



# Estrategias para el cierre de brechas de desigualdad social: hallazgos principales del estudio de caso en Honduras

Adriana Velásquez

Taller nacional. "Políticas sociales, gestión e institucionalidad para la igualdad en Honduras"  
16-17 de noviembre de 2021  
(modalidad virtual)

CAJA DE HERRAMIENTAS

## Promoviendo la igualdad

El aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe

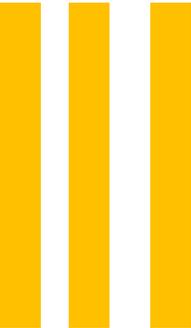


CAJA DE HERRAMIENTAS

## Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe



# Contenido



1

Una aproximación a las políticas pro igualdad, desde los instrumentos estratégicos para la gestión del desarrollo en el largo y mediano plazo, las políticas sociales y el marco programático adoptado para su implementación

➤ Reflexionar sobre cuáles deberían ser los énfasis estratégicos y programáticos para la promoción de la igualdad

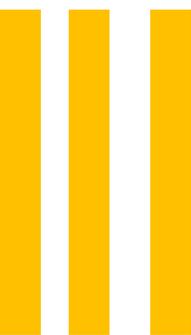
2

Las características relevantes de la institucionalidad social, desde una perspectiva jurídica, organizacional, técnico-operativa y fiscal

➤ Analizar las tensiones institucionales en el marco de los cuales se implementan los diferentes instrumentos político-estratégicos y programáticos



## PARTE 1



Una aproximación a las políticas pro igualdad, desde los instrumentos estratégicos para la gestión del desarrollo en el largo y mediano plazo, las políticas sociales y el marco programático adoptado para su implementación



# Los instrumentos de gestión estratégica del desarrollo en el largo plazo: Visión País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022

Visión País 2010-2038. Introduce como parte de las mayores apuestas de largo plazo, la reducción de la desigualdad socioeconómica y la promoción de la discriminación positiva a favor del disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de las **personas de menores ingresos**, como una estrategia para el logro de una mayor igualdad.

Lineamientos estratégicos del Plan de Nación 2010-2022 de Honduras	Brecha de desigualdad priorizadas						Población objetivo de acciones de discriminación positiva							
	Ingresos	Género	Edad	Territorio	Etnia y raza	Discapacidad	Experiencia migratoria	Ingresos	Género	Edad	Territorio	Etnia	Discapacidad	Experiencia migratoria
Desarrollo Sostenible de la Población			x	x			x			x				x
Democracia, Ciudadanía y Gobernabilidad.		x			x				x			x		
Reducción de la Pobreza, Generación de Activos e Igualdad de Oportunidades.	x							x						
Educación y Cultura como Medios de Emancipación Social.		x	x		x				x	x		x		
Salud como Fundamento para la Mejora de las Condiciones de Vida.		x	x	x					x	x	x			
Infraestructura Productiva como Motor de la Actividad Económica.				x							x			
Estabilidad Macroeconómica como Fundamento del Ahorro Interno.	x		x							x				

# Los instrumentos de gestión estratégica del desarrollo en el mediano plazo: el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2018-2022 “Honduras Avanza con Paso Firme

1. En relación con la **brecha socioeconómica**, prioriza procesos a favor de: 1) la población en situación de pobreza monetaria y multidimensional; y 2) las familias de bajos ingresos con problemas habitacionales.
2. En relación con la **brecha de género**, se promueve la atención de: 1) problemas que afectan particularmente a las mujeres como el embarazo adolescente, la malnutrición durante el embarazo y la lactancia, y la violencia, en especial la intrafamiliar; y 2) la promoción de una mayor equidad de la población masculina y femenina en el acceso a la educación.
3. En relación con la **brecha por edad**, incluye procesos a favor de: 1) la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, especialmente de aquellos vinculados con el acceso oportuno a la educación, la inclusión social de aquellos que han vivido experiencias migratorias y la reinserción social de los privados de libertad, los infractores de la ley y los poseedores de adicciones; 2) el desarrollo de la juventud, por medio de la reducción de su exposición a la exclusión educativa y laboral y la migración irregular; 3) el derecho a la educación y el trabajo de la población adulta; y 4) la protección de la adultez mayor frente a diferentes escenarios de vulnerabilidad socioeconómica y sanitaria.
4. En relación con la **brecha por territorio**, comprende procesos a favor de: 1) la población rural, por medio del acceso a soluciones habitacionales con servicios básicos de agua, saneamiento y electricidad y el fomento de un banco de tierras para el desarrollo rural; y 2) la población urbana, a través de mejoras en los corredores logísticos y la gestión del tráfico.
5. En relación con la **brecha por experiencia migratoria**, abarca procesos a favor de la población en riesgo de emigrar de manera irregular y la reinserción de la población migrante retornada.

# Reflexión para los próximos instrumentos estratégicos de largo y mediano plazo

¿Qué brechas serán priorizadas en los instrumentos rectores de la visión estratégica de las políticas de Estado y bajo qué lógica?

Focalización socioeconómica

Universalidad sensible a las diferencias

## Prioridades pro igualdad incluidas en los principales políticas sectoriales

➤ En las políticas sectoriales, hay un abordaje más diversificado de las brechas de desigualdad. Sin embargo, aún persisten fisuras que deben corregirse para no dejar a nadie atrás

Instrumento de política pública sectorial	Ingresos	Género	Edad	Territorio	Etnia y raza	Discapacidad	Experiencia migratoria
Modelo Nacional de Salud (2013)	X	X	X	X	X		
Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (2016)		X	X		X	X	X
Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Largo Plazo y Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional al 2030	X	X	X		X	X	
Política Nacional de Educación Alternativa No Formal 2013-2020 (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Política Nacional de Empleo de Honduras 2017-2028	X	X	X	X	X		
Política de protección social (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Política Nacional de Vivienda (2014)	X	X	X	X			

## Prioridades pro igualdad incluidas en los principales políticas orientadas a la atención de grupos poblacionales prioritarios

Se ha desarrollado instrumentos de política pública orientados específicamente a la protección del bienestar de determinados grupos poblacionales rezagados por diferentes dinámicas de desigualdad social.

Estos instrumentos incluyen prioridades que promueven el desarrollo de políticas públicas transversales capaces de brindar respuestas más ajustadas al perfil de rezago de cada uno de estos grupos

Brecha	Documento de política pública
Ingresos	
Género	Política Nacional de la Mujer. II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras 2010-2022 (2010)
Edad	Política Pública para El Desarrollo Integral De La Primera Infancia (2012)
	Política Nacional de Prevención de Violencia hacia la Niñez y Juventud en Honduras (2012)
	Política Nacional De Juventud (2010)
	Política Nacional De Envejecimiento Y Del Adulto Mayor (2015)
Territorio	
Etnia y raza	Política Pública contra el Racismo y la Discriminación Racial para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños (2016)
Discapacidad	Política Pública para el Ejercicio de los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Inclusión Social en Honduras 2013-2021 (2012)
Experiencia migratoria	

## Prioridades pro igualdad incluidas en los principales políticas orientadas a la atención de grupos poblacionales prioritarios

El marco estratégico de estos instrumentos específicos converge en la importancia de impulsar medidas afirmativas a favor de la garantía de los derechos de salud, educación y cultura de los grupos poblacionales rezagados, como pilares básicos para el desarrollo de capacidades humanas y el acceso a mejores oportunidades de bienestar. Si bien, no existe un instrumento especializado en la promoción de la igualdad por ingresos o en la reducción de la pobreza monetaria, todos los instrumentos dirigidos a grupos poblacionales no infantiles relevan la centralidad de fomentar el acceso a empleo y otras fuentes de ingresos propios, como una estrategia para mejorar su situación socioeconómica.

Área de bienestar	Mujeres	Primera infancia	Juventud	Adulthood mayor	Indígenas y afrodescendientes	Discapacidad
Disfrute de derechos civiles y políticos	X		X		X	X
Salud	X	X	X	X	X	X
Educación y cultura	X	X	X	X	X	X
El empleo y otras estrategias para el acceso a ingresos propios	X		X	X	X	X
Protección social			X	X		
Vivienda, servicios básicos y espacios adecuados de vida		X		X		X
Seguridad ciudadana y vida libre de violencia	X		X		X	X

## La Plataforma Vida Mejor. Junio 2020

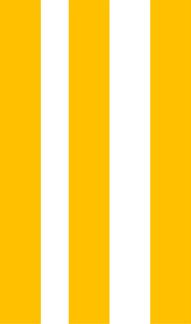
Conjunto de programas que ofrece diferentes beneficios sociales conforme a criterio:

1. Socioeconómicos (en situación de pobreza o de pobreza extrema),
2. Etarios (ya sea por la presencia de niñez, adolescencia, juventud y adultez mayor en el hogar; así como por la necesidad de que las personas beneficiarias sean mayores de edad) y
3. Territoriales (ante la necesidad de aclarar que las intervenciones pueden realizarse tanto en la zona urbana como en la rural).

En la configuración de la población objetivo de estos programas, se han tomado en cuenta en menor medida, las mujeres, las personas indígenas y afrodescendientes, las personas con discapacidad y las personas con una experiencia migratoria.

**Prioridades programáticas por igualdad de los beneficios entregados por la Plataforma Vida Mejor. Junio 2020**

Componente	Programa	Nivel socioeconómico	Género	Edad	Territorio	Etnia y raza	Discapacidad	Experiencia migratoria
Garantía del Ingreso Mínimo	Programa Bono Vida Mejor	X		X	X		X	
	Programa de transferencias no monetarias	X		X				
Espacios saludables y seguros	Bonos para Vivienda	X	X	X		X		
	Vivienda Saludable	X						
	Escuelas Saludables			X	X			
	Honduras Brilla				X			
Seguridad Alimentaria y Nutricional	Alimentación Escolar				X			
	Alimento Solidario	X		X				
	Agricultura Familiar				X			
	Mejores familias	X	X					
Empleo y oportunidades	Chamba Vivís Mejor	X		X				
	Crédito Solidario "Tu Banca Solidaria"	X	X	X	X	X	X	X
	Apoyo a las microempresas productivas	X	X		X			
	Crédito para la Salida del Bono Mejor	X	X	X				
	Desarrollemos Honduras (Ingresos complementarios)	X	X	X	X			X
	Programa Nacional para la Reactivación del Sector Agroalimentario de Honduras				X			
	Programa Presidencial de Becas Honduras 20/20			X				
Programa Honduras para la Juventud	X		X	X				
Atención especializada a grupos vulnerable	Guías de Familia	X						
	Ciudad Mujer		X		X			
	Criando con Amor		X	X				
	Atención a Mujeres, Jóvenes y Niños (as) en violencia y riesgo social		X	X				X
	Centros de Alcance para la Atención de Adultos Mayores y Personas con Discapacidad			X			X	
	Programa Honduras Para Todos						X	



Esta oferta tiene el potencial para atender situaciones extremas de rezago en áreas claves del bienestar, como salud (especialmente en salud materno-infantil y malnutrición en la primera infancia y la población adulta mayor), educación (asistencia escolar y reducción de la deserción), empleo (aumento de la empleabilidad y aumento de las fuentes de empleo a cuenta ajena y cuenta propia) y vivienda (acceso a viviendas sin déficit cualitativo).

Posee limitaciones para resolver problemas de igualdad más complejos como los vinculados con: 1) el desarrollo de estrategias diferenciadas de prevención y tratamiento de enfermedades transmisibles y no transmisibles según los perfiles de género, edad y territorio; 2) los desafíos de la nivelación educativa de la población en edad de trabajar; 3) la calidad del empleo; y 4) el acceso sostenido al sistema previsional no contributivo desde una edad oportuna y la generación de ingresos de la población adulta mayor sin pensión contributiva.



## **Recomendaciones para el fortalecimiento del aporte político-programático pro igualdad**

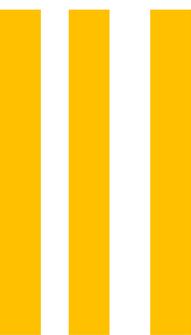
### **Plazo inmediato: cerrar fisuras narrativas**

1. Diseñar una nueva generación de instrumentos estratégicos que sean más sensibles a las desigualdades sociales por etnia/raza, discapacidad y experiencia migratoria, como factores de riesgo social; estandaricen la designación de los diferentes grupos objetivo, especialmente desde la perspectiva etaria; no olviden las brechas territoriales; y favorezcan la igualdad de género (desde la perspectiva de las diferentes autonomías).
2. Impulsar la construcción y adopción de documentos de política pública en temas faltantes para la promoción del desarrollo social inclusivo (educación y seguridad ciudadana y vida libre de violencia) y la igualdad por ingresos, la protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia; la promoción del desarrollo rural-urbano; y los derechos de las personas en riesgo de emigración y las retornadas.

### **Corto-mediano plazo: cerrar fisuras estadísticas para la toma de decisión y las fisuras programáticas a partir de evidencia**

1. Desarrollar sistemas estadísticos altamente desagregados para medir el impacto de las políticas sectoriales y poblacionales al cierre de diferentes brechas de desigualdad social.
2. Fortalecer de forma progresiva la oferta programática para el cierre de diferentes brechas sociales, conforme a evidencia que permita asegurar un impacto más efectivo de los recursos públicos.

## PARTE 2



Las características relevantes de la institucionalidad social, desde una perspectiva jurídica, organizacional, técnico-operativa y fiscal



# Desafíos jurídicos aún pendientes

- Ley Marco del Sistema de Protección Social en 2015 solo se concentra en el pilar no contributivo y el contributivo; y no se articula apropiadamente con el funcionamiento del pilar regulatorio-laboral. No se han abordado de manera estructural los problemas de acceso al sistema contributivo vinculados con el alto peso de la población no asalariada y de sostenibilidad asociados con la baja capacidad de recolección de ingresos contributivos derivada de los bajos salarios sobre los cuales se aplican las cuotas de aportación.
- Las leyes laborales en Honduras necesitan revisarse y actualizarse. El Código de Trabajo vigente a septiembre de 2020 fue adoptado en 1959 y ha sido reformado en las décadas siguientes, pero de manera paramétrica. Desde una perspectiva pro-igualdad, es importante cerrar las brechas salariales entre los distintos regímenes laborales (incluyendo los aplicables a los sectores económicos con un trato de inversión preferencial como las maquilas o los centros de llamadas) y fomentar una mayor equidad de género, no solo desde una perspectiva del acceso o calidad del empleo, sino también desde la economía del cuidado, por medio del reconocimiento de las licencias laborales por paternidad.
- La demora en la adopción de marcos normativos complementarios (como la Ley del Seguro Social, la Ley del Sistema Nacional de Salud, la Ley de Administración de Fondos de Pensiones y Cesantías, Ley del Seguro de Accidentes de Tránsito, entre otras); y la gradualidad con la cual se ha acordado el cumplimiento de los techos de aportación para los diferentes seguros.

# Recomendaciones pro igualdad

## **Plazo inmediato: agenda de colaboración entre el ejecutivo-legislativo para la adopción de reformas legislativas**

1. Promover la formulación de una agenda legislativa para la integralidad de la protección social y el fortalecimiento de su potencial para promover la igualdad, desde diferentes perspectivas

## **Corto-mediano plazo: adoptar las normas**

1. Promover pactos sociales tripartitos para la adopción de los cuerpos normativos complementarios a la Ley Marco del Sistema de Protección Social que tuvieron que haberse aprobado de manera subsecuente para su adecuada implementación, como la Ley del Seguro Social, la Ley del Sistema Nacional de Salud, la Ley de Administración de Fondos de Pensiones y Cesantías, y la Ley del Seguro de Accidentes de Tránsito.
2. Adoptar leyes de discriminación positiva para la incorporación de los trabajadores a cuenta propia en el pilar contributivo de los diferentes seguros establecidos como beneficios de la seguridad social.
3. Actualizar las normativas laborales, especialmente del Código de Trabajo adoptado en 1959, frente a las dinámicas de internacionalización, precariedad y digitalización del mercado laboral; y la mejora de las condiciones en las que operan los mecanismos de inspección laboral y el sistema judicial laboral
4. Cerrar las brechas de implementación en garantías laborales fundamentales como el salario mínimo.

# La fragmentación de las autoridades sociales y ausencia de articulación especializada para el cierre de brechas social

En términos organizacionales, la conducción de la política social en Honduras se ve afectada por la fragmentación de las autoridades ejecutivas, legislativas y jurisdiccionales en materia de asistencia social, seguridad social y empleo. Por un lado, no existe una autoridad ejecutiva que asuma en su integralidad la política social orientada al cierre de brechas de desigualdad, y más bien, existe un conjunto de autoridades del gobierno central con una jerarquía organizacional diferenciada que asumen diferentes funciones en la recopilación de información para la toma de decisiones, la movilización de recursos financieros, la ejecución programática, la coordinación intersectorial y la evaluación programática.

En el marco de esta diversidad, sobresalen los esfuerzos de coordinación promovidos por:

- La autoridad de la Secretaria de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS), (creada en 2009 como Secretaría de Desarrollo Social en aquel entonces) para promover políticas públicas de protección social especialmente no contributivas
- El Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social, coordinado por la Secretaria de Coordinación General de Gobierno, como un espacio de la coordinación de la política social en general
- Los grupos de tareas para fomentar un abordaje coordinado de temas coyunturales críticos, como la atención de la niñez migrante y el fomento del empleo.
- Los espacios de coordinación intersectorial para la protección de los derechos de grupos poblacionales afectados por diferentes factores de desigualdad social, como el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia; la Comisión Nacional de Juventud (Ley Nacional de Juventud), la Junta Directiva de la Dirección General de Adulto Mayor (Ley Integral de Protección al Adulto Mayor y Jubilados); el Consejo Directivo Nacional de la Mujer (Ley del Instituto Nacional de la Mujer); el Consejo Consultivo de la Dirección General de Desarrollo para las Personas con Discapacidad (Ley de Equidad y Desarrollo Integral Para las Personas Con Discapacidad); y el Consejo Nacional para la Protección al Hondureño Migrante (Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y Sus Familiares).
- El establecimiento de Mesas Municipales de Protección Social, como espacios de diálogo con las comunidades

# Recomendaciones pro igualdad

- El fortalecimiento del funcionamiento de las plataformas colegiadas intersectoriales creadas jurídicamente para la promoción de determinados grupos poblacionales y el aprovechamiento de su capacidad potencial para movilizar apoyos ajustados a las demandas de grupos socialmente rezagos como las mujeres, la niñez, la adolescencia, la juventud, la adultez mayor, las personas con discapacidad, las personas afrodescendientes o las personas migrantes.
  - Revisión de sus normas fundacionales
  - Establecimiento de mecanismos de convergencia con las tareas del gabinete del sector social
  - Posicionamiento de la SEDIS, como la autoridad sectorial encargada de velar por los derechos de estos segmentos poblacionales.
- La expansión de los esfuerzos de coordinación comunitaria-territorial. Al cierre del año fiscal 2018, solo 37 de los 298 municipios contaban con Mesas Municipales de Protección Social.

# El desarrollo de un andamiaje técnico-operativo basada en el fortalecimiento de las capacidades de planificación y regulación de los procesos de rendición de cuentas

1. Se han fortalecido los sistemas nacionales de planificación y evaluación del ejecutivo con el establecimiento de la Dirección Presidencial de Planificación, Presupuesto por Resultados e Inversión Pública y la Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación, como parte de la estructura funcional de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno.
2. Se han adoptado normas para una mayor transparencia, acceso a la información, participación ciudadana.
3. Se ha fomentado el desarrollo de instrumentos especializados para la gestión de información sobre la demanda y la oferta de servicios; y el desarrollo de sistemas de evaluación de programas sociales.

# Recomendaciones pro igualdad

## Romper con nudos de gestión programáticos

- Reducir la dispersión programática bajo el formato de proyectos. La prestación de servicios bajo la lógica programática micro de proyectos complejiza el quehacer público tanto desde la perspectiva estratégica como administrativa. Por un lado, dificulta la construcción de cadenas efectivas de intervención sinérgicas de alto impacto a largo plazo (en la medida que la figura programática de proyectos por su alcance temporal y financiero suelen tener objetivos más específicos y una cobertura geográfica y poblacional más limitada). Por otro lado, multiplica los procesos administrativo-contables a los cuales se les dar seguimiento.
- Aumentar la cobertura de los esquemas principales de protección social no contributiva y contributiva.
- Movilizar recursos para favorecer estos cambios



**Plazo inmediato: identificar los micro proyectos que pueden agruparse en esquemas programáticos más amplios pro igualdad**

# Recomendaciones pro igualdad

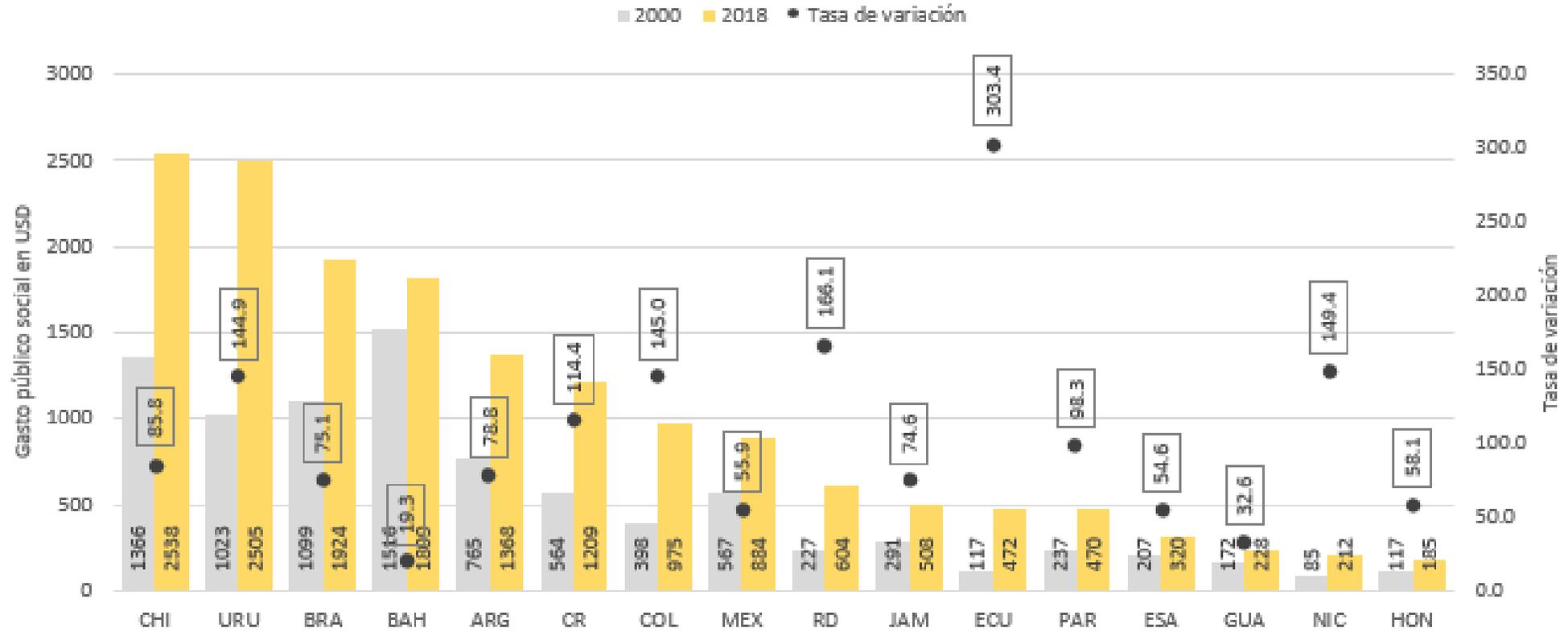
## Fortalecer los sistemas de información y evaluación de impacto

1. Las dificultades prevalentes en el intercambio de información institucional
2. La importancia de fortalecer los sistemas de evaluación de impacto. La arquitectura institucional creada hasta 2020 ha promovido una cultura de evaluación en las diferentes instancias del ejecutivo. No obstante, los avances hasta la fecha se han concentrado en el análisis de los procesos de intervención pública vinculado con el seguimiento al cumplimiento de metas de desempeño, pero se ha promovido en menor medida, el desarrollo evaluaciones de impacto. Estas evaluaciones necesitan ganar protagonismo dentro de la acción estatal como una herramienta para identificar la pertinencia de las relaciones causales sobre las cuales se construyen las diferentes intervenciones.

## **Fiscalidad para el financiamiento “estable” de la protección social no contributiva pero que aun resulta insuficiente para las presiones demográficas del país**

1. Establecimiento de fondos especializados para el financiamiento de lo social como El Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza (al menos 4,500 millones de lempiras), el Fondo del Plan para la Promoción Solidaria y del Auxilio Recíproco; y el Fondo de Solidaridad con el Migrante Hondureño
2. Introducción de rubros etiquetados bajo la categoría de “protección social” en las diferentes partidas del gasto público
3. Incorporación de aportaciones privadas al esquema presupuestario de ingresos asociado con el financiamiento directo de la seguridad social, desde 2016, tras las reformas de 2015

## Gasto público social por habitante del gobierno central, en USD a precios constantes de 2010.



Nota: se presentan los países con información disponible tanto para 2000 como para 2018.

Fuente: elaboración propia a partir de CEPAL (2020).

# Recomendaciones pro igualdad

1. Aumentar el monto de las asignaciones sociales
2. Reducir la corrupción



- Son procesos estructurales altamente complejos que conllevan incluso transformaciones culturales vinculadas con la desarticulación de la cultura del privilegio fiscal y la instauración de una cultura política basada en el servicio público.
- Pese a su complejidad, son aspiraciones que deberían figurar en la visión estratégica de mediano y largo plazo de las políticas sociales
- La universidad de los derechos no “es gratis” necesita recursos, pero para los procesos de desarrollo, es menos costoso hacer algo hoy que no pagarlo en el presente y pagar la factura de no hacer nada en el largo plazo.