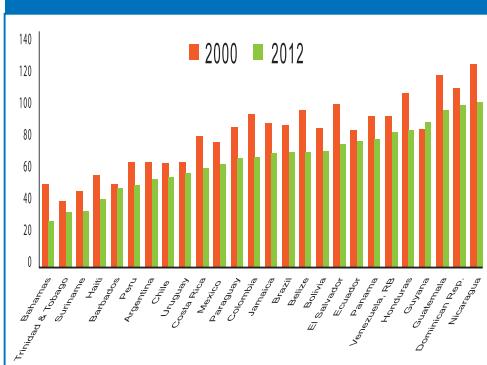
La violencia sexual es una problemática presente tanto en el imaginario como en la cotidianidad de las mujeres. Un estudio hecho en Tegucigalpa con 105 mujeres y 30 hombres, reveló que 86.2% de las entrevistadas reportó tener miedo de ser víctima de una agresión sexual, cifra que para los hombres era de sólo un 7%(XXII). Ese mismo estudio encontró que cinco de cada diez mujeres entrevistadas comentaron haber sido tocadas o manoseadas en las calles; de estas, una de cada diez mujeres sufrió dicha agresión el día anterior a la entrevista, y seis de cada diez la vivieron en los últimos doce meses a la entrevista.

2.2 El embarazo en adolescentes

La población de Honduras se estima en 8.4 millones para 2012 de los cuales 1.9 millones (24%) comprenden a la población entre 10 a 19 años, donde las niñas y adolescentes representan casi la mitad (49%)(XXIII). Entre los muchos desafíos que comprende la protección de los derechos humanos de esta población, y la atención a la demanda de oportunidades educativas, de salud, laborales, recreativas, la Secretaría de Salud “reconoce el embarazo en adolescentes como una prioridad que requiere un abordaje estratégico, integral y urgente”(XXIV).

Honduras se encuentra entre los 40 países con las tasas de fecundidad adolescente (número de nacimiento por 1000 mujeres entre 15 a 19 años) más altas del mundo, y ocupaba el quinto lugar entre los países de LAC con mayores tasas, después de Nicaragua, República Dominicana, Guatemala y Guyana(XXV) en 2012 (Gráfica 4).

Gráfica 4. Tasas de fertilidad en adolescentes, varios países, 2000 y 2012



Fuente: World Bank, 2012

Las ENDESA(XXVI) señalan que la tasa de fecundidad específica para ese grupo de edad es de 101% para 2009-2012, mientras que para 2005-2006 era 102 y para 1998-2000 era 137, mostrando una desaceleración importante en la reducción de esta tasa en los últimos años (Cuadro 2). El EA sigue siendo una problemática que impacta más a las zonas rurales que las urbanas. Sin embargo, entre 2006 y 2012, la tasa de fecundidad adolescente se ha reducido en seis puntos en el área rural, de 129 a 123, y ha aumentado de 79 a 83 en el área urbana.

⁹ Los datos son de la policía excepto para Guatemala ya que la cifra corresponde a los datos de 2008 del Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (CENADOJ).

Cuadro 2. Indicadores de Embarazo Adolescente Mujeres entre 15 a 19 años de edad, Honduras, varios años			
Encuesta	Tasa específica de fecundidad (15-19)*	% que son madres	% que son madres o están embarazadas por primera vez
ENESF 2001	137	N.D.	N.D.
ENDESA 2005/06	102	17.3	21.5
ENDESA 2011/12	101	19.1	24

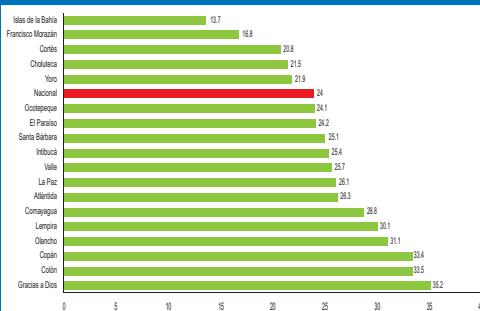
* Número de hijos (as) nacidos (as) vivos (as) por cada 1,000 mujeres de 15 a 19 años.

N.D. No disponible

Fuente: elaboración propia con base en ENDESA 2011/12 y ENDESA 2005/06

En 2011/12, 24.0% de las adolescentes entre 15 y 19 años eran madres o estaban embarazadas por primera vez^(XXVII). Respecto a la prevalencia por departamentos se observan porcentajes en torno a un tercio de adolescentes que son madres o están embarazadas con el primer hijo en Gracias a Dios (35%), Colón (34%), Copán (33%), Olancho (31%) y Lempira (30 %), predominantemente rurales. La situación opuesta se encuentra en Islas de la Bahía (14%) y Francisco Morazán(17%)(Gráfica 5).

Gráfica 5. Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que son madres o están embarazadas por primera vez según departamento, Honduras 2011-2012



Fuente: Elaboración propia con base en la ENDESA 2011/12

Los departamentos de Colón y Copán, registraban porcentajes altos también en 2006¹⁰ que se han incrementado¹¹.

Los factores de riesgo que aumentan la probabilidad que las adolescentes se embaracen son múltiples. Se conoce que existe una relación entre el EA y la pobreza: las adolescentes que viven en pobreza pueden tener mayor probabilidad de salir embarazadas, y sus hijos e hijas tienen mayor probabilidad de estar en pobreza^(XXVIII), Así, en el primer y segundo quintil más pobres, alrededor de un tercio de las mujeres de 15 a 19 años eran madres o estaban embarazadas por primera vez (35.4% y 33.2% respectivamente), respecto a una de cada diez en el quintil más rico^(XXIX). De igual manera la exclusión social, la desconexión con la escuela, la comunidad y los padres y madres, ambientes domésticos abusivos son factores que aumentan la probabilidad de conductas sexuales riesgosas en las jóvenes^(XXX). Un estudio cualitativo con jóvenes en los municipios de Copán y Nueva Arcadia, Departamento de Copán, muestra evidencia que las jóvenes se embarazan

¹⁰ En la ENDESA 2005-2006, entre los departamentos con mayor embarazo en adolescentes resaltan Colón (31%) y Atlántida (29%) en la zona norte, Santa Bárbara (29%), Lempira y Copán (ambos con 26%) en el occidente; y con porcentaje más bajos, Cortés (16%) donde se ubica la segunda ciudad del país San Pedro Sula (14%), y El Paraíso (17%) predominantemente rural. El departamento de Francisco Morazán sede de la capital, mostraba un porcentaje intermedio de 20%.

¹¹ El informe Verificación de Derechos de Infancia en la Zona del Bajo Aguán (2011) de Casa Alianza, destaca que en 2010 del total de embarazos registrados en el hospital de Tocoa, el 2.6% correspondió a niñas menores de 15 años y el 31.4% a adolescentes de 15 a 19 años. La mitad del segundo grupo fue atendida por embarazo recurrente. La alta tasa de abuso sexual podría tener relación con la incidencia de abuso sexual; en 2012, según la misma institución, el 90% de las víctimas de violación atendidas en el hospital de Tocoa fueron niñas.

porque no saben cómo prevenir los embarazos, los padres y madres no les prestan atención o porque en sus casas sufren violencia y piensan que es mejor casarse o unirse para escapar de esta situación¹². También, los EA pueden estar vinculados a abusos sexuales y de poder. Una de cada cinco de las mujeres 15-19 años que tuvieron relaciones sexuales en los últimos 12 meses lo hicieron con un hombre 10 años mayor^(XXXI).

El inicio de las relaciones sexuales antes de los 18 años es un factor importante de riesgo de maternidad adolescente. Las adolescentes que viven en pareja muestran mayor riesgo de primeros embarazos y de embarazos recurrentes, incluso, que las sexualmente activas no unidas. El promedio de hijos nacidos vivos en el grupo de edad de 15 a 19 años, es de 0.22, y aumenta a 0.70 en las que formaron pareja. Las adolescentes se involucran en conductas sexuales tempranas y riesgosas y/o en matrimonios a edad temprana en la búsqueda de su identidad de género, así las jóvenes de barrios pobres reportan haber tenido un hijo a una corta edad para ser consideradas mujeres y ocupar el rol de madres^(XXXII) (o esposas) en la sociedad. Para sus contrapartes masculinas, los roles de género están marcados por una vida sexual más activa, mientras que el rol de padres/esposos no es central para su estatus dentro de la sociedad. De acuerdo a la ENDESA 2011/12, 12.1% de las adolescentes entre 15 y 19 años tuvieron su primera relación sexual antes de cumplir 15

años, y 27.3% se encuentran o han estado casadas o unidas alguna vez en sus vidas, mientras que estas cifras son 23.6% y 8.8 % en los jóvenes hombres de 15 a 19 años, reflejando los roles y expectativas de género.

La tasa de EA mantiene una relación inversa al nivel de educación; a mayor educación se reduce el riesgo de embarazo en menores de 20 años^(XXXIII). Entre las adolescentes sin educación, el 45.8% eran madres o estaban embarazadas por primera vez y en el grupo con tres años o menos de primaria el 47.2%. Para las que cursaron de 4 a 6 años de educación, el porcentaje cae significativamente a 36%, se reduce a un 15.9% entre las que tienen secundaria y a menos del uno por ciento entre las que alcanzaron un nivel superior de educación. La asociación negativa entre EA y los años de educación podría explicarse por varias vías: por un lado, por un aumento en el costo de oportunidad de maternidad percibido por las adolescentes debido a que la educación aumenta sus expectativas de mayores oportunidades en el futuro y por otro lado, porque al asistir por más tiempo a la escuela, las adolescentes tienen menos tiempo para involucrarse en conductas sexuales riesgosas^(XXXIV).

La maternidad temprana limita las oportunidades de estudio. Datos para 2006^(XXXV), indicaban que menos de un tercio (27%) de las adolescentes no unidas en pareja con hijos estaba matriculada en el sistema escolar, y solamente el 14% de las unidas con hijos. También el emparejamiento temprano incide negativamente en la permanencia de las jóvenes en el sistema educativo reduciendo sus oportunidades futuras. Entre las unidas sin hijos el 27% estaba matriculada y entre las no unidas sin hijos, el 69%.

¹² Rivera Sierra, Gilda (2012). Como las siemprevivas, vivas y fuertes, nunca vencidas. Estudio sobre violencia doméstica contra mujeres jóvenes de los municipios de Santa Rosa de Copán y Nueva Arcadia, Departamento de Copán, Honduras. Centro de Derechos de Mujeres. Honduras. http://www.derechosdelamujer.org/tl_files/documentos/violencia/Cuaderno%20Violencia%20Mujeres%20Jovenes.pdf, consultado el 19 de julio de 2013.

Las jóvenes han estado menos expuestas a mensajes de planificación familiar que las de otros grupos de edad. Alrededor de tres de cada diez recibieron información por distintos medios. Sin embargo, no es claro que el conocimiento de métodos anticonceptivos disminuya el riesgo de que estén alguna vez embarazadas¹³.

La mortalidad es un riesgo del EA. Según datos de la Secretaría de Salud, el 20% de las muertes maternas registradas en 2010, correspondió a mujeres adolescentes(XXXVI). La población de 15 a 19 años es la más afectada por el VIH, siendo la vía de trasmisión sexual la más frecuente.

13 Se realizó una regresión logit ($p < 0.01$) con datos de la ENDESA 2011/12, usando como variable dependiente "estar alguna vez embarazada" para mujeres entre 15 y 19 años, y como variables independientes: residencia, educación, quintil de ingresos, conocimiento de métodos anticonceptivos, experimentar violencia física o sexual de pareja, estado civil, tener trabajo actual, tener trabajo en los últimos 12 meses, edad de la primera relación sexual y uso de anticonceptivos. De las anteriores, únicamente la residencia, los conocimientos de los métodos anticonceptivos y tener un trabajo actual no resultaron estadísticamente significativas.

3. Políticas existentes y respuestas institucionales: avances y retos

3.1 Violencia contra las mujeres

Legislación y políticas. El Estado de Honduras es signatario de los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Convención de Belem do Pará) y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, (CEDAW). El Protocolo Facultativo de la CEDAW no ha sido ratificado. El instrumento marco de los derechos de las mujeres en la legislación nacional es la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (2000), que establece la obligación del estado de corregir las desigualdades, la discriminación y dar atención a la violencia contra las mujeres (VCM)^(XXXVII), con la limitación de que sólo hace referencia a la violencia doméstica e intrafamiliar.

Con la creación del INAM (2000) se elabora la primera Política Nacional de la Mujer y Plan Nacional de la Mujer (2002-2006), que incluía un eje de prevención y atención de la violencia contra las mujeres. Luego se elabora y aprueba la segunda Política Nacional de la Mujer y el II PIEGH que incorpora en el Capítulo II el Eje 2 “Promoción, protección y garantía del derecho de las mujeres, niñas y adolescentes, a la paz, y a vivir libres de violencia”, con cinco políticas con sus objetivos y medidas; i) promover cambios culturales para erradicar las desigualdades de género y la VCM; ii) armonizar la legislación interna con la legislación internacional de derechos humanos de las mujeres; iii) reconocer la VCM como un problema de seguridad humana,

pública y ciudadana; iv) fortalecer leyes, políticas y servicios de prevención, atención, sanción y erradicación de la VCM, y v) mejorar los sistemas de registro.

El INAM también elaboró el Primer Plan Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres, (2002-2008), con poco suceso en la ejecución transversal y coordinada con las instituciones sectoriales, por los reducidos recursos asignados y la falta de voluntad política para priorizar estas acciones. Un segundo Plan Nacional de Prevención de la Violencia contra las Mujeres, limitadamente consultado durante su diseño, que el INAM no ha socializado todavía, se encuentra en la fase de aprobación.

Otra política vinculante es la Primera Política Pública en Derechos Humanos y Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (2013) que refuerza el papel del Estado en la prevención, atención y erradicación de la VCM. Contiene un capítulo sobre los derechos humanos de las mujeres haciendo referencia explícita al deber del Estado de garantizar el derecho de las mujeres a la vida libre de violencia, y plantea tres acciones: i) La ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW, ii) La aprobación de la propuesta de penalización del femicidio (ya cumplida), y, iii) el fortalecimiento del INAM como organismo rector de las políticas públicas para la igualdad de género.

En términos de herramientas jurídicas, Honduras dispone de un conjunto relativamente amplio de leyes para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. En materia de violencia íntima o de pareja, la Ley contra

la Violencia Doméstica (1997)^(XXXVIII), y sus reformas (2006), es de carácter preventivo y establece medidas de seguridad para detener la violencia; medidas precautorias, para prevenir la reiteración de las agresiones (reeducación y cumplimiento de trabajo comunitario obligatorio a los agresores), y medidas cautelares, para garantizar el cumplimiento de sus responsabilidades familiares. El Código Penal^(XXXIX) (1982) a partir de las reformas de 1997^(XL), sanciona en el Artículo 179-A, la violencia intrafamiliar, incluyendo la violencia física, emocional, y patrimonial. La violencia sexual también es sancionada en el Código Penal. Un conjunto de leyes sometidas a sucesivas reformas a partir de 1992, que contribuyeron a cambiar la concepción jurídica y social de los delitos sexuales. Considerados anteriormente como delitos contra la honestidad, pasaron a ser tipificados como delitos contra la libertad, la integridad física y psicológica de las personas (Libro II, Título 2).

El femicidio fue penalizado con la aprobación de una reforma por adición al Código Penal (Artículo 118-A), en febrero 2013^(XLI). Esta es la primera ley específica de violencia contra las mujeres de la legislación hondureña que reconoce la direccionalidad de la agresión de los hombres contra las mujeres en relaciones desiguales de poder^(XLI). La ley fue el resultado de un trabajo concertado entre organizaciones feministas y de mujeres, la Secretaría de Derechos Humanos y Justicia, y la Fiscalía Especial de la Mujer. La ley no ha sido reglamentada, ni se han diseñado protocolos para su aplicación. La Corte Suprema de Justicia (CSJ) aún no había incorporado este delito en la clasificación de las muertes violentas de mujeres ingresadas y con sentencia, al mes de abril 2013.

Prevención. La prevención de la VCM es uno de los eslabones más débiles, en la provisión de servicios. Las campañas gubernamentales

no son sostenidas, sistemáticas y de cobertura nacional, o dirigida a diferentes públicos (niñas, mujeres adultas, indígenas, negras, mujeres discapacitadas, de la tercera edad, lesbianas, etc.), y tampoco son multilingües (español, inglés, miskito, garífuna, tawaka, pech, etc.)^(XLII). De hecho, en dos de los departamentos con las tasas más altas de violencia de pareja según la ENDESA 2011/12, Islas de la Bahía y Gracias a Dios, la mayoría de la población no habla español.

El INAM está desarrollando la campaña "No más violencia contra las mujeres: si me quieras no me grites, no me insultes, no me ignores", enfocado al área educativa, con énfasis en la prevención de la violencia en el noviazgo, emitida en español, por radio y spots de televisión, en los medios estatales, en horas de baja audiencia (fin de semana a las 7 de mañana). Pero este tipo de campañas "son de dos o tres meses y no cubren todos medios y por lo general, sólo los más baratos y no van acompañados de otros productos como afiches, vallas, cintillos en periódicos, porque son muy caras"^(XLIV). También la campaña "No más violencia contra las mujeres" ha producido un manual para docentes para la prevención de la VCM en los centros educativos, pero cuya diseminación se encuentra acotada a seis centros educativos ubicados en las ciudades de Tegucigalpa y Comayagüela. La necesidad de recurrir a fondos de la cooperación para financiar buena parte de las actividades del INAM limita la capacidad institucional de sostener y expandir estas campañas. Dado que el sistema escolar tiene un rol fundamental en el tema de la prevención es importante invertir más en este sector para desarrollar modelos efectivos basados en evidencia para prevenir la VCM.

Las campañas de mayor tiempo corresponden a las organizaciones feministas y de mujeres, especialmente las

campañas contra los femicidios, que se han sostenido en radios comunitarias y programas solidarios en radios y televisoras comerciales, desde hace más de una década^(XLV).

Un área limitadamente atendida es el empoderamiento económico de las mujeres que tiene un peso significativo en las decisiones para romper el círculo de la violencia en las relaciones de pareja. Fuera de los programas de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), de baja cobertura, no hay programas que articulen los servicios de prevención y atención con la capacitación laboral, que en Honduras está principalmente a cargo del Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP)¹⁴. Aspectos como la generación de ingresos y la seguridad, son prioridades para enfrentar la violencia contra las mujeres, porque en las condiciones actuales las mujeres se ven imposibilitadas de desarrollar actividades de generación de ingresos debido al hostigamiento de las maras y pandillas, y delincuencia en los barrios.

Atención. Las últimas dos décadas muestran el surgimiento de un conjunto de servicios de atención a la VCM, como resultado del trabajo de las organizaciones de mujeres y el impulso y participación de la cooperación en la instalación y sostenimiento de los mismos, sin embargo su funcionamiento y coordinación, enfrenta muchos desafíos. Algunos de estos servicios no tienen una cobertura nacional por lo que también los retos se encuentran en el acceso a los mismos.

Para garantizar la seguridad de las mujeres en alto riesgo, funcionan seis casas refugio; en Santa Rosa de Copán y Tegucigalpa

dependiendo de iniciativas de sociedad civil, y en La Ceiba, Choluteca, Juticalpa, y San Pedro Sula, donde estos servicios están adscritos a las Alcaldías Municipales. La AECID, en un proyecto desarrollado con INAM, ha contribuido a que estos refugios se conviertan en Centros de Atención Integral a la Mujer (CAIM), mejorando el equipamiento y la capacitación al personal, la creación de una red de refugios, y un protocolo homologado en proceso de elaboración. Los refugios enfrentan problemas de sostenibilidad económica, de seguridad, de comunicación y de coordinación con la red de servicios para la referencia de casos, entre otros. La debilidad presupuestaria de la gran mayoría de las Alcaldías del país, que dependen de las transferencias centrales, repercute en la inestable sostenibilidad de estos servicios.

En la Policía Preventiva se creó en 2005 la Línea 114 de para llamadas de emergencia en Tegucigalpa, haciendo posible la instalación del servicio de orientación emocional y legal gratuito para mujeres agredidas. Con la creación de dicha línea, se hizo la adquisición de unidades móviles, la capacitación al personal, y el diseño de protocolos de atención. Ha sido la única línea de ayuda gratuita para responder a las emergencias por causa de la VCM, en terreno, con las unidades móviles de la policía. De acuerdo a la nueva Política y Plan de Seguridad de la Policía, todas las líneas de ayuda se subsumieron en una sola, la 911, de respuesta rápida para todo tipo de delitos, que comenzó a funcionar en junio de 2013. Si bien el nuevo proyecto piloto instalado en Tegucigalpa dispone de equipos más sofisticados, de las 20 personas seleccionadas y contratadas para su manejo, en su mayoría mujeres, solamente 2 fueron capacitadas previamente en la atención de la 114. El INAM está planeando la capacitación de ese personal, para que se haga un buen abordaje de la VCM.

¹⁴ El Instituto Nacional de Formación Profesional es la institución de Honduras que rectora las políticas de formación profesional proporcionando opciones de formación, capacitación y certificación.

El Consultorio Jurídico Gratuito de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), atendido por estudiantes y profesores de las carreras de Derecho, Psicología y Trabajo social, ha fortalecido y mejorado el servicio en varias materias de derechos penal, civil, y específicamente en violencia doméstica, y demás manifestaciones de la VCM.

En el ámbito de la Secretaría de Salud, funcionan trece Consejerías de Familia, ubicadas en centros de salud u hospitales del Distrito Central, adscritas al Programa de Salud Mental de la Secretaría de Salud, y cuyo mandato¹⁵ es brindar atención emocional, legal y social a las víctimas de violencia intrafamiliar. Solamente dos consejerías del Distrito Central y una en La Ceiba tienen esos servicios. También deben cumplir con la reeducación de los agresores en grupos de rehabilitación de hombres, que funcionan en dos Consejerías del Distrito Central. Más allá de su mandato, las Consejerías extienden sus servicios a todo tipo de problemas familiares e individuales, relacionados con la niñez, tercera edad, mujeres, hombres, y otras situaciones. El personal asignado, cumple además una serie de actividades comunitarias que corresponden a las unidades de salud (capacitaciones, jornadas

de vacunación, y demás tareas de apoyo a los programas básicos de salud en las comunidades). Carecen de fondos propios. La falta de protocolos estandarizados y homologados, de capacitación continua al personal, y la limitada cobertura son retos importantes a superar.

A través de la red de servicios, de las Oficinas Municipales de la Mujer, (OMM), las alcaldías juegan también un rol, teniendo a su cargo el cumplimiento del trabajo comunitario impuesto a los agresores de violencia doméstica, de acuerdo a lo que establece la ley. Las OMM están en funcionamiento en 163 municipios de un total de 298. Desempeñan el papel de impulsar la Política y Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género, incluyendo acciones para la prevención de la violencia contra las mujeres. El INAM, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha diseñado un Protocolo para el Funcionamiento de las OMM, pero estas oficinas no tienen la capacidad de dar la atención a las mujeres que viven violencia¹⁶.

Las organizaciones civiles ofrecen diferentes tipos de servicios para la prevención y atención de la VCM: atención legal y emocional, implementación de modelos comunitarios de prevención y atención, capacitación y formación de promotoras legales y otros recursos comunitarios, acciones de abogacía e incidencia política en reformas legales y de políticas públicas, y monitoreo social, entre otras. La red de los servicios de dichas organizaciones es más extendida y se enfoca en la prevención y en la protección de las mujeres sobrevivientes de violencia, brindándoles un espacio de contención emocional, seguro, gratuito y accesible, y/o el acompañamiento de las promotoras legales o consejeras comunitarias.

¹⁵ Creadas por Acuerdo Ejecutivo No. 0079, del 9 de junio de 1993, publicado en el Diario Oficial LA GACETA No. 27.065 de 9 de junio de 199. Su reglamento establece que las Consejerías de Familia serán un mecanismo de supervisión y de garantía de los derechos humanos para prevenir y dar asistencia, protección y apoyo a las víctimas de violencia intrafamiliar.

¹⁶ En opinión de Rosibel Gómez (ONU MUJERES), y Suyapa Martínez (CEM.H), las OMM están sobrecargadas de funciones; deben impulsar la ejecución del II PIEGH a nivel municipal en los cinco ejes de la política, el personal rota con los cambios de gobierno, no tienen recursos, por lo general una sola persona está a cargo de la OMM y además a estas oficinas se les recarga con la atención a los temas de niñez, tercera edad, y otros asuntos sociales.

Justicia y protección. En 1994 se crea la Fiscalía Especial de la Mujer, dependencia del Ministerio Público (Fiscalía). Dispone de oficinas en Tegucigalpa, San Pedro, La Ceiba y Tela, en Roatán (Isla de la Bahía), y hay una oficina de Atención a la Mujer en Santa Bárbara. Dan trámite a las denuncias recibidas en el Ministerio Público y las que remiten la Policía y otras organizaciones legalmente autorizadas, y actúan como representantes legales de la parte acusadora en la sustanciación de los juicios.

En Tegucigalpa, San Pedro Sula y La Ceiba, hay Centros Integrados de Atención, que incorporan los servicios de fiscalía, policía de investigación (DGNIC), policía preventiva, medicina forense, y defensoría pública, facilitando la coordinación, acortando la ruta crítica de las mujeres que buscan apoyo, y brindándoles más seguridad, en menos tiempo y costos. Desde 2009 se viene trabajando en la implementación del Modelo de Atención Integral (MAI) a víctimas de violencia doméstica y sexual en los Centros Integrados de Atención bajo la responsabilidad del Ministerio Público con la participación del CSJ, Secretaría de Seguridad y Secretaría de Salud para brindar a las víctimas servicios de asistencia técnica jurídica, social, psicológica y médica-forense. Este modelo está funcionando en las ciudades de La Ceiba, departamento de Atlántida y sus réplicas se harán en las ciudades de San Pedro Sula y Tegucigalpa. El FNUAP, con el apoyo financiero de la AECID, impulsó este modelo piloto para evitar la revictimización y mejorar la calidad de atención y ha apoyado su implantación en la Ceiba. Con la introducción de la cámara Gessell (2011), que ya ha sido reglamentada por la CSJ, se toma una sola declaración a la víctima, que sirve de prueba anticipada. Se ha instalado una cámara Gessell también en Tegucigalpa, y se manifiesta la intención de expandir este modelo a todas las regiones del país y para otras manifestaciones de la VCM.

En 2007 se crean los Juzgados de Violencia Doméstica en el ámbito del sector justicia, que funcionan en Tegucigalpa, con seis juezas especializadas y una de ejecución para el seguimiento de los casos; y en San Pedro Sula, con sólo una jueza especializada. La capacidad de este juzgado es muy limitada: en 2012 se presentaron en el juzgado de San Pedro Sula un cuarto de las denuncias de violencia doméstica a nivel nacional con una relación casos/jueza, cinco veces mayor que en Tegucigalpa. En el resto del país, donde se carece de juzgados especializados, ocurrieron el 44.4% de las denuncias de violencia doméstica del país¹⁷.

En 2008 se creó la Unidad de Investigación de Delitos contra la Vida de las Mujeres en el Ministerio Público, asignando nueve fiscales en diferentes regiones, para la investigación de las muertes violentas de mujeres. Este personal fue capacitado y se lograron resultados a corto plazo, mejorando la judicialización y resolución de muertes violentas de mujeres. A partir de la intervención y reestructuración del Ministerio Público en junio 2013, el personal más capacitado de dichas Unidades fue trasladado a una instancia superior, que coordinará todas las unidades de investigación de las diferentes áreas, incluyendo las que se encargan de los delitos de mayor peso político (crimen organizado, corrupción), lo que puede generar nuevas desventajas para el esclarecimiento de los crímenes contra las mujeres^(XLVI).

A pesar de los esfuerzos existen múltiples deficiencias del sistema de justicia que han sido señaladas por La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el informe 2011: " a) el que la mujer es

¹⁷ Corte Suprema de Justicia, del informe anual 2012 del centro electrónico, CEDJ. para su creación y aprobación del presupuesto de funcionamiento, en 2008.

revictimizada al estar obligada a narrar el hecho vivido en varias oportunidades a diferentes personas vinculadas con la investigación; b) la víctima es amenazada de forma constante por el sospechoso, parientes o sus apoderados legales para que desista de continuar con el proceso, y no hay mecanismos que garanticen la seguridad personal de la víctima o sus familiares; c) el proceso penal es largo hasta llegar a un juicio oral y público; d) el tener que trasladarse en algunas circunstancias por sus propios medios a distintos lugares para ser atendida como el Ministerio Público, la Dirección Nacional de Investigación Criminal, la Dirección de Medicina Forense u otros, lo que genera en ella cansancio, ansiedad y una afectación económica; y e) la falta de confianza en el sistema de justicia¹⁸. Dicha comisión en el informe de derechos humanos 2012 establece “que la ineffectividad judicial general crea un ambiente que facilita la violencia contra las mujeres, al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad, para sancionar esos actos”.

Otros obstáculos relevantes para que la protección y acceso a justicia en los casos de VCM están relacionados con la débil coordinación interinstitucional, debilidades en el proceso de investigación criminal y judicialización de los casos debido a la falta de formación y sensibilización de los operadores de justicia (Policía, Fiscalía y juzgados) en relación con este tema, personal insuficiente, falta de presupuesto, falta de conocimiento de la población acerca de dónde hacer la denuncia y abandono del proceso por parte de las víctimas (por temor, obstáculos en el proceso, desánimo y falta de recursos)^(XLVII).

Monitoreo y coordinación interinstitucional.

En materia de registros, Honduras no dispone de un sistema unificado de información sobre VCM. Las instituciones competentes como la

Policía Preventiva y de Investigación Criminal, la Secretaría de Seguridad, el Ministerio Público, incluyendo las Fiscalías de la Mujer y la de Niñez y Medicina Legal, y la CSJ, llevan sus propios registros, sin que haya un sistema para homologar, o vincular la información entre los diferentes operadores de justicia. Incluso dentro de una misma institución, se manejan distintos sistemas de registro (Policía).

El Observatorio Nacional de la Violencia registra las lesiones, los eventos de violencia sexual y los femicidios desde 2008, y elabora boletines especiales sobre femicidio^(XLVIII). Se han generado registros con base en los datos tomados de las noticias de prensa sobre muertes violentas de mujeres, homologando esta información con los registros de la policía de investigación a nivel central y en algunas regiones.

Por su parte, en la última década las organizaciones de mujeres han producido estadísticas, artículos, boletines y documentos, poniendo el problema en la agenda pública¹⁹.

Existen espacios de concertación sociedad civil e instituciones gubernamentales en torno a la VCM. Desde hace más de una década funciona la Comisión Interinstitucional de Seguimiento a la Ley contra la Violencia Doméstica, que entre otros, cumple el rol de monitorear el funcionamiento de la red de servicios y mejorar la coordinación. Entre 2005 y 2009 funcionó la Comisión sobre Femicidios, de similar integración, cuyos aportes dieron lugar al reconocimiento del problema. En 2012, bajo el liderazgo de la Secretaría de

¹⁸ Repuesta del Estado de Honduras, Cuestionario CIDH, La situación de acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica, 4 de julio de 2011.

¹⁹ Boletín Articulación Feminista de Redes Locales (CEM-H), Boletín Tiempo de Hablar (CDM)

Derechos Humanos y Justicia, se reestructura este espacio de concertación, que toma a su cargo la elaboración de la reforma para la penalización del femicidio, aprobada en 2013.

3.2 Embarazo en Adolescentes

Legislación y políticas. Honduras dispone de una ley marco de derechos de la niñez, entendida como la población de hasta los 18 años, y de un conjunto amplio de políticas de niñez, adolescencia y juventud. A pesar de esta gama de políticas, la agenda del embarazo adolescente no ocupa un lugar central en las mismas, ya que la problemática aparece en ellas, en algunos de los casos, como enunciados sin acciones concretas. Asimismo, la armonización entre estos instrumentos se presenta como un desafío. Se evidencia en las políticas, la ausencia de un enfoque multisectorial, que podría resultar más efectivo, y la presencia de un fuerte enfoque de atención en salud para el abordaje de este tema. Probablemente, lo anterior se relaciona con el papel importante asignado a la Secretaría de Salud en las acciones para la prevención y atención del EA y la dispersión que produce que el EA se aborde en tantos instrumentos de políticas.

La Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, en el Capítulo 2 sobre Igualdad de Oportunidades en el área de salud y medio ambiente, manda a la Secretaría de Salud a tomar las medidas para la prevención del EA o el tratamiento adecuado y de sus factores de riesgo. En el Capítulo 3, afirma el derecho a la igualdad de oportunidades en la educación, cultura y comunicación; "a las estudiantes embarazadas en los centros educativos se les concederá permiso por maternidad sin poner en peligro la continuidad de su educación". Esta ley obliga a los centros educativos asegurar la continuidad en los estudios de las adolescentes embarazadas, sin discriminación.

La Política de Reducción Acelerada de la Mortalidad Materna y Niñez (2008-2015) incluye un párrafo donde se refiere al abordaje del EA, "evitando o postergando la actividad sexual en los adolescentes, impactaremos directamente en prevenir embarazos con alto potencial de resultar con complicaciones que lleven al evento muerte materna o neonatal, así como también reducir las infecciones de transmisión sexual...". Enfatiza en las campañas de comunicación, información, y educación con equidad de género, complementando la incorporación de las Guías de Educación Sexual. También establece que debe facilitarse la información y acceso a métodos anticonceptivos en todos los servicios de salud a la población joven que lo soliciten espontáneamente.

Entre los ejes de intervención del II PIEGH está la Promoción, Protección y Garantía de la Salud de las Mujeres durante todo el ciclo de vida y de sus derechos sexuales y reproductivos. Este eje establece el deber del Estado de formular y ejecutar la política nacional de salud para la prevención, atención y asistencia del EA, así como la prevención, atención y erradicación del acoso y abuso sexual, desde la perspectiva de género y derechos. Plantea ampliar los servicios de salud especializados para adolescentes; mejorar la calidad de atención en las clínicas maternas para atender las complicaciones obstétricas derivadas del aborto en las adolescentes; y la atención prioritaria a las mujeres adolescentes embarazadas en la prevención del VIH SIDA.

En la Política de Protección Social (2008, actualizada en 2011), uno de los sujetos de atención priorizado, son las niñas y las adolescentes embarazadas, del área rural y urbana, perteneciente a pueblos indígenas y afro descendientes de 12 a 18 años, embarazadas o en maternidad.

La Política Nacional de Prevención de la Violencia hacia la Niñez y Juventud en Honduras (2012) en el enfoque de la política, en el enunciado de Promoción y Reorientación del Desarrollo Humano de la Población en Riesgo, plantea la prevención integral del EA, y enfatiza la prevención de la violencia hacia las madres adolescentes y a las jefas de hogar.

La Primera Política Nacional de Derechos Humanos (2013) hace referencia a la prevención del EA, la atención de calidad, la prevención de la violencia y el abuso sexual a las niñas y adolescentes, el fortalecimiento de los servicios de atención especializada como el Programa de Atención Integral a la Adolescencia (PAIA).

La Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo Adolescentes en Honduras (2010-2017) tiene tres ejes estratégicos:

- 1) Comprende intervenciones basadas en la familia, la comunidad y el sector educación, para prevenir el primer EA con los gobiernos locales y con el sector educación. En las propuestas para el primer ámbito, prevalece el enfoque en valores por sobre el enfoque basado en derechos, enfatizando la participación de las iglesias de distintas denominaciones en las acciones de prevención en la comunidad y con adolescentes en hogares temporales o centros de reinserción, dirigidas a posponer el inicio de la primera relación sexual. Otras acciones incluyen crear comités para la prevención del EA, prevención del abuso sexual en la población de 10 a 14 años, y promover educación integral en sexualidad en los centros educativos de primaria y secundaria. Entre las acciones a desarrollar con el sector educación, se plantea promover la educación integral en sexualidad utilizando las "Guías cuidando mi salud y mi vida", alianzas

estratégicas para desarrollar procesos de formación a docentes en salud sexual y reproductiva.

- 2) Este eje estratégico plantea la provisión de servicios de salud de calidad e integrales a adolescentes, ambulatorio y en hospitales, para la prevención del primer y subsiguiente embarazo. En coordinación con otros actores locales, las unidades de salud deben realizar acciones para la promoción de estilos de vida saludables y garantizar el acceso a información, atención y servicios de calidad para la prevención del primer embarazo y segundo EA. En este nivel la estrategia clave es promover los servicios de salud amigables para la población adolescente. Se busca también implementar un Sistema Informático del Adolescente (SIA) de salud.
- 3) Este eje establece desarrollar las competencias de los recursos humanos para la prevención y atención del EA; la Secretaría de Salud fomentará programas de formación, gestionará en los centros formativos la inclusión del tema a nivel de grado, posgrado y otros, y la elaboración de un plan de capacitación a facilitadoras(es), el intercambio de experiencias y buenas prácticas y su divulgación. La Estrategia contempla la elaboración de un plan de monitoreo y evaluación.

La ejecución está directamente liderada por la persona titular de la Secretaría de Salud, que delegará en las instancias que correspondan. Sin embargo esta Estrategia no es suficiente para dar una respuesta dirigida a reducir el embarazo y maternidad adolescentes, se requiere un Plan Nacional para la implementación de esta estrategia, con acciones definidas y priorizadas. Un desafío crítico es la obtención de los recursos

para la implementación de este plan, involucrando diversos actores, donde la cooperación juega un papel importante. Un segundo desafío es lograr que prevalezca un enfoque de derechos por sobre el enfoque de valores ajustados a las doctrinas religiosas de mayor peso político en el país; particularmente en la prevención del primer embarazo, dado que es la prevención donde más fuerza toman los argumentos religiosos, contraponiendo la postergación de la primera relación sexual y el uso de métodos naturales, a la educación universal basada en los derechos sexuales y reproductivos y la información y medios anticonceptivos accesibles a las y los adolescentes.

Programas. Los servicios de atención existentes en el país para la prevención, atención y protección de las adolescentes, están enfocados sobre todo al ámbito de la salud. En el ámbito de la Secretaría de Salud, el PAIA^(XLIX) tiene a su cargo la regulación y coordinación de acciones con instituciones públicas, sociales, privadas y de la cooperación, para brindar atención integral, diferencia y de calidad a las y los adolescentes. El objetivo central es contribuir al desarrollo integral de esta población, con intervenciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud. Otros objetivos del programa son sistematizar experiencias y desarrollar investigaciones, fomentar la cooperación interinstitucional e intersectorial y promover redes de colaboración y apoyo con ONG, promover una imagen positiva de la población adolescente, formar recursos humanos.

Con relación al funcionamiento, tiene dos tipos de abordajes:

- 1) Las Clínicas de Atención Integral a Adolescentes: que son espacios amigables y accesibles acondicionados en los establecimientos de salud,

hospitales y centros de salud, unos ochenta en todo el país, donde se brinda atención en salud e información y educación sobre salud sexual y reproductiva.

- 2) Una segunda línea de intervención es la implementación de la Estrategia Nacional de Prevención del Embarazo en Adolescentes en Honduras, que está en la fase de socialización con tomadores de decisiones con la Secretaría de Educación, de Derechos Humanos y Justicia, y Congreso Nacional.

Las instituciones educativas y el sistema educativo estatal son clave en materia de prevención del EA. En 2012, luego de más de una década de debates, las guías de educación sexual fueron aprobadas por la Secretaría de Educación, previa censura de contenidos y eliminación de diversas imágenes. No obstante, son de uso optional, y no se ha emitido ningún reglamento para obligar a su aplicación^(L).

En cuanto a los programas de transferencia condicionada y su impacto en la maternidad adolescente, algunos estudios^(L) en el tema destacan la importancia de la asistencia escolar, como uno de los mecanismos clave para la reducción de la maternidad adolescente. Los programas de transferencias condicionadas en algunos países, han contribuido a reducir la probabilidad del EA a través de diferentes mecanismos, como incrementar la matrícula escolar estableciendo condiciones que deben cumplir las familias beneficiarias de las transferencias en dinero, el requisito de rendimiento educativo, y ampliación de la jornada escolar, como el caso de Chile^(LI).

En Honduras los programas de transferencias condicionadas se iniciaron en 1990 con el Programa de Asignaciones Familiares, (PRAFI), a través del Bono Escolar,

Bono Materno Infantil, Bolsón Escolar, Bono de la Tercera Edad y el Programa de Desarrollo Integral de la Mujer y continuaron en dos siguientes etapas, PRAF II y PRAF III, con algunos ajustes^(LIII). En 2010 se creó el Programa Presidencial, Salud, Educación y Nutrición, denominado “Bono 10,000”, coordinado por la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial y ejecutado por el PRAF^(LIII). Con un formato similar a los anteriores, incorpora algunos cambios para mejorar la focalización y el impacto de las transferencias. No obstante, no se aprovecha este instrumento para la reducción del EA, ya que no abarca de manera específica la población de 15 a 19 años, y los centros básicos hasta 9no grado que atienden la población infantil hasta 14 años, aún no está universalizados en el país.

En el ámbito no gubernamental, cabe destacar el Programa “Entre Jóvenes”, de la Asociación Hondueña de Planificación Familiar (ASHONPLAFA) se inició en 1999. El programa ofrece servicio médicos amigables, que incluye la atención clínica, cuyo personal está capacitado para brindar atención a adolescentes, entendiendo la población de 10 a 24 años. Los servicios prestados son; consejería en salud sexual y reproductiva, medicina general, laboratorio clínico, citologías, planificación familiar, ginecología, ultrasonografía, vacuna del virus de papiloma humano, brigadas médicas y sistemas de referencia. Además de proveer servicios dirigidos a los jóvenes, el programa ofrece educación integral en sexualidad y la formación de jóvenes líderes y capacitación para la educación entre pares, promoviendo la formación de redes de adolescentes en los colegios secundarios para que multipliquen la información y conocimiento sobre derechos sexuales y reproductivos y sexualidad. También ofrecen capacitación en educación integral en sexualidad para docentes, madres y padres de familia y proveedores de servicios, entre otros

servicios. Los servicios médicos amigables funcionan a nivel nacional en las 30 clínicas de ASHONPLAFA. Y los servicios educativos amigables, funcionan en los Centros Regionales, que son San Pedro Sula, Tegucigalpa, y La Ceiba.

La limitación del Programa es que los servicios de atención clínica son pagados, aunque con costos bajos, y la ventaja es su sostenibilidad. No obstante, las adolescentes de más bajos recursos económicos, y más alta vulnerabilidad y riesgo a un embarazo a temprana edad, por lo general carecen de recursos y de apoyo familiar para acceder a estos servicios. ASHONPLAFA enfrenta dificultades de financiamiento para sostener el componente educativo y preventivo del Programa

Existen otros programas de prevención, atención y campañas sobre el EA, enfatizando la prevención del abuso sexual, el autocuidado, la educación sexual integral, el conocimiento en derechos, el acceso a información sobre anticoncepción, ejecutados por otras organizaciones sociales, especialmente de mujeres. Estas organizaciones desarrollan un fuerte trabajo de abogacía e incidencia hacia las instituciones y autoridades de gobierno, y promueven redes, alianzas y colaboraciones multisectoriales²⁰.

Los servicios de protección a las adolescentes embarazadas es un área insuficientemente atendida, que el Instituto Nacional de la Niñez y

²⁰ Algunas de estas organizaciones que trabajan con Mujeres son el Centro de Estudios de la Mujer, Centro de Derecho de Mujeres, CLADEM capítulo Honduras; entre las que trabajan temas de niñez y adolescencia, destaca Casa Alianza, Compartir, Visión Mundial, entre otras.

la Familia²¹ en parte ha transferido a ONG e instituciones privadas. En el ámbito de la defensoría de derechos, la Fiscalía de la Niñez, la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, son las más significativas.

Coordinación. En el ámbito de la coordinación y concertación de gobierno y sociedad civil, de acuerdo a lo que establece la Estrategia de Prevención del Embarazo en Adolescentes, funciona la Mesa Técnica del Adolescente. Está integrada por una articulación de organizaciones que trabajan con y para población adolescente. Este espacio busca articular acciones que se realizan en el país, en materia de adolescentes, a nivel gubernamental y de la sociedad civil, con relación principalmente a: i) identificar las barreras en el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva de las mujeres y hombres adolescentes, ii) impulsar una campaña de prevención de la maternidad adolescente, en coherencia con la Estrategia, iii) articular las consultas para la actualización de la Política Pública en Salud Sexual y Reproductiva y las Normas de Atención Integral para los y las adolescentes, y el diálogo sobre las píldoras anticonceptivas de emergencia. La Mesa es coordinada por la coordinadora del PAIA de la Secretaría de Salud.

3.3 Acciones para la transversalización de género en las políticas públicas

El INAM²² es una organización autónoma, con rango de Secretaría de Estado, rectora de la Política Nacional de la Mujer y del Segundo Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras 2010-2022 (II PIEGH)^(LV) (Cuadro 3), y tiene las funciones de formular, promover, coordinar y monitorear su ejecución transversal en las instituciones del Estado y gobiernos municipales, vigilar el cumplimiento de las leyes nacionales e internacionales ratificadas por el Estado en materia de derechos de las mujeres así como impulsar y acompañar las reformas legislativas, hacer la difusión de información y sensibilización social para lograr la igualdad y equidad entre hombres y mujeres. Le corresponde asimismo organizar, dirigir, ejecutar, coordinar y evaluar los planes, programas y proyectos que se consideren necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, y coordinar las acciones e instancias creadas en la administración pública para promover el mejoramiento de la condición de la mujer y la equidad de género, aplicando el principio de la igualdad de derechos, de oportunidades y de trato^(LV).

Cuadro 3. Resumen de Ejes y lineamientos principales de la Política Nacional de la Mujer y Segundo Plan de Igualdad y Equidad de Género

EJES	LINEAMIENTO
Eje 1. Promoción, protección y garantía a la participación social, política y el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres.	El Estado garantiza a la mujer igualdad de acceso y plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones en el espacio público para fortalecer su liderazgo y derecho a las prácticas asociativas.

21 En febrero 2013 el Director del INFHA solicitó al Consejo de Ministros declarar el estado de emergencia en los centros de atención a menores administrados por esta institución, y la creación de una comisión de supervisión institucional del proceso de reforma del INFHA. <http://www.laprensa.hn/>

22 El Instituto Nacional de la Mujer, fue creado por Decreto Legislativo N° 232-98, (30/9/1998) y publicado en La Gaceta No. 28798 del 11 de febrero de 1999

Eje 2. Promoción, protección y garantía del derecho de las mujeres, niñas y adolescentes a la paz y a una vida libre de violencia.	El Estado adopta las políticas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer durante todo el ciclo de vida, en el espacio privado y público, estableciendo la normativa, los instrumentos institucionales y los procedimientos adecuados para brindar una atención integral, de conformidad con los Convenios y Tratados Internacionales de Derechos Humanos.
Eje 3. Promoción, protección y garantía de la salud de las de las mujeres durante todo el ciclo de vida y de sus derechos sexuales y reproductivos.	El Estado garantiza la implementación de planes, programas y estrategias de salud con enfoque de género e interculturalidad, que promuevan un estado de salud óptimo en las mujeres a lo largo de todo su ciclo de vida, de acuerdo con los compromisos asumidos mediante la ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos.
Eje 4. Promoción, protección y garantía del derecho a la educación, los derechos culturales e interculturalidad y el derecho a la información.	Incorporar en el Plan de Nación y en los Planes de Gobierno la promoción, protección y garantía del derecho de las mujeres a la educación, la cultura, la interculturalidad y el acceso a las tecnologías de información y comunicación.
Eje 5. Promoción, protección y garantía de los derechos económicos, trabajo, empleo, acceso, uso, y control de los recursos.	El Estado garantiza la implementación de acciones que permitan el ejercicio de los derechos económicos de la mujer y la reducción de los índices de pobreza desde una perspectiva de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con el II PIEGH, las estrategias prioritarias para que el INAM cumpla con las funciones de rectoría en la ejecución de dicho plan son las siguientes: i) Fortalecimiento de la institucionalidad de género, con capacidad técnica y política, ii) Incidencia en la agenda pública, la planificación y elaboración de presupuestos de las políticas públicas en todos los niveles del Estado para transversalizar el II PIEGH; iii) Participación en la toma de decisiones, con el fortalecimiento de la participación ciudadana de las mujeres en todos los niveles; iv) Enfoque de territorialidad, visibilizando las especificidades de las mujeres en las diferentes regiones y articulando el II PIEGH con la planificación territorial del país, v) Gestión del Conocimiento sobre la Igualdad y Equidad de Género, a través de procesos continuos de generación y transferencia del conocimiento y experiencias de

transversalización de género en la Administración Pública en el nivel central, regional y municipal, con metodologías e instrumentos adecuados; y vi) Articulación con el movimiento amplio de mujeres y feminista, estableciendo mecanismos de interlocución y de alianzas estratégicas.

Uno de los grandes retos es el posicionamiento secundario del INAM en la estructura del Estado^(LVII). El INAM y su gestión sigue enfrentando resistencias culturales a los avances de la igualdad y equidad de género, que se manifiesta en la misma ley de constitución, donde se consigna la autonomía del Instituto y el estatus de Secretaría de Estado a la Presidenta Ejecutiva, y a la vez, se atribuye el voto de calidad^(LVIII) a la Secretaría de Gobernación en las decisiones de su Consejo Directivo. La autonomía del INAM aparece

cuestionada cada vez que sale a la agenda nacional el debate sobre reformas al sector público, considerando ubicarlo como una dependencia de otra secretaría de Estado (Gobernación, Desarrollo Social), y bajar su categoría en la toma de decisiones.

INAM ha contado con presupuestos históricamente bajo y sostenibilidad frágil. Antes de 2008, el presupuesto de INAM se mantuvo por debajo de los veinte millones de Lempiras (aproximadamente US\$1.03 millones) y su sostenibilidad dependía en más de un cincuenta por ciento de la cooperación externa. En los últimos cinco años el aporte gubernamental al INAM aumentó, pasando de 25.0 (US\$1.3 millones) a 32.2 millones (US\$1.7 millones) de Lempiras de 2008 a 2012. La dependencia de fondos de cooperación coloca al INAM en una situación de riesgo de que las actividades que dependen de esos recursos se paralicen al finalizar los proyectos.

También se presentan otras dificultades para dirigir y orientar procesos y mecanismos para transversalizar la Política Nacional de la Mujer en las instituciones gubernamentales. Varios factores se entrecruzan, como la falta de voluntad política en las altas esferas de gobierno para que los avances formales en políticas y legislación pública se expresen en programas, presupuestos y acciones concretas de gobierno. La inestabilidad en los mecanismos de género de las instituciones que han dependido en cierta medida del apoyo de la cooperación internacional²³; los cambios en la dirección de las instituciones que da lugar a discontinuidad de procesos iniciados, y la falta de focalización del mismo INAM en su mandato y en el desarrollo de estrategias de inclusión de género en las políticas públicas. De ochenta instituciones del sector público, veinte tienen mecanismos de género, y en algunas desaparecieron o están debilitadas²⁴.

La crisis política de 2009 repercutió en un período de inestabilidad en el INAM, expresado incluso en su ubicación física; de 2009 a 2011 el Instituto fue trasladado dos veces de lugar de residencia dentro de la ciudad capital, con instalaciones cada vez menos accesibles para las mujeres^(VIII). La crisis política se produce en el momento en que el II PIEGH estaba a punto de ser aprobado, situación que retrasó más de un año su aprobación²⁵, previo a un proceso de revisión de contenidos respecto a la versión de 2009²⁶ que había sido socializada y consensuada con amplios sectores de gobierno y sociedad civil. Otro impacto no deseado fue el distanciamiento que se produjo con el movimiento amplio de mujeres, situación que no ha logrado resolverse. Si bien ese distanciamiento, y el cierre de los espacios de concertación y colaboración (mesas intersectoriales) en un principio afectó a todo el sector gubernamental, con el tiempo otras instituciones recompusieron las coordinaciones y relaciones con la sociedad civil, y especialmente con las organizaciones feministas y de mujeres²⁷. El alejamiento del INAM de las organizaciones y el movimiento de mujeres ha debilitado la capacidad de incidencia ante otras secretarías de Estado y del gobierno central.

Los logros más importantes entre 2008 a 2011 fueron el proceso de evaluación del primer Plan y la elaboración, aprobación del II PIEGH, seguido de un proceso de socialización del Plan a nivel nacional.

23 Como ejemplo, la Política de Género de la Secretaría de Medio Ambiente

24 Entrevista a personal de INAM, julio, 2013

25 El II PIEGH fue aprobado el 6 de junio, 2010, según Decreto Ejecutivo Número PCM-028-2010

26 Esta revisión de contenidos estuvo centrada en el Eje de Salud, recortando las referencias al uso y distribución de la Píldora Anticonceptiva de Emergencia, que fue prohibida por Decreto Ejecutivo.

27 Como la Fiscalía de la Mujer, y la Secretaría de Derechos Humanos y Justicia

El INAM esta focalizando estrategias y ámbitos de intervención, apuntando a las acciones que contribuyan, en el corto y mediano plazo, a potenciar sistemas para avanzar hacia la equidad e igualdad de género en el sector público a nivel central y local, la empresa privada y la sociedad civil:

Fortalecimiento de los mecanismos de género. Tanto en el ámbito del gobierno central y municipal se han generado avances mediante la aplicación de una nueva normativa y mecanismos de coordinación tales como:

- El INAM ha creado un manual que establece la normativa para la organización y funcionamiento de los mecanismos de género en las instituciones gubernamentales para orientar su funcionamiento y apoyar a los equipos técnicos o personas a cargo. El Manual deberá ser aprobado en el Consejo de Ministros antes de promover su aplicación.
- Se ha diseñado una instancia de coordinación del INAM²⁸ con y entre los diferentes mecanismos institucionales de género para mantener un canal fluido de comunicación e información, de monitoreo y de apoyo del INAM al funcionamiento de esos mecanismos, y así lograr avances en la institucionalización de género y en la ejecución de II PIEG, transversalizado en los planes operativos y presupuestos de las instituciones sectoriales.
- Se elaboró una "Caja de Herramientas" para la institucionalización de género para el personal de las unidades y mecanismos de género en las instituciones.

Sello de Igualdad de Género. Es una iniciativa

del PNUD para América Latina y el Caribe. Consiste en "un conjunto de procedimientos y medidas adoptadas por las organizaciones públicas, privada y sociales para reducir las brechas de género en el ámbito laboral..."²⁹. Al comprometerse con la aplicación del sistema las empresas adoptan medidas dirigidas a i) remover la discriminación de género institucionalizada, ii) compensar a los grupos más vulnerables dentro de la empresa, iii) garantizar criterios más equitativos para la valoración de las tareas³⁰. Las empresas y organizaciones que voluntariamente incorporan y cumplen las medidas, son certificadas en la normativa del Sello. En Honduras, UNIFEM empezó a promover en 2009 la iniciativa involucrando a INAM, con el apoyo de PNUD. En 2011, el INAM bajo la coordinación de la Unidad de Mujer y Economía, impulsó el Sistema de Gestión de Equidad de Género (SGEG) a nivel nacional, revisando y adaptando el sistema al contexto del país.

Presupuestos Sensibles al Género. Significa movilizar y distribuir los recursos tomando en cuenta las diferentes necesidades, intereses y realidades que las mujeres y los hombres tienen en la sociedad y las inequidades subyacentes; así como las contribuciones, remuneradas y no remuneradas³¹). El INAM está impulsando estrategias para avanzar en la planificación y presupuestación sensible al

²⁸ De 80 instituciones gubernamentales, hay 20 que tienen mecanismos de género (unidades de género, programas de género, y otras figuras); y en algunas de las instituciones esos mecanismos existieron pero fueron cerrados al cambiar la orientación de sus autoridades con las transiciones de gobierno. Entrevista a Lic. Dolores Bécerra coordinadora de la unidad de Gestión de Proyectos y Cooperación Internacional y otras coordinadoras de las unidades técnicas de INAM, 17/julio 2013.

²⁹ "Información y Requisitos sobre el Sistema de Gestión de Equidad de Género de Honduras, (SGEG)". Fotocopia documento interno de INAM, Unidad Mujer y Economía, julio 2013. PNUD ha firmado convenios de cooperación con once países de la región incluyendo Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá de Centro América, consolidando la Comunidad e Sellos de Igualdad de Género, a través de la cooperación sus/sur.

³⁰ Ídem.

género, coordinando con la Secretaría de Planificación (SEPLAN), la Secretaría de Finanzas (SEFIN) y el Sistema de Administración Financiera Integrada, SIAFI^(LX). Como resultado del Proyecto de Fortalecimiento Institucional en Género en SEFIN ejecutado con fondos BID, (2000-2005), se creó la Dirección de Género en la SEFIN, y la inclusión de la perspectiva de género en los formularios de elaboración presupuestarias del SIAFI. En 2010, INAM firmó un convenio con la SEFIN con el objetivo de incorporar el enfoque de género en sus planes, programas, presupuestos y proyectos, en cumplimiento con la Visión de País, el Plan de Nación y el Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras³¹. El convenio incluye el fortalecimiento de las capacidades técnicas para que la oferta de los servicios de SEFIN, integre la Política de Género. Como parte de este convenio, se realizaron diferentes actividades para la formación de capacidades e intercambios de experiencias.

Institucionalización de género en gobiernos municipales. El INAM tiene una amplia trayectoria en la creación, instalación y fortalecimiento de las OMM, con el apoyo de varios donantes^(LXI). Los avances del INAM en este ámbito son:

- Se elaboró y socializó el Manual de Organización y Funcionamiento de las OMM, que fue aprobado.
- El INAM realiza procesos de capacitación para las encargadas de las OMM.
- Algunas municipalidades elaboraron políticas de género, generalmente con el respaldo de ONG y agencias de cooperación, pero la mayoría de esos planes no reúnen las condiciones mínimas, por lo que el INAM se propone hacer una revisión, y generar un proceso de certificación de los mismos.

- La sostenibilidad de las OMM depende de la capacidad financiera de las alcaldías, algunas con pocos recursos. Las Mancomunidades son una alternativa para fortalecer los gobiernos locales en diferentes regiones del país, así como las OMM.
- Se han promovido Comités de Apoyo a las OMM, que funcionan en algunos municipios con el apoyo de ONG y organizaciones de mujeres. Por otra parte, varias ONG coordinan actividades con las OMM y desarrollan programas alternativos.
- Instalación del sistema de software en las OMM de ocho municipios de los departamentos de Francisco Morazán, Choluteca, Intibucá y Lempira: Ojojona, Guaimaca, Sabanagrande; Namasigue, Marcovia; Dolores, La Esperanza; y Gracias³². La base está diseñada para ser manejada por las encargadas de las OMM, y enlazada con INAM. Será alimentada con la información relativa al trabajo de las OMM vinculado a la implementación del II PIEGH. Las limitaciones encontradas es que muchas OMM no tienen acceso a internet, las encargadas de las oficinas no siempre tienen el tiempo para sostener la base, y que INAM a nivel central aún no dispone de una base de datos institucional, para el seguimiento del Plan.

Varios temas están pendientes en la agenda del INAM como: i) la actualización de reglamentos y manuales internos de funcionamiento del INAM; ii) la aprobación del Plan contra la Violencia hacia las Mujeres; y iii) La elaboración de la Estrategia del II PIEGH, entre otros.

³¹ <http://www.sefin.gob.hn>

³² Proyecto realizado con la cooperación de Andalucía, AAECID

4. Opciones de políticas

Del diagnóstico anterior se desprenden las siguientes opciones de políticas para abordar los retos relativos a la VCM, el EA y la institucionalidad para la igualdad de género:

4.1 Violencia contra las mujeres

1. Objetivo de Política: Fortalecer la legislación y políticas existentes relacionadas con la VCM

Políticas propuestas

- 1.1 Elaborar y difundir el plan estratégico de ejecución del Segundo Plan Nacional de Prevención de la Violencia contra las Mujeres. Financiar una puesta en marcha del plan estratégico
- 1.2 Revisar y adecuar la legislación nacional relacionada con la VCM para que esté en coherencia con los instrumentos internacionales en la materia, y promueva un abordaje integral de la problemática con la asignación de recursos adecuados.
- 1.3 Establecer mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas y programas en el ámbito la VCM.

2. Objetivo de Política: Prevenir la VCM a través de modelos educativos con pertinencia cultural en sectores clave tales como Educación, Economía y Seguridad.

Políticas propuestas

- 2.1 Diseñar e implementar productos educativos en diferentes lenguas locales para prevenir VCM a través de proyectos de empoderamiento económico dirigidos a las mujeres (microfinanzas, capacitación laboral, etc.)
- 2.2 Implementar programas educativos para prevenir la VCM con jóvenes a través del sector educativo y/o sector seguridad.

3. Objetivo de Política: Promover una mejora en la calidad y acceso a los servicios de atención, justicia y protección a la VCM.

Políticas propuestas

- 3.1 Articular y poner en marcha un modelo nacional de atención a la VCM basado principalmente en la integración de los servicios estratégicos existentes en las distintas instituciones públicas (y privadas) bajo un mismo techo, y que promueva a la vez el empoderamiento de las mujeres y evite su revictimización.

- 3.2 Extender los Centros Integrados, los MAI u otros modelos de atención basado principalmente en la integración de los servicios de justicia a otras regiones de Honduras.
- 3.3 Mejorar el funcionamiento de las Consejerías de la Familia de la Secretaría de Salud para atender casos de violencia doméstica por medio de dotarlas de recursos, capacitar al personal, crear protocolos de atención estandarizados y ampliar su cobertura.
- 3.4 Mejorar y fortalecer los sistemas de investigación criminal, acción penal y juzgamiento particularmente en los casos de femicidios y violencia sexual por medio de la capacitación de personal y la elaboración de protocolos de investigación criminal.

4. Objetivo de Política: mejorar el registro y monitoreo de datos de VCM

Políticas propuestas

- 4.1 Diseñar y poner en marcha un sistema unificado de registro de casos VCM para alimentar las políticas relativas a la VCM.

4.2 Embarazo en adolescentes

1. Objetivo de política: Fortalecer las políticas existentes para el abordaje del EA

Políticas propuestas

- 1.1 Revisar y armonizar la amplia gama de instrumentos en torno al EA, para que incorporen una enfoque de derechos y multisectorial, así como los lineamientos de los instrumentos internacionales. Esta revisión debe incluir la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes
- 1.2 Elaborar un Plan Nacional para la implementación de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes, con acciones definidas y priorizadas, a nivel central, regional, departamental y municipal, instituciones responsables, costeo, y el plan de monitoreo con los indicadores desagregados
- 1.3 Establecer mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas y programas en el ámbito la EA.

2. Objetivo de política: Prevenir y reducir el EA en jóvenes de 15 a 19 años en Honduras, a través de la generación, mejora y ampliación de una red de servicios amigables a los adolescentes que incluya las Clínicas de Atención Integral a los Adolescentes, servicios de educativos, formación laboral, entre otros.

Políticas propuestas

- 2.1 Incorporar en el programa de Bono 10,000, condiciones de corresponsabilidad basadas en las estrategias que han resultado exitosas de reducción del EA en las programas de transferencia condicionadas en otros países, incluyendo la permanencia escolar de las niñas hasta los 18 años, la ampliación de la cobertura rural de los centros básicos de 9 años de estudio, programas de formación laboral para el grupo de las adolescentes de 15 a 19 años, entre otros.
- 2.2 Diseñar e implementar programas de horarios extendidos en las escuelas que influyan en el uso del tiempo que las adolescentes, reduciendo sus probabilidades de involucrarse en conductas sexuales riesgosas
- 2.3 Diseñar e implementar Programas de capacitación laboral dirigidos a mujeres jóvenes adolescentes en riesgo de embarazo temprano, que incluya entrenamiento sobre habilidades para la vida con la participación de la Secretaría de Trabajo y del INFOP
- 2.4 Fortalecer al PAIA para que incorpore un enfoque multisectorial basado en educación, promoción de la anticoncepción y desarrollo de habilidades para el trabajo y para la vida con adolescentes.

4.3 Institucionalidad de género

1. Objetivo de política: Fortalecer al INAM como organismo rector de la política de igualdad y equidad de género, creando y mejorando los mecanismos institucionales de género en toda la administración pública en el nivel central y municipal, y las estrategias de transversalización de género.

Políticas propuestas

- 1.1 Elaborar, aprobar y ejecutar un Plan Estratégico Institucional y desarrollo de estrategias internas de fortalecimiento institucional (elaboración y actualización de manuales de funcionamiento y procedimientos y reglamento interno) para el INAM
- 1.2 Elaborar e implementar el Plan Estratégico del II PIEGH y del sistema de monitoreo; diseño de los indicadores de seguimiento^(LXI) a corto y mediano plazo, y costeo del Plan.
- 1.3 Incrementar la asignación presupuestaria del INAM.

2. Objetivo de política: Fortalecer de los mecanismos para la transversalización del enfoque de género en las instituciones sectoriales y municipales.

Políticas propuestas

- 2.1 Difundir el manual de normas para el funcionamiento de los mecanismos de género en las instituciones sectoriales y el manual de organización y funcionamiento de las OMM en las municipalidades, y capacitar a las personas a cargo de estos mecanismos para que conozcan la normativa y la puedan aplicar.
- 2.2 Diseñar y poner en marcha un sistema de capacitación continua de funcionarios y funcionarias públicas en los distintos sectores y en las municipalidades para incorporar la enfoque de género
- 2.3 Construir y poner en funcionamiento un sistema de coordinación y de información interinstitucionales para el monitoreo de la ejecución del Plan Estratégico del II PIEGH, alimentado por las unidades y mecanismos institucionales de género del sector público, y por las OMM a nivel local.
- 2.4 Continuar impulsando el sistema de gestión de equidad de género a través de los sellos de Equidad de género y ampliarlo al sector público
- 2.5 Avanzar en la planificación y elaboración de presupuesto sensible al género en las instituciones públicas del Poder Ejecutivo, considerando prioritariamente la coordinación con SECPLAN, SEFIN y el SIAFI, así como en los presupuestos locales.

Referencias

- (I) Sistema de las Naciones Unidas en Honduras (2010). Objetivos de Desarrollo del Milenio, Honduras 2010. Tercer Informe de País. En: http://www.undp.org/content/dam/honduras/docs/publicaciones/Informe_ODM_2010_Completo.pdf, consultada el 1 de julio de 2013.
- (II) Morrison, Andrew y María Beatriz Orlando (1999). El impacto socioeconómico de la violencia doméstica: Chile y Nicaragua. En: Andrew R. Morrison y María Loreto Biehl (Ed). El costo del silencio.
- (III) Violencia doméstica en las Américas. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- (IV) Ríbero, Rocío y Fabio Sánchez (2004). Determinantes, efectos y costos de la violencia intrafamiliar en Colombia. Colombia: Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- (V) World Bank (2012).Teenage Pregnancy and Opportunities in Latin America and the Caribbean. On Teenage Fertility Decisions, Poverty and Economic Achievement. Washington.
- (VI) Jad Chaaban and Wendy Cunningham (2011).Measuring the Economic Gain of Investing in girls. The Girl Effect Dividend. World Bank, Policy Research Working Paper 5753.
- (VII) Idem.
- (VIII) Secretaría del Despacho de La Presidencia, Instituto Nacional de Estadística y la Secretaría De Salud(2013). Encuesta Nacional de Demografía Y Salud. ENDESA 2011/12.
- (IX) ENDESA 2011/12.

- (X) Secretaría del Despacho Presidencial, Instituto Nacional de Estadística y Macro International. 2006. Encuesta Nacional de Demografía y Salud. ENDESA 2005-2006.
- (XI) ENDESA 2011/12.
- (XII) ENDESA 2011/12.
- (XIII) Organización Panamericana de la Salud, 2012.
- (XIV) Informe de gestión judicial, Corte Suprema de Justicia, Honduras, 2012.
- (XV) Ídem.
- (XVI) Observatorio Nacional de la violencia, Instituto Universitario en Democracia Paz y Seguridad (IUPAS) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH.
- (XVII) Martínez, Suyapa (2012). Informe sobre la situación del Femicidio en Honduras: datos de monitoreo de prensa, Centro de Estudios de la Mujer-Honduras, CEM-H., Tegucigalpa, Honduras, julio 2012.
- (XVIII) Datos del Observatorio Nacional de la Violencia, 2011 y 2012. Boletín Edición No.04, Noviembre 2012, Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad, Universidad Nacional Autónoma de Honduras. IUPAS/UNAH.
- (XIX) Sanchez, Jessica (2011). Informe Final de feminicidios en Honduras 2011. Impunidad: Un grito sin respuesta. Campaña nacional contra los feminicidios. Tribuna de Mujeres contra los feminicidios. Según datos de CEDIJ, Corte Suprema.
- (XX) Luciano, Dinys y Karen Padilla (2012). Violencia sexual en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua: Análisis de datos primarios y secundarios. IPAS Centroamérica y UNFPA. No se cuenta con datos para Panamá y Costa Rica. Las tasas pueden variar de acuerdo a la institución en la que se denuncia.
- (XXI) Informe de gestión judicial, Corte Suprema de Justicia, Honduras, 2012.
- (XXII) Carías, Adelaiy (2011). Violencia contra las mujeres y misoginia: una relación indisoluble. Un estudio sobre la misoginia en los espacios físicos públicos. Honduras: Centro de Derechos de Mujeres.
- (XXIII) Proyecciones por grupos quinquenales de edad y sexo, Instituto Nacional de Estadística.
- (XXIV) Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes, Honduras, Secretaría de Salud, 2012.
- (XXV) Datos del: World Bank.
- (XXVI) Datos ENDESA 2005/06 y ENDESA 2011/12.
- (XXVII) Ídem.
- (XXVIII) Teen Pregnancy Associates 2011. Teenage Pregnancy: The Evidence. London, UK February 2011. En: <http://teenagepregnancyassociates.co.uk/tpa-evidence.pdf>.
- (XXIX) ENDESA 2011/12.
- (XXX) Cunningham, Wendy et al (2008). Youth at Risk in Latin America and the Caribbean. Understanding the Causes, Realizing the Potential. Washington; World Bank.
- (XXXI) ENDESA 2011/12.
- (XXXII) Ídem.
- (XXXIII) Ídem.
- (XXXIV) Azevedo, Joao Pedro et al. (2012). Teenage Pregnancy and Opportunities in Latin America and the Caribbean. Washington: World Bank.
- (XXXV) ENDESA 2005/06.
- (XXXVI) "Estrategia nacional para la prevención del embarazo en adolescentes", Secretaría de Salud, datos de la Dirección General de Vigilancia de la Salud.
- (XXXVII) Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, aprobada por Decreto N° 34-2000, del 28 de abril del 2000.
- (XXXVIII) Ley Contra la Violencia Doméstica, Decreto No. 132-97, publicada el 15 de Noviembre 1997 en el Diario Oficial La Gaceta N° 28414, y sus reformas, aprobadas por Decreto No. 250-2005, publicado en La Gaceta el 11 de marzo, 2006.
- (XXXIX) Poder Judicial de Honduras, Centro Electrónico de Documentación e Información Judicial, CEDIJ,
- (XL)

- (XL) "DECRETO 144-83" CÓDIGO PENAL,
[http://www.poderjudicial.gob.hn/juris/C%C3%B3digo%20Penal%20\(09\).pdf](http://www.poderjudicial.gob.hn/juris/C%C3%B3digo%20Penal%20(09).pdf).
- (XLII) Reforma al Código Penal, Decreto N° 191-96, publicado en La Gaceta N° 28,182 del 8 de febrero de 1997.
- (XLIII) Decreto Legislativo No. 23-2013, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 33,092 el día 06 de abril de 2013.
- (XLIV) Ver Anexo sobre reformas legales.
- (XLV) El INAM tradujo la ley contra la violencia doméstica al Garífuna y al Miskito y la difundió en estos pueblos originarios.
- (XLVI) Entrevista a Alma Coello, encargada de la unidad de Prevención y Atención de la Violencia contra la Mujer, INAM, julio 2013.
- (XLVII) Corte Suprema de Justicia, del informe anual 2012 del centro electrónico, CEDJ.
- (XLVIII) Repuesta del Estado de Honduras, Cuestionario CIDH, La situación de acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica, 4 de julio de 2011.
- (XLIX) Sanchez, Jessica (2011).
- (L) Boletín Articulación Feminista de Redes Locales (CEM-H), Boletín Tiempo de Hablar (CDM).
- (LI) Información tomada de página web de la Secretaría de Salud y entrevista a personal de salud.
- (LII) Información proporcionada por el equipo técnico del Área de Salud de INAM., julio, 2013.
- (LIII) Embarazo en Adolescentes en América Latina y El Caribe, Banco Mundial, 2011.
- (LIV) Idem.
- (LV) Franco, Rolando, Protección Social en Honduras, El papel de los programas de transferencias condicionadas, PRAF I, II, y III, Corporación de Estudios para Latinoamérica, AECID, BID, PNUD, 2008.
- (LVI) El Instituto Nacional de la Mujer, fue creado por Decreto Legislativo N° 232-98, (30/9/1998) y publicado en La Gaceta No. 28798 del 11 de febrero de 1999.
- (LVII) El II PIEGH fue aprobado el 6 de junio, 2010, según Decreto Ejecutivo Número PCM-028-2010- publicado en la Gaceta No.32375 del 28 de julio de 2010.
- (LVIII) Artículo 7 de la Ley del INAM, 1999.
- (LIX) Informe Evaluación ASDI 2003-2008, INAM, 10 de diciembre 2008.
- (LX) Entrevista a personal de INAM, julio, 2013.
- (LXI) Idem.
- (LXII) Presupuesto y Género en América Latina y El Caribe <http://www.presupuestoygenero.net>
- (LXIII) <http://www.sefin.gob.hn>
- (LXIV) En la elaboración del II PIEGH se diseñaron indicadores por Eje de Derecho.