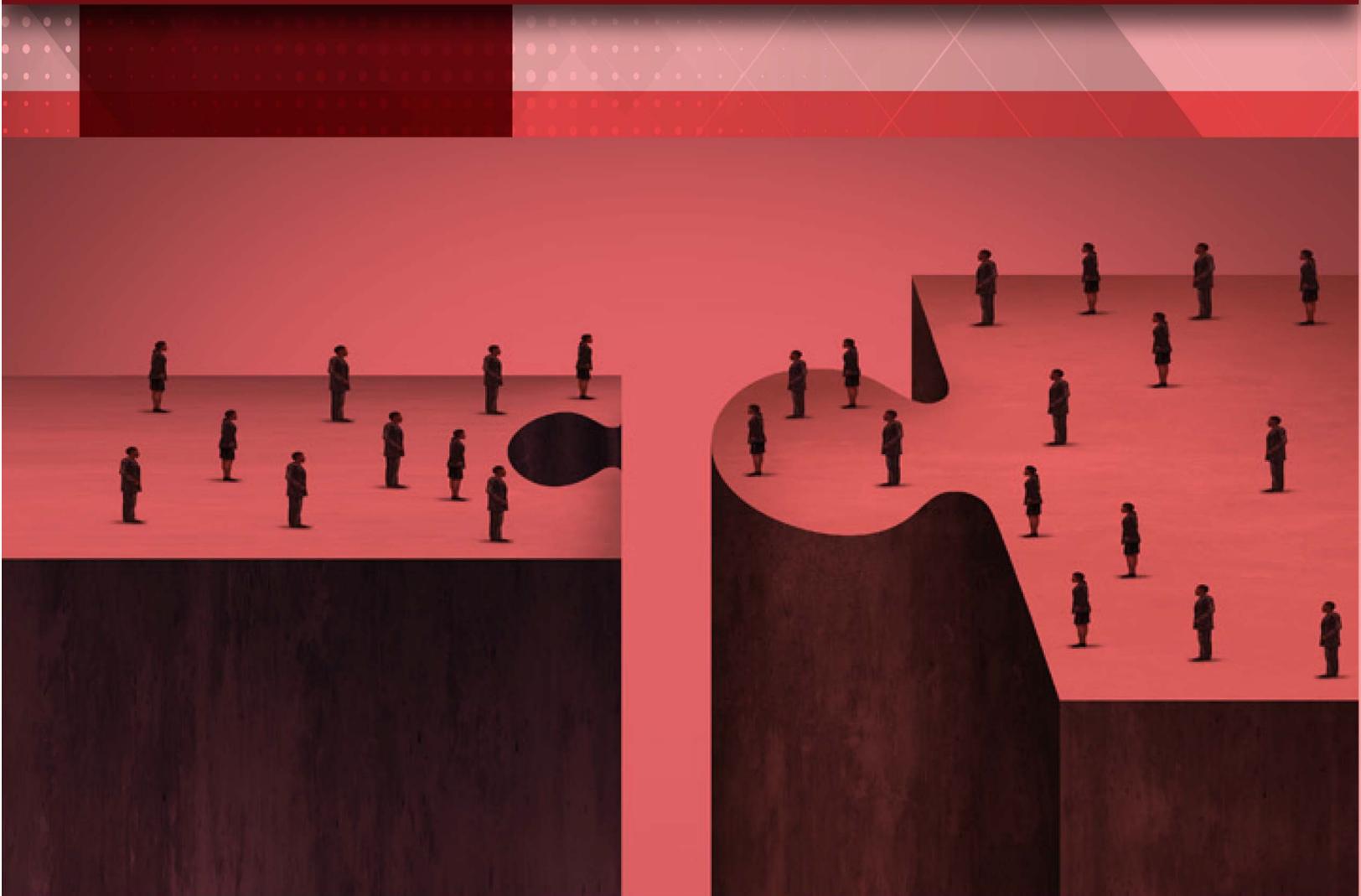


PROYECTO DE INVESTIGACIÓN DESARROLLO Y DESIGUALDADES SOCIALES EN HONDURAS 2016



UNAH
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE HONDURAS

Dirección de Investigación Científica y Posgrado, DICYP, UNAH

La Dirección de Investigación Científica y Posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), es la instancia normativa del Sistema de Investigación Científica, encargada de velar por la aplicación de políticas, planes, programas, proyectos y acciones destinados al desarrollo de la investigación científica de calidad.

Edificio Alma Máter, 5^{to}. piso

Tel.: 2216-6100

Web: dicyp.unah.edu.hn

304.82 Universidad Nacional Autónoma de Honduras
Un38 Dirección de Investigación Científica y Posgrado.
C. H. Desarrollo y Desigualdades Sociales en Honduras 2016 / Universidad Nacional
Autónoma de Honduras. Dirección de Investigación Científica y Posgrado.
--[Tegucigalpa]: [s. i], [2018]
107 p.: Cuadros, gráficos

ISBN: 978-99979-61-00-6

1.- DESARROLLO Y DESIGUALDADES SOCIALES EN HONDURAS 2016

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN DESARROLLO Y DESIGUALDADES SOCIALES EN HONDURAS 2016

Equipo de investigadores:

Mercedes Martínez Hernández
Coordinadora Académica e
Investigadora Eje de acceso a la salud

Thelma Mejía
Investigadora Eje Acceso a la información

María Juana Castilla Jiménez y Lourdes Valladares
Investigadoras Eje Acceso a mercados de trabajo

German Moncada y Virna López
Investigadores Eje Acceso a la educación

Asistentes de investigación:

Walter Suazo
Galel Briceño
Russel Garay

Autoridades universitarias

Julieta Castellanos

Rectora

Rutilia Calderón

Vicerrectora Académica

Julio Raudales

Vicerrector de Relaciones Internacionales

Jacinta Ruiz

Secretaria Ejecutiva de Desarrollo de Personal

Ayax Irías

Vicerrector de Orientación y Asuntos Estudiantiles

Armando Sarmiento

Secretario Ejecutivo de Desarrollo Institucional

Emma Virginia Rivera Mejía

Secretaria General

Gloria Moya

Tesorera General

Donato Elvir

Secretario Ejecutivo de Administración y Finanzas

Comisión de Control de Gestión

Fernando Ernesto Sermeño Rosales
Osman Adolfo Amaya López
Cintia Liliana Salgado López

Junta de Dirección Universitaria

Aleyda Romero

Directora presidenta

Manuel Torres

Director secretario

Martha Arguijo

Directora pro secretaria

Juan Carlos Ramírez

Director

Ramón Romero Cantarero

Director

Melba Baltodano Molina

Directora

Valerio Gutiérrez López

Director

Dirección de Investigación Científica y Posgrado

Leticia Salomón

Directora de Investigación Científica y Posgrado
investigacionunah.directora.ls@gmail.com

Karla Flores

Coordinadora General de Investigación Científica y Posgrado
coordinainvestigacionposgrado@gmail.com

María Elena Alvarado

Departamento de Administración
y Presupuesto
investigacionunah.admon.mea@gmail.com

Marco Antonio Ramos

Departamento de Desarrollo Curricular
posgradounah.desarrollo.ae@gmail.com

Nitzia Vásquez

Departamento de Documentación
e Información
investigacionunah.informa.nv@gmail.com

Andrea Castellón

Departamento de Encuentros Académicos
investigacionunah.encuentrosac@gmail.com

Leslie Aguilar

Departamento de Evaluación
y Acreditación
posgradounah.evaluacion.la@gmail.com

Iving Zelaya

Departamento de Gestión y Cooperación
investigacionunah.gestion.iz@gmail.com

Luis Reyes

Departamento de Política de Investigación
y Posgrado
investigacionunah.politicainv.lr@gmail.com

Alberto Urbina

Departamento de Propiedad Intelectual
e Innovación
investigacionunah.pi.innov.au@gmail.com

Lesbia Buitrago

Departamento de Proyectos
de Investigación
investigacionunah.proyectos.lb@gmail.com

Karla Flores

Departamento de Seguimiento y Monitoreo
smcientificayposgrado.unah.kf@gmail.com

Contenido

A. INTRODUCCIÓN	1
B. OBJETIVOS	1
1.General.....	1
2.Específicos.....	2
C. METODOLOGÍA	2
D. EJE DE ACCESO A LA SALUD	2
1.Introducción.....	2
2. Resultados.....	3
3. Contextualización del tema sobre equidad en salud y desigualdades social.....	3
a. Equidad.....	5
b. Desarrollo y desigualdad en salud.....	6
4. Cobertura universal en salud.....	8
5. Política global y nacional para el cambio.....	9
a. Antecedentes y trayectoria de la reforma en salud.....	10
6. Avances hacia el acceso y cobertura de la salud de la población hondureña.....	11
a. Políticas y planes de salud.....	11
b. Distribución de los recursos en salud.....	12
c. Gasto público en salud.....	12
d. Gasto de bolsillo.....	15
e. Reformas del sector salud.....	15
h. Conclusiones.....	19
i. Bibliografía.....	20
E. EJE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	21
1. Introducción.....	21
2. Marco referencial del Derecho a la Información y el Acceso a la Información.....	21
a. Orígenes del derecho de y a la información.....	23
b. El derecho de acceso a la información pública en la doctrina interamericana (CNA, 2015).....	24
c. Principios Rectores del Acceso a la Información.....	24
d. Restricciones o limitantes al acceso a la información.....	25
e. Sujetos obligados por el derecho de acceso a la información.....	29
f. Obligaciones impuestas al Estado por el derecho de acceso a la información.....	29
3. El Acceso a la Información en Honduras.....	30
4. Acceso a la Información desde los portales de transparencia.....	36
a. Gestión de la Información y el uso de la tecnología: El Portal Único del IAIP.....	41
1) El Portal Único de Transparencia del IAIP.....	41
5. Obstáculos y retrocesos en el acceso a la información en Honduras.....	41
6. Bibliografía.....	41
7. Anexos.....	41
F. EJE ACCESO A MERCADOS DE TRABAJO	47
1. Marco legal, institucional y político del acceso a mercados de trabajo en Hondura.....	47
a. Legislación principal y conexas en materia de trabajo en Honduras.....	47

2. Institución encargada de la gestión del trabajo en Honduras.....	48
3. Marco político en materia de trabajo en Honduras.....	49
4. Características generales del mercado de trabajo en Honduras.....	49
5. Hallazgos.....	51
6. Estudios sobre capacitación para el trabajo en Honduras.....	58
7. Estudios sobre poblaciones vulnerabilizadas y el acceso a los mercados de trabajo en Honduras.....	67
9. Bibliografía.....	76
G. EJE ACCESO A LA EDUCACIÓN.....	81
H. AGENDA DE INVESTIGACIÓN.....	95
1. Eje de Acceso a la Salud.....	95
Tema 1: Política pública y cobertura de los servicios de salud.....	95
Tema 2: Modelo de atención de enfermedades emergentes y reemergentes en salud.....	95
Tema 3: Sistema de información y vigilancia de la salud pública.....	95
2. Eje Acceso a la Información.....	95
Tema 1: Reforma del Estado y el Derecho de Acceso a la Información.....	95
Tema 2: La Sociedad y su importancia en el manejo de la información.....	95
Tema 3: Poder Judicial y acceso a la información.....	96
Tema 4: La política pública de transparencia y el acceso a la información.....	96
Tema 5: Las TIC's y el acceso a la información.....	96
3.Eje Acceso a Mercados de Trabajo.....	96
1.Institucionalidad.....	96
Tema 1.1. Fragmentación y efectos en el cambio normativo.....	96
Tema 1.2 Coordinación de políticas públicas en aspectos laborales.....	97
Tema 1.3 Acuerdos públicos/privados y nacionales/internacionales.....	97
Tema 1.4 Expansión del sector informal.....	97
2.Capacitación para el trabajo.....	97
Tema 2.1. Calificación y mejora de la calidad educativa.....	98
Tema 2.2. Desarrollo de habilidades y oferta/demanda.....	98
Tema 2.3 Productividad en el trabajo, empleabilidad y dinamización de mercados de trabajo.....	98
3.Poblaciones vulnerabilizadas.....	98
Tema 3.1. Violación a los derechos laborales.....	98
Tema 3.2. Trabajo infantil.....	99
Tema 3.3. Población migrante.....	99
Tema 3.2. Personas con discapacidad.....	99
Tema 3.5. Personas adultas mayores.....	99
Tema 3.6. Agenda pendiente mujeres y jóvenes.....	100
4. Eje Acceso a la Educación.....	100
Tema 1. Diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y equidad en el sistema de educación.....	100
Tema 2. Equidad y calidad en el proceso educativo.....	100
Tema 3. El rol de la formación docente en la equidad en educación.....	101
Tema 4. Efectos de la inequidad en el sistema educativo.....	101
Tema 5. La educación superior y su impacto en la equidad y calidad del sistema educativo.....	102



A. INTRODUCCIÓN

El Proyecto “Desarrollo y desigualdades sociales en Honduras” ha sido desarrollado en coordinación con diferentes unidades académicas de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), el cual se encuentra dentro del marco del Eje de Investigación No. 1: Desarrollo económico y social. El mismo se fundamenta en el análisis del desarrollo y las desigualdades sociales, sus causas y mejoras en su progreso en temas de estructuras de la distribución de los ingresos, mercados de trabajo, acceso a la salud, información y a la educación dentro de la dimensión social y económica del país.

Como objetivo general se propuso generar un estado del arte sobre el tema de desarrollo y desigualdades sociales que propicie el fortalecimiento de capacidades y la construcción de una agenda de investigación en ejes temáticos relacionados con acceso a la educación, acceso a la información, acceso a la salud y acceso a mercado de trabajo.

Como pregunta de investigación se planteó: ¿Cuál es el conocimiento acumulado sobre las desigualdades sociales en términos del acceso a salud, la justicia, la información, a los mercados de trabajo y a la educación en Honduras a partir de la década de los años noventa?

Honduras tiene una superficie territorial de 112, 495 Km² es uno de los seis países más desiguales de América Latina según el último informe de la base de datos del Banco Mundial (BM) de 2015¹. América Latina junto a la región africana se disputa el liderazgo en desigualdad, destaca el documento. El Banco Mundial utilizó el coeficiente Gini² para medir la desigualdad con base a dos variables absolutas: el cero (todos tienen el mismo ingreso o perfecta igualdad) y el 1 (una persona concentra todo el ingreso y el resto no tiene nada o desigualdad absoluta).

En el caso de Honduras, de sus 8,8 millones de habitantes, 60.9% de los hogares viven en pobreza, un 7.4% de la población económicamente activa está desocupada. (INE, 2016). En términos del coeficiente Gini, la desigualdad en

Honduras es de 53,7. Esa desigualdad incide en temas claves como el acceso a la educación y a la salud. Por citar un ejemplo, en materia educativa la disparidad es tal que los niños más pobres solo acceden a cuatro años promedio de educación, en contraste con los niños de grandes recursos económicos quienes tienen 10 años y más. La esperanza de vida es de 73.33 según proyecciones del INE.

La tasa de analfabetismo a junio del 2016 según el INE, fue del 11%, siendo mayor en la población del área rural con un 17.2% frente a un 6.3% en el área urbana, el 29.5% tiene acceso a internet. Pero la desigualdad no solo aborda temas como educación y salud, pasa también por el acceso a la justicia, acceso a mercados y el acceso a la información. Todos ellos son factores que determinan, de una u otra manera, el futuro y desarrollo de una nación.

El enfoque de la investigación fue cualitativo de corte transversal, durante el periodo de 1990 – 2015, mediante la revisión sistemática de trabajos de investigación y otros estudios. De manera colectiva en el grupo de trabajo se definieron los criterios de inclusión y exclusión de las fuentes de información basada sobre todo en el periodo definido para el estudio, a partir de los procesos de reforma en el país. Para la recolecta de la información se hicieron visitas a instituciones claves, mediante asistentes de investigación, los instrumentos utilizados fueron las fichas bibliográficas y de resumen de la DICyP. Se elaboró un plan de análisis a través del cual se operacionalizaron las categorías o ejes del estudio, se definió la clasificación de la información para su posterior interpretación.

B. OBJETIVOS

1. General

Generar un estado del arte sobre el tema de “Desarrollo y Desigualdad Social en Honduras” que propicie el fortalecimiento de capacidades y la construcción de una agenda de investigación en ejes temáticos relacionados con acceso a la educación, acceso a la información, acceso a la salud y acceso a mercado de trabajo.

¹ Los seis países latinoamericanos más desiguales son: Honduras (53,7), Colombia (53,5), Brasil (52,9), Guatemala (52,4), Panamá (51,7) y Chile (50,5).

² El coeficiente GINI normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, dentro de un país, pero puede usarse para medir cualquier forma de distribución desigual

2. Específicos

1. Analizar los abordajes teóricos y metodológicos que se están utilizando en la definición, medición y reducción de la desigualdad social y el modelo de desarrollo en el que se sustenta.
2. Establecer el estado actual sobre la desigualdad social en la distribución de los ingresos, determinantes sociales y la situación de salud en las personas, información y participación política y sector justicia del país.
3. Analizar la estructura y funcionamiento de los mercados de trabajo en la generación de mecanismos productores de desigualdad social y su relación con la globalización.
4. Capacitar a profesores, investigadores, estudiantes y jóvenes investigadores en proceso de formación, con el fin de propiciar la actualización y formación de conocimientos de los nuevos enfoques teóricos en la temática sobre desigualdades sociales y desarrollo.
5. Formular una Agenda de Investigación y Líneas de Acción para la profundización de estudios en temas referentes a las desigualdades sociales y desarrollo.

C. METODOLOGÍA

El presente estudio es de tipo documental, con enfoque cualitativo, de corte transversal en el periodo de 1990 a 2016, para el desarrollo del mismo se realizaron algunas acciones previas al trabajo de campo, lo cual consistió en la puesta en común de los objetivos del estudio en el marco del proyecto Desigualdades Sociales y Desarrollo en Honduras, por lo cual se sostuvieron reuniones de trabajo con los responsables de cada uno de los componentes y la coordinación. Se hizo una revisión de los instrumentos de investigación propuestos por parte de la DICyP, haciendo las adecuaciones necesarias según cada uno de los ejes de investigación. En este caso las fichas de trabajo como instrumento de recolección de información para construcción del repositorio, por parte de cada equipo de investigadores.

Se elaboró, además, un cronograma de trabajo a fin de organizar cada una de las actividades concernientes al proyecto. Dentro de las cuales se puede mencionar el desarrollo de una capacitación dirigida a estudiantes y docentes de diversas carreras de la UNAH para socializar el proyecto de investigación y compartir el avance del mismo en términos de la organización del repositorio sobre desarrollo y desigual-

dades, en los ejes de acceso a la salud, información, trabajo y educación; y a la vez ir formando equipos de trabajo ligados a la investigación en la UNAH.

Para la realización del trabajo de campo, cada uno de los ejes elaboró un listado de las instituciones a visitar por parte de los asistentes de investigación, se recolectó la información bibliográfica, haciendo acopio de todo tipo de documentos, informes, artículos, leyes y reglamentos en el ámbito de experiencias, contexto y coyuntura.

Posteriormente se elaboró y consolidó el repositorio de documentos, resultantes de la clasificación y revisión bibliográfica, los cuales fueron sujetos de análisis de pertinencia e igualmente se elaboró una ficha de identificación; finalmente se sistematizó la información en el presente informe de investigación.

D. EJE DE ACCESO A LA SALUD

1. Introducción

La protección de la salud de la población está determinada por la garantía de acceso universal, al respecto, Ruelas Barajas considera que “la calidad en abstracto, sin tener acceso, es un absurdo y que el acceso, sin calidad, es una falta de ética” (Ruelas, 2011)

De igual forma es importante indicar, que uno de los aspectos que más afectan los esfuerzos para la protección de la salud es la falta de equidad, causada por factores de tipo geográfico, determinado por la distancia entre la unidad prestadora de servicios y las personas bajo cobertura institucional. Un segundo elemento es el factor económico, traducido en la disponibilidad de fondos de parte de la población para cubrir gastos para llegar y recibir la atención. Además, se debe agregar el factor institucional, relacionado con la infraestructura, horarios de atención, disponibilidad de recursos humanos, medicamentos y equipo. Es importante mencionar también, se debe agregar el elemento cultural, que se traduce en la capacidad de la oferta institucional para entender y considerar seriamente las distintas expresiones de la culturales de la Población bajo cobertura.

Considerando el argumento anterior, se debe decir que en términos del acceso y resultados de los procesos de protección de la salud, la desigualdad existe en detrimento de la

población con menores ingresos y con mayor impacto en los grupos en situación de vulnerabilidad, incluidos según la declaración de Viena de 1993, a los pueblos indígenas, a las personas con discapacidad, a la población migrante y sus familias, a las personas privadas de libertad, a las mujeres, niñez, juventud, personas adultas mayores y a las personas de la diversidad sexual.

De manera general se debe decir que las sociedades que son capaces de garantizar, con calidad la protección de la salud de la población, son las que han alcanzado los más altos niveles de desarrollo humano, tanto de forma individual como de forma colectiva. (Fajardo, Gutierrez, & García, 2015)

El Proyecto Desigualdad Social en Honduras, en el Eje de Salud, bajo la coordinación de la Dirección de Investigación Científica y Posgrado - DICYP, de la UNAH, presenta los resultados del esfuerzo de investigación documental en el tema en referencia, en el que incluye la contextualización de la equidad en salud, la cobertura universal de salud y las reformas del sector salud en Honduras.

2. Resultados

La protección de la salud de la población está determinada por la garantía de acceso universal. Al respecto, Ruelas (2011) considera que “la calidad en abstracto, sin tener acceso, es un absurdo y que el acceso, sin calidad, es una falta de ética”. De igual forma es importante indicar que uno de los aspectos que más afectan los esfuerzos para la protección de la salud es la falta de equidad causada por factores de tipo geográfico determinado por la distancia entre la unidad prestadora de servicios y las personas bajo cobertura institucional. Un segundo elemento es el factor económico, traducido en la disponibilidad de fondos de parte de la población para cubrir gastos para llegar y recibir la atención. También está el factor institucional relacionado con la infraestructura, horarios de atención, disponibilidad de recursos humanos, medicamentos y equipo. Además de estos está también el elemento cultural; la capacidad de la oferta institucional para entender y considerar seriamente las distintas expresiones de la cultura de la población bajo cobertura.

Considerando el argumento anterior, se debe decir que en términos del acceso y resultados de los procesos de protección de la salud, la desigualdad existe en detrimento de la población con menores ingresos y con mayor impacto en los grupos en situación de vulnerabilidad con un enfoque de derechos humanos; incluidos en la declaración de Viena de

1993, tal como los pueblos indígenas, personas con discapacidad, población migrante y sus familias, personas privadas de libertad, mujeres, niñez, juventud, personas adultas mayores y a las personas de la diversidad sexual quienes demandan de una atención adecuada, integral y diferenciada. (ONU, 1993) De manera general se debe decir que las sociedades que son capaces de garantizar, con calidad la protección de la salud de la población, son las que han alcanzado los más altos niveles de desarrollo humano, tanto de forma individual como de forma colectiva. (Fajardo, Gutierrez, & García, 2015).

3. Contextualización del tema sobre equidad en salud y desigualdades social.

La equidad se basa en la premisa de que “idealmente todos deben tener la oportunidad justa de lograr su pleno potencial en salud” las inequidades en salud se refieren a las diferencias en la salud que son sistemáticas, evitables e injustas” (UNICEF, 2016)

Para junio de 2016 el 60.9% de los hogares hondureños se encontraban en condición de pobreza, ya que sus ingresos están por debajo del costo de una canasta básica de consumo que incluye alimentos y otros bienes y servicios. Aunque la pobreza es más grave en el área rural, también en el área urbana alcanza a más de la mitad de los hogares (59.4% urbano y 62.9% rural). (INE, 2017)

Se reconoce, en consecuencia, que las condiciones sociales en las que la gente nace, vive y trabaja determinan directamente el nivel de salud de la población, según la Organización Mundial de la Salud. En los países más pobres no todos tienen acceso al sistema sanitario ni a medicamentos. Adicionalmente, esto se halla asociado a la desnutrición, un mal que afecta a 146 millones de niños en el mundo. La falta de recursos económicos priva no sólo del alimento, sino también de la educación necesaria para alimentarse de forma correcta. (OPS/OMS, www.who.int, 2016)

Es importante destacar que la calidad en la atención en la salud se ha transformado en un requisito fundamental de todo servicio sanitario. A pesar del extraordinario desarrollo científico-tecnológico logrado en las últimas décadas, la complejidad de los servicios de salud ha hecho que se incrementen los errores médicos con consecuencias muy negativas en la morbilidad, mortalidad y costos de atención.

Han surgido diferentes modelos de calidad de atención en América Latina, sin embargo, estos se implementan como

procesos administrativos, gerenciales y alejados de la realidad del personal que los debe utilizar. Se entiende, entonces, que la calidad de atención debe ser percibida no sólo como un problema médico gerencial, sino como un problema moral y, como tal, sustentarse en una educación en valores que garantice la participación activa de todos los actores del sistema, siendo la excelencia, la solidaridad y el profesionalismo los valores fundamentales.

Los innumerables problemas surgidos durante las últimas décadas, derivados de la creciente complejidad del sistema de salud asociados a las mayores exigencias por parte de los enfermos y sus familiares, así como de los incrementos en los costos de atención, exigen soluciones efectivas para garantizar que los enfermos reciban los tratamientos adecuados en el momento oportuno y dentro de un marco de equidad y respeto a sus valores y derechos.

La magnitud y el incremento de los problemas que enfrenta la medicina actual se equiparan en cierta forma a la dimensión y velocidad con la que se ha desarrollado la tecnología durante las últimas décadas. Desafortunadamente, la velocidad del cambio ha sido tal que, ante las oportunidades que brindan los recursos tecnológicos, resulta difícil distinguir entre los beneficios y los problemas surgidos, y por tanto no logran captar la realidad de la situación.

Nadie duda de los beneficios de los avances de la ciencia y tecnología. Pero existen serias dudas sobre la efectividad de muchos de los tratamientos disponibles. Muchos pacientes no reciben lo que requieren en el momento en que lo necesitan. Se incrementan en forma muy importante los errores en la atención de los enfermos y con frecuencia se violentan los derechos de los pacientes y aumentan los costos de atención médica con el consecuente crecimiento de los problemas de inequidad. Ante esta realidad se han propuesto diferentes modelos para mejorar la calidad de atención médica, todos con el objetivo de resolver los problemas planteados en la medicina actual.

Durante más de 24 siglos a los médicos se les ha exigido excelencia y profesionalismo basados en principios y valores morales. Tal solicitud ha sido claramente expresada a lo largo de la historia en diferentes juramentos y códigos deontológicos, a través de los cuales las sociedades han buscado garantizar una conducta médica apegada a las más estrictas exigencias morales.

El médico debe resolver en su quehacer diario problemas que comprometen los valores más sagrados del ser humano: la

vida, la salud, la enfermedad, la felicidad y la capacidad de continuar con un proyecto de vida. De ahí que desde los inicios de la medicina occidental el médico fuera considerado un profesional, según la concepción histórica de la palabra. Según esta concepción, las profesiones, a diferencia de los oficios, poseen un tipo de responsabilidad fuerte o responsabilidad moral, mientras que los oficios tienen responsabilidad jurídica.

A esta condición profesional del médico se agrega aún hoy una connotación sagrada. “Si el enfermo no admira al médico de algún modo como a un Dios no aceptará sus prescripciones”, nos ha dicho Galeno de Pérgamo (130-210 d.c.). (d’Empaire, 2010).

Según d’Empaire, del médico siempre se ha esperado la perfección y la excelencia. Sin embargo, durante muchos siglos esta exigencia estuvo centrada en la figura del médico y en su quehacer profesional. El acto médico se llevaba a cabo dentro de un marco de relación íntima, privada, paternalista, según el cual el médico tenía la obligación de actuar y el paciente la de obedecer.

A pesar de lo anterior, con el tiempo se han dado dos grandes cambios: en primer lugar, la concepción clásica tradicional de la profesión perdió algunos de los aspectos que la caracterizaron, específicamente la inmunidad y los privilegios. “Ya nadie puede ser inmune por su condición profesional ni gozar de una moralidad especial”, dice Diego Gracia (2004, p. 276) citado por d’Empaire.

A su vez, en tan sólo pocas décadas la medicina cambió. Un extraordinario desarrollo científico tecnológico ha venido dotando al médico de innumerables recursos de diagnóstico y tratamiento. Hoy es posible tratar enfermedades que hasta hace poco tiempo no era posible hacerlo y en ocasiones ni siquiera aliviar (d’Empaire, G. 2010).

La complejidad de los nuevos sistemas exige una nueva concepción que garantice el adecuado funcionamiento y control de cada uno de los procesos que se llevan a cabo en la atención de los enfermos; en otras palabras, el establecimiento de procedimientos que avalen una adecuada calidad de atención. En la medicina de hoy, la adecuada atención del enfermo va más allá de la excelencia individual del médico que lo atiende, la calidad de atención debe incorporar todos los elementos que forman parte del complejo sistema de atención médica.

En este punto conviene decir que la excelencia del médico es

un elemento indispensable pero no suficiente para lograr una atención de calidad. La misma debe entenderse como parte de un concepto mucho más amplio, en el cual la excelencia es parte de una maquinaria que debe funcionar dentro de estándares muy estrictos, hoy conocidos como “estándares de calidad” (d’Empaire, 2010).

Si bien la excelencia y el profesionalismo han sido la tradición del médico durante muchos siglos, el concepto de calidad es un concepto mucho más reciente, relacionado con los procesos industriales de las primeras décadas del siglo XX, cuando comenzaron a establecerse parámetros para la evaluación de los productos manufacturados. Posteriormente, economistas y sociólogos comenzaron a aplicar los conceptos de calidad en la vida humana, buscando índices que permitieran evaluar la calidad de vida de las personas y las sociedades. Y desde una época aún más reciente, los conceptos de calidad han comenzado a aplicarse a los sistemas de salud (d’Empaire, 2010).

Es importante mencionar cómo el concepto de salud, a través de la historia, también ha marcado el quehacer de los y las profesionales de la salud. No solo profesional del área médica, sino de otros que hoy son parte de los equipos de atención de la salud en diversos países. Como lo menciona Muñoz (2010).

La salud es un proceso ligado al desarrollo, producto de interrelaciones entre elementos provenientes de diversas naturalezas, en que el orden social cumple un papel fundamental, donde no se puede ver al individuo enfermo (sano) como aislado. Sino como ser humano eje fundamental del desarrollo que se vincula de manera dialéctica con el estado de salud de las poblaciones, así como sus determinantes, ya que la salud corresponde a una multiplicidad de factores, no solo el ser humano biológico, sino a todo lo que tiene relación con la equidad, las condiciones y la calidad de vida. La salud es un derecho humano universal y factor clave del desarrollo. En 1966, fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Consta de un preámbulo y 31 artículos divididos en 5 partes. Dentro de los derechos económicos, sociales y culturales que reconoce el PIDESC están: el derecho a la libre determinación de los pueblos, derecho a trabajar, libre elección del empleo, derecho a fundar y afiliarse a sindicatos, libertad sindical y derecho a la huelga, derecho a la seguridad social, protección de la familia y los menores, derecho a un nivel de vida adecuado y a la mejora continua de las condiciones de existencia (alimentación, vivienda, vestido), derecho a la salud, a la

educación, a la ciencia y la cultura. En su párrafo 1 del artículo 12 define: “Toda persona tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de la salud que le permita vivir dignamente.” El derecho a la salud entraña libertades y derechos, como controlar su salud y su cuerpo, con inclusión; en cambio entre los derechos figura el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud. (CDESC/ONU, 2000)

a. Equidad

Este término se encuentra asociado a los valores de igualdad y de justicia. El concepto de equidad intenta promover la igualdad más allá de las diferencias en el sexo, la cultura, los sectores económicos a los que se pertenece, etc. Es por ello que suele ser relacionado con la justicia social ya que defiende las mismas condiciones y oportunidades para todas las personas sin distinción, solo adaptándose en los casos particulares.

Así, cualquier aspecto de la actuación gubernamental y de la economía puede afectar la vivencia de este valor. En el caso de la salud, la equidad sanitaria puede afectarse mediante la intervención de los sectores de finanzas, educación, vivienda, empleo, transporte y sanidad (OMS, 2014). Aunque la salud no sea el objetivo principal de las políticas de esos sectores, todos ellos están estrechamente vinculados con la salud y la equidad sanitaria.

La coherencia de las políticas es esencial (las políticas de las diversas secretarías y departamentos tienen que complementarse, en lugar de contradecirse mutuamente en materia de equidad sanitaria). Por ejemplo, la política comercial que fomenta activamente la producción, el comercio y el consumo de alimentos ricos en grasas y azúcares en detrimento de la fruta y las verduras está en contradicción con la política de salud.

Cabe notar que:

El contexto mundial afecta al modo en que las sociedades prosperan, pues repercute en las relaciones internacionales y en las normas y políticas nacionales. A su vez, éstas configuran la organización del funcionamiento interno de las sociedades, a escala nacional y local, propiciando la aparición de diversas formas de posición social y jerarquía, organizadas en función de los ingresos, educación, ocupación, género, raza/etnicidad y otros factores. El lugar que cada cual ocupa en la jerarquía social afecta a sus condiciones de crecimiento,

aprendizaje, vida, trabajo y envejecimiento, a su vulnerabilidad ante la mala salud y a las consecuencias de la enfermedad (s.f)(CDSS, 2005).

Sin duda, la equidad sanitaria depende de forma crucial de la capacidad de acción y decisión de las personas para afrontar y cambiar la distribución, injusta y fuertemente jerarquizada de los recursos sociales, a los que todos tienen derecho y pueden aspirar por igual. La inequidad de poder interactúa en cuatro dimensiones principales – política, económica, social, y cultural – y se manifiesta sin solución de continuidad, incluyendo o excluyendo a los grupos en diversos grados.

Visibilidad de las inequidades en salud:

Vale entender por inequidades sanitarias aquellas desigualdades evitables en materia de salud entre grupos de población de un mismo país o entre países. Esas inequidades son el resultado de desigualdades en el seno de las sociedades y entre sociedades. Las condiciones sociales y económicas y sus efectos en la vida de la población, determinan el riesgo de enfermar y las medidas que se adoptan para evitar que la población enferme, o para tratarla. Según reportes de la OMS, los beneficios del crecimiento económico registrado durante los últimos 30 años se han distribuido de modo desigual. Así, en 1986, los países más ricos que albergaban un 10% de la población del mundo tenían un ingreso nacional bruto que multiplicaba por 60 el de los países más pobres, que albergaban un 10% de la población del mundo; ya para 2005 lo multiplicaba por 122.

Los más pobres entre los pobres en todo el mundo, son también los que tienen peor salud. Dentro de los países, los datos muestran que en general cuanto más baja es la situación socioeconómica de una persona, peor salud tiene. Existe un gradiente social de la salud que discurre desde la cúspide hasta la base del espectro socioeconómico. Se trata de un fenómeno mundial, observable en los países de ingresos altos, medianos y bajos. La existencia de un gradiente social de la salud implica que las inequidades sanitarias afectan a todos.

Por ejemplo, se si consideran las tasas de mortalidad de los menores de 5 años en función de los niveles de riqueza doméstica, se observa que, dentro de un mismo país, la relación entre el nivel socioeconómico y la salud muestra un gradiente. Se afirma entonces que “Los más pobres tienen las tasas de mortalidad de menores de 5 años más altas, y la población del segundo quintil de riqueza doméstica tiene tasas de mortalidad en su progeñe más altas que las de la

progeñe del quintil más rico” (OMS, 2014).

A pesar de que indicadores globales de salud, como la mortalidad infantil y la mortalidad general han mostrado una importante declinación en los últimos 20 años, y otros como la esperanza de vida al nacer (indicador de la disminución de la mortalidad) y la edad media de la población han experimentado notables incrementos, son cifras globales que esconden la inequidad en el acceso a los servicios básicos de salud. El doctor Fernández afirma que “No hay datos fiables de cobertura de los servicios, pero de lo que si hay conciencia en los hacedores de políticas de salud es que existen enormes inequidades” (Fernández, 2017) (2014: 25).

Hay inequidades en cuanto a la distribución socio-geográfica de los servicios, usualmente con grandes desventajas para el sector rural y el urbano marginal; la inequidad definida por género marca brechas importantes en la entrega de servicios, desde el deseo individual porque el embarazo corresponda a niño y no a niña, hasta la forma de brindar los cuidados del enfermo o enferma.

En el caso concreto de Honduras, puede señalarse la inequidad de índole étnica. Es evidente el abandono y la desprotección en que se han visto sumidos los diferentes grupos de indígenas y negros a los que, en forma ya tradicional, siempre se les ofrece mucho y se les brinda poco. Y es que no sólo se trata de si la persona llegó o no al centro de salud u hospital, sino de lo que ocurre con la prestación y entrega de la atención.

b.Desarrollo y desigualdad en salud

La crisis económica de 2008 y sus repercusiones prolongadas, las insurrecciones populares de la denominada “Primavera árabe”, los disturbios motivados por los alimentos en México y el movimiento "Occupy" figuran entre los numerosos acontecimientos que han vuelto a colocar la desigualdad en el temario de la agenda política mundial durante el segundo decenio del siglo XXI. Diversas evaluaciones han llegado a la conclusión de que, en 2015, el 1% de la población mundial concentraba en sus manos casi la mitad de la riqueza poseída por el conjunto de las familias del planeta. Asimismo, las 62 personas más ricas del mundo poseen por sí solas tantos bienes como la mitad más pobre de la humanidad. (CISC, IED, & UNESCO, 2016)

En los últimos diez años, numerosos trabajos de investigación han confirmado que algunos aspectos de la desigualdad han alcanzado niveles desconocidos en las últimas déca-

das. El informe de 2016 del Instituto de Estudios de Desarrollo y la UNESCO es, a este respecto, muy importante. La desigualdad global de los estándares de vida individuales –esto es, la desigualdad entre los individuos que son miembros del conjunto de la población humana– ha disminuido en las últimas décadas, aunque se sigue manteniendo a un nivel muy elevado. Esta tendencia positiva se debe en gran parte a la disminución de la desigualdad entre países como consecuencia del rápido crecimiento económico registrado en China e India. Al mismo tiempo, la desigualdad económica ha aumentado dentro de muchos países y esto hace que, hoy en día, la tendencia a la disminución de la desigualdad global corra el riesgo de invertirse. (CISC, IED, & UNESCO, 2016)

La interacción de múltiples factores que actúan a diversos niveles es la que origina la magnitud y el tipo de desigualdad que estamos observando en diferentes regiones y países del mundo. Entre esos factores figuran procesos que se dan a nivel mundial, por ejemplo, la financiación y los cambios estructurales de las pautas comerciales, y la reducción o ausencia de reglamentaciones nacionales que impongan limitaciones a los mercados o establezcan el acceso a los servicios de salud y la educación. Comprender las consecuencias de la desigualdad suscita una serie de cuestiones fundamentales relacionadas con la equidad y la justicia social. Las desigualdades contribuyen a privar de recursos materiales a algunas personas, pero también tienen consecuencias psicológicas e inmateriales en el bienestar general. Cada vez se dispone de más indicios de que la desigualdad afecta a todos y disminuye la eficiencia de los esfuerzos encaminados a alcanzar otros objetivos prioritarios globales. Hay un intenso debate sobre la forma que reviste la relación entre la desigualdad y el crecimiento. Trabajos de investigación recientes tienden a llegar a la conclusión de que la desigualdad puede obstaculizar el crecimiento económico y que, en cambio, una redistribución orientada hacia una mayor igualdad no constituye un obstáculo para dicho crecimiento. Una desigualdad elevada tiene también por consecuencia disminuir el impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza. De hecho, cuanto más elevado es el nivel de desigualdad, más difícil resulta reducir la pobreza. Y a la inversa, cuando el crecimiento económico va acompañado por una reducción de la desigualdad, su impacto en la reducción de la pobreza es mucho mayor. (CISC, IED, & UNESCO, 2016)

Los efectos acumulativos de la penuria y carencia de educación contribuyen a que se den desigualdades notables en el estado de salud. En las posibilidades de acceso a los servicios de atención médica y sanitaria también influyen en

las desigualdades relacionadas con el género, el estatus socioeconómico, los niveles de educación, la situación laboral y la ubicación geográfica, dando como resultado que sean las personas más marginadas las que tienen menos oportunidades de acceso a una atención médica y sanitaria de calidad.

La desigualdad de acceso a los servicios de atención médica y sanitaria puede ser una fuente de descontento social y político. Esto hace que sea necesario adoptar una noción más amplia de la salud, que integre una relación de sus determinantes sociales y tenga por objetivo explícito reducir las desigualdades en la atención médica y sanitaria. En el Plan Nacional de Salud de la Secretaría de Salud de Honduras se afirma que:

En los grupos de ingresos más bajos, las personas tienen más probabilidades de morir a causa de caídas accidentales, enfermedades respiratorias crónicas, neumonías y tuberculosis. Dentro de este estrato de bajos ingresos, ciertos grupos tienen más probabilidades que otros de sufrir una mala salud: las personas de edad avanzada, los desempleados, las mujeres solteras que mantienen a sus hijos y ciertas minorías como las comunidades indígenas y étnicas. (SESAL, 2005)

Hasta ahora no se ha hecho lo suficiente para corregir estas desigualdades. A medida que se buscan las políticas de salud que permitan confiadamente llevar un país hacia el futuro, resulta cada vez más evidente que la reducción de las desigualdades en el campo de la salud entre los grupos de ingresos altos y bajos constituye uno de los desafíos principales. De hecho, la Asamblea Mundial de la Salud (Kazajistán, 1978) abogó por la justicia social y adoptó el concepto de Salud para Todos, señalando que la base del concepto es la equidad. Puso de manifiesto, que entre los nuevos retos que resultaban más obvios desde la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud de Alma-Ata (1978), figuraba el hecho de que hay más personas que viven por debajo del umbral de pobreza y de que las brechas entre ricos y pobres estaban ampliándose en muchos países, comunidades y grupos.

Los riesgos ambientales están amenazando la equidad intergeneracional y la prisa por la globalización está produciendo beneficios desiguales que contribuyen a aumentar las inequidades entre los países. Las desigualdades en la utilización de personal calificado para atender partos son notorias según quintil de riqueza. La brecha entre las más pobres y las más ricas en Honduras es de 41%, la atención

posnatal es de 14%. Entre el periodo 2008-2014 la mayor prevalencia del retraso del crecimiento registró en el país una brecha cinco veces más alta entre los niños más pobres que en los quintiles más ricos. De igual manera el retraso del crecimiento sistemáticamente es mayor en los niños cuyas madres no tienen estudios que en los niños cuyas madres tienen educación secundaria o superior, Honduras los niños pobres sufren retraso en unos 38 puntos más que los de mejor condición económica. 24% de los recién nacidos recibieron atención en los dos días subsiguientes a su nacimiento. (UNICEF, 2016)

4. Cobertura universal en salud

El sector salud está compuesto por un sector público y un sector privado, acorde al código de salud. El primero está constituido por las Secretarías de Salud (SESAL), Gobernación y Justicia, Trabajo y Previsión social, Educación, Recursos Naturales, Planificación, Coordinación y Presupuesto, Instituto Hondureño de Seguridad Social, Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados y las municipalidades. La SESAL ejerce doble función - rector y proveedor - que cubre aproximadamente al 60% de la población hondureña y el IHSS que cubre al 18% de la población asalariada. (Bermúdez-Madriz, Sáenz, Muiser, & Acosta, 2011)

La SESAL ha implementado desde el 2005 un modelo de gestión descentralizada de los servicios basado en la asignación y transferencia de recursos a mancomunidades, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y fundaciones para financiar la gestión y provisión de salud en el primer nivel de atención. La población cubierta asciende a través de gestión descentralizada a 11150, 839 personas, cuyo financiamiento ha sido a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y fondos nacionales. En el segundo nivel se ha iniciado la descentralización con dos hospitales: Hospital de San Lorenzo y Hospital María de especialidades pediátricas e implementada la segunda fase de reordenamiento en los 28 hospitales de la red (SESAL, 2015).

La cobertura universal en salud se expresa en la conexión eficiente y eficaz entre la demanda y la oferta de servicios (promoción, prevención y atención); es la posibilidad que tienen las personas de hacer uso de los servicios cuando lo quiere (Fajardo, Gutierrez, & García, 2015). Sobre este enfoque, en Honduras las inequidades son complejas cuando se trata de las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Al respecto y en relación a la niñez, el 67.9% de la población de Honduras menor de 18 años se encuentra en situación de pobreza. En números absolutos significa que 2.4 millones de

niñas, niños y adolescentes no pueden acceder a alguno(s) de sus derechos básicos de nutrición, agua potable, servicios sanitarios aceptables, salud, vivienda, educación o información. El 29.2%, o sea, más de un millón de menores, se encuentra en la pobreza extrema sin poder cubrir las necesidades nutricionales ni acceder a la canasta básica (CEPAL y UNICEF, 2008-2009).

El 48.9% de los niños y niñas se enfrenta a privaciones vinculadas a condiciones inadecuadas de vivienda. El país refleja una situación muy grave de desnutrición crónica (baja talla o altura para la edad, en niñas y niños de cero a cuatro años) de 34.5% por encima del promedio de Latinoamérica y el Caribe (17.9%). Uno de cada tres menores vive en hogares con deficiencias de acceso a saneamiento y el 15.2% se ve afectado por la falta de acceso y calidad del agua. Estas carencias se relacionan directamente con la morbilidad, desnutrición y mortalidad infantil.

Entre los problemas de salud que afectan a la infancia, destaca la elevada tasa de embarazos en niñas y adolescentes, reduciendo sus oportunidades futuras de estudio o formación laboral. El 22% de las adolescentes de 15 a 19 años de edad alguna vez estuvo embarazada, bien sea porque ya son madres (17%) o están gestando por primera vez (4%) (ENDESA, 2011). El abuso sexual en edades tempranas, la violencia familiar y la persistencia en la falta de servicios de salud reproductiva y de información y educación oportuna inciden en la maternidad adolescente y aumentan el riesgo de mortalidad materna y de abortos inseguros.

Con relación a las mujeres, para el 2012, el grupo de edad con mayor número de casos de VIH asintomático corresponde al grupo etario comprendido entre los 25 y 29 años de edad. El porcentaje de mujeres que sufrieron violencia en los últimos 12 meses fue de 12.3%, porcentaje superior al 10.7% registrado en la Encuesta Nacional de Salud Familiar o ENESF-2001. El grupo más afectado correspondió a mujeres de 40 a 44 años (21%) y el de menor incidencia es el de 15 a 19 años (9%) y el Sistema Nacional de Salud aún registra serias deficiencias en los servicios de consejería y a esta situación se debe agregar que no se cuenta con lugares de refugio para mujeres en riesgo de violencia extrema. Según funcionarias de la Secretaría de Derechos Humanos, las mujeres trabajadoras sexuales se quejan constantemente del mal trato y de falta de atención integral por parte de las unidades de salud. Por otro lado, en los servicios de salud, no se dispone de protocolos de atención para las personas de la diversidad sexual. De igual manera las y los privados de libertad no disponen en los centros penitenciarios de servicios

de atención integral por falta de clínicas y en los centros en donde existen, no se dispone de recursos humanos, equipo y medicamentos suficientes.

En los casos de las personas con discapacidad, los servicios de salud carecen de rampas para la libre circulación de usuarios de sillas de rueda y de bastón de apoyo y en los casos de las personas sordas, no se cuenta con el personal que pueda comunicarse en lenguaje de señas. A estas deficiencias se debe agregar la falta de especialistas para la atención de enfermedades propias de este sector. Similar situación enfrentan las personas adultas mayores, de las que de 735,000 sólo el 1% tiene pensiones; esto hace que la población adulta mayor sea más vulnerable. El sistema de seguridad social está basado en el enfoque de reparto y opera a través de diversas instituciones; las que se han organizado en función de los diferentes grupos de población que atienden.

Con relación a los pueblos indígenas y afro hondureños, se observa que en la mayoría de los casos padecen enfermedades relacionadas con las condiciones de pobreza en las que sobreviven; entre estas; la malaria, tuberculosis, neumonías, el mal de Chagas y la Leishmaniasis. La protección de la salud de las comunidades culturalmente diferenciadas, se desarrolla en constante choque entre la oferta que brinda el Estado y el modelo de salud ancestral. (SJDH, 2013) Esta situación plantea la necesidad de fortalecer o transformar la organización y la gestión de los servicios de salud mediante el desarrollo de modelos de atención centrados en las necesidades de las personas y las comunidades, el aumento de la capacidad resolutive del primer nivel, articulado en Redes Integradas de Servicios de Salud (RISS) y basado en la estrategia de atención primaria de salud. De esta manera, es fundamental identificar las inequidades en salud entre grupos poblacionales a través del análisis pormenorizado de la situación de salud, encuestas e investigaciones específicas y profundizar en sus determinantes. Para esto se requiere de sistemas sólidos de información tal como se señala en la línea estratégica 2 de la Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud. (OPS/OMS, 2014)

5. Política global y nacional para el cambio

Es un imperativo avanzar en la definición de los servicios de salud integrales, de calidad, universales y de ampliación progresiva de acuerdo con las necesidades y prioridades de salud, la capacidad del sistema y el contexto nacional. Estos servicios de salud, integrales y de calidad, son importantes a

fin de promover el derecho a la salud donde sea nacionalmente reconocido y el derecho al goce del grado máximo de salud que se pueda lograr. Por consiguiente, estos servicios deben extenderse a todas las personas sin diferencias en la calidad y sin distinción de su condición económica y social. Además, la definición de estos servicios debe considerar las necesidades diferenciadas e insatisfechas de todas las personas y prestar atención a las necesidades específicas de los grupos en situación de vulnerabilidad. Ello demanda incrementar la inversión en el primer nivel de atención según corresponda, a fin de mejorar la capacidad resolutive, aumentar el acceso y ampliar progresivamente la oferta de servicios para cubrir de manera oportuna las necesidades de salud insatisfechas en conformidad con los servicios que deben ser accesibles a todos para el logro del acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud.

En consecuencia, es necesario ampliar las opciones de empleo, especialmente en el primer nivel de atención con incentivos y condiciones laborales atractivas, particularmente en áreas subatendidas; estructurar o consolidar equipos multiprofesionales colaborativos de salud y fortalecer la capacidad resolutive con acceso a la información de salud y a servicios de telesalud (incluida la telemedicina). Adicionalmente, fortalecer los perfiles profesionales y técnicos de los recursos humanos para la salud o introducir nuevos perfiles en coherencia con la transformación o fortalecimiento del modelo de atención que será implementado para el logro del acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud. (OPS/OMS, 2014) El diseño de servicios de salud integrales y de calidad, debe incluir evaluación de tecnologías de salud según sea necesario. Se requieren mecanismos de participación social y transparencia en las diferentes fases del proceso y el acompañamiento de guías de prácticas asistenciales en red que permitan disminuir la variabilidad, desintegración de la práctica clínica y falta de coherencia entre necesidades y decisiones e inversión asegurando así la calidad técnica, efectividad y continuidad de la atención.

Para ello se debe facilitar el empoderamiento de las personas y de las comunidades para que tengan un mayor conocimiento acerca de su situación de salud, sus derechos y obligaciones para la toma de decisiones informadas de acuerdo a su contexto a través de la implementación de mecanismos formales de participación y de programas de promoción, prevención y educación relativos a la salud. La participación de las personas y las comunidades puede fortalecer procesos sólidos de formulación de políticas relacionadas con el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud. Es importante reconocer la importancia particular en torno a

la contribución y el valor de la prestación de servicios de cuidado a personas enfermas, discapacitadas y adultos(as) mayores que no pueden valerse por sí mismos en los hogares, que realizan principalmente las mujeres y sin remuneración. Esta situación se agudiza por el envejecimiento de la población en la región y el país y la creciente prevalencia de enfermedades crónicas y degenerativas. Se identifica así la necesidad de la valoración y medición del trabajo no remunerado en salud dentro del hogar con un abordaje multisectorial y profundizará la atención de las necesidades específicas de salud. Por lo mismo no puede ignorar la contribución y el valor del trabajo no remunerado en el cuidado de la salud.

De hecho, la Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud de la OMS contiene cuatro líneas estratégicas que deben ser abordadas de manera holística, aunque adaptando los énfasis a las realidades y tiempos políticos propios de cada país. Las líneas contenidas en la Estrategia son:

- Ampliar el acceso equitativo a servicios de salud integrales, de calidad, centrados en las personas y las comunidades
- Fortalecer la rectoría y la gobernanza
- Aumentar y mejorar el financiamiento con equidad y eficiencia, y avanzar hacia la eliminación del pago directo que se convierte en barrera para el acceso en el momento de la prestación de servicios
- Fortalecer la coordinación multisectorial para abordar los determinantes sociales de la salud que garanticen la sostenibilidad de la cobertura universal. (OPS/OMS, 2014)

En el caso de Honduras es importante decir que ha mostrado un compromiso importante con el avance hacia el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud. Los cambios a nivel organizativos a nivel de los programas prioritarios de la Secretaría de Salud, la reorganización del Seguro Social, la presentación de la nueva Ley de Protección Social, son algunas de las expresiones de esta voluntad. Parte significativa de este avance ha sido la Consulta Nacional de Cobertura Universal de Salud en Honduras, que se realizó el 23 de julio de 2014, en la que participaron más de 70 actores del sector representando a las entidades más relevantes de salud en el país.

En este marco, la Organización Mundial de Salud está apoyando a la Secretaría de Salud en la definición de una hoja de ruta para el avance hacia el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud. Esta hoja de ruta se concibe como una guía que ordena las acciones para avanzar en cada una de las líneas estratégicas de la resolución de

OPS/OMS mencionadas anteriormente. De este modo, se ha programado una misión que constituye una primera fase en este proceso y que implica la identificación de los elementos clave y las recomendaciones para el caso de Honduras. (OPS/OMS, 2014)

a. Antecedentes y trayectoria de la reforma en salud

El Estado Hondureño desde 1955 a 1962 ha venido trabajando en las reformas del estado a través de la Secretaría de Gobernación, Justicia, Sanidad y Beneficencia. Luego creó la Secretaría de Salud Pública y Asistencia, formación sistemática de los recursos humanos en Salud Pública, manuales de normas y procedimientos de los establecimientos de salud, la creación del IHSS con duplicación de acciones que todavía continúan, así como con la creación del PANI, que genera fondos para la atención materno infantil.

De 1972 a 1978 la cobertura se extendió creándose la Dirección General para unificar conceptual y funcionalmente la red de servicios. Así se amplió la cobertura de servicios con la participación comunitaria. Se inició la formación de técnicos en laboratorio, anestesia y rayos X. Décadas después, se creó el Hospital Mario Catarino Rivas. En los años 90 se dio el Programa de Modernización del Estado, con lo cual se produjo el Proceso Nacional de Acceso que incluía la readecuación de las redes locales de salud, control social de la gestión y desarrollo del recurso humano.

Dentro del Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN) y la Estrategia de Reducción de Pobreza (ERP) se definió la reforma del sector salud como prioridad. Desde los años 2000 el Plan de Gobierno contempló la Reforma del Sector Salud que incluye la extensión de cobertura, la departamentalización, las experiencias con modelos descentralizados. Estos tienen de marco de referencia el Plan Nacional de Salud 2021, así como la Política Nacional de Salud 2006-2010 y el Plan Nacional de Salud 2010-2014.

Debe decirse que la década de los noventa marcó, a nivel mundial, el comienzo de una nueva etapa en la relación entre las sociedades y los Estados donde comenzaron a predominar los incentivos de mercado y las tendencias a la globalización de las diversas esferas de la vida política, económica y social. Desde entonces, muchos países, Honduras entre ellos, han estado trabajando en un proceso bajo el marco general de actividades específicas del sector salud, afectadas por reformas más amplias del sector público, las cuales han apuntado a una combinación de cambios en los mecanismos administrativos, financieros y de la prestación de

servicios.

Particularmente, en el año 1992 se creó, mediante acuerdo 16-92, y como parte de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, la denominada subcomisión de salud. En las consideraciones que la formalizaron, se consignó que era prioridad del Programa de Modernización del Estado el mejoramiento sustancial de los servicios de salud y que priorizaría fundamentalmente la población económicamente más deprimida.

Así, durante casi toda la década de los 90, la estrategia que fue planteada para impulsar el cambio en el sector salud proponía expresamente:

- Mejorar la capacidad reguladora, presupuestaria y de elaboración de políticas, para llevar a cabo las funciones básicas relacionadas con el aseguramiento y garantía de la calidad de los servicios de salud y la asignación apropiada de los recursos.
- Fortalecer la Secretaría de Salud y el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), para encabezar la implementación de nuevos modelos de servicios de salud globales.
- Fortalecer financieramente al IHSS y mejorar su organización interna, para desarrollar una nueva institución capaz de lograr sus objetivos sociales.
- Reestructurar la red de proveedores públicos y privados para reducir la duplicidad de acciones, aumentar el uso de activos existentes y desarrollar sistemas innovadores para la provisión y gestión de los servicios de salud.
- Fortalecer los sistemas de información claves en el sector.
- Reorganizar la Secretaría de Salud e IHSS.
- Promover y mejorar el acceso a los servicios de salud
- Apoyar la sistematización de las experiencias y la divulgación de las mismas. (SESAL, 2009)

Durante este período fue puesto en ejecución del Proceso Nacional de Acceso, el cual se desarrolló en función de tres estrategias básicas: la readecuación de las redes locales de salud, el control social de la gestión, el desarrollo y transformación cualitativa de los recursos humanos, con la generación de experiencias en cada uno de esos campos. En 1999 resultado de los daños causados por el huracán Mitch, se formuló y puso en ejecución, con apoyo de la cooperación internacional, un Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN). Por lo que acciones y actividades de compensación social aparecieron en el marco de la Estrategia de Reducción de Pobreza (ERP) como un componente orientado a la promoción del desarrollo humano sostenible y la reivindicación de los derechos a la salud,

vivienda, seguridad y otros. Dicha estrategia estableció como metas mejorar la salud de la población hondureña; responder a las expectativas legítimas de la población; proveer protección financiera contra los costos en salud; avanzar hacia el aseguramiento universal; asegurar la equidad en la distribución de las aportaciones financieras y en la atención; facilitar la participación activa de todos los involucrados en la gestión de la salud como un producto social. (SESAL, 2009)

Dentro del marco de ERP, se elabora el Plan de Gobierno en el Sector Salud 2002-2006, cuyos objetivos fueron mejorar las condiciones sanitarias básicas y la prestación de servicios de salud. Contemplando dos pilares fundamentales tales como, la reforma del sector y la extensión de la cobertura en la prestación de servicios. En su implementación se pusieron en marcha un conjunto de iniciativas fragmentadas, pudiéndose categorizar a las principales en cuatro grandes grupos: desarrollo institucional de la Secretaría de Salud, desarrollo institucional del Instituto Hondureño de Seguridad Social (que incluyó la separación de sus funciones básicas), mejora en la gestión hospitalaria y extensión de la cobertura. El desarrollo institucional enunciado se orientaba a la transformación de la entidad rectora y financiadora del sector de los servicios de salud. Lo cual implicaba: separación de las funciones de financiamiento y de provisión, y en materia de provisión de servicios, la modernización y autonomía de la red de atención. (SESAL, 2009).

6. Avances hacia el acceso y cobertura de la salud de la población hondureña.

a. Políticas y planes de salud

El Plan Nacional de Salud 2021 es un plan a largo plazo que describe con precisión los objetivos a alcanzar y las metas necesarias para mejorar la salud, la calidad de vida y el bienestar de la población. El Plan se ha elaborado con un enfoque sectorial e integral con énfasis en: a) El dimensionamiento de un nuevo modelo de sistema de salud; b) un nuevo modelo de atención con énfasis en la promoción y protección de la salud y prevención de la enfermedad y en la potenciación de los hábitos de vida y entornos saludables; y c) la equidad, calidad, participación social, aseguramiento y sostenibilidad financiera del sistema. Para su implementación requiere de la elaboración y ejecución de planes quinquenales y presupuestos plurianuales que se articulen para el alcance de los objetivos y metas; bajo un proceso participativo de la sociedad civil y la cooperación externa, que incluya procesos de monitoreo y evaluación referidos en especial a la gestión por resultados y la corresponsabilidad y coloque a disposición de

los tomadores de decisiones, información confiable y oportuna sobre la situación de salud. (SESAL, 2005)

La propuesta estratégica es, desde entonces: organizar una estructura funcional para el monitoreo y evaluación del Plan Nacional de Salud 2021 y los Planes Quinquenales, la cual, tiene como funciones: a) el diseño y construcción del sistema de monitoreo y evaluación del Plan y los planes quinquenales; b) el seguimiento, evaluación y análisis de los indicadores y elaboración de informes; c) la propuesta de cambios en el proceso de implementación y ejecución de los planes; d) apoyar técnicamente a las instituciones y unidades ejecutoras en el proceso de seguimiento y evaluación; e) coordinar la organización de reuniones para la monitoreo del Plan Nacional y los planes quinquenales. (SESAL, 2005)

b. Distribución de los recursos en salud

De acuerdo con la definición de la Secretaría de Salud:

El Sistema de Salud comprende todas las organizaciones, instituciones y recursos dirigidos a la realización de acciones cuyo propósito principal es el mejoramiento de la salud, a saber: el gobierno, profesionales, población, agentes financieros, organizaciones comunitarias y locales y proveedores de servicios; por lo que el Sistema de Salud hondureño está constituido por el sector público, compuesto por la Secretaría de Salud y el IHSS, y el sector no público o privado, con y sin fines de lucro. (SESAL, 2009)

Aunque la Constitución de la República le otorga el rol rector del sector a la Secretaría de Salud, la falta de separación de las funciones de rectoría y de provisión de servicios, ha contribuido a que el actual sistema de salud hondureño sea fraccionado, desintegrado, débilmente regulado y, como consecuencia, presente alto riesgo de subsidio cruzado, duplicidad de esfuerzos, acciones y gastos. Asimismo, la gestión de los servicios de salud es centralizada y con muy poca coordinación e integración entre los distintos subsistemas y niveles. (SESAL, 2005)

El modelo de atención sigue casi exclusivamente enfocado a la atención del daño y la enfermedad con acciones muy poco costo-efectivas, causando con ello un gasto creciente en actividades curativas a expensas de la promoción y producción social de la salud. En la actualidad no se cuenta con un sistema de salud integrado, ya que la provisión de servicios hospitalarios y ambulatorios está a cargo tanto de la Secretaría de Salud, que presta servicios a la población no asegurada y en su mayoría de escasos recursos económicos, como del IHSS, que atiende a la población asegurada; general-

mente, ambas instituciones se concentran en los mismos espacios geográficos del país, y además con escasa o nula articulación. Una de las iniciativas adoptadas para incorporar a los niveles locales y a la sociedad civil en la toma de decisiones para la solución de sus problemas de salud ha sido la operativización de la reforma a través del proceso de descentralización.

En 2004 se crearon 20 regiones de salud, de las cuales 18 corresponden a la división política administrativa del país, y dos a las regiones metropolitanas de Tegucigalpa y San Pedro Sula. Otra iniciativa, enmarcada en el proceso de reforma, ha sido la dotación de autonomía en la gestión, articulada mediante acuerdos o compromisos de gestión en el sector público y contratos con el sector no público con el objetivo de extender la cobertura. Para tal propósito, se fijan parámetros de producción, criterios de calidad, incentivos y se ajusta la financiación de acuerdo con el costo real del servicio producido. Consecuentemente, se han desarrollado sistemas de información financiera, de costos y de producción asistencial. Los servicios se proporcionan a través de terceros proveedores y el Estado garantiza el pago, mientras que la Secretaría de Salud funge su rol rector garantizando la calidad de los servicios recibidos por la comunidad. (SESAL, 2005)

c. Gasto público en salud

El gasto de la Secretaría de Salud en relación con el gasto público del Gobierno, muestra una tendencia creciente entre los años 2006-2010 de 12.32% a 13.87% entre ambos. (SESAL, 2014) (Ver Tabla No. 1)

La salud se financia a través de tres tipos de fuentes de financiamiento: fondos públicos, privados y el resto del mundo. Cada tipo de fondo está conformada por diversas instituciones o entidades que son aquellas que proporcionan los fondos a los agentes de financiamiento del sistema de salud:

fondos públicos: provienen de impuestos generales, donaciones, prestamos, y fondos propios, los cuales se destinan a los agentes de financiamientos de carácter público que son las instituciones o entidades que canalizan los fondos proporcionados por las fuentes de financiamiento y que hacen uso de dichos fondos para pagar o comprar bienes y servicios de salud.

Fondos privados: provienen de fondos de naturaleza privada que comprenden: fondos de empleadores: son aquellos que

Tabla No.1

Evolución del gasto de la Secretaría de Salud. 2006 - 2010					
Indicadores en salud	2006	2007	2008	2009	2010
Gasto total público del Gobierno	41,760.90	50,211.90	63,263.60	70,970.50	68,902.20
Gasto total de la Secretaría de Salud	5,144.70	6,103.60	7,202.10	9,382.50	9,554.70
Gasto de la Secretaría de Salud como porcentaje del gasto total del Gobierno	12.32	12.16	11.38	13.22	13.87
Gasto per cápita de la Secretaría de Salud	698.34	809.83	934.51	1,191.19	1,187.52
Población	7367,021	7536,952	7706,907	7876,662	80045,990

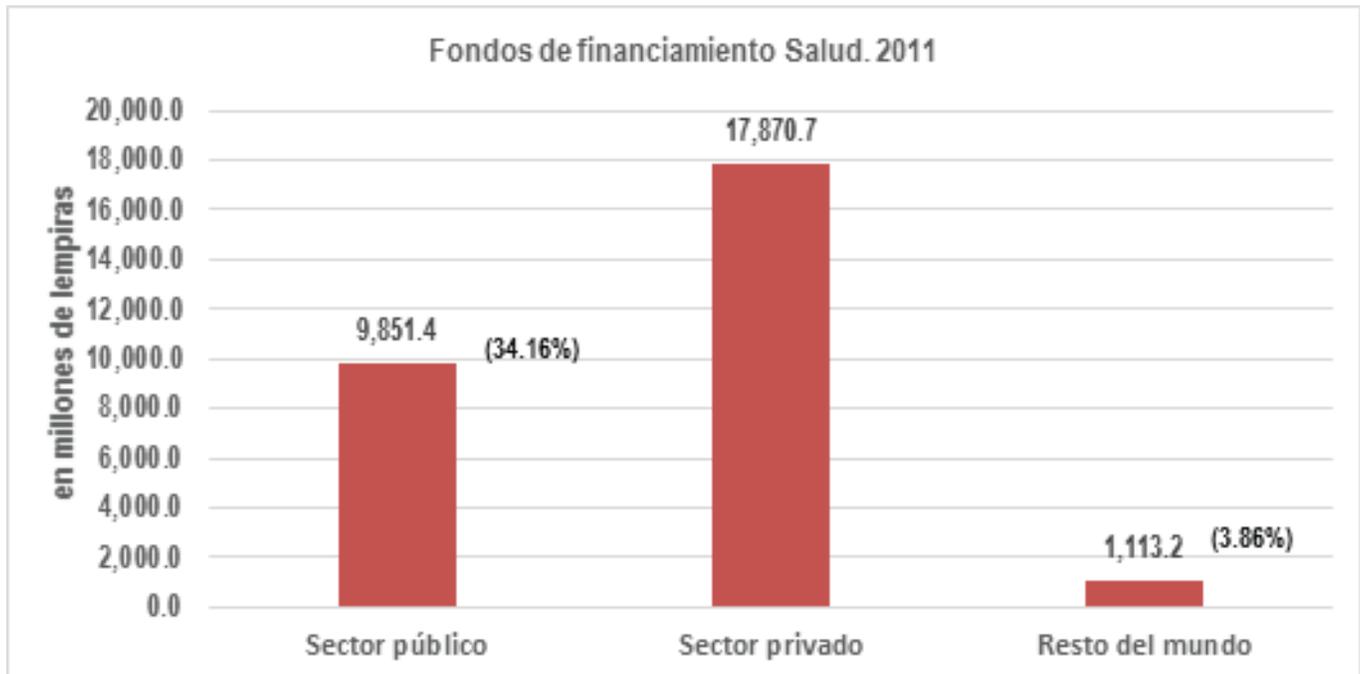
Fuente: SESAL. Estudio del gasto y financiamiento en Salud. 2014

financian los bienes y servicios del seguro social. Los empleadores pueden ser de carácter público o privado. Fondos de los hogares: son aquellos que aportan recursos al seguro social. A los seguros privados y los pagos directos de los hogares por bienes y servicios de salud consumidos. Fondos de las Instituciones Sin Fines de Lucro (ISFL) que sirven a los hogares: financian el consumo de bienes y servicios prestados a través de agentes de carácter público, de carácter privado y por las propias ISFL. Otros fondos privados: integra aportaciones de personas físicas y jurídicas nacionales en

forma de fondos o aportaciones en especie monetizadas.

Resto del mundo: incluye las unidades instituciones no residentes que emprenden transacciones con las unidades residentes, tienen vínculos económicos con estas y aportan fondos para el financiamiento de la salud. El total de financiamiento en 2011, fue de 28,835.4 millones de lempiras, (de los cuales el 34.16% corresponde a fondos públicos (9851.4 millones), el 61.97% a fondos privados (17,870.7 millones) y el 3.86% al resto del mundo (1,113.2 millones). (SESAL, 2014) (Ver Gráfico No. 1) (Ver Tabla No. 2)

Gráfico No. 1



Fuente: SESAL. Estudio de gasto y financiamiento en salud. 2014

Tabla No. 2 Agentes de financiamiento según tipo de sector. 2011 (En millones de lempiras)

Código	Tipo de participante	Valores	Estructura porcentual
HF.1 SECTOR PÚBLICO			
HF.I.I.	Administraciones públicas excluidas las administraciones de la seguridad social	L. 10,923.60	77%
HF.I.I.I	Administración Central	L. 10,378.90	95.01%
HF.I.I.I.I	Secretaria de Salud	L. 10,072.00	97.04%
HF.I.I.I.I.I	Nivel Central	L. 1,639.50	15.80%
HF.I.I.I.I.2	Regiones Sanitarias	L. 3,133.00	30.19%
HF.I.I.I.I.3	Hospitales	L. 5,299.40	51.06%
HF.I.I.I.2	Otras Secretarías	L. 306.80	2.96%
HF.I.I.2	Administración descentralizada	L. 376.10	3.44%
HF.I.I.2.1	Administración descentralizada	L. 376.10	3.44%
HF.I.I.3	Administración local	L. 168.50	1.54%
HF.I.I.3.1	Municipalidades	L. 88.20	52.34%
HF.I.I.3.2	Mancomunidades	L. 80.20	47.60%
HF.I.2	Administración de la Seguridad Social	L. 3,233.70	22.84%
	TOTAL, AGENTES PÚBLICOS	L. 14,157.30	49.32%
HF.2 SECTOR PRIVADO			
HF.2.2	Empresas de seguros privados	L. 882.50	6.07%
HF.2.3	Pagos directos de los hogares	L. 13,280.20	91.29%
HF.2.4	Instituciones Sin Fines de Lucro	L. 385.20	2.65%
	TOTAL, AGENTES PRIVADO	L. 14,547.90	50.68%
HF.3 RESTO DEL MUNDO			
Hf.3	Resto del mundo	L. 130.1	0.45%
	TOTAL, DE FINANCIAMIENTO	L. 28,705.20	100%

Fuente: SESAL. Estudio de gasto y financiamiento en salud. 2014

En lo referente al sector público el monto total del presupuesto para el año 2005 fue de 6,702.7 millones de lempiras, que representa aproximadamente el 5% del Producto Interno Bruto (PIB), de los cuales 5,072.7 millones de lempiras (76%) corresponden a la Secretaría de Salud y 1,630.0 millones de lempiras (24%) al IHSS para el régimen de maternidad-enfermedad.

La Secretaría de Salud obtiene fondos del Tesoro Nacional (76%), de créditos externos (11%), de donaciones (9%) y recientemente de alivio de la deuda (4%). El IHSS es una institución descentralizada y administrada por una Junta Directiva cuyo financiamiento proviene de cotizaciones de tres sectores contribuyentes: a) los empleadores (7.2%), b) los trabajadores (3.5%), y c) el Estado (1%) para totalizar una aportación equivalente al 11.7% del salario del trabajador que, de acuerdo con la reforma de la Ley del Seguro Social de 2001, para efectos de tasar el monto de su cotización, tiene un techo salarial máximo de L. 4,800 mensuales. De tal manera que del 11.7% aportado por afiliado, el 8.0% se asigna al régimen de maternidad enfermedad o seguro de

salud, el 3.5% al régimen de Invalidez-Vejez-Muerte o seguro de pensiones, y el restante 0.2% al régimen de Riesgos Profesionales. (SESAL, 2005)

En 1998 el aporte de los gobiernos locales ascendió a 4.9 millones de lempiras, que se destinó principalmente al funcionamiento de los centros de salud de sus municipios.

El 40% de los recursos de la Secretaría de Salud se ha destinado a la atención hospitalaria, y 20% a la atención ambulatoria; mientras que del presupuesto del régimen de maternidad-enfermedad del IHSS, el 41% se destina para atención hospitalaria, y el 14% a atención ambulatoria. En relación al gasto per cápita, y considerando solamente los presupuestos de ambas instituciones en el 2005, correspondió aproximadamente a 957 lempiras, o sea el equivalente a 50 dólares. (SESAL, 2009) Esta inversión en salud es mayor que la de muchos países latinoamericanos, por lo que es oportuno reflexionar sobre la productividad y el desempeño del actual sistema de salud hondureño.

d. Gasto de bolsillo

De acuerdo con la OMS sobre el desempeño de los sistemas nacionales de salud, Honduras ocupa la posición 131 de 191 países en cuanto a su desempeño, lo que no guarda relación con el gasto. El 56% del gasto de salud proviene directamente del bolsillo de los hogares. La compra de medicamentos consume el 78% del gasto en salud y éste en un 76.28% proviene del bolsillo de los hogares. (OPS/OMS, 2014)

El modelo de financiamiento de la salud de Honduras, se considera uno de los más inequitativos del continente, encontrándose en la posición 178 de los 191 países estudiados; ello evidencia que las personas pobres o en peligro de empobrecer, son las que más están financiando el sistema actual por medio del pago directo de sus bolsillos. (CISC, IED, & UNESCO, 2016)

La inversión en salud que permite que los habitantes de un país usen lo menos posible los servicios curativos, parece ser la más asociada al crecimiento económico y social de un país. Por tanto, el aporte factorial del sector salud al bienestar general de una población hondureña, con características más positivas, es el llamado a evitar la ocurrencia de problemas. Por otro lado, el menos positivo, para los fines del desarrollo, es el que deja que ocurran los problemas y se limita a tratar las manifestaciones finales de los mismos. Este es uno de los grandes desafíos de la reforma del sector salud: lograr que las condiciones materiales, sociales y culturales de vida impidan el surgimiento de situaciones que impacten fuertemente en la capacidad financiera del sector público y de los hogares. La proporción de 78.4% del gasto total en cuidados curativos, muy por encima del promedio de varios países de América Latina, expresa el círculo vicioso de la inversión en salud curativa. (SESAL, 2005)

e. Reformas del sector salud

Todo país tiene como objetivo establecer un sistema de salud que tenga como razón de ser la mejora equitativa de la salud de los individuos, familias y comunidades, que responda a las exigencias legítimas de la población y sea financieramente justo. Esto significa establecer el mejor y más justo sistema de salud, en función de los recursos disponibles. Para lograr este fin, Honduras requiere de un apropiamiento de sus necesidades y prioridades en salud, alineando y armonizando tanto los recursos humanos y financieros, como también la integración ordenada de todos los actores del sector bajo nuevos modelos de gestión y relacionamiento que contribuyan al logro de las metas en salud del país.

En este contexto, Honduras ha decidido orientar la gestión en función de programas de largo plazo bajo un enfoque amplio de sector, pasando de la ejecución de proyectos aislados como lo ha venido haciendo habitualmente hasta ahora, a la ejecución de programas sectoriales e intersectoriales que promuevan el logro de los objetivos y metas en salud, todo ello en el marco del presente Plan Nacional de Salud 2021.

7. Sistema Nacional de Salud

El Sistema Nacional de Salud está integrado por el conjunto de instituciones y organizaciones que forman parte del sector público y privado y que tienen como finalidad, directa o indirecta, contribuir a mejorar la salud de las personas, las familias y las comunidades, sean éstas instituciones del Sector Salud o de otros sectores.

a. Gobernanza y gobernabilidad en el sistema nacional de salud

Los distintos actores e instituciones que conforman el sector consideran que el enfoque sectorial es la forma más adecuada para abordar y dar solución a los problemas de salud, como también para la presupuestación y ejecución eficiente de los recursos que se invierten en el sector. Con el propósito de armonizar dichos recursos, se ha dado inicio a la sistematización de un enfoque amplio del sector salud en el marco de una estrategia diseñada y consensuada de forma tripartita entre gobierno, sociedad civil y cooperantes, en el contexto de las prioridades y metas del país y bajo los principios de la gestión por resultados y de responsabilidad compartida. Para la implementación de esta estrategia sectorial, es fundamental diseñar los instrumentos de gestión que permitan implementar las políticas y las estrategias que faciliten el avance hacia esta nueva forma de relacionamiento, que comprende, entre otros:

- La implementación de las estrategias sectoriales con equidad de género
- El cumplimiento de los estándares definidos para cada estrategia
- La ejecución presupuestaria de recursos financieros nacionales y externos
- El monitoreo y la evaluación de los indicadores de resultado e impacto.

El modelo de atención integral con enfoque sectorial que se visualiza, enfatiza la promoción y protección de la salud y la atención primaria, con procesos continuos y coordinados de atención al individuo y a su ambiente, con mecanismos de

gestión desconcentrada, descentralizada y participativa; todo esto en un entorno de familia, laboral y comunitario. (SESAL, 2005) Para alcanzar la visión, la misión, los objetivos y metas, la estrategia sectorial del Sistema de Salud requiere seguir avanzando en el modelo organizacional y funcional capaz de promover e incentivar la eficiencia y la mejora de la calidad de los servicios. Dicho modelo descansa en la separación de las funciones de rectoría, de financiamiento, de aseguramiento y de provisión de servicios.

b. Garantía del derecho a la salud

El bienestar de la población es ejercido por el gobierno a través de la Secretaría de Salud, la cual es responsable de alcanzar el mejor desempeño posible del sistema de salud y proteger el interés público. Uno de los aspectos menos equitativos del actual sistema de salud es que el quintil más pobre del país es el que más paga de su bolsillo por los servicios de salud, haciendo imperativo la readecuación del sistema de financiamiento actual. (SESAL, 2005)

Basado en el principio de solidaridad, el aporte de la persona al financiamiento de la salud debe de ser acorde con su capacidad de pago, con el propósito de disponer de un fondo común que permita el aseguramiento de toda la población a un conjunto de servicios, cuyo alcance dependerá de las prioridades de salud y del financiamiento disponible. Así pues, el aseguramiento consiste en la garantía de cobertura de los servicios de salud y, en caso de necesidad, el acceso a los mismos.

La provisión de servicios de salud consiste en la atención directa a las personas, la cual puede ser de distinta naturaleza: promoción y prevención individual o colectiva, diagnóstico y tratamiento, recuperación y rehabilitación. Bajo este esquema, la Secretaría de Salud desarrolla sus capacidades para ejercer la rectoría sectorial y la regulación del sector salud, concentrando sus funciones en el diseño y desarrollo de políticas, modelos y estrategias de intervención, con énfasis en la atención primaria y en la definición de insumos técnicos indispensables para la provisión de servicios de salud. Para ello sigue fortaleciendo los sistemas de información del sector salud, priorizando el mejoramiento, en el más corto plazo posible, de las estadísticas vitales y, en particular, las de mortalidad general.

f. Modelo Nacional de Salud

Actualmente no se cuenta con un sistema de salud integrado, ya que la provisión de servicios hospitalarios y ambulatorios

está a cargo tanto de la Secretaría de Salud, que presta servicios a la población no asegurada y en su mayoría de escasos recursos económicos, como del IHSS, que atiende a la población asegurada. Generalmente, ambas instituciones se concentran en los mismos espacios geográficos del país, y además con escasa articulación. La baja productividad de los servicios de atención se debe, en parte, a que, obedeciendo a lo establecido en la Ley del Estatuto del Médico Empleado, el personal médico labora solamente seis horas diarias, en las cuales deben atender a un mínimo de 36 pacientes, y la gran mayoría de este personal atiende pacientes en el horario de 07:00 a.m. a 01:00 p.m. De tal manera que los centros asistenciales quedan prácticamente sin atención médica por la tarde, cuando se atiende solamente emergencias. En resumen, el sistema de salud funciona para favorecer la oferta y no la demanda de la población por servicios de salud oportunos y de calidad, predominando el aspecto curativo-individual sobre lo preventivo-social. Hasta el 2005, La Secretaría de Salud disponía de 28 hospitales, agrupados en los niveles Nacional, Regional y de Área; 32 Clínicas Materno Infantiles (CMI); 252 Centros de Salud con Médico y Odontólogo (CESAMO); 1058 Centros de Salud Rurales (CESAR); 4 Clínicas Periféricas de Emergencia (CLIPER), y 14 Consejerías de Familia especializadas en el manejo de la violencia intrafamiliar. (SESAL, 2005)

a. Sistema de información

Honduras no cuenta con un sistema nacional de información en salud dado que los datos que generan las distintas instituciones se reúnen siguiendo distintos criterios. El Plan Nacional de Salud 2010-2014 plantea la creación del sistema de información en salud para la integración de datos que permitan dar seguimiento a las condiciones y servicios de salud y alimentar los procesos de planeación y evaluación. Bermúdez-Madriz y otros (2011) señalan que la información que maneja la Secretaría de Salud proviene del registro rutinario de datos en las unidades de salud y no fue sino hasta el año 2000 cuando se implantó la tecnología informática para un tratamiento estadístico adecuado. Las 38 encuestas de hogares con propósitos múltiples realizadas hasta 2009 por parte del Instituto Nacional de Estadística ofrecen información sobre algunos aspectos de salud.

En 2006 se realizó la Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005-2006, cuyas bases de datos son de libre acceso. Varias instituciones llevan a cabo investigación en salud, dentro de las que se incluye la SS, el IHSS, la UNAH, la Escuela Agrícola Panamericana Zamorano, el Colegio Médico de Honduras, el Consejo Hondureño de Ciencia y

Tecnología y algunas ONG. Sin embargo, no se cuenta con una red de trabajo que facilite la interacción de los productores del conocimiento con los tomadores de decisiones.

b. Acceso a medicamentos y tecnología

El Instituto Nacional de Estadística (INE) estimó una población de 7,028,389 habitantes para 2005. De esta población, la red de servicios de la Secretaría de Salud cubrió el 60%, el IHSS un 18%, el sector privado un 5% y el restante 17%, o sea 1,194,826 habitantes no tienen acceso a ningún servicio de salud.

Como estrategia para la extensión de cobertura, la Secretaría de Salud inició en 2001 la contratación de equipos itinerantes para proveer servicios a poblaciones excluidas.

En 2005 la cobertura a través de estos equipos alcanzó a 289,701 habitantes de 1,132 comunidades remotas y sin acceso a establecimientos de salud, por medio de la provisión de un paquete de servicios básicos con énfasis en actividades de prevención y promoción de la salud, a un costo promedio de US\$ 15 por persona al año.

El total de gastos de medicamentos es de 9,804.6 millones de lempiras, que representa un 34% sobre el gasto total en salud. De este monto, el 16.72% se consume a través de agentes públicos (1,639.6 millones de lempiras), el 2.74% por la Administración de la Seguridad Social, los hogares con un 76.28% son los que financian en mayor medida los medicamento (7,478.9 millones de lempiras) y el 4.26% restante, son financiados por ISFL, otros privados y el Resto del mundo. (SESAL, 2014) (Ver gráfico No.2)

Gráfico No. 2

**Gasto en medicamentos por agente de financiamiento. 2011
(Distribución porcentual)**



Fuente: SESAL. Estudio de gasto y financiamiento en salud. 2014

c. Generación de recursos

Los fondos para financiar el sector salud son de carácter público y de carácter privado. En la actualidad se carece de información del monto del financiamiento del sector privado, el cual proviene básicamente de seguros privados de salud y

de pagos directos del bolsillo de los usuarios. En lo referente al sector público el monto total del presupuesto para el año 2015 fue de 6,702.7 millones de lempiras, que representa aproximadamente el 5% del Producto Interno Bruto, de los cuales 5,072.7 millones de lempiras (76%) corresponden a la Secretaría de Salud y 1,630.0 millones de lempiras (24%) al

IHSS, para el régimen de maternidad-enfermedad. La Secretaría de Salud obtiene fondos del Tesoro Nacional (76%), de créditos externos (11%), de donaciones (9%) y recientemente de alivio de la deuda (4%). El 40% de los recursos de la Secretaría de Salud se destina a la atención hospitalaria, y 20% a la atención ambulatoria; mientras que del presupuesto del régimen de maternidad-enfermedad del IHSS, el 41% se destina para atención hospitalaria, y el 14% a atención ambulatoria. En relación al gasto per cápita, y considerando solamente los presupuestos de ambas instituciones en el 2005, correspondió aproximadamente a 957 lempiras, o sea el equivalente a 50 dólares. (SESAL, 2005)

g. Ley marco de protección social en salud y sus reglamentos para la implementación

El Sistema de Protección Social otorga cobertura frente a las contingencias derivadas de los principales riesgos asociados al curso de la vida de las personas, a través de un modelo de estructura multipilar que provee acceso a planes y programas generadores de prestaciones y servicios que garanticen la protección. El Sistema está integrado por los regímenes siguientes:

- Régimen del Piso de Protección Social
- Régimen del Seguro de Previsión Social
- Régimen del Seguro de Atención de la Salud
- Régimen del Seguro de Riesgos Profesionales
- Régimen del Seguro de Cobertura Laboral.

Son sujetos de cobertura dentro del Sistema de Protección Social, los hondureños(as) y extranjeros(as) elegibles, que cumplan las condiciones establecidas en la normativa aplicable para acceder a las prestaciones y servicios, quienes tienen acceso a la cobertura de sus necesidades, en las diferentes etapas del curso de la vida y, conforme a los acuerdos y convenios de reciprocidad internacional que Honduras suscriba en esta materia.

Están obligados a contribuir a todos los Regímenes establecidos en el Artículo anterior, exceptuando al Régimen del Piso de Protección Social, con sus aportaciones patronales y cotizaciones individuales, según corresponda a lo establecido en la Ley del Seguro Social, sus Reglamentos y demás normativas aplicables: Los empleadores(as) y sus trabajadores(as) que devenguen un salario en dinero o en especie o de ambos géneros y que presten sus servicios a una persona natural o jurídica, independientemente del tipo de relación laboral o de servicio que los vincule y de la forma de remuneración; así como la persona jurídica independientemente de la

naturaleza económica del empleador(a), empresa o institución pública, privada o mixta que utilice sus servicios. A las aportaciones de patronos y trabajadores(as) se suman las que realice el Estado como patrono, así como las aportaciones solidarias que éste realice al Sistema de Protección Social, en su condición de Estado, para subsidiar grupos de trabajadores(as) en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Los trabajadores(as) que ejerzan una labor remunerada por su propia cuenta y que no requieran la asistencia económica del Estado, están obligados a cotizar al Sistema de Seguridad Social en las condiciones que se establezcan en la Ley del Seguro Social y los reglamentos que para tal fin se aprueben. Los(as) trabajadores(as) están obligados(as) a suministrar a los empleadores(as) y al Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), los datos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley, Ley del Seguro Social y demás normativa legal aplicable. (Congreso Nacional República Honduras, 2015)

a. Acceso equitativo a productos médicos

Con el propósito de lograr un desarrollo socioeconómico incluyente, equitativo y con vocación gradual y progresiva de universalidad, el piso de protección social (PPS) debe otorgar progresivamente, a través de instituciones públicas, privadas o mixtas, al menos los beneficios siguientes:

- Transferencias Condicionadas, en Dinero o Especie; b) Programas de Desarrollo Integral del Niño(a), con Énfasis en la Primera Infancia; c) Implementos Básicos Escolares; d) Nutrición Escolar; e) Programa de Becas y Asistencia Solidaria; y, f) Otros Beneficios Educativos, de Protección y Cuidado de Menores que se puedan establecer de conformidad a la Ley.
- Planes y Programas que promuevan la Salud Integral;
- Planes y programas que promuevan el empleo, la seguridad alimentaria y nutricional de las familias;
- Planes recreativos que promuevan la prevención, la cultura y el deporte, para el sano esparcimiento para el desarrollo integral de las familias y comunidades;
- Planes asistenciales y hogares temporales, para niños o niñas en situación de abandono o de vulnerabilidad de derechos y otros grupos poblacionales con alto grado de vulnerabilidad socioeconómica;
- Planes asistenciales y subsidios en dinero o especie, que promuevan la inclusión financiera para el arrendamiento, compra, construcción y mejora de vivienda; así como para cubrir el financiamiento de otras necesidades básicas que

permiten mejorar el patrimonio y condición socioeconómica de las familias;

- Planes asistenciales para los adultos(as) mayores, personas en situación de viudez, huérfanos(as) menores de edad y los (las) discapacitados(as) con incapacidad total y permanente, debidamente comprobados sus casos y que vivan en extrema pobreza;
- Planes asistenciales en especie que coadyuven a la realización de un sepelio digno para personas de bajos ingresos
- Creación un Fondo Nacional de Becas para estudiantes con discapacidad; y,
- Otros programas y planes esenciales para la adecuada promoción y protección social de la comunidad, que sean aprobados por el Consejo de Secretarios de Estado.

Los requisitos mínimos, coberturas y demás aspectos que cuantifican y cualifican el otorgamiento de los beneficios y servicios otorgados por el Piso de Protección Social (PPS), deben estar definidas en el marco de las leyes, reglamentos y demás normativas de carácter especial que al efecto se emitan, debiendo observar los principios de focalización, priorización y transparencia. (Congreso Nacional República Honduras, 2015)

b. Acceso a un sistema de financiación de la salud

Implica la acumulación y gestión de los recursos económicos para garantizar que el riesgo financiero de tener que pagar por la asistencia sanitaria, es soportado por todos los miembros del fondo común y no solo por las personas que se enferman.

El objetivo principal de la mancomunidad es la difusión de los riesgos financieros asociados a la necesidad de utilizar los servicios sanitarios. Para integrar un fondo mancomunado, los fondos. (Salvador & Lerma, 2014)

En este sentido, la cobertura universal de salud quiere decir que todas las personas y las comunidades tengan acceso equitativo a los servicios integrales y garantizados que necesitan a lo largo del curso de vida, con calidad y sin dificultades financieras. Para este fin se necesita:

De allí la importancia de aumentar y mejorar el financiamiento, con equidad y eficiencia y eliminando el gasto de bolsillo. Tenemos que reconocer que la atención primaria de salud es la asistencia sanitaria esencial, accesible a todos los individuos y familias de la comunidad a través de medios aceptables para ellos, y se orienta hacia los principales problemas de

salud de la comunidad prestando los servicios de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación.

h. Conclusiones

1. De acuerdo con la UNESCO, el modelo de financiamiento de la salud de Honduras se considera uno de los más inequitativos del continente. Se encuentra en la posición 178 de los 191 países estudiados; esto aun cuando el Estado de Honduras ha dado muestras de cambios en el abordaje y en la atención de la salud de la población. Estos cambios giran, básicamente, en el incremento anual en la inversión en este sector, la concepción de un nuevo modelo de salud, la disponibilidad de la Política Nacional de Salud y la implementación del Plan 2021. La Secretaría de Salud obtiene fondos del Tesoro Nacional (76%), de créditos externos (11%), de donaciones (9%) y recientemente de alivio de la deuda (4%). Es importante destacar que el 40% de los recursos de la Secretaría de Salud se destina a la atención hospitalaria y 20% a la atención ambulatoria. Mientras que del presupuesto del régimen de maternidad-enfermedad del IHSS, el 41% se destina para atención hospitalaria y el 14% a atención ambulatoria. En relación al gasto per cápita y considerando solamente los presupuestos de ambas instituciones en el 2005, correspondió aproximadamente a 957 lempiras, o sea el equivalente a 50 dólares. En la orientación de la inversión/gasto en salud, se puede observar que la mayoría de los fondos están dirigidos a la atención del daño y son escasos los esfuerzos que se están haciendo en materia de prevención.

2. De manera general se puede afirmar que la inequidad en la atención de la salud de las personas es evidente en los casos de las poblaciones vulnerables como los pueblos indígenas, personas con discapacidad, adultos mayores, diversidad sexual mujeres y niños. Este hecho está asociado a la falta de enfoques y estrategias claras en materia de interculturalidad, enfoque de atención por identidad de género, androcentrismo y en el abordaje diferenciado por tipo de discapacidad. En la mayoría de los casos las poblaciones vulnerables se sienten insatisfechas por la calidad de la atención o porque son rechazados debido a que no se brindan servicios enfocados en la diversidad.

i. Bibliografía

- Bermúdez-Madriz, J. L., Sáenz, M. d., Muiser, J., & Acosta, M. (2011). Sistema de salud de Honduras. *Salud Pública de México*, 53, 209-219.
- CDESC/ONU. (2000). El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud: observación general 14. ONU.
- CEPAL y UNICEF. (2008-2009). Pobreza infantil en América Latina y el Caribe. Honduras: UNICEF. Obtenido de <http://www.unicef.org/honduras>.
- CISC, IED, & UNESCO. (2016). Informe mundial sobre ciencias sociales 2016: afrontar el reto de las desigualdades y trazar vías hacia un mundo justo. París, Francia: UNESCO.
- Congreso Nacional República Honduras. (2015). Fe de errata Ley Marco del Sistema de Protección Social. Tegucigalpa, M.D.C.: La Gaceta, ENAG.
- d'Empaire, G. (2010). CALIDAD DE ATENCIÓN MÉDICA Y PRINCIPIOS ÉTICOS. *Acta Bioethica*, 16 (2), 124-132.
- ENDESA. (2011). Política Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia. INE.
- Fajardo, G., Gutierrez, J. P., & García, S. (2015). Acceso efectivo a los servicios de salud: operacionalizando la cobertura universal en salud. Cuernavaca, México.
- Fernández, M. (2017). www.paho.org/hon. Obtenido de [www.paho.org/hon](http://www.paho.org/hon/index.php?option=com_content&view=article&id=1155:salud-publica&Itemid=225): http://www.paho.org/hon/index.php?option=com_content&view=article&id=1155:salud-publica&Itemid=225
- INE. (marzo de 2017). www.ine.gob.hn. Obtenido de <http://www.ine.gob.hn/>: http://www.ine.gob.hn/index.php?option=com_content&view=article&id=91
- ONU. (1993). Declaración y Programa de Acción de Viena. Viena: ONU.
- OPS/OMS. (2014). Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud. Washington, USA: OPS/OMS.
- OPS/OMS. (2016). www.who.int. Obtenido de www.who.int/mediacentre: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs395/es/>
- Ruelas, B. (2011). La calidad del Sistema de Salud en un modelo universal. Simposio Internacional CONAMED, Seminario sobre Medicina y Salud UNAM; Hacia un sistema de salud con calidad, rectoría, financiamiento y provisión de servicios universales de salud. UNAM: UNAM/OPS.
- Salvador, J. C., & Lerma, M. A. (2014). Sistemas sanitarios y reformas sanitarias. Enfoque hacia la calidad. Madrid, España: Ediciones Díaz de Santos.
- SESAL. (2005). Plan Nacional de Salud 2021. Tegucigalpa, M.D.C.: SESAL.
- SESAL. (2009). Marco conceptual político y estratégico de la reforma del sector salud. Tegucigalpa, M.D.C.: SESAL.
- SESAL. (2014). Estudio de gasto y financiamiento en salud. Tegucigalpa. M.D.C.: SESAL.
- SESAL. (2015). Memoria Anual 2014. Tegucigalpa, M.D.C.: SESAL. Obtenido de <http://www.salud.gob.hn/doc/upeg/memoriaanual2014.pdf>
- SJDH. (2013). Política Pública y Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos. Tegucigalpa: SJDH.
- UNICEF. (2016). Informe sobre equidad en salud 2016: un análisis de las inequidades en salud reproductiva, materna, neonatal, de la niñez y de la adolescencia en América Latina y el Caribe para guiar la formulación de políticas. Panamá, Panamá: UNICEF, Tulane University. Obtenido de https://www.unicef.org/lac/20161205_UNICEF_LACRO_APR_Informe_sobre_equidad_en_salud_resumen.pdf
- OMS- Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud - (2005-2008), Informe final

E. EJE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

1. Introducción

Honduras es uno de los seis países más desiguales de América Latina según el último informe de la base de datos del Banco Mundial (BM) de 2015³. América Latina junto a la región africana se disputa el liderazgo en desigualdad, destaca el documento.

El Banco Mundial utilizó el coeficiente Gini⁴ para medir la desigualdad en base a dos variables absolutas: el cero (todos tienen el mismo ingreso o perfecta igualdad) y el 1 (una persona concentra todo el ingreso y el resto no tiene nada o desigualdad absoluta).

En el caso de Honduras, de sus 8,8 millones de habitantes, 66.5% de los hogares viven en pobreza y 42.6% en extrema pobreza. Estos últimos viven con apenas 2.5 dólares diarios. En términos del coeficiente Gini, la desigualdad en Honduras es de 53,7.

Esa desigualdad incide en temas claves como el acceso a la educación y a la salud. Por citar un ejemplo, en materia educativa la disparidad es tal que los niños más pobres solo acceden a cuatro años promedio de educación, en contraste con los niños de grandes recursos económicos quienes tienen 10 años y más.

Pero la desigualdad no solo aborda temas como educación y salud, pasa también por el acceso a la justicia, acceso a mercados y el acceso a la información. Todos ellos son factores que determinan, de una u otra manera, el futuro y desarrollo de una nación.

En el marco del proyecto “Desigualdades sociales y desarrollo en Honduras” que desarrolla la Dirección de Investigación Científica y Postgrados (DICYP) de la estatal Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), este informe abordará lo concerniente al “Acceso a la Información”.

El propósito es contextualizar el estado del arte de esta rama del derecho positivo conocido como el derecho de y a la información que comprende el acceso a la información pública y su situación actual en Honduras a fin de identificar sus alcances, limitaciones y propuestas para la construcción o fortalecimiento de una agenda en la materia.

Se hizo una amplia revisión jurídica de la doctrina internacional y nacional acerca del derecho y acceso a la información, su evolución en Honduras, sus vacíos, obstáculos y retrocesos que permitan ofrecer un diagnóstico de los desafíos que ello representa en términos de desigualdad y desarrollo para esta nación centroamericana.

Ese recorrido por la situación del Acceso a la Información permitió identificar los siguientes ejes temáticos a ser abordados en este documento: Marco referencial del Derecho a la Información y el Acceso a la Información; El acceso a la información en Honduras; Acceso a la Información desde los portales de transparencia de: caso del Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia; Gestión de la Información y el uso de la tecnología: El portal único del Instituto de Acceso a la Información Pública; Obstáculos y retrocesos en el acceso a la información en Honduras; Propuestas para una agenda de acceso a la información en Honduras; Agenda de investigación en temas de acceso a la información públicas; Conclusiones.

Cada uno de estos ejes comprende varios subtemas que permitirán identificar mejor la situación del Acceso a la Información, que en este caso hace una referencia particular a dos entes claves en el engranaje de la impartición de justicia como son el Ministerio Público (MP) y la Corte Suprema de Justicia (CSJ), vistos desde sus propios portales de transparencia y a la luz de algunas de sus resoluciones, que evidencian, en la práctica, el difícil camino a transitar en el país para reducir la brecha de la desigualdad más allá de los ingresos. La transparencia y la rendición de cuentas, no solo se resume al seguimiento de los fondos públicos, también al deber del Estado de garantizar el derecho de acceso a la información pública para tener una ciudadanía informada y formada que garantice una democracia participativa y una gobernabilidad incluyente que reduzca las desigualdades.

2. Marco referencial del Derecho a la Información y el Acceso a la Información.

El derecho a la libertad de expresión, es considerado por la comunidad internacional como un derecho primario y base fundamental de todos los derechos humanos. Así pues, la

³ Los seis países latinoamericanos más desiguales son: Honduras (53,7), Colombia (53,5), Brasil (52,9), Guatemala (52,4), Panamá (51,7) y Chile (50,5).

⁴ El coeficiente GINI normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, dentro de un país, pero puede usarse para medir cualquier forma de distribución desigual

primera manifestación de la vida es la expresión del pensamiento que ha sido la constructora de las ideologías y sistemas políticos que imperan en el mundo.

La libertad de expresión ha sido uno de los derechos fundamentales del hombre porque es la prolongación de la garantía individual de pensar, ejercicio sin el cual no es posible aventurar la posibilidad del desarrollo del hombre en sociedad. (Villanueva, 2002)⁵.

Los orígenes de la libertad de expresión se remontan al siglo XVIII y a medida que evolucionaba este derecho se reconoció otro complementario y fundamental: el de la Libertad de Información, mismo que el 10 de diciembre de 1948 quedó plasmado en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos donde se establece que: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. El hecho de que la libertad de información se tutele legalmente hasta 1948 tiene una explicación racional que ofrece un interesante estudio de la UNESCO. Mientras la comunicación interpersonal fue la única forma de comunicación humana, el derecho a la libertad de opinión era el único derecho a la comunicación. Más adelante, con la invención de la imprenta se añadió el derecho de expresión. Y más tarde aún, a medida que se desarrollaban los grandes medios de comunicación, el derecho a buscar, recibir e impartir información pasó a ser la preocupación principal. Desde este punto de vista, el orden de los derechos específicos enumerados en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, traza una progresión histórica: opinión, expresión, información. (Villanueva, 2002).

De esta forma, la libertad de expresión y la libertad de opinión se ven fortalecidas desde un punto de vista más amplio por la necesidad de tener una información veraz, pronta y oportuna para poder actuar de acuerdo a las necesidades e intereses de las personas y de la sociedad en general.

Ello es lo que se conoce como el Derecho de y a la Información, también denominado como el Derecho a Saber. El derecho de la información es la rama del derecho positivo

que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulen los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de expresión, opinión, de información y sus derechos accesorios a través de cualquier medio.

El derecho a la información, a su vez, se subdivide en tres aspectos:

- a) Derecho de atraerse información, consiste en la posibilidad de acceder a los archivos, registros y documentos públicos y de decidir el medio que se lee, escucha o contempla;
- b) Derecho a informar, comprende la libertad de expresión y de imprenta, el derecho a constituir sociedades y empresas informativas,
- c) Derecho a ser informado, consiste en la posibilidad de recibir información que reúna al menos cuatro cualidades: ser objetiva, veraz, oportuna y completa.

De esta necesidad de ser informados nace el Derecho de Acceso a la Información Pública que se entiende como: “La prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o ejercen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática”. (Villanueva, 2008, 116).

El derecho de acceso a la información comprende el deber de informar y el derecho a ser informado, y el derecho a solicitar y recibir información. Es el derecho fundamental de la persona a conocer la información y documentos en manos de las entidades públicas.

El acceso a la información es una herramienta clave para la participación ciudadana. Fortalece la gobernabilidad y la democracia, pues en cuanto mayor y efectiva sea el conocimiento de las personas sobre la acción pública, mayor será también su confianza en la política y en la función estatal. Mientras más informado esté un ciudadano y entre más ejerza su derecho a obtener información haciendo uso de los mecanismos que la ley le otorga, disminuye la discrecionalidad de un Estado o de un funcionario público de hacer público lo público, es decir, rendir cuentas. Por eso se dice que éste derecho contribuye a la participación ciudadana porque “se trata de un derecho activo y pasivo: Por una parte, la búsqueda de la información, y por otra, la posibilidad de todos a recibirla” (Villanueva, 2008, 113).

De esta manera, según Villanueva, el derecho de acceso a la información contribuye a:

⁵ Villanueva, Ernesto: 2002, Derecho Comparado de la información, México, Universidad Iberoamericana, segunda edición.

a) fomentar el principio de seguridad jurídica y de legitimidad democrática de un Estado de derecho, porque todos saben de antemano cuáles son las reglas del juego, qué es lo que se encuentra prohibido o permitido para ajustar su conducta a pautas razonables de previsibilidad; b) ejercer un escrutinio activo de los gobernados sobre las actividades de los servidores públicos y las empresas privadas que operan bajo concesión pública; es decir, que cumplen una función del Estado, c) promover que tanto los ciudadanos como las autoridades se encuentren en mejores condiciones para la toma de decisiones; d) reducir el rumor y a alentar las noticias confirmadas; e) un acceso equitativo con igualdad de oportunidades para participar en las más distintas actividades de la vida nacional; f) democratizar la administración pública que pasa de una organización jerárquica a una organización con dosis importantes de interactividad.

a. Orígenes del derecho de y a la información

El primer antecedente de derecho a la información y acceso a la información pública se da en Suecia en 1766⁶, cuando el partido de oposición ganó la mayoría en el parlamento y se dedicó a buscar información sobre las actividades del régimen anterior. El clérigo y parlamentario Anders Chydenius propuso y logró la aprobación de la ley “sobre Freedom of Press and the Right of Acces to Public Records Act” (la Libertad de Prensa y el Derecho de acceso a los archivos públicos) (Valladares, 2008). En 1789, surge en Francia la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que en su artículo 14 señala que: “Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración”.

En 1948, precisamente el 10 de diciembre, se aprueba la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual consagra el derecho de y a la información que es la base para el acceso a la información. El artículo 19 de la declaración indica que: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión” (ONU, 1948). De acuerdo con este artículo, la libertad de expresión comprendería tres conductas: recibir, investigar y difundir. La primera supone una actitud pasiva, mientras que las restantes una conducta activa. Otro aspecto importante es la difusión de la información sin limitaciones de fronteras y por cualquier

medio de expresión. En 1966 se aprueba en las Naciones Unidas la Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre que crea el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, mismo que entró en vigencia en marzo de 1976. En su artículo 19, el Pacto contempla el derecho a la información⁷. En 1966 se aprueba en Estados Unidos la Ley de Libertad de Información (Freedom of Information Act).

El 22 de diciembre de 1969 se aprueba el Pacto de San José conocido también como Convención Americana sobre Derechos Humanos. En su artículo 13 consigna el derecho a la información y de acceso a la información pública. (OEA, 1969). Así, a lo largo de la historia se pueden identificar cuatro olas de legislaciones en materia de derecho de acceso a la información. En la primera se identifican los 9 países pioneros⁸: Suecia (1766), Finlandia (1951), Estados Unidos (1966); Dinamarca (1970), Noruega (1970), Francia (1978), Países Bajos (1978), Australia y Nueva Zelandia (1982), Canadá (1983). La segunda oleada se produce tras el derrumbe de los regímenes autoritarios en Europa Occidental, cuyos países adoptaron leyes en los años 1990-2000. Destacan entre estos países: Hungría (1992), Ucrania (1992), Georgia (1999); Bosnia y Herzegovina (2000), Bulgaria (2000), Lituania (2000), Moldavia (2000), Eslovenia (2000), Estonia (2000); Polonia (2001), Rumania (2001).

La tercera etapa es la de los 13 países ricos y de tradición democrática que lo han hecho en el marco de la reforma y modernización administrativa. Aquí se encuentran: Japón (1999), Corea del Sur (1996), Israel (1998), Italia (1990), Holanda (1991), España (1992); Portugal (1993), Bélgica (1994), Islandia (1996), Irlanda (1997), Grecia (1999), Inglaterra (2000), Suiza (2004). El entusiasmo generado por el derecho a la información y el acceso a la información lleva a que América Latina se sume a la cuarta ola de las leyes sobre el acceso a la información. En 10 años doce países cuentan con esta normativa, resaltando entre ellos: Panamá (2002), Perú (2002), México (2002), República Dominicana (2004), Ecuador (2004), Honduras (2006), Nicaragua (2007), Guatemala (2008), Uruguay (2008), Chile (2008), El Salvador (2011), Paraguay (2014).

6 Valladares, Leo. (2008). Honduras: En camino hacia la Transparencia y el Acceso a la Información. Tegucigalpa. CNA-RETHO.

7 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

8 Canavaggio Perrine: El acceso a la Información Pública en el mundo. Un derecho emergente

b. El derecho de acceso a la información pública en la doctrina interamericana (CNA, 2015).

El contenido y alcance del derecho de acceso a la información pública ha sido ampliamente desarrollado en el Sistema Interamericano. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha reconocido que la libertad de pensamiento y de expresión comprende “no sólo el derecho y la libertad de expresar el propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”. En este sentido, la Corte Interamericana ha señalado que en el derecho de acceso a la información se “ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención Americana, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Al respecto, el sistema interamericano habla de dos aspectos del derecho de acceso a la información a considerar. Uno es el de la Transparencia Proactiva, que es la obligación de los organismos públicos de difundir y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas. El otro aspecto es el de la Transparencia Reactiva, que es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos, cualquier tipo de información y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria. En el sistema interamericano el derecho de acceso a la información pública ha sido ampliamente desarrollado y se consagra en la sentencia que emitió la Corte Interamericana de Justicia de Derechos Humanos (CorteIDH) en el caso “Claude Reyes y otros versus Chile”⁹, emitida el 19 de diciembre de 2016, en la cual condena al Estado chileno por haber violado el derecho de acceso a la información pública, contenido en el artículo 13 de la Convención Americana sobre derechos humanos. (OEA, 1969). Reyes y otros demandaron ante la CorteIDH al estado de Chile por considerar que habría violado los derechos a la libertad de expresión y a la protección judicial contemplada en los artículos 13 y 25 de la Convención Americana, al haberles negado información administrativa relacionada con el Proyecto de Explotación Forestal denominado Río Cóndor.

La sentencia de la Corte comprobó la violación y a partir de su fallo el derecho de acceso a la información pública comienza a sentar jurisprudencia en la doctrina acerca de este derecho, ya que la Corte antes en otros casos había sentado prece-

dente sobre el derecho a la información. En el caso “Claude Reyes y otros versus Chile”, la Corte identifica el derecho a la información con el derecho de acceso a la información pública. El derecho de acceso a la información fue recogido posteriormente en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992¹⁰. El derecho de acceso a la información pública siguió siendo desarrollado por el Sistema Interamericano y en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA), en especial en la resolución AG/Res.1932-XXXIII-0703 sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”, aprobada el 10 de junio de 2003. Naciones Unidas también fortaleció el derecho de acceso a la información y en 1993 al crear la oficina del Relator para la Libertad de Opinión y Expresión, cuyos relatores han expresado que el derecho a buscar información o de tener acceso a la información es uno de los elementos esenciales de la libertad de expresión. En el 2004, los Jefes de Estado y Gobierno de las Américas emitieron la Declaración de Nuevo León, en la cual se comprometen a “contar con los marcos jurídicos y normativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar a los ciudadanos el derecho de acceso a la información”. El derecho a la información y el acceso a la información también se contempla en otras declaraciones como la Declaración de Chapultepec, los Principios de Johannesburgo, los Principios de Lima, mismos que han sido tomados en cuenta por la Asamblea General de la OEA que incluso elaboró una Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información¹¹.

c. Principios Rectores del Acceso a la Información¹² :

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aprobó el 30 de diciembre de 2011 los Principios Rectores del Derecho de Acceso a la Información, a solicitud de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA). Entre sus manifestaciones, la Relatoría señala que a través del acceso a la información pública se pueden proteger derechos y prevenir abusos de parte del Estado, así como luchar contra males como la corrupción y el autoritarismo. Asimismo, la Relatoría considera que el acceso a la información es también una herramienta particularmente útil para el ejercicio informado de otros derechos como los derechos políticos o los derechos sociales

9 Caso “Claude Reyes y otros versus Chile”: http://www.oas.org/es/cidh/expression/jurisprudencia/si_decisiones_corte.asp

10 Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

11 http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_ley_modelo.asp

12 Principios Rectores del Acceso a la Información: <http://www.oas.org/es>

y económicos. Esta situación es especialmente relevante para la protección de sectores sociales marginados o excluidos, que no suelen tener a su disposición mecanismos de información sistemáticos y seguros, que les permitan conocer el alcance de sus derechos y la forma de hacerlos efectivos. Es así como la Relatoría identifica los denominados “Principios rectores del derecho de acceso a la información, siendo éstos: a) Máxima Divulgación, en el cual se ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general sometida a estrictas y limitadas excepciones, b) Obligación de publicar: Las entidades públicas deben tener la obligación de publicar la información clave, es decir, para dar vigencia en la práctica al derecho a la información y el acceso a la información pública no basta simplemente con requerir que las entidades públicas accedan a las solicitudes de información. Esto depende de que las entidades publiquen y difundan activamente categorías clave de información aun en ausencia de alguna solicitud; c) Limitación a las excepciones: el derecho de acceso a la información es la regla y el secreto, es la excepción. El derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto, sino que puede estar sujeto a limitaciones, pero estas limitaciones deben dar cumplimiento estricto a los requisitos derivados de la Convención Americana que se refiere a una verdadera excepcionalidad, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y estricta proporcionalidad; d) La transparencia tiene precedencia: Las leyes que sean inconsistentes con el principio de la transparencia máxima deben modificarse o eliminarse; e) Procesos para facilitar el acceso: Deben tramitarse las solicitudes de información de manera oportuna y justa, y debe estar disponible una revisión independiente de cualquier rechazo; f) Costos: No se debe impedir que los individuos soliciten la información mediante costos excesivos.

Las Naciones Unidas señala que el costo de acceso “no debe ser tan alto que desmotive a potenciales solicitantes, negando la intención de la misma ley”; g) Reuniones abiertas: Las sesiones de las entidades públicas deben estar abiertas al público. En este sentido, se prima el interés que la ley sobre el derecho a la información debe establecer la suposición de que toda reunión de las entidades del gobierno está abierta al público, según lo establecen las Normas de la ONU; h) Protección para denunciantes: Los individuos que proporcionen información sobre las acciones incorrectas (denunciantes) deben recibir protección cuando revelen información o denuncien acciones que pueden poner en riesgo el derecho a la información; i) De buena fe: Para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados por

este derecho actúen de buena fe, es decir, que interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública, y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional. (CIDH, 2011).

d. Restricciones o limitantes al acceso a la información.

La relatoría para la libertad de expresión de la OEA, detalla en su publicación: “El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano”¹³, las condiciones en que se pueden emitir las limitantes al acceso a la información pública a la luz de la doctrina. El principio de máxima divulgación, afirma, ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general sometida a estrictas y limitadas excepciones. De este principio se derivan las siguientes consecuencias: (1) el derecho de acceso a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información; (2) toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada; y (3) ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información. El derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto, sino que puede estar sujeto a limitaciones. Sin embargo, dichas limitaciones deben dar cumplimiento estricto a los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana, esto es: verdadera excepcionalidad, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y estricta proporcionalidad. No obstante, las excepciones no deben convertirse en la regla general; y debe entenderse, para todos los efectos, que el acceso a la información es la regla, y el secreto la excepción. Asimismo, en la legislación interna debe resultar claro que la reserva se mantendrá solamente mientras la publicación pueda efectivamente comprometer los bienes que se protegen con el secreto. En este sentido, el secreto debe tener un plazo razonable, vencido tal, el público tendrá derecho a conocer la respectiva información. En este sentido, estos son los criterios que el sistema interamericano ha identificado para las limitaciones al derecho de acceso a la información:

¹³ El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano: <http://www.oas.org/es>

- **Admisibilidad y condiciones de las limitaciones:** El Estado debe demostrar que, al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control, ha cumplido con los requisitos establecidos en la Convención Americana. En tal sentido, la resolución sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información” del Comité Jurídico Interamericano estableció que, “la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada. En criterio de la Corte Interamericana, el establecimiento de restricciones al derecho de acceso a la información bajo control del Estado, a través de la práctica de las autoridades y sin cumplimiento de los requisitos establecidos en la Convención Americana, (a) crea un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de informaciones como secretas, reservadas o confidenciales; (b) genera inseguridad jurídica respecto del ejercicio de dicho derecho; y (c) genera inseguridad jurídica sobre el alcance de las facultades estatales para restringirlo.
- **Consagración legal de las excepciones:** En primer lugar, tratándose de un derecho consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana, las limitaciones del derecho a buscar, recibir y divulgar información deben estar previa y expresamente fijadas en una ley, en tanto medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público; y su consagración debe ser lo suficientemente clara y precisa como para no conferir un nivel excesivo de discrecionalidad a los funcionarios que deciden si se divulga o no la información. De igual forma, resulta relevante el principio 6 de la resolución del Comité Jurídico Interamericano relativo a los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, que establece que, “las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser establecidas por la ley, ser claras y limitadas”.
- **Objetivos legítimos bajo la Convención Americana:** Las leyes que establecen limitaciones al derecho de acceso a la información bajo control del Estado deben responder expresamente a un objetivo permitido por la Convención Americana en el artículo 13.2. Esto es: asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás, proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas. El alcance de estos conceptos debe ser definido en forma clara y precisa, y acorde con el significado de los mismos en una sociedad democrática.
- **Necesidad y proporcionalidad de las limitaciones:** Las limitaciones impuestas al derecho de acceso a la información como toda limitación que se imponga a cualquiera de las derivaciones del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión deben ser necesarias en una sociedad democrática para satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, se debe escoger la que restrinja en menor escala el derecho protegido, y la restricción debe: (i) ser conducente para alcanzar su logro; (ii) ser proporcional al interés que la justifica; y (iii) interferir en la menor medida posible en el ejercicio efectivo del derecho. Específicamente, en relación con el requisito de proporcionalidad, la CIDH ha establecido que cualquier restricción en el acceso a la información en poder del Estado, para ser compatible con la Convención Americana, debe superar una prueba de proporcionalidad en tres pasos: (a) debe estar relacionada con uno de los objetivos legítimos que la justifican; (b) debe demostrarse que la divulgación de la información efectivamente amenaza con causar un perjuicio sustancial a ese objetivo legítimo; y (c) debe demostrarse que el perjuicio al objetivo es mayor que el interés público en contar con la información. Finalmente, el régimen de excepciones debe consagrar un plazo razonable vencido el cual la información debe poder ser consultada por el público. En este sentido, sólo podrá mantenerse la reserva mientras subsista efectivamente el riesgo cierto y objetivo de que, al revelarla, resultará afectado de manera desproporcionada uno de los bienes que el artículo 13.2 de la Convención Americana ordena proteger.
- **Deber de justificar con claridad las respuestas negativas a las peticiones de acceso a la información bajo control del Estado:** Por otra parte, en caso que exista un motivo permitido por la Convención Americana para que el Estado limite el acceso a la información bajo su poder, la persona que solicita el acceso debe recibir una respuesta fundamentada sobre la negativa que le permita conocer las razones precisas por las cuales el acceso no es posible. Según ha explicado la CIDH, si el Estado deniega el acceso a información, éste debe proveer explicaciones suficientes sobre las normas jurídicas y las razones que sustentan tal decisión, demostrando que la decisión no fue discrecional o arbitraria, para que las personas puedan determinar si tal negativa cumple con los requisitos establecidos en la Convención Americana. En este mismo sentido, la Corte Interamericana ha precisado que la negativa a proveer acceso a la información que no está fundamentada, explicando con claridad los motivos y normas en que se basa, también constituye una violación del derecho al debido proceso protegido por el artículo 8.1 de la Convención Americana, puesto que las decisiones adopta-

das por las autoridades que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente justificadas o, de lo contrario, serían decisiones arbitrarias.

- **Información reservada o secreta:** En su Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE efectuaron una formulación sintética de los requisitos que deben cumplir las limitaciones al derecho de acceso a la información, y profundizaron en algunos temas atinentes a la información “reservada” o “secreta” y las leyes que establecen tal carácter, así como los funcionarios obligados legalmente a guardar su carácter confidencial. Ahí se estableció, en términos generales: (i) que “el derecho de acceso a la información deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones cuidadosamente adaptado para proteger los intereses públicos y privados preponderantes, incluida la privacidad”. Que “las excepciones se aplicarán solamente cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información”, y que “la autoridad pública que procure denegar el acceso debe demostrar que la información está amparada por el sistema de excepciones”; (ii) que “aquéllos que soliciten información deberán tener la posibilidad de apelar cualquier denegación de divulgación de información ante un órgano independiente con plenos poderes para investigar y solucionar dichos reclamos”; y que (iii) “las autoridades nacionales deberán tomar medidas activas a fin de abordar la cultura del secretismo que todavía prevalece en muchos países dentro del sector público”, lo cual “deberá incluir el establecimiento de sanciones para aquellos que deliberadamente obstruyen el acceso a la información”, y que “también se deberán adoptar medidas para promover una amplia sensibilización pública sobre la ley de acceso a la información”.
- **En la Declaración Conjunta de 2004** se abordó también, en mayor detalle, los temas relativos a la información confidencial o reservada y a la legislación que regula el secreto. En dicha Declaración Conjunta se señaló: (i) que “se deberán tomar medidas inmediatas a fin de examinar y, en la medida necesaria, derogar o modificar la legislación que restrinja el acceso a la información a fin de que concuerde con las normas internacionales en esta área, incluyendo lo reflejado en esta Declaración Conjunta”; (ii) que “las autoridades públicas y funcionarios tienen la responsabilidad exclusiva de proteger la confidencialidad de la información secreta legítimamente bajo su control”, que “otros individuos, incluidos los periodistas y represent-

antes de la sociedad civil, no deberán estar nunca sujetos a sanciones por la publicación o ulterior divulgación de esta información, independientemente de si ha sido filtrada o no, a no ser que cometan fraude u otro delito para obtener la información”, y que “las disposiciones del derecho penal que no limitan las sanciones por la divulgación de secretos de Estado para aquellos que están oficialmente autorizados a manejar esos secretos deberán ser derogadas o modificadas”; (iii) que “cierta información puede ser legítimamente secreta por motivos de seguridad nacional o protección de otros intereses preponderantes”, “sin embargo, las leyes que regulan el secreto deberán definir con exactitud el concepto de seguridad nacional y especificar claramente los criterios que deberán utilizarse para determinar si cierta información puede o no declararse secreta, a fin de prevenir que se abuse de la clasificación ‘secreta’ para evitar la divulgación de información que es de interés público”, por lo cual “las leyes que regulan el secreto deberán especificar con claridad qué funcionarios están autorizados para clasificar documentos como secretos y también deberán establecer límites generales con respecto al período de tiempo durante el cual los documentos pueden mantenerse secretos”, e igualmente “dichas leyes deberán estar sujetas al debate público”; y (iv) finalmente, que “los denunciantes de irregularidades (whistleblowers), son aquellos individuos que dan a conocer información confidencial o secreta a pesar de que tienen la obligación oficial, o de otra índole, de mantener la confidencialidad o el secreto” –respecto de quienes se declaró que “los denunciantes que divulgan información sobre violaciones de leyes, casos graves de mala administración de los órganos públicos, una amenaza grave para la salud, la seguridad o el medio ambiente, o una violación de los derechos humanos o del derecho humanitario deberán estar protegidos frente a sanciones legales, administrativas o laborales siempre que hayan actuado de ‘buena fe’”. Siguiendo esta misma línea, en la Declaración Conjunta de 2006, los relatores para la libertad de expresión afirmaron que, “no debe atribuirse responsabilidad a los periodistas que publican información clasificada o confidencial cuando no hayan cometido acto ilícito alguno en obtenerla.

Corresponde a las autoridades públicas proteger la información legítimamente confidencial que manejan”. El tema de la información “reservada” o “secreta” fue objeto de un pronunciamiento específico por la Corte Interamericana en otro ámbito conexo al acceso a la información por los ciudadanos, a saber, el aporte de información sobre violaciones graves de derechos humanos a las autoridades judiciales y administrativas encargadas de adelantar los

procesos correspondientes a su esclarecimiento y a la administración de justicia frente a las víctimas. En el caso *Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, la Corte Interamericana estableció que el Ministerio de la Defensa Nacional se había negado a proporcionar algunos documentos relacionados con el funcionamiento y la estructura del Estado Mayor Presidencial, necesarios para adelantar la investigación sobre una ejecución extrajudicial. El Ministerio Público y los jueces de la Nación habían solicitado reiteradamente dicha información, pero el Ministerio de Defensa Nacional negó la entrega invocando el secreto de Estado regulado por el artículo 30 de la Constitución guatemalteca. En criterio de la Corte Interamericana, “en caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes”. A este respecto, la Corte Interamericana hizo suyas las consideraciones de la CIDH, la cual había alegado ante el tribunal que, “en el marco de un procedimiento penal, especialmente cuando se trata de la investigación y persecución de ilícitos atribuibles a las fuerzas de seguridad del Estado, surge una eventual colisión de intereses entre la necesidad de proteger el secreto de Estado, por un lado, y las obligaciones del Estado de proteger a las personas de los actos ilícitos cometidos por sus agentes públicos y la de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de los mismos, por el otro lado, [...] Los poderes públicos no pueden escudarse tras el manto protector del secreto de Estado para evitar o dificultar la investigación de ilícitos atribuidos a los miembros de sus propios órganos. (CIDH, 2003).

En casos de violaciones de derechos humanos, cuando los órganos judiciales están tratando de esclarecer los hechos, juzgar y sancionar a los responsables de tales violaciones, el ampararse en el secreto de Estado para entregar información requerida por la autoridad judicial puede ser considerado como un intento de privilegiar la ‘clandestinidad del Ejecutivo’ y perpetuar la impunidad. Asimismo, cuando se trata de la investigación de un hecho punible, la decisión de calificar como secreta la información y de negar su entrega jamás puede depender exclusivamente de un órgano estatal a cuyos miembros se les atribuye la comisión del hecho ilícito. De esta manera, lo que resulta incompatible con un [e]stado de [d]erecho y una tutela judicial efectiva ‘no es que haya secretos, sino estos secretos escapen de la ley, esto es, que el poder tenga ámbitos

en los que no es responsable porque no están regulados jurídicamente y que por tanto están al margen de todo sistema de control”. En este contexto, para la Corte Interamericana, la negativa del Ministerio de la Defensa Nacional a aportar los documentos solicitados por los jueces y el Ministerio Público, alegando el secreto de Estado, fue constitutivo de obstrucción a la justicia.

• **Datos personales y derecho de acceso a la información:**

Uno de los límites del derecho de acceso a la información es la protección de los datos personales que sólo pertenecen a su titular y cuya divulgación podría afectar un derecho legítimo de este último como el derecho a la intimidad. En consecuencia, cuando se está ante un dato personal sensible, en principio, sólo su titular podrá tener acceso. En efecto, de conformidad con el principio 3 de la Declaración de Principios, “[t]oda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla”. (CIDH, 2000). Sin embargo, mientras no exista una ley de datos personales, la persona titular del dato, a falta de otro recurso, podrá acceder a la respectiva información a través de los mecanismos de la ley de acceso. En consecuencia, en la hipótesis mencionada, estarían obligados a suministrar la información respectiva quienes administran bases de datos o registros pero sólo respecto de quienes están legalmente legitimados para solicitarla. En relación con la información personal o hábeas data, en el “Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos”, la CIDH indicó que, aparte del derecho general de acceso a la información en poder del Estado, “toda persona tiene el derecho a acceder a información sobre sí misma, sea que esté en posesión del gobierno o de una entidad privada”. En efecto, “este derecho incluye el derecho a modificar, eliminar o corregir la información considerada sensible, errónea, sesgada o discriminatoria”. Más adelante, en el mismo informe, la CIDH sostuvo que, “[e]l derecho al acceso y el control de la información personal es esencial en muchas esferas de la vida, dado que la falta de mecanismos jurídicos para la corrección, actualización y eliminación de información puede tener efectos directos en el derecho a la privacidad, el honor, la identidad personal, los bienes y la rendición de cuentas en la reunión de información”.

La Relatoría para la Libertad de Expresión también ha desarrollado otros aspectos que denomina “Aplicaciones específicas del derecho de acceso a la información”, al indicar que la satisfacción del derecho de acceso a la

información, en muchas ocasiones, es una condición necesaria para garantizar el ejercicio de otros derechos. En este sentido las aplicaciones específicas identificadas por el sistema interamericano se refiere a los siguientes temas en particular: (1) restricción de acceso a las fuentes oficiales de información en actos o eventos públicos; (2) creación y conservación de archivos policiales; (3) el derecho a la consulta “informada” de los pueblos indígenas; y (4) acceso a la información y a los archivos de memoria histórica sobre graves violaciones de derechos humanos.

e. Sujetos obligados por el derecho de acceso a la información.

El derecho de acceso a la información genera obligaciones para todas las autoridades públicas y de los órganos autónomos, de todos los niveles de gobierno. Este derecho también vincula a quienes cumplen funciones públicas, presten servicios públicos o ejecuten, en nombre del Estado, recursos públicos. Respecto de estos últimos, el derecho de acceso obliga a suministrar información exclusivamente respecto al manejo de los recursos públicos, la satisfacción de los servicios a su cargo y el cumplimiento de las funciones públicas mencionadas. En este sentido, la jurisprudencia existente, la resolución del Comité Jurídico Interamericano sobre los “Principios rectores sobre el Derecho de Acceso a la Información” precisa, en su principio 2, que “el derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno, incluyendo a los pertenecientes al poder ejecutivo, al legislativo y al poder judicial, a los órganos creados por las constituciones o por otras leyes, órganos de propiedad o controlados por el gobierno, y organizaciones que operan con fondos públicos o que desarrollan funciones públicas”.

f. Obligaciones impuestas al Estado por el derecho de acceso a la información

De acuerdo al sistema interamericano, el derecho de acceso a la información genera distintas obligaciones a cargo del Estado y éstas son: 1) Obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes que sean formuladas, 2) Obligación de contar con un recurso que permita la satisfacción del derecho de acceso a la información: este recurso debe reunir algunas características: (a) debe ser un recurso sencillo, de fácil acceso para todas las personas, que sólo exija el cumplimiento de requisitos básicos tales como: la identificación razonable de la información solicitada y los datos requeridos para que la administración pueda entregarle la información al interesado;

(b) debe ser gratuito o de bajo costo, de tal forma que no desaliente la solicitudes de información; (c) debe establecer plazos cortos pero razonables para que las autoridades suministren la información requerida; (d) debe permitir que las solicitudes se hagan de forma oral en los casos en que no pueda realizarse por escrito, por ejemplo, por no conocer la lengua, por no saber escribir o en situaciones de extrema urgencia; e) debe establecer la obligación de la administración de asesorar al solicitante sobre la manera de formular la solicitud, incluyendo la asesoría sobre la autoridad facultada por la ley para responder, incluso hasta el punto de que la propia autoridad haga la correspondiente remisión informando del trámite a la persona interesada; y (f) debe establecer la obligación de que la respuesta negativa sea motivada y la posibilidad de que ésta pueda ser impugnada ante un órgano superior o autónomo y posteriormente cuestionada en la vía judicial. 3) Obligación de contar con un recurso judicial idóneo y efectivo para la revisión de las negativas de entrega de información.

Los Estados deben consagrar el derecho a la revisión judicial de la decisión administrativa a través de un recurso que resulte sencillo, efectivo, expedito y no oneroso, y que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que simplemente omiten dar respuesta a la solicitud. Dicho recurso debe (a) resolver el fondo de la controversia para determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso, y (b) en caso de encontrar tal vulneración, ordenar al órgano correspondiente la entrega de la información. En estos casos, los recursos deben ser sencillos y rápidos, pues la celeridad en la entrega de la información suele ser indispensable para el logro de las funciones que este derecho tiene aparejadas. 4) Obligación de transparencia activa: El derecho de acceso a la información impone al Estado la obligación de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa, por lo menos en cuanto a: (a) la estructura, funciones y presupuesto de operación e inversión del Estado; (b) la información que se requiere para el ejercicio de otros derechos, por ejemplo, la que atañe a la satisfacción de los derechos sociales como los derechos a la salud o a la educación; (c) la oferta de servicios, beneficios, subsidios o contratos de cualquier tipo; y (d) el procedimiento para interponer quejas o consultas, si existiere. Dicha información debe ser completa, comprensible, con un lenguaje accesible y encontrarse actualizada. Asimismo, dado que sectores importantes de la población no tienen acceso a las nuevas tecnologías y, sin embargo, muchos de sus derechos pueden depender de que conozcan la información sobre cómo hacerlos efectivos, el Estado debe

encontrar formas eficaces para realizar la obligación de transparencia activa en tales circunstancias. 5) Obligación de producir o capturar información: El Estado tiene la obligación de producir o captar la información que necesita para el cumplimiento de sus deberes, según lo establecido por normas internacionales, constitucionales o legales.

A este respecto, por ejemplo, la CIDH ya ha señalado la obligación del Estado de producir información estadística, desagregadas por colectivos vulnerables. 6) Obligación de generar una cultura de transparencia: Corresponde al Estado la obligación de promover, en un plazo razonable, una verdadera cultura de la transparencia, lo que implica campañas sistemáticas para divulgar entre el público en general la existencia y los modos de ejercicio del derecho de acceso a la información. 7) Obligación de implementación adecuada: Corresponde al Estado el deber de implementar adecuadamente las normas en materia de acceso. Lo anterior implica, cuando menos, tres acciones. En primer lugar, el Estado debe diseñar un plan que le permita la satisfacción real y efectiva del derecho de acceso a la información en un período razonable de tiempo. Esta obligación implica el deber de asignar el presupuesto necesario para poder satisfacer de manera progresiva, las demandas que el derecho de acceso a la información generará. En segundo lugar, el Estado debe adoptar normas, políticas y prácticas que permitan conservar y administrar adecuadamente la información. En tercer lugar, el Estado debe adoptar una política sistemática de entrenamiento y capacitación de funcionarios públicos destinados a satisfacer, en cada una de sus facetas, el derecho de acceso a la información pública, así como la “capacitación de los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a la información bajo el control del Estado sobre la normativa que rige este derecho”. Esta obligación implica la capacitación de funcionarios públicos en relación con las leyes y políticas sobre la creación y custodia de archivos relacionados con la información que el Estado está obligado a resguardar, administrar y a producir o capturar. 8) Obligación de adecuar el ordenamiento jurídico a las exigencias del derecho de acceso a la información: El Estado tiene la obligación de adecuar su ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales en materia de acceso a la información, en el sentido de (a) implementar un marco jurídico adecuado para tales efectos; (b) remover los obstáculos legales o administrativos que dificultan el acceso a la información; (c) promover la implementación del derecho de acceso dentro de todas las entidades y autoridades que lo conforman mediante la adopción y ejecución de normas, procedimientos y entrenamiento a las autoridades en materia de custodia, administración, archivo y suministro de la

información; y (d) en términos generales, adoptar una política pública favorable al pleno ejercicio de este derecho.

3. El Acceso a la Información en Honduras.

El reconocimiento del Derecho a la Información y a su acceso, es relativamente nuevo en Honduras. En un recorrido por las diversas constituciones se expresa claramente que la preocupación fundamental de los legisladores fue garantizar las libertades de expresión y de opinión, además de la libertad de imprenta, relativa a la posibilidad de fundar y tener una imprenta para difundir las ideas por medios impresos, salvaguardando el derecho al honor y la intimidad de las personas. Las constituciones también hacían énfasis en la prohibición de la censura previa y el derecho de petición, último que fue la base para que Honduras contara a partir de 2006 con una ley de transparencia y acceso a la información pública que regula el acceso a la información pública y el derecho de y a la información.

Un recorrido por las diversas constituciones hondureñas recogido en: “Honduras: en camino hacia la transparencia y el acceso a la información”, Valladares señala como en las 14 Constituciones que ha tenido el país el tema del acceso a la información pública se empezó a dibujar en los enunciados sobre libertad de expresión y de opinión. Incluso, en la Constitución de la República Federal de Centroamérica del 22 de noviembre de 1894, se establece en el artículo 178 que: “No podrán el Congreso, las Asambleas, ni las demás autoridades: 1: Coartar en ningún caso ni por pretesto alguno la libertad de pensamiento, la de palabra, la de la escritura y la de imprenta”.

Así en la Constitución Política del Estado de Honduras del 11 de diciembre de 1825 señala en su artículo 13 que: “Los habitantes del Estado de Honduras tienen el derecho de petición y la libertad de imprenta para publicar sus discursos, proponer medios útiles al Estado y censurar con decoro la conducta de los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo, y de velar sobre el cumplimiento de las leyes, que dicten sobre los objetos indicados en este artículo”. La expresión “censurar con decoro la conducta de los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo, y de velar sobre el cumplimiento de las leyes”, de alguna manera, lleva implícito el derecho de informarse sobre las actuaciones de las autoridades. (Valladares, 2008).

Pero es en la Constitución de 1957—en el siglo XX— cuando se consigna expresamente el derecho a la libertad de información en su artículo 83: “Las libertades de expresión,

de pensamiento e información, son inviolables. Este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y el de transmitir las y difundirlas por cualquier medio o expresión. No se aprobará ley alguna que las restrinja. La Ley de Emisión del Pensamiento determinará las responsabilidades en que incurran los que abusaren de tal libertad en perjuicio de la honra, reputación o intereses de personas o entidades”.

Si bien la Constitución de 1957 ha sido la única que contempló el derecho a la libertad de información, esta figura desaparece en la Constitución de 1965 y en la de 1982, última que la que se encuentra vigente. En esta en su artículo 72 indica que: “Es libre la emisión del pensamiento por cualquier medio de difusión, sin previa censura. Son responsables ante la ley los que abusen de este derecho y aquellos que por medios directos o indirectos restrinjan o impidan la comunicación y circulación de ideas”. Ante esta falta de protección expresa del derecho de acceso a la información, se acude a otra disposición constitucional, el Artículo 80, que contempla el derecho de petición: “Toda persona o asociación de personas tiene el derecho de presentar peticiones a las autoridades ya sea por motivos de interés particular o general y de obtener pronta respuesta en el plazo legal”. De esta forma, todos según la Constitución, tienen derecho a pedir información.

a. Tratados internacionales: Si bien el derecho de acceso a la información no está ampliamente desarrollado en la Constitución hondureña, ésta es clara en su artículo 63 que: “Las declaraciones, derechos y garantías que enumera esta Constitución, no serán entendidos como negación de otras declaraciones, derechos y garantías no especificadas que nacen de la soberanía, de la forma republicana y representativa de gobierno y de la dignidad del hombre”. Significa este artículo que la Constitución acepta que la enumeración de las declaraciones, derechos y garantías constitucionales no son limitadas, se pueden extender a otras no especificadas, siempre que nazcan de la soberanía, de la forma republicana y representativa de gobierno y de la dignidad del hombre, como acontece con el derecho a la información, que es el instrumento necesario para ejercer la democracia representativa, la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas.

Entran en escena, los tratados internacionales. Honduras como parte del Sistema de Naciones Unidas firmó su Carta en 1948, aceptando con ello la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 19 reconoce el derecho a la información. Igualmente, Honduras es suscriptor

ra del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1968) que reconoce también en su artículo 19 este derecho. También Honduras es Estado parte de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) que en su artículo 13 establece la existencia del derecho a la información. Estos tratados internacionales siguen vigentes y de acuerdo a la Constitución hondureña forman “parte del derecho interno” (Art.16) y prevalecen sobre cualquier ley (Art.18). Bajo esta premisa, el derecho a la información existe constitucionalmente en Honduras, ha sido recogido también en legislaciones secundarias y dado que el país ha suscrito tratados internacionales que también lo contemplan, lo único que hacía falta era regularlo. Lo anterior se dio por medio de la vigente Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada en el 2006.

Etapas que impulsan la reivindicación del derecho y el acceso a la información pública en Honduras: El tema del derecho a la información y el acceso a la información pública en Honduras está marcado por una serie de momentos que registran el interés ciudadano por conocer las actuaciones de la administración pública y sus funcionarios. Entre esos momentos o etapas destacan los siguientes:

- 1) Menciones en la prensa: La propuesta de un Nuevo Orden Informativo Internacional hecha por la UNESCO, lleva al escritor y periodista, Ventura Ramos Alvarado, a abordar por primera vez, en los años setenta, la trascendencia del derecho a la información, al destacar la necesidad de sepultar la cultura del secreto por una de la información que haría de los Estados instituciones más fuertes, gobernables y democráticas¹⁴. Los artículos de Ramos Alvarado se publicaron en Diario Tiempo, medio de comunicación que cerró sus operaciones impresas en 2015.
- 2) Las violaciones de los derechos humanos de los años ochenta¹⁵: La negativa del Estado de Honduras a proporcionar información al Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras (CONADEH) sobre las violaciones humanitarias y la desaparición forzada de personas en esa época, lleva a la institución a solicitar a Estados Unidos información desclasificada mediante la Ley FOIA, por sus siglas en inglés, o Ley de Libertad de Información. Tres peticiones formales y visitas a Washington en cabildos en búsqueda de información, dieron como

14 Mejía, Thelma: Situación del derecho a la información en Honduras, Colección Ética e Integridad para el Desarrollo, Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), Tegucigalpa, Honduras, 2007.

15 Valladares, Leo (2008). Honduras: En camino hacia la transparencia y el acceso a la información. Tegucigalpa. CNA-RETHO.

resultado la entrega de documentos parciales, en su mayoría tachados, por parte del gobierno estadounidense, pero a criterio del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, lo anterior fue uno de los ejercicios más claros de petición de acceso a la información pública. (Valladares 2008).

3) El huracán Mitch: El paso del huracán Mitch por Honduras en 1998 marcó también una etapa ciudadana por ejercer el derecho de acceso a la información pública como parte de la auditoría social para transparentar la ruta de las ayudas humanitarias que producto de la solidaridad internacional recibió Honduras. Esa demanda fue acompañada por el CONADEH quien definió la auditoría social como un proceso por el cual “la población ejerce el derecho a pedir cuentas a sus autoridades de lo que están haciendo en su nombre, y la obligación que estas tienen de darles respuestas” (Valladares, 2008).

El Comisionado ejecutó un proyecto para auditar la ayuda humanitaria post huracán Mitch y en su informe preliminar develó irregularidades ligadas a supuestos actos de corrupción que incomodó a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la época y consideraron que la información proporcionada por la institución dañaba la imagen de Honduras. El poder legislativo, a petición del ejecutivo, intentó limitar las funciones del Comisionado, pero la presión popular, ciudadana y de la comunidad internacional, obligaron a ambos poderes a retractarse de la intención y derogar una reforma que ya había sido aprobada.

4) La Cooperación Internacional: El huracán Mitch permitió devolver la mirada de la comunidad internacional sobre Centroamérica, y Honduras en particular, en especial por el tema de la transparencia y la rendición de cuentas. Se creó un Grupo Consultivo para la Reconstrucción y la Transformación de América Central que en su segundo encuentro en Estocolmo, Suecia, del 25 al 28 de mayo de 1999, plasma en su declaración de compromisos la importancia de la transparencia como requisito indispensable para transformar y reconstruir a Centroamérica. La cooperación fija así la importancia de la rendición de cuentas mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

5) Las amenazas a la libertad de expresión y el derecho a la información: Otro efecto post huracán Mitch, fue el papel que los medios de comunicación ejercieron en el acompañamiento de los ejercicios de auditoría social y rendición de cuentas. El gobierno de la época mostró su intolerancia a la crítica y durante su administración se produjo la salida

de varios periodistas de importantes medios de comunicación escritos y televisivos. Un promedio de nueve periodistas, entre editores, jefes de redacción, reporteros y directores de medios fueron despedidos, unos, forzados a renunciar, otros, por presiones gubernamentales hacia los propietarios de los medios de comunicación, algunos de los cuales comunicaron públicamente que el cese de labores de sus periodistas obedecía a: “diferencias en lo que respecta a la conducción de la política editorial” del

6) Primer Diálogo e Informe Nacional sobre el Derecho a la Información y la Libertad de Expresión: El 21 de junio de 2001, un grupo de profesionales del periodismo convoca al “Primer Diálogo Nacional Sobre el Derecho a la Información y la Libertad de Expresión en Honduras” para una reflexión colectiva sobre este tema y dar pie a una amplia consulta acerca de la necesidad de impulsar una Ley de Acceso a la Información Pública y Hábeas Data¹⁶. Estas consultas se hicieron a nivel nacional y regional y en la misma participaron más de cinco mil personas. En el 2002, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH) presenta el Primer Informe Especial sobre el Derecho a la Información y la Libertad de Expresión en Honduras destacando entre ello lo siguiente: (a) altísima concentración de la propiedad sobre los medios de comunicación y la instrumentalización de la prensa para promover intereses políticos y personales, manejo de la prensa desde el poder, incluyendo el acoso a los periodistas que resisten alinearse; (b) información tendenciosa; desprotección de los intereses de los usuarios de la información; y, (c) precarias condiciones de trabajo de los periodistas, incluyendo mecanismos de remuneración y premiación que minan la independencia de la prensa y promueven la corrupción de los comunicadores. En su informe, el CONADEH recomienda al Estado: “convertirse en un garante del derecho a la Información mediante la aprobación de una legislación que posibilite el libre acceso a la información de interés público, como contratos, convenios, manejo de fondos públicos, desgloses presupuestarios, etc.”.

7) Surgimiento de C-Libre: La grave situación que en ese entonces atravesaba la libertad de expresión y el derecho a la información lleva a periodistas de importantes medios de comunicación social, acompañados por el Comité de Familiares Detenidos-Desaparecidos en Honduras (COFA-DEH), a comparecer, por primera vez, a las audiencias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y por primera vez en sus informes anuales, la Relatoría

¹⁶ Mejía, Thelma (2007). Situación del derecho a la información en Honduras. Colección Ética e Integridad para el Desarrollo. Tegucigalpa.CNA.

para la Libertad de Expresión de la OEA, consigna la grave situación de la libertad de expresión y el derecho a la información en Honduras al pasar de un párrafo para dedicar a la situación del país tres páginas.

Surge así el Comité por la Libre Expresión (C-Libre), integrado por periodistas en coalición con organizaciones de derechos humanos, entre ellas el COFADEH, para reivindicar y luchar por la libertad de expresión, el derecho a la información y el acceso a la información pública. C-Libre se crea en el 2001 y en el 2002 presenta su propuesta para contar con una Ley de Acceso a la Información Pública y Hábeas Data en torno a cuatro aspectos: a) Reivindicar y colocar en la agenda pública nacional el derecho a la información y la libertad de expresión como un derecho ciudadano que no es exclusivo de la prensa, b) Elaborar, proponer y consensuar una Ley de Acceso a la Información Pública y Hábeas Data, c) Fomentar una cultura de la información basada en la transparencia donde el secreto no sea la regla, sino la excepción. Hacer público lo público; d) Contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho, la gobernabilidad y la rendición de cuentas.

El derecho de acceso a la información en la legislación secundaria de Honduras (CNA, 2015): La legislación hondureña en sus normas secundarias contempla directa o indirectamente el derecho de acceso a la información pública, con la limitante que este derecho no se aplica ampliamente porque no está acompañado de políticas públicas que garanticen su desarrollo, ejecución y control. Algunas de las leyes secundarias que contemplan el derecho de acceso a la información son las siguientes: 1) Ley de Justicia Constitucional: Artículo 13 que aborda la Garantía de Hábeas Data ¹⁷, 2) Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Artículos 1, 2, 3 y 33 referentes a la finalidad de la ley, el derecho que asiste a la personas en la gestión pública y la definición acerca de qué se entiende por Derecho de Acceso a la Información Pública, así como el establecimiento que el uso de este derecho no limita a las personas a su derecho a presenciar u observar actos de la administración pública, como los cabildos abiertos, por citar un ejemplo; 3) Reglamento de Sanciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Artículo 1 relativo a las sanciones por la contravención de la normativa, 4) Ley de Contratación del Estado: Artículo 6 que establece el principio de publicidad y transparencia, el que garantiza el acceso de los oferentes; 5) Ley de Simplificación Administrativa: Artículo 3 y 5, que

aborda lo concerniente a mantener actualizada la información pública, se asegure su acceso, así como la importancia de contar con instrumentos idóneos para informar al público 6) Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas: Artículos 26 y 61, relativos a los mecanismos que garanticen la participación de la sociedad civil y ciudadana para promover la transparencia, así como medidas preventivas para el combate de la corrupción en el marco de un mecanismo idóneo de vigilancia, 7) Reglamento de la Ley del Tribunal Superior de Cuentas: Artículos 103, 105 y 106, referentes a la cultura de la transparencia, el combate a la corrupción, la investigación de denuncias y garantías a la participación ciudadana, entre otras acciones. 8) Ley de Municipalidades: Artículos 24, 34 y 59, referentes al derecho de petición, el acceso a los cabildos abiertos y el derecho a obtener pronta respuesta por parte de los gobiernos locales a las peticiones de información que se realicen. 9) Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos: Artículo 6, relativo al derecho de petición que asiste al organismo a cualquier servidor de la administración pública, organismos o instituciones de cualquier naturaleza y sus titulares tendrán la obligación de contestar las peticiones y requerimientos que se le formulen; 10) Ley del Consejo Nacional Anticorrupción (CNA): Artículo 6 que otorga a esta instancia la potestad de ejercer el derecho de petición o solicitar información a los funcionarios y entes del Estado; 11) Ley del Ministerio Público: Artículo 16, destaca la atribución de velar por el respeto y cumplimiento de la Constitución y de las leyes, promover las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios o empleados públicos; 12) Ley de la Promoción de las Alianzas Público-Privadas: Artículo 3: Destaca que todas las actuaciones de la Alianza Público Privadas son públicas y sujetas a una estricta rendición de cuentas, 13) Ley de Emisión del Pensamiento: Artículo 2, que señala que las libertades de expresión del pensamiento e información son inviolables. Este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y el de transmitir y difundirlas por cualquier medio de expresión. 14) Código de la Salud: Artículo 10 que indica que toda persona tiene el derecho a obtener de los funcionarios competentes la debida información y las instituciones adecuadas sobre asuntos, acciones y prácticas contundentes a la promoción y conservación de su salud personal y la de los miembros de su hogar, particularmente sobre higiene, dieta adecuada, orientación psicológica, higiene mental, educación sexual, enfermedades transmisibles, planificación familiar, diagnóstico precoz de enfermedades y sobre práctica y uso de elementos técnicos y especiales.

¹⁷ "El Estado reconoce la garantía de Hábeas Data entendiendo el Hábeas Data como el derecho de toda persona a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes".

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Mejía, 2007): Los años 2002 y 2003 fueron claves para instalar en el debate de la opinión pública la necesidad de que Honduras contara con una ley que regulara el derecho a la información y el acceso a la información pública contemplada en el artículo 80 constitucional que garantiza el derecho de petición. Consultas ciudadanas llevan a consensuar un proyecto de ley ampliamente consultado por medio de diálogos regionales, grupos focales, talleres de capacitación y aplicación de al menos dos encuestas, entre otros. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) surgió producto de una demanda ciudadana y no mediante iniciativa procedente de los poderes del Estado u organismos que conforman el Estado. El proceso estuvo marcado por tres momentos: el primero la iniciativa ciudadana a la que se suman instancias civiles en los años 2002-2003, el segundo entre el 2004-2005 cuando el gobierno del presidente Ricardo Maduro (2002- 2006) desestima presentar un proyecto de ley de transparencia por considerar que la iniciativa desde C-Libre y sociedad civil es bastante completa y tenía respaldo popular e internacional. La iniciativa de ley logra ser introducida al parlamento pero es archivada en el 2005, época electoral, y luego que la comisión dictaminadora del Congreso Nacional revelara que habían tres grupos opositores a la ley: La empresa privada representada en el COHEP, la Asociación de Medios de Comunicación y el Colegio de Periodistas. Se crea en octubre de 2005 la Alianza 72¹⁸ con más organizaciones nacionales e internacionales a favor de la ley de transparencia. Siendo el 2005 año político electoral, el entonces candidato liberal y posteriormente presidente de la república, Manuel Zelaya, retoma el proyecto de ley engavetado, lo reforma y lo hace suyo para introducirlo como promesa de campaña.

El tercer momento de la ley de transparencia se produce el 5 de enero de 2006 ya con Manuel Zelaya en la Presidencia, éste no logra introducirla y aprobar la ley en enero como prometió. El debate dilató 11 meses de intensos cabildeos y confrontaciones y finalmente cuando la ley es publicada en el diario oficial La Gaceta, la normativa dista mucho de la socialización hecha. En una medición de 0 a 10 hecha por la Alianza 72 y organizaciones civiles mexicanas expertas en acceso a la información, la ley de transparencia de Honduras sacó 6.2. La LTAIP entró en vigencia hasta el 2008. Consta de 39 artículos y fue objeto, antes de la entrada en vigencia, de la primera reforma por introducir conceptos que reñían con la transparencia y la Convención Americana contra la Corrupción de la que el Estado de Honduras es parte. Esta ley, según el Artículo 1 que define su naturaleza, “es de orden público e interés social. Tiene por finalidad el desarrollo y ejecución de

la política nacional de transparencia, así como el ejercicio del derecho de toda persona al acceso a la información pública para el fortalecimiento del Estado de Derecho y consolidación de la democracia mediante la participación ciudadana”. Entre sus principales objetivos destacan (1) Garantizar el ejercicio del derecho que tienen los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos; (2) Hacer efectiva la transparencia en el ejercicio de las funciones públicas y en las relaciones del Estado con los particulares; (3) Combatir la corrupción y la ilegalidad de los actos del Estado, y, (4) Hacer efectivo el cumplimiento de la rendición de cuentas por parte de las entidades y servidores públicos.

Características de la LTAIP: Es una normativa que viene a dar más fuerza a la corriente del derecho positivo en Honduras en cuanto a la progresividad de derechos. Su mayor fortaleza radica en el artículo 13 que define la “Información de Oficio”, es decir, establece el tipo de información que puede ser publicada sin necesidad de solicitarla. La LTAIP define en su artículo 3 sobre Definiciones, el concepto de Acceso a la Información Pública en sus numerales 3 y 5, último en el cual desarrolla qué se entiende por Información Pública y asegura que ésta se puede solicitar “sin importar su fuente o fecha de elaboración”, es decir que se puede solicitar sobre cualquier tiempo. Siempre en el artículo 3, la ley define en el numeral 4 quiénes son los Sujetos Obligados¹⁹ responsables de dar información. Entra aquí todo el sector público y el privado y de ONG y entes gremiales que perciban fondos públicos, haciéndola una ley bastante avanzada en este aspecto en comparación con otras del resto de la región centroamericana y latinoamericana.

La ley establece plazos para la entrega de información, así como la instancia a acudir en caso de negativa de entrega de información. Crea un ente regulador que es el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) (Artículo 8), así como un organismo que vigila que el IAIP haga su trabajo. Este es

18 La Alianza 72 toma su nombre del artículo constitucional que garantiza el ejercicio de la libertad de expresión.

19 La LTAIP en su artículo 3, numeral 4, obliga a las siguientes instituciones a publicar y difundir información de forma automática y actualizada: Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo, las instituciones autónomas, las municipalidades y los demás órganos e instituciones del Estado; Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG’s), las Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD’s) y en general todas aquellas personas naturales o jurídicas que a cualquier título reciban o administren fondos públicos, cualquiera que sea su origen, sea nacional o extranjero o sea por sí misma o a nombre del Estado o donde éste haya sido garante, y todas aquellas organizaciones gremiales que reciban ingresos por la emisión de timbres, por la retención de bienes o que estén exentos del pago de impuestos.

el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), una instancia de sociedad civil. La ley intenta ser garantista de este derecho, pues al tiempo que da al peticionario la potestad de acudir al IAIP cuando le nieguen información y establece también plazos al ente regulador para su entrega, abre la opción de irse en amparo ante la Sala de lo Constitucional del poder judicial, en caso que el IAIP tampoco le entregue la información y se la niegue sin estar debidamente sustentada. La ley de transparencia protege también la libertad de expresión en su artículo 22 denominado “Acceso a la Información por parte de los Periodistas”, aunque es clara que el derecho a la información y el acceso a la información pública es un derecho ciudadano que no es exclusivo de los periodistas ni de los medios de comunicación. Pero, por ser éstos últimos quienes más lo ejercitan, los legisladores quisieron refrendar en ese artículo 22 el derecho que asiste a la prensa en el marco de la libertad de expresión.

Incluso la normativa crea un contrapeso en la ley en caso que el IAIP o el CNA no cumplan sus funciones. Este se encuentra en el artículo 3 al crear lo que denomina una Comisión Legislativa de Seguimiento, la cual velará por la ley, recibirá informes trimestrales y propondrá las reformas necesarias²⁰ Las restricciones: Si bien la ley de transparencia garantiza el derecho de acceso a la información pública, ésta contempla fuertes restricciones en sus artículos 16, 17 y 18, que aborda las restricciones, la información reservada y la clasificación de la reserva. En el caso de la información reservada, la normativa da esta potestad al IAIP y en el caso de las instituciones obligadas si el ente regulador desautoriza una reserva u ordena desclasificar información por considerar que es pública, la resolución no es objeto de apelaciones, sino que queda firme. Lo vuelve así una especie de tribunal de alzada. El único que puede apelar una decisión del IAIP es el peticionario. Esas restricciones de la ley representan parte de las contradicciones que impiden un efectivo acceso a la información pública y ameritan ser reformadas a la luz de lo que establece la doctrina ampliamente desarrollada en el sistema jurídico interamericano.

Convenio de la MACCIH y el acceso a la información²¹: En enero de 2016, el Gobierno de Honduras y la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA) suscriben el convenio que da vida a la Misión de Apoyo de lucha contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), que entre sus cinco objetivos, destaca el de “contribuir a fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas de los órganos de justicia del Estado frente a la sociedad hondureña, así como los mecanismos de observación y seguimiento del sistema de justicia desde la sociedad civil”,

así como “proponer al Gobierno reformas al Sistema de Justicia hondureño, incluyendo legislación para fortalecer el combate a la corrupción en y desde el ámbito privado (...)”. La MACCIH definió cuatro líneas de acción: (a) Prevención y combate a la Corrupción; (b) Reforma de la Justicia Penal, (c) Reforma Político-electoral; (d) Seguridad Pública.

En todos esos ejes el acceso a la información es fundamental para el cumplimiento de los objetivos de la Misión en cuanto al combate de la lucha contra la corrupción y la impunidad. En cada uno de sus componentes, la MACCIH contempla directa o indirectamente el acceso a la información pública.

Se destacan dentro de las obligaciones del Gobierno de Honduras con la MACCIH, garantizar que la Misión pueda “recabar información, investigaciones de los casos de corrupción, toma de denuncias, teniendo pleno acceso a la información y material documental de las mismas y cualquier otra que guarde relación con la investigación, los archivos oficiales, las bases de datos y los registros públicos y cualquier informe semejante, archivo, documento o información en posesión de las personas o entidades estatales, archivo, documento o información en posesión de las personas o entidades estatales pertinentes, ya sean civiles o militares, con observancia de lo prescrito en la Constitución Política de la República de Honduras y demás leyes”. (MACCIH, 2016). Garantía de Hábeas Data: La Constitución hondureña establece en su artículo 76 el derecho al honor, la intimidad personal, familiar y a la propia imagen. No obstante, el derecho de hábeas data no estaba contemplado como tal en la constitución hondureña. El derecho de hábeas data se contempla en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Artículo 3) y en la Ley de Justicia Constitucional, pero es hasta en enero de 2013, mediante el decreto número 10-2013 que el Congreso Nacional mediante reforma constitucional lo eleva a un derecho dentro de las Garantías Constitucionales, contempladas en el artículo 182 de la Constitución de la República. Este artículo contempla las garantías de Hábeas Corpus (exhibición personal), Amparo y ahora la de Hábeas Data.

La Constitución hondureña define así el Hábeas Data como el derecho que tiene toda persona “para acceder a la

²⁰ Esta Comisión Legislativa de Seguimiento nunca funcionó, pero el artículo que la conforma sigue vigente

²¹ La MACCIH llega al país producto de las demandas ciudadanas que salió a las calles como parte del Movimiento de Indignados en protesta por la corrupción y el desfalco en el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), considerado uno de los más escandalosos fraudes al país en el presente siglo y milenio. El convenio se puede encontrar en www.oas.org.

información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases, registros públicos o privados, y en el caso que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o suprimirla. No podrá afectarse el secreto de información periodística. Las acciones de Hábeas Corpus y Hábeas Data se deben ejercer sin necesidad de poder ni de formalidad alguna, verbalmente o por escrito, utilizando cualquier medio de comunicación, en horas o días hábiles e inhábiles y libres de costas. Únicamente deben conocer la garantía de hábeas data la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, quien tiene la obligación ineludible de proceder de inmediato para hacer cesar cualquier violación a los derechos del honor, intimidad personal o familiar y a la propia imagen. (...)” (LTAIP, 2006). En el artículo 3 acerca de las Definiciones de la LTAIP, en el numeral 7, se desarrolla el concepto de Datos personales o hábeas data y se define como: Los relativos al origen étnico o racial, características físicas, morales o emocionales, domicilio particular, número telefónico particular, dirección electrónica particular, participación, afiliación a una organización política, ideología política, creencias religiosas o filosóficas, estado de salud, físicos o mentales, el patrimonio personal o familiar y cualquier otro relativo al honor, la intimidad personal, familiar o la propia imagen”. Más adelante, en el Capítulo V de la LTAIP, los artículos 23, 24 y 25, regulan el ejercicio de los Datos Personales y Hábeas Data. Pero actualmente se tiene archivado en la Cámara Legislativa una propuesta de Ley de Protección de Datos Personales Confidenciales a fin de regular y proteger más ampliamente ese derecho, dado las limitaciones con que fue desarrollado en la ley de transparencia y acceso a la información pública.

4. Acceso a la Información desde los portales de transparencia.

Previo a la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, un estudio elaborado por el Comité por la Libre Expresión (C-Libre) en 2005 y presentado en febrero de 2006, dibujó un diagnóstico del acceso a la información pública en Honduras, revelando que en los archivos públicos la información de interés social es casi inexistente, pues no prevalece la cultura de la información y su acceso, sino la cultura de la secretividad.

De 53 instituciones del Estado consultadas, el 70% no entregaba información a los ciudadanos cuando era solicitada bajo el pretexto de la “confidencialidad”. Y la negativa a entregar información crecía cuando se solicitaba acceso a conocer presupuesto y ejecuciones presupuestarias. Las instituciones más cerradas a la transparencia y a rendir cuentas en el

2006, según C-Libre, fueron: Secretaría de Defensa, Seguridad, Educación, Congreso Nacional, Tribunal Supremo Electoral (TSE), la Dirección Ejecutiva de Fomento a la Minería (DEFOMIN) y el Fondo Nacional para la Producción de la Vivienda (FONAPROVI). Los argumentos que dieron para no entregar información fueron la secretividad de la información, el temor a represalias por parte de sus jefes, la confidencialidad y la disponibilidad de darla pero “solo a cierto público”. En el caso de la Secretaría de Defensa, ésta incluso se negó a que los investigadores del estudio ingresaran a esa dependencia a pedir información. Este era el panorama que prevalecía antes de la entrada en vigencia de la LTAIP.

Los Portales de Transparencia: La ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su artículo 13 referente a la Información que debe ser difundida de Oficio, señala que: Toda institución Obligada está en el deber de difundir de oficio y actualizar periódicamente a través de medios electrónicos o instrumentos computarizados; a falta de éstos, por los medios escritos disponibles, la información siguiente: (1) Su estructura orgánica, sus funciones, las atribuciones por unidad administrativa, los servicios que presta, las tasas y derechos y los procedimientos, requisitos y formatos para acceder a los mismos; (2) Las leyes, reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general que rigen su funcionamiento; (3) Las políticas generales, los planes, programas y proyectos, informes, actividades, los estados financieros y las liquidaciones presupuestarias trimestrales por programas; (4) Toda la información catastral que posean y su vinculación con el Registro de la Propiedad Inmueble; (5) Los registros públicos de cualquier naturaleza; (6) El Diario Oficial La Gaceta actualizado; (7) La remuneración mensual de los servidores públicos por puesto, incluyendo otros pagos asociados al desempeño del puesto; (8) Los presupuestos, un informe trimestral y otro anual de la ejecución presupuestaria, que incluya el detalle de las transferencias, los gastos, la inversión física y financiera, la deuda y la morosidad; (9) Las contrataciones, concesiones, ventas, subastas de obras, convocatorias a concurso, licitación de obras públicas y suministros, los contratos de consultoría, las actas de apertura de ofertas y adjudicación, ampliaciones, prórrogas y declaratorias de compras directas, así como sus resultados (10) Los mecanismos que permitan la participación ciudadana en la toma de decisiones; (11) El nombre de los servidores públicos encargados de gestionar y resolver las solicitudes de información pública, la dirección, teléfono y dirección electrónica de su centro de trabajo, (12) Los Decre-

22 “Comité por la Libre Expresión, (C-Libre). El acceso a la Información Pública en Honduras, situación y perspectiva”, Tegucigalpa. C-Libre

tos Ejecutivos, Acuerdos y Resoluciones firmes que emita el Poder Ejecutivo, incluyendo las instituciones descentralizadas; (13) El Congreso Nacional, publicará además, las resoluciones que resulten de las mociones y decretos que se aprueben; asimismo publicará las iniciativas de leyes y sus respectivos dictámenes, y opiniones, para lo cual, quienes las presenten deberán entregarlas a la Secretaría por escrito y en formato electrónico para que proceda a publicarlas en el plazo máximo de diez (10) días, y difundir por Internet las sesiones del Pleno del Congreso Nacional y de las Comisiones; (14) El Poder Judicial, publicará, además, las sentencias judiciales firmes que hayan causado estado o ejecutoria, sin perjuicio del derecho que tienen las partes para oponerse a la publicación de sus datos personales; (15) El Tribunal Superior de Cuentas, publicará además, los informes definitivos de las intervenciones fiscalizadoras practicadas, así como la publicación de las resoluciones una vez que hayan quedado firmes; (16) La Procuraduría General de la República, publicará además, la relación de los juicios en que sean parte las instituciones públicas y las sentencias definitivas recaídas en ellos; (17) Las Municipalidades publicarán además, una relación de los juicios en que sean parte y las sentencias definitivas recaídas en ellas, las resoluciones y actas de las sesiones de la Corporación Municipal; (18) Las instituciones respectivas publicarán además las estadísticas y la información relativa al comportamiento macroeconómico y financiero del Estado que generen o manejen; y, (19) La información sobre actividades de empresas privadas que suministren bienes y servicios públicos con carácter de exclusividad o que celebren contratos financiados con recursos o fondos del Estado, será divulgada por medio de la entidad pública con la cual se hayan celebrado los contratos respectivos. Esta información indica que debe estar colocada en los portales sin necesidad de ser solicitada. Esta información que deberá estar disponible en los portales de transparencia de las instituciones obligadas por ley, debe ser, además, completa, veraz, adecuada y oportuna en los límites y condiciones establecidas por la LTAIP (Artículo 4) que abordan el deber de informar y derecho al acceso a la información pública. (LTAIP, 2006).

Primeros resultados de los portales bajo vigencia de LTAIP: Los primeros ensayos sobre el tipo de información que contenían los portales de transparencia se efectuaron en los años 2006 y 2007, pero fue en el 2008 cuando se pudieron medir con más efectividad pues la ley de transparencia ya estaba vigente. En ese año, la revista Aportes de la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF) con asiento en Washington, presentó los resultados de un ejercicio práctico que fue aplicado en Estados Unidos, México, Honduras,

Costa Rica, Colombia, Perú, Chile y Uruguay. “Los resultados del ejercicio son reveladores y lo que pretenden es motivar a las autoridades responsables de estos temas a que continúen mejorando sus mecanismos y sistemas de información, haciéndolos cada vez más accesibles y amigables para los usuarios” (CNA.2009). En el caso de Honduras los hallazgos fueron: en el Poder Ejecutivo: en el portal de transparencia de la Presidencia de la República solo se detallan los gastos erogados en los viajes del presidente, así como los relacionados a las Asambleas del Poder Ciudadano. No existe ningún apartado en el que se indique cómo solicitar algún tipo de información y tampoco se dio respuesta a las solicitudes de información complementaria.

En el Poder Judicial: se encontró la información que se buscaba, aunque no de forma completa. Este problema fue subsanado posteriormente. También se constató que se cumple con los procedimientos de solicitud de información como complementaria. Posteriormente, el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA)²³, responsable de la vigilancia de la LTAIP, efectuó en el 2008 un monitoreo a 59 portales de transparencia de instituciones gubernamentales, y de ellas el 61% ofrecía información “parcial” en sus websites. El monitoreo²⁴ fue de cuatro meses y se hizo en función del artículo 13 de la LTAIP. Algunos hallazgos fueron: Los poderes del Estado apenas colocaron 5% de la información de oficio en sus portales, el 10% parcialmente y 85% de la información que estaban obligados a difundir no fue publicada. La información que más publican es la Misión, Visión, directorio estratégico, el mensaje del titular de la dependencia, la estructura orgánica, las funciones, leyes, atribuciones por unidades administrativas, dirección física, electrónica, teléfono, etc. Asimismo, el trabajo de monitoreo del CNA reveló que la mayoría de los portales de transparencia es poco útil, muchos no eran amigables en la navegación o búsqueda y que en el tema de acceso a presupuesto y contrataciones, la información publicada era ininteligible.

Siete años después, así están los portales: El CNA, en un estudio efectuado en el 2015 denominado “Diagnóstico sobre el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública en Honduras”, señala que en relación a la disponibilidad de la información, “esta no siempre se encuentra disponible” y la existente muchas veces se encuentra dispersa en oficinas regionales o entre dependencias, ejemplo de lo anterior, es el caso investigado por el CNA en la alcaldía de La Ceiba,

23 Consejo Nacional Anticorrupción. (2009). Informe Nacional de Transparencia (INT). Tegucigalpa, Honduras. CNA.

24 El monitoreo del CNA evaluó los portales en función de: información publicada, información publicada parcialmente e información no publicada.

donde el funcionario obligado a brindar la información se negó a dar la misma, aduciendo que: “Hubo un incendio en la bodega municipal, por lo que esos datos no están disponibles” o en el caso de la Secretaría de Salud Pública, el funcionario obligado respondió que: “La información no está disponible porque está dispersa, se tiene que buscar por cada una de las oficinas regionales”.

Para los procesos investigativos del CNA, “la información de los portales de transparencia no aportan ningún provecho sustancial a las investigaciones, ya que la misma no es relevante, por ser datos generales y muchas veces la información no es correcta o está manipulada, por lo que el CNA tiene que desplazarse a cada una de las instituciones investigadas o donde ha solicitado información, lo cual encarece el proceso”. La investigación del CNA señala que en las solicitudes de información pública utilizando los portales de transparencia, se detectaron fallas y omisiones de las instituciones públicas en los momentos de presentación, recepción y de respuesta a las solicitudes de acceso a la información, ingresadas vía presencial o vía portales de transparencia en los sitios web. El monitoreo se efectuó a 11 instituciones de la administración central que rectoran temas de educación, salud, seguridad, medio ambiente, inversión en infraestructura, deportes, censos, comunicaciones y Congreso Nacional.

Los portales de transparencia del MP y CSJ: Para fines del presente trabajo, se decidió evaluar los portales de transparencia de dos operadores de justicia clave y altamente vinculados al tema de la desigualdad social y el acceso a la justicia. Se trata del Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia, dada su relación de impartir justicia y luchar contra la impunidad bajo la premisa que el acceso a la ley y la justicia no tiene privilegios para nadie. El propósito fue comprobar, desde un rastreo virtual de sus portales, el cumplimiento del artículo 13 de la LTAIP en 5 numerales²⁵, de los 19 que tiene el artículo. Estos numerales están relacionados con estructura orgánica, funciones, atribuciones, leyes, reglamentos, políticas generales, presupuestos, liquidaciones presupuestarias, detalle de transferencias, gastos, contrataciones, concesiones, consultorías, entre otros. La intención fue medir si la información ahí expuesta era actual, desfasada, relevante, útil, poco útil y comprensible. A grosso modo se puede decir las instituciones cumplen con algunos de estos requisitos, pero la valoración cualitativa de los hallazgos evidencian otra cosa: bastante discrecionalidad y opacidad. En el caso del Ministerio Público, la descripción cualitativa de los hallazgos fue la siguiente: (1) Estructura orgánica: consiste en un organigrama que establece las jerarquías. Aparte de esto, contiene el nombre

de los titulares de las dependencias, oficinas, divisiones, direcciones, fiscalías especiales, fiscalías regionales, fiscalías locales, unidad especiales y módulos. (2) Atribuciones por unidad: solamente contiene consignados en la página de transparencia las atribuciones según ley de la fiscalía general y de la fiscalía general adjunta. Deja por fuera las demás instituciones en la página principal, pero consigna los acuerdos de creación de cada estructura del Ministerio Público de manera textual. Es parcialmente comprensible porque hay que buscar de manera manual cada acuerdo para encontrar las funciones de las: oficinas, divisiones, direcciones, fiscalías especiales, fiscalías regionales, fiscalías locales, unidades especiales y módulos. Lo anterior puede dificultar el acceso a la información para personas no familiarizadas con procesos administrativos del Estado, (3) Servicios que presta: la página contiene las atribuciones del Ministerio Público pero no describe en qué consiste por lo que sólo sirven de manera parcial. En el portal de transparencia se encuentra el oficio SG-No SG-288-2016 en el que el Secretario General del Ministerio Público (José Luis Cayetano Calderón) responde un oficio de la Oficial Nacional de Información (Alejandra del Cid Morazán) en que establece que el Ministerio Público está “llevando un proceso de reingeniería y la elaboración de un Reglamento Interno que le permita efficientar sus servicios y volver más expeditos sus procesos y a la vez que sus actuaciones se enmarquen en las atribuciones de su competencia, por lo cual una vez concluida esta etapa se le informará, para que podamos realizar los cambios pertinentes en la página del portal y así poder actualizarlo. Mientras tanto mantendremos la información que actualmente se encuentra, para que el usuario pueda informarse.”; (4) Las leyes: contiene además de la leyes que regulan el Ministerio Público, todas aquellas que establecen responsabilidad penal como: código penal, código de familia, Ley Contra el lavado de activos, Código Tributario, etc.; (5) Reglamentos: contiene los reglamentos vigentes y actualiza-

25 Los numerales analizados en los portales de transparencia del MP y la CSJ de acuerdo al artículo 13 de la LTAIP fueron los siguientes (a) Su estructura orgánica, sus funciones, las atribuciones por unidad administrativa, los servicios que presta, las tasas y derechos y los procedimientos, requisitos y formatos para acceder a los mismos; (b) Las leyes, reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general que rigen su funcionamiento, (c) Las políticas generales, los planes, programas y proyectos, informes, actividades, los estados financieros y las liquidaciones presupuestarias trimestrales por programas, (d) Los Presupuestos, un informe trimestral y otro anual de la ejecución presupuestaria, que incluya el detalle de las transferencias, los gastos, la inversión física y financiera, la deuda y la morosidad; (e) Las contrataciones, concesiones, ventas, subastas de obras, convocatorias a concurso, licitación de obras públicas y suministros, los contratos de consultoría, las actas de apertura de ofertas y adjudicación, ampliaciones, prórrogas y declaratorias de compras directas, así como otros de sus resultados.

dos. (6) Circulares: contiene la información actualizada; (7) Demás disposiciones de observancia general que rigen su funcionamiento: contiene un total de 12 documentos entre los que se encuentra acuerdos internos y convenios firmados con instituciones como la UNAH, ASJ, INTERPOL, entre otros. (8) Estados Financieros: los estados financieros se suben de manera mensual, el documento estaba actualizado a Septiembre. Los estados son preparados por el Departamento de Contabilidad y subidos 15 días después del fin de mes; (9) Liquidaciones presupuestaria trimestral por programa: la liquidación presupuestaria es actualizada de manera mensual pero no se desglosa otro programa además del de “Defensa y Protección de los Intereses Generales de la Sociedad” que es financiado en su totalidad por presupuesto nacional; (10) Presupuesto: se actualizada de manera mensual, además de la ejecución de gastos presupuestados por mes. No se explica el criterio del porqué se reportan algunas líneas de gasto en algunos meses y en otros no, lo que convierte a la información a parcialmente comprensible por no entender el criterio de reporte; (11) Gastos: se establece los gastos de la por mes en diferentes líneas (bienes y servicios, pasajes y viáticos) pero no se cuenta con el detalle de los gastos, solamente el total, (12) Inversión física y financiera: contiene una nota aclaratoria del Director de Administración en la que se explica que todas las remodelaciones realizadas a los edificios del Ministerio Público son ejecutados directamente por el “Cooperante” (no se establece quién) y que las remodelaciones realizadas con fondos nacionales han sido pequeñas y se han reportados como compras regulares. Adicionalmente, el portal tiene una nota aclaratoria del Director de Administrador que establece que el Ministerio Público no cuenta en su ejecución presupuestaria con inversiones en títulos valores (inversión financiera); (13) Deudas y morosidad: mensualmente el departamento de contabilidad reporta las cuentas a pagar por proveedor pero no se establece el concepto del gasto. En el mismo reporte se consigna si existe morosidad con los proveedores; (14) Contratación: en el portal se reportan los contratos de arrendamiento que el Ministerio Público mantiene, estos solamente se actualizan cuando se realiza el contrato por lo que todos los registros están entre enero y junio, (15) Concesiones: el Ministerio Público no cuenta con concesiones, (16) Ventas, subastas de obras: se reportan los ingresos percibidos por pruebas de ADN hasta junio; (17) Convocatorias a concurso: se cuenta con las publicaciones realizadas en diarios de circulación nacional, (18) Licitación obras públicas: en el portal se encuentran las bases de la licitación que se realizan con la descripción y los criterios de selección; (19) Contratos consultoría: no se encuentra ninguno en el portal; (20) Actas apertura oferta y adjudicación: se cuenta con la resolución en la que

se adjudican la licitación, (21) Ampliaciones y prórrogas: no se encuentra ninguna; (22) Declaratoria compras directas: se reportan las compras realizadas cada mes pero no se explica el por qué se realizaron de manera directa.

El portal de la Corte Suprema de Justicia o Poder Judicial, reveló estos hallazgos desde una descripción cualitativa de la información: (1) Estructura orgánica: se cuenta con el organigrama actualizado, (2) Atribuciones por unidad: en el portal se cuenta con un documento por cada dependencia, en la que se establece misión, visión, objetivo general y una descripción de su situación actual, (3) Servicios que presta: en el portal se detalla las instrucciones para acceder a cada servicio con un procedimiento que establece cada procedimiento a detalle, (4) Las leyes: se cuenta con todas las leyes de la competencia de la Corte, (5) Reglamentos: se cuenta con una cantidad considerable de reglamentos para cada procedimiento del poder judicial, (6) Circulares: en el portal se detalla todas las circulares publicadas por cada mes, (7) Demás disposiciones de observancia general que rigen su funcionamiento: en el portal se consignan todos los convenios de cooperación firmados con el Poder Judicial, además se reporta todos los meses cualquier novedad sobre la suscripción de acuerdos. (8) Estados Financieros: se cuenta con un estado financiero por mes con detalle narrativo sobre la ejecución de presupuesto. Es un documento bastante detallado que contiene recomendaciones para corregir ineficiencias e irregularidades.; (9) Liquidaciones presupuestaria trimestral por programa: La liquidación presupuestaria es actualizada de manera mensual pero no se desglosa otro programa además del de “Administración de la Justicia” que es financiado en su totalidad por presupuesto nacional; (10) Presupuesto: se actualiza de manera mensual, además de la ejecución presupuestaria mensual se establece un documento adicional que analiza la gestión física y financiera. El documento es sumamente detallado y contiene conclusiones, (11) Gastos: se establece los gastos de la por mes en diferentes líneas (pasajes y viáticos y gastos) se cuenta con el detalle de las fechas de los viajes, los montos de los viajes y el participante; (12) Inversión física y financiera: se establece al detalle por mes las inversiones físicas. Para la inversión financiera se cuenta con un informe narrativo bastante detallado en donde se establecen recomendaciones según el análisis e interpretaciones de los estados financieros; (13) Deudas y morosidad: mensualmente se emite un informe narrativo en el que se establecen los estados financieros que contienen las cuentas en pasivo (deudas y morosidad), (14) Contratación: en el portal se reportan los contratos de arrendamiento que el Poder Judicial mantiene. Se establece un cuadro que se actualiza de manera mensual con un resumen

de todos los contratos de arrendamiento y se puede acceder a una copia del contrato; (15) Concesiones: el Poder Judicial no cuenta con concesiones; (16) Ventas, subastas de obras: se reportan los ingresos percibidos por constancia de antecedentes penales, venta de papel especial, servicios de autenticación y de la tasa judicial de desplazamiento en los informes de estado financiero de manera mensual, (17) Convocatorias a concurso: se cuenta con las publicaciones realizadas en diarios de circulación nacional; (18) Licitación obras públicas: en el portal se encuentran las bases de la licitación que se realizan con la descripción y los criterios de selección, (19) Contratos consultoría: se establecen los contratos especiales de consultoría en cuadros que se actualizan de manera regular donde se consigna el beneficiario y monto. Además es posible acceder al contrato original, (20) Actas apertura oferta y adjudicación: se cuenta con un registro que permite vincular cada licitación pública con el portal de HonduCompras donde se puede observar el registro de proceso de adjudicación; (21) Ampliaciones y prórrogas: no se encuentra ninguna, (22) Declaratoria compras directas: no hay un registro de compras directas realizadas. El registro de compras establece que todas las compras pasaron por procesos de adjudicación. El portal de la Corte Suprema de Justicia parece contener más información de utilidad que el Ministerio Público, pero ambos, son bastantes discrecionales en cuanto al rubro presupuestario, se cuidan en revelar más allá de lo entendible, pues si bien colocan sus presupuestos o las liquidaciones presupuestarias, éstas son bastante incomprensibles para personas que no son expertas.

El cumplimiento de los portales según el IAIP: Para el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), responsable de regular y supervisar el cumplimiento, la mayoría de las instituciones obligadas por Ley de Transparencia cumplen satisfactoriamente con la información que difunden en los portales de transparencia. Así lo revela su último Informe²⁶ de Verificación de la Información de Oficio en Portales de Transparencia Instituciones Obligadas Enero- junio 2016. “Este informe refleja los resultados obtenidos de Ciento Cuarenta y Seis (146) Instituciones Obligadas, mediante la metodología de la evaluación que está definida a través de la valoración de los criterios establecidos por la Gerencia de Verificación de Transparencia y aprobados por el Pleno de Comisionados del IAIP. Bajo esta perspectiva se ha clasificado a las Instituciones Obligadas en cuatro niveles: EXCELENTE, BUENO, MALO y DEFICIENTE, según el cumplimiento de la LTAIP, específicamente en la difusión de la información de oficio”. En su medición de efectividad, el IAIP otorga un puntaje a cada numeral que contiene la LTAIP, siendo el área de la Finanzas, Rendición de Cuentas y Normativa los que alcan-

zan una mayor puntuación, según explica el IAIP en su informe de verificación. Partiendo de esta ponderación, de las 146 instituciones obligadas que fueron evaluadas 75 obtuvieron una calificación de “Excelente”; 18 de “Bueno”, 9 de “Malo” y 44 de “Deficiente”. (IAIP, 2016). Según el IAIP:

“En base a los resultados anteriormente expuestos se observa que existió un aumento considerable en el promedio general de cumplimiento en el primer semestre del 2016, el cual es de un setenta y cuatro por ciento (74%), en relación a los resultados del semestre anterior, que fue de un sesenta y seis por ciento (66%), demostrando que las instituciones se están adecuando a la nueva metodología de manera positiva demostrando el compromiso que existe para difundir la información de oficio que es requerida por la LTAIP”. (IAIP, 2016).

No obstante, destaca que en donde hubo mayor incumplimiento a la LTAIP en su artículo 13 fue en Planeación, Rendición de Cuentas y Finanzas, los ítems a los cuales precisamente otorga un mayor puntaje en la valoración que realiza. Los numerales de la ley de transparencia que más cumplen las instituciones según el ente rector son estructura orgánica, regulación y normativa, y, participación ciudadana. El IAIP señala también que:

“Se pudo advertir que las Instituciones Obligadas que no publican la totalidad de la información requerida, no cuentan con el apoyo de sus respectivos titulares, detectándose en algunos casos, la falta de compromiso de los mandos intermedios y de los OIP’s²⁷ para la entrega y actualización de la información que debe de ser difundida de oficio en los Portales de Transparencia”. (IAIP, 2016).

A diez años de la vigencia de la LTAIP, los estudios hechos a los portales de transparencia revelan que la discrecionalidad sigue prevaleciendo entre las instituciones obligadas por ley a difundir información de oficio, en especial aquella relacionada con la ejecución presupuestaria.

El IAIP si bien es el ente responsable de la aplicación y supervisión de de ley, no ha podido en esta década desarrollar una política pública orientada a garantizar el derecho de y a la información, que comprende el derecho de acceso a la información pública, ni impulsar una política nacional de transparencia como lo establece el artículo 1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al definir su

²⁶ <https://web.iaip.gob.hn/>

²⁷ Los OIP’s, son los Oficiales de Información Pública responsables de dar la información pública que soliciten los usuarios.

naturaleza y finalidad.

a. Gestión de la Información y el uso de la tecnología: El Portal Único del IAIP.

El uso de la tecnología aplicada a la gestión de información y acceso a la información pública cobra cada día mayor importancia. De acuerdo al último reporte de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) referente al segundo trimestre de 2016, en Honduras el número de suscriptores o abonados de internet fijo alcanzó un total de 204,830 al finalizar este trimestre del año, observándose un crecimiento de 1.39% con respecto al trimestre anterior. El número de suscriptores o abonados de Internet móvil alcanzó un total de 1, 459,785. (CONATEL, 2016). Por su parte, el número de usuarios de Internet por cada 100 habitantes, alcanzó un valor de 27.1 durante el año 2015, lo que representa que 27 de cada 100 hondureños acceden a internet, en su mayoría por medio de la telefonía móvil para hacer uso de las redes sociales (Facebook, Twitter, Instagram, entre otras). Estos datos son un indicador de cómo el uso de la tecnología cobra cada día mayor vigencia en este país.

En el caso de la ley de transparencia y acceso a la información pública, el uso de la tecnología aplicada a la información han sido por ahora, los portales de transparencia, pero ya los gobiernos desde los últimos años vienen coordinando esfuerzos para promover el llamado E-Government o Gobierno Abierto, en donde el uso de la tecnología será la principal plataforma en la que descansará este tipo de iniciativas.

Los esfuerzos en el país son incipientes aún. Destaca la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (COST, por sus siglas en inglés), un programa que busca incrementar la transparencia y rendición de cuentas en el sector de la construcción de obras públicas por medio de la divulgación de información de los proyectos. Esta iniciativa está conformada por el llamado Grupo Multipartes GMS, que está integrado por representantes del sector privado de la construcción, gobierno y sociedad civil. Es una iniciativa gestada desde la cooperación internacional. Otra es la Iniciativa EITI; una coalición de gobiernos, empresas, grupos de sociedad civil, inversionistas y organizaciones internacionales con el objetivo de reforzar la gobernanza, mediante la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas en el sector extractivo. Finalmente está la Iniciativa de Gobierno Abierto, que sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia y a la creación de espacios perma-

nentes de participación y colaboración ciudadana. Las plataformas virtuales son uno de los principales componentes de todas estas iniciativas gestadas desde la cooperación internacional.

1) El Portal Único de Transparencia del IAIP

En junio de 2013, el IAIP desarrolló un “Portal Único de Transparencia”, orientado a “unificar criterios” acerca de la información de oficio que debe ser publicada en los portales de transparencia. Este Portal Único busca uniformar todos los portales de transparencia de las instituciones obligadas para que su manejo y dominio sea de uso exclusivo del IAIP a fin de evitar “manipulaciones” o “extravíos” de información. No todas las instituciones se han incorporado al Portal Único, que ha ordenado la información en cinco ejes temáticos: Estructura orgánica, Planeación y Rendición de Cuentas, Finanzas; Regulación, y, Participación Ciudadana. La iniciativa que puede ser positiva corre el riesgo de volverse opaca en vista que mucha información que antes se encontraba en las instituciones obligadas, incluso en el mismo IAIP, ahora ya no se encuentra. Por ejemplo, toda la información clasificada como reservada y las resoluciones de años atrás otorgadas por el IAIP no se encuentran, tampoco la información que sobre el acceso a la información pública generó el CNA. Estas instituciones, una responsable del cumplimiento de la ley, y la otra de su vigilancia, no tienen visible en sus portales información de interés público. Mucha información que antes estaba, ahora no se encuentra. En el caso del IAIP se dijo que éste había “migrado” su portal, pero esto ocurrió en junio de 2015. No obstante, el IAIP en la presentación de sus informes de verificación de los portales de transparencia considera que:

“La participación ciudadana a través de los Portales de Transparencia genera una condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo. De esta forma se fortalece la participación de la sociedad en el acceso a la información, prevención y lucha contra la corrupción proporcionando una herramienta eficaz que contribuye al desarrollo y ejecución de la LTAIP”. (IAIP, 2016).

5. Obstáculos y retrocesos en el acceso a la información en Honduras.

El impulso que el derecho a la información y el acceso a la información tuvo en Honduras en la última década fue de un avance extraordinario, especialmente en los primeros años de vigencia de la ley de transparencia y acceso a la información pública.

La tragedia dejada por el paso del huracán Mitch en 1998 vino a colocar en el debate público la necesidad de conocer la ruta del dinero que llegó al país procedente de las donaciones y las ayudas humanitarias. El país entró a una dinámica en donde los conceptos de auditoría social y participación ciudadana se empoderaron de la ciudadanía. Luego la defensa de la libertad de expresión lleva a instalar un primer diálogo nacional a favor del derecho a la información y el acceso a la información pública.

Se aprueba la ley de transparencia y acceso a la información pública, se conforma el ente rector de la ley a cargo del IAIP y se crea un mecanismo de vigilancia que recae en el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA). Se capacita a miles de personas en la aplicación de ley, se producen las primeras solicitudes de información pública, desde la academia y organismos internacionales como el Banco Mundial y la Fundación Trust de las Américas de la OEA, se dan las primeras capacitaciones en investigación periodística, se genera el Primer Diplomado en Técnicas Periodísticas para el control de la Gestión Pública²⁸, a cargo del CNA y el Banco Mundial con la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. El entusiasmo ciudadano por hacer uso de la ley para generar conocimiento marcó un “buen momento” y tiempo que vivió la entrada en vigencia de la normativa en la reivindicación del derecho de acceso a la información.

Primeros obstáculos: Si bien el entusiasmo ciudadano a favor del acceso a la información se vio marcado en la aplicación de la ley y la generación de más de mil setecientas solicitudes de información en el primer año de vigencia de la normativa, la práctica también permitió identificar las primeras trabas al corroborarse en las primeras peticiones que el Estado no estaba dispuesto a ser tan proclive a la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas. El primer obstáculo o restricción lo tiene precisamente la LTAIP en sus artículos del 16 al 18 al blindar el acceso a la información bajo la figura de “Restricción del acceso a la información”²⁹ en su artículo 16, luego en el Artículo 17 habla de la “Clasificación de la Información como Reservada”³⁰ y en su artículo 18 define los procedimientos a seguir para solicitar la clasificación de la información reservada. En esos artículos, prácticamente todo puede ser secreto en Honduras y riñen con la doctrina interamericana del sistema jurídico, al no establecer claramente los mecanismos de reserva a la luz de los principios rectores del acceso a la información, los pasos a seguir para una restricción y los alcances de los tratados y convenios internacionales que el Estado de Honduras ha suscrito al respecto. Esos artículos otorgan una amplia discrecionalidad

al IAIP acerca de la reserva. En el 2008 se conoce la primera solicitud de clasificación de reserva de la información por parte de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) y la Secretaría de Finanzas. La misma fue hecha el 13 de marzo de 2008 mediante oficio OIP- 0010-2008, mismo que en abril de ese mismo año fue resuelta favorablemente por el IAIP, con pequeñas excepciones. La DEI pidió clasificar como secreto³¹, entre otras cosas, la producción de consumo de gaseosas, la producción de consumo de cervezas, la venta de cigarrillos, los juegos de azar, los premios de la lotería nacional, así como una serie de impuestos y los nombres y salarios del personal. El IAIP Número 0019 del 2 de abril de 2008, concedió lo que fue la primera reserva de información clasificada por 10 años a la DEI y a Finanzas. Posteriormente siguieron otras 11 peticiones más de clasificación. El CNA, como órgano vigilante de la ley de transparencia denunció la inconsistencia de esas reservas y pidió al IAIP aplicar la “prueba de daño” en cada una de las reservas, es decir, fundamentar si el reservar esa información daña o no al Estado, a su seguridad nacional o a la estabilidad de la democracia y la gobernabilidad, entre otros. El IAIP no ha aplicado hasta ahora esa prueba con rigurosidad como lo demanda la doctrina. Diez años después de aplicación de la ley y la reivindicación del derecho de acceso a la información pública, las evidencias de incumplimiento de este derecho continúan y se agudizan.

²⁸ Este diplomado se dio en el 2009

²⁹ Artículo 16 LTAIP (a) Cuando lo establezca la Constitución, las leyes, los tratados o sea declarada como reservada con sujeción a lo dispuesto en los artículos 17 y 18 de esta Ley;(b) Se reconozca como información reservada o confidencial de acuerdo con el artículo 3, numerales 7 y 9, de la presente Ley; (c) Todo lo que corresponda a instituciones y empresas del sector privado que no esté comprendido en obligaciones que señale esta Ley y leyes especiales; y,(d) El derecho de acceso a la información pública no será invocado en ningún caso para exigir la identificación de fuentes periodísticas dentro de los órganos del sector público, ni la información que sustente las investigaciones e información periodística que haya sido debidamente publicada y que obre en los archivos de las empresas de medios de comunicación.

³⁰ Artículo 17 LTAIP: Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley sobre la secretividad de datos y procesos y confidencialidad de datos personales y de información entregada por particulares al Estado bajo reserva; la clasificación de la información pública como reservada procede cuando el daño que puede producirse, es mayor que el interés público de conocer la misma o cuando la divulgación de la información ponga en riesgo o perjudique (1)La seguridad del Estado; (2) La vida, la seguridad y la salud de cualquier persona, la ayuda humanitaria, los intereses jurídicamente tutelados a favor de la niñez y de otras personas o por la garantía de Hábeas Data;(3) El desarrollo de investigaciones reservadas en materia de actividades de prevención, investigación o persecución de los delitos o de la impartición de justicia; (4)El interés protegido por la Constitución y las Leyes; (5) La conducción de las negociaciones y las relaciones internacionales; y,(6)La estabilidad económica, financiera o monetaria del país o la gobernabilidad.

En su informe “Diagnóstico sobre el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública en Honduras” efectuado en el 2015, el CNA detalla que solicitaron información a 11 instituciones entre ellas: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Registro Nacional de las Personas (RNP), Fondo Vial, Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (MI AMBIENTE), Cultura, Artes y Deportes, COALIANZA, FENAFUTH, Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), Congreso Nacional, Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y Secretaría de Salud. Las peticiones también se hicieron a otras dependencias a nivel de gobiernos locales. De acuerdo al CNA, la alcaldía de Choluteca se negó a dar información solicitada sobre proyectos de infrae-

31 La información que la DEI y Finanzas pidieron declarar como información reservada por 10 años fue: 1) Impuesto Sobre Rentas, Impuesto sobre ventas, activo neto, aportación solidaria temporal, todas las declaraciones aduaneras, impuesto Industrial Forestal, aporte al patrimonio vial, Producción consumo de gaseosas, Producción consumo de cervezas, venta de cigarrillos, casinos juegos de envite azar, premios de urna de la Lotería Nacional de Beneficencia, producción de alcoholes y licores nacionales, impuesto selectivo del consumo, declaración de bolsa de valores, declaración información de terceros, tasas por servicios turísticos, declaración anual de socios, y repartición de utilidades y ganancia de capital. 2) Los datos indicados en el artículo 83 del Código tributario tales como recibos oficiales de pago, 3) comunicaciones de pago hechas por los sujetos pasivos, y, en general, los datos o elementos que estos hayan suministrado y que sirva para la determinación de su situación tributaria; 4) La base de datos del parque vehicular cuando se trate de aquellos que impliquen cuantía económica o pongan en riesgo o perjudiquen la vida, la seguridad y salud de cualquier persona. 5) Las Resoluciones emitidas por la DEI que contienen información de las Declaraciones de impuestos y tasas administradas por aquella, o Resoluciones que contienen información de cualquiera de los datos indicados en los artículos 45 y 83 del Código tributario. 6) Los contratos celebrados con la institución siempre y cuando en ellos se establezca cláusula de no exteriorización de los informes o producto final, de conformidad a lo que establece el artículo 1348 del Código Civil. 7) Los nombres, sueldos y viáticos de la unidad de anti fraude, asuntos internos e intervención aduanera. 8) Los resultados, documentos de soporte o papeles de trabajo de las auditorías, verificaciones, supervisiones e investigaciones practicadas a los contribuyentes, agentes o responsable, así como los demás detalles de ajustes practicados a los mismos. 9) Los nombres de los contribuyentes, agentes o responsables que han sido presentados a la Procuraduría General de la República y/o al Ministerio Público o a las que se le promueve o se les ha promovido acción judicial. 10) Los procedimientos y estrategias utilizados en los operativos especiales de auditoría, de igual forma los operativos de auditoría realizados en conjunto con otros organismos, orientado a detectar el contrabando y defraudación fiscal. 11) El contenido de los planes anuales de Fiscalización y los nombres de los contribuyentes o empresas a fiscalizar. 12) El contenido de las solicitudes en trámite presentadas por los contribuyentes. 13) Todos los elementos relacionados con el cumplimiento de la finalidad de la Unidad Anti fraude, tales como documentos, procedimientos y detalles de operativos o investigaciones especiales para descubrir delitos fiscales, y los resultados de estas últimas. 14) Las investigaciones especiales hechas a los empleados incluyendo todos los procedimientos y detalles que estas impliquen. 15) Los datos personales confidenciales de las personas que laboran en la Institución

estructura, llevando a la institución a poner un recurso de revisión ante el IAIP, como manda la ley, pero éste, resolvió el recurso cinco meses después. El ente rector se convirtió así en el principal obstaculizador al derecho de acceso a la información. De las 11 instituciones a quienes se les solicitó información, 7 se negaron a entregarla, el resto lo hizo en tiempo y forma.

Retrocesos: El tema de la violencia y la (in)seguridad en Honduras ha llevado a los últimos dos gobiernos a impulsar una serie de leyes en materia penal, justicia y seguridad, que están socavando las bases del derecho a la información y el acceso a la información pública. El país cuenta con una serie de leyes restrictivas del derecho de acceso a la información que lo alejan del discurso de la transparencia y la rendición de cuentas, incluyendo el de disminuir la brecha de la desigualdad. Entre las leyes que restringen actualmente este derecho resaltan: Ley para la Clasificación de Documentos Públicos relacionados con la Seguridad y la Defensa Nacional (Ley de Secretos), Ley de Inteligencia, Ley contra el Terrorismo; Ley contra el Lavado de Activos, Ley del Sistema Penitenciario, Ley de Protección a Testigos, Código Procesal Penal, Ley Tropa de Inteligencia y Grupos de Respuesta Especial de Seguridad (TIGRES); Ley de la Policía Militar, Ley de Zonas Especiales de Desarrollo (ZEDE), entre otras. De todas ellas, mención especial merece la Ley para la Clasificación de Documentos Públicos relacionados con la Seguridad y la Defensa o Ley de Secretos³².

Esta normativa fue aprobada el 20 de enero de 2014, en el marco de una serie de leyes y reglamentos sancionados en la madrugada en el parlamento hondureño. La normativa tiene 17 artículos y entre sus considerandos destaca que: “es necesario que el Estado cuente con un instrumento especial para poder clasificar y proteger aquellos asuntos considerados como “materias clasificadas”, cuya revelación podría poner en riesgo la seguridad y defensa nacional y el logro de los objetivos nacionales” (Ley de Secretos, 2014). En este sentido, la Ley de Secretos en su artículo 3 indica que:

“Para los efectos de esta Ley pueden ser declaradas Materias Clasificadas los asuntos, actos, contratos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y/o defensa nacional, y el logro de los objetivos en estas materias”. (Ley de Secretos, 2014).

32 Ley para la Clasificación de Documentos Públicos relacionados con la Seguridad y la Defensa o Ley de Secretos

Asimismo, en el artículo 4, dicha ley clasifica la información en: (a) Reservada, (b) Confidencial, (c) Secreta y (d) Ultra secreta. La Ley establece que la clasificación de la información corresponde “única y exclusivamente” por el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (CNDS). La normativa también otorga plazos para cada una de las categorías de la reserva. Así en el artículo 7 señala que la información Reservada podrá ser desclasificada en cinco (5) años; la Confidencial en diez (10) años; la Secreta en quince (15) años y la Ultra secreta en veinticinco (25 años). No obstante, “si persisten” las “circunstancias” que dieron origen a su secretividad, el CNDS puede prorrogar el período original de la clasificación, y solo en casos excepcionales y a petición del Fiscal General de la República es que el CNDS puede desclasificar una información, señala el documento.

La Ley de secretos lesiona el derecho de acceso a la información pública y la libertad de expresión porque obliga a un ciudadano—si conoce de información secreta que pueda llegar a sus manos—a que mantenga la secrecía y que si la misma llega a un medio de comunicación y no pudo ser interceptada que se advierta al medio de que respete la clasificación de reserva para que no la difunda. La Ley de Secretos también lesiona la LTAIP al quitarle al IAIP la potestad de ser el único ente que podía otorgar o no reserva de información clasificada. Mientras el Instituto tiene un plazo de clasificación de información por 10 años máximo, la Ley de Secretos amplía esos plazos y otorga categorías para clasificar los secretos.

La Ley de Secreto riñe con las normas y tratados internacionales suscritos por Honduras, incluso con aquellos que indican los pasos a seguir al clasificar temas relativos con la seguridad nacional. El IAIP ha cuestionado esta ley y pide su reforma, en tantos sectores de libertad de expresión y organizaciones civiles apuntan a una derogación de la normativa por considerar que ya existen en Honduras diversas leyes en materia de seguridad nacional que lesionan el acceso a la información pública. Ejemplo de ello, es la llamada ley que crea la Tasa Poblacional de Seguridad, financiada con los impuestos de los hondureños, pero su uso y ejecución es considerada como secreta por las autoridades. Sobre la Ley de Secretos, el IAIP emitió el 28 de julio de 2015 la resolución número SE-001-2015, en la cual ordena al Congreso Nacional a reformar dicha normativa por considerarla restrictiva de derechos al derecho de acceso a la información pública, además de desconocer la ley de transparencia e imponer la “censura previa”, misma que puede llevar al ocultamiento de actos de corrupción y consecuentemente conculcación a la

transparencia de la gestión pública³³.

La Misión de Apoyo y Lucha contra la Corrupción e Impunidad en Honduras (MACCIH) se ha pronunciado a favor de una reforma de la ley de secretos. Habrá que esperar si la reforma viene a fortalecer el acceso a la información pública o crea nuevos cerrojos disfrazados a favor de la secrecía y la opacidad.

Resoluciones del CNDS y CSJ que limitan el acceso a la información: Un efecto directo de la vigencia de la Ley de Secretos es la resolución número 069/2014 del mes de julio de ese año, en donde en función de sus atribuciones y amparado en la Ley de Secretos, el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, a petición de la Secretaría de Seguridad, ordena la clasificación de información reservada en 17 instituciones públicas. Estas instituciones son (a) Corte Suprema de Justicia, (b) Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y la Policía Nacional, (c) Ministerio Público-Dirección de Lucha contra el Narcotráfico; (d) Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia (DNII), (e) Dirección de Información Estratégica de las Fuerzas Armadas de Honduras (C-2); (f) Secretaría de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional, (g) Instituto Nacional de Migración, (h) Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI)³⁴, (i) Registro Nacional de las Personas (RNP)³⁵; (j) Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS)³⁶; (k) Instituto de la Propiedad (IP), (l) Unidad de Inteligencia Financiera de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS); (m) Dirección General de la Marina Mercante; (n) Dirección General de Aeronáutica Civil; (o) Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), (p) Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA); y (q) otras que se pueden incorporar en el futuro. La resolución señala que se ordena “clasificar como reservada esta información en vista que los asuntos, actos, contratos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas puede dañar o poner en riesgo la seguridad y/o defensa nacional, y el logro de los objetivos de esta materia”. El Instituto de Acceso a la Información emitió una resolución indicando a las instituciones citadas por el CNDS que ignoren esa clasificación de reserva, pero la misma no tuvo eco. El Instituto ha quedado ampliamente diezmado con la vigencia de la Ley de Secretos.

33 Resolución SE-001-2015 Instituto de Acceso a la Información Pública.

34 Esta dependencia ya tenía una reserva de clasificación dada por el IAIP, y ahora tiene una doble reserva al ser otorgada nuevamente por el CNDS.

35 Ídem.

36 Se reserva la información cuando se lleva un caso de corrupción por fraude hecho a la institución.

Fallo Sala Constitucional: Otra determinación que afecta el derecho de acceso a la información es el más reciente fallo emitido por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a favor del recurso de amparo interpuesto por el señor Juan Ramón Molina Rodríguez, director del Comité Técnico del Fideicomiso de la Tasa de Seguridad, el 19 de junio de 2014, para negarse a entregar información pública referente al uso que se da a esa tasa solicitado por el ciudadano hondureño Lester Ramírez. Ramírez, siguiendo los pasos de la ley de transparencia, pidió en el 2013, información al Comité Técnico y éste se lo negó alegando razones de seguridad nacional. Ante ello, Ramírez acudió al IAIP para poner un recurso de revisión a fin de que analizaran su petición. El IAIP resolvió el 20 de marzo de 2014 mediante resolución número SE-001-2014 a favor del ciudadano Ramírez y ordenó que se le entregara la información que solicitaba, pero el director del Comité Técnico del Fideicomiso se fue en amparo ante la Sala Constitucional del poder judicial, en desacato a la resolución del IAIP. La ley de transparencia señala que en amparo³⁷ ante la Sala Constitucional solo pueden ir las personas naturales o jurídicas.

Esta figura no aplica a las dependencias del Estado. No obstante, la nueva Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el 2 de junio de 2016, falló en la Certificación Fallo recaído en el AA 0776-14³⁸ que el amparo favorece al Comité Técnico del Fideicomiso de la Tasa de Seguridad Poblacional, argumentando que la información en poder de ese ente es de “seguridad nacional” según lo establece la Ley de Inteligencia. El fallo de la Sala Constitucional dice que el amparo favorece al Comité Técnico porque así lo establecen los artículos 18 y 19 de la Ley de Inteligencia, que dice que las actividades, documentos e informaciones enmarcadas dentro de la Ley de Inteligencia son reservadas en vista de ser “confidenciales” y “secretos” en aras de la defensa de la seguridad nacional. Asimismo, el fallo de la Sala Constitucional indica que si la información solicitada por el señor Lester Ramírez, es del conocimiento público, puede “vulnerar” la privacidad de las personas y la seguridad nacional.

El Fallo de la Sala Constitucional fue unánime y eso cierra el paso a que pueda ser elevado al Pleno de Magistrados del Poder Judicial. La vía que sigue será elevar el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que

analizará si configura elevarlo a la Corte de Justicia del Sistema Interamericano como un caso de denegación del derecho de acceso a la información pública e incluso de violación a la libertad de expresión. La batalla, a raíz de ese fallo, seguirá estando en la jurisprudencia del sistema interamericano que ya tiene precedentes a favor del acceso a la información, así como el desarrollo de una amplia doctrina en la materia.

³⁷ Artículo 26 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública acerca de procedimientos a seguir ante la denegatoria de entrega de la información.

³⁸ Fallo Sala Constitucional a favor del Comité Técnico del Fideicomiso de la Tasa de Seguridad Poblacional

6. Bibliografía

- Consejo Nacional Anticorrupción; Impactos. (2015). Diagnóstico sobre ejercicio del derecho de acceso a información pública en Honduras. Tegucigalpa.
- Comité por la Libre Expresión (2006). El acceso a la Información pública en Honduras, situación y perspectiva. Tegucigalpa: C-Libre.
- CONATEL. (2016). Desempeño del Sector Telecomunicaciones, Segundo Informe Trimestral 2016: <http://www.conatel.gob.hn/>
- La Gaceta. (2014). Ley para la Clasificación de Documentos Públicos relacionados con la Seguridad y la Defensa o Ley de Secretos. Tegucigalpa.
- La Gaceta (2014). Resolución # CNDS 069/2014 del 14 de julio de 2014 que clasifica como información reservada en 17 instituciones públicas. Tegucigalpa
- La Gaceta: (2006) Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Tegucigalpa.
- Corte Suprema de Justicia (2016). Fallo Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a favor de un recurso de amparo para negar información pública. Tegucigalpa.
- Instituto de Acceso a la Información Pública. (2006). Ley de Transparencia y acceso a la información pública. <https://web.iaip.gob.hn/>
- Mejía, Thelma. (2007). Situación del derecho a la información en Honduras, Colección Ética e Integridad para el Desarrollo. Tegucigalpa: CNA
- Organización de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: <http://www.ohchr.org/SP/Professional-Interest/Pages/CCPR.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas. Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- OAS. (2006). Caso “Claude Reyes y otros versus Chile”: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/jurisprudencia/si_decisiones_corte.asp
- OEA. (2002). Ley Modelo Acceso a la Información Pública. http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_ley_modelo.asp
- OEA. Convención Americana. Artículo 13 Convención Americana: <http://www.oas.org/ES/CIDH/EXPRESION/showarticle.asp?artID=25&IID=2>
- OAS. Principios Rectores del Acceso a la Información: <http://www.oas.org/es>
- OAS. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano: <http://www.oas.org/es>
- Transparencia Internacional. (2009). Informe Nacional de Transparencia (INT).
- Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, CIDH, OEA, 2002,
- Declaración de Principios de Libertad de Expresión, CIDH, OEA, 2000.
- Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Villanueva, Ernesto (2002). Derecho Comparado de la Información. Universidad Iberoamericana. Ciudad de México. Universidad Iberoamericana.
- Villanueva, Ernesto (2008): Derecho de la Información, Ciespal, Quito, Ecuador.
- Valladares Lanza, Leo (2008). Honduras: En camino hacia la transparencia y el acceso a la información. Tegucigalpa. CNA-RETHO.

7. Anexos

- Resolución #0019-IAIP, abril 2008, expediente 1003-2008 sobre primera reserva de información clasificada como reservada a la DEI y la Secretaría de Finanzas.
- Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional (Ley de Secretos).
- Resolución # SE-001-2015 Instituto de Acceso a la Información Pública acerca de la Ley de Secreto.
- Resolución # CNDS 069/2014 sobre clasificación como información reservada en 17 instituciones públicas.
- Certificación Fallo recaído AA 0776-14, 2 Junio 2016, Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia, a favor del Comité Técnico de la Tasa Poblacional de Seguridad declarando como información reservada y de seguridad nacional los fondos de la tasa de seguridad.

F. EJE ACCESO A MERCADOS DE TRABAJO

1. Marco legal, institucional y político del acceso a mercados de trabajo en Honduras.

Existen una serie de mecanismos legales, institucionales y políticos a partir de los cuales se aborda, gestiona y administra, el acceso a los mercados de trabajo en Honduras. La realización de esta revisión, resulta de mucha importancia en cualquier proceso de análisis y valoración que se realice del andamiaje sobre el cual se sustenta el acceso a los mercados de trabajo y la desigualdad.

La OIT reconoce que: Para reducir la desigualdad, los países deben fortalecer sus instituciones del mercado laboral, definidas en términos amplios, para incluir a las instituciones más comunes que regulan el lugar de trabajo, negociación colectiva, salario mínimo, tipos de contrato de trabajo y reglamentación de la jornada laboral; y a las instituciones que permiten redistribuir los ingresos, como las pensiones, las prestaciones por desempleo, el apoyo a los ingresos para los pobres y los servicios sociales públicos (2015; p. 2)

a. Legislación principal y conexa en materia de trabajo en Honduras.

Honduras, en el preámbulo de la Constitución de 1982, indica la aspiración que como país tiene a partir de su aplicación para que “fortalezca y perpetúe un estado de derecho que asegure una sociedad política, económica y socialmente justa que afirme la nacionalidad y propicie las condiciones para la plena realización del hombre, como persona humana, dentro de la justicia, la libertad, la seguridad, la estabilidad, el pluralismo, la paz, la democracia representativa y el bien común” (República de Honduras, 1982; p.7). Para el tema del acceso a los mercados de trabajo, esta Constitución, en el capítulo V Del Trabajo, artículo No.127 considera que “Toda persona tiene derecho al trabajo, a escoger libremente su ocupación y a renunciar a ella, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo” (República de Honduras, 1982; p.16) Para atender lo antes dicho, Honduras ha incorporado en su marco legal para la promoción y protección en los mercados laborales, diferentes instrumentos nacionales e internacionales que sirven de marco a cualquier organización que busca entender el tema. Estos instrumentos se organizan a partir de la Constitución de la República, norma jurídica fundamental de carácter obligatorio y fuente formal de validez de todo el sistema normativo del Estado.

Para lo cual, en Honduras existe un instrumento legal específico para organizar el acceso a los mercados de trabajo: el Código de Trabajo de Honduras (Decreto No.189 de 1959 y sus reformas), el cual “regula las relaciones entre el capital y el trabajo, colocándolas sobre una base de justicia social a fin de garantizar al trabajador las condiciones necesarias para una vida normal y al capital una compensación equitativa de su inversión” (Código de Trabajo, 1959; p.22). En él están estipulados todos los derechos y obligaciones del trabajador/a que labore en cualquier empresa o establecimiento dentro del territorio hondureño, considerado éste como toda persona natural que preste a otros servicios materiales, intelectuales o de ambas naturalezas y por lo cual recibe una remuneración en virtud de un contrato de trabajo (Ídem, p.23).

Como legislación conexa a la existente, en materia de acceso y permanencia a mercados de trabajo, pueden citarse:

- Ley de Salario Mínimo Decreto No.103-1971.
- Reglamento General de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales; Acuerdo Ejecutivo No. STSS-053-04.
- Decreto Ley 112 (1982) Ley del séptimo día y décimo tercer mes, en concepto de aguinaldo.
- Ley de promoción de empleos para personas minusválidas, Decreto número 17-91.
- Decreto ley 135-94 Ley de reestructuración de los mecanismos de Ingresos y la reducción del gasto del sector público, el fomento de la producción y la compensación social, incluye el reglamento del décimo cuarto mes de salario en concepto de compensación social.
- Ley de igualdad de oportunidades para la mujer, Decreto No. 34 – 2000.
- Ley de equidad y desarrollo integral para las personas con discapacidad, Decreto No. 160-2005.
- Decreto 130-2014, reforma a la Ley del Instituto de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo Públicos (INJUPEMP) 357-2013, que entre otros modifica los artículos No 49 que amplió el tiempo de jubilación de 58 voluntario a 60 obligatorio y de 65 voluntario a 70 obligatorio, incorporado en la enmienda realizada, afecta gravemente al sector vulnerable de las y los adultos mayores.
- Ley del Empleo por Hora Decreto No.354-2013, la cual desregulariza y flexibiliza las normas laborales, elimina la obligatoriedad del pago de salarios mínimos a personas trabajadoras, incumplimiento de los horarios de trabajo, pérdida del derecho a aguinaldo, bono por el treceavo y catorceavo mes, vacaciones, afiliación al IHSS, a las indemnización por tiempo de servicio, las mujeres pierden

derecho al descanso pre y post natal, se pierde el derecho a la libre organización sindical y a la negociación colectiva.

- Ley Marco del Sistema de Protección Social Decreto 56-2015 de fecha 21 de julio de 2015.

De igual forma, Honduras para la regulación de los mercados de trabajo, ha ratificado una serie de Convenios y recomendaciones³⁹. 26 Convenios en total; Convenios fundamentales: 8 sobre 8; Convenios de gobernanza (Prioritarios): 3 sobre 4; Convenios técnicos: 15 sobre 177. De los 26 Convenios ratificados por Honduras, 25 están en vigor, ninguno ha sido denunciado 1 ha sido ratificado en los últimos 12 meses (OIT, 2016).

Estos ocho convenios calificados de fundamentales están orientados a garantizar los derechos de los seres humanos en el trabajo, con independencia del nivel de desarrollo de los Estados Miembros. Estos derechos son condición previa para el desarrollo de los demás, por cuanto proporcionan el marco necesario para esforzarse en mejorar libremente las condiciones de trabajo individuales y colectivas (OIT, 2003, p.7).

Por su importancia, es de destacar: del artículo 23 párrafo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) , el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial en el apartado a), del párrafo 1, del artículo 11, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; en el artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño y en los artículos 11, 25, 26, 40, 52 y 54 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.

La Declaración de la OIT, relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo adoptada en junio 1998, resalta este conjunto de principios fundamentales en el trabajo con el apoyo de la comunidad internacional. La Declaración cubre cuatro áreas principales para establecer un piso mínimo necesario en el mundo del trabajo.

- ◆ La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- ◆ La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- ◆ La abolición efectiva del trabajo infantil; y
- ◆ La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación (OIT, 2003; p. 7).

2. Institución encargada de la gestión del trabajo en Honduras

Para dar cumplimiento al Código de Trabajo de Honduras, fue creado el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (1957), hoy conocido como Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS), la cual es la encargada de lo concerniente a la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas de empleo, inclusive de las personas con discapacidad, el salario, la formación de mano de obra, el fomento de la educación obrera y de las relaciones obreras patronales, la inmigración laboral selectiva, la coordinación del sistema de Seguridad Social, el reconocimiento y registro de la personalidad jurídica de Sindicatos y demás organizaciones laborales, lo relativo a la higiene y seguridad ocupacional, el manejo de los procedimientos administrativos de solución de los conflictos individuales y colectivos de trabajo.

La misión de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS) es ser la dependencia estatal rectora de las políticas y estrategias laborales y de seguridad social que promueva una cultura de diálogo, concertación y participación tripartita en las relaciones laborales, dentro del proceso de modernización del Estado, a fin de contribuir a la paz social y al desarrollo humano sostenible de Honduras (STSS, 2016). Es importante señalar que las competencias de la STSS están dadas por el Código de Trabajo (Decreto No. 189 de 1959), la Ley de Administración Pública (Decreto 146-86) y el Reglamento de Organización Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo PCM-008-97. De igual forma, para la gestión de la previsión social determinante para el acceso a los mercados de trabajo, dentro del marco institucional se encuentra el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) creado en 1959 mediante decreto No.140-59. Desde su creación se le asignó la responsabilidad de orientar, dirigir, prestar y administrar los servicios de seguridad social a la población trabajadora de Honduras, basándose para ello en el Artículo 142, Capítulo VI de la Constitución de la República. Otra institución relacionada es el Instituto Nacional de Estadística (INE), como la institución encargada de asegurar la producción, utilización apropiado y difusión sistematizada de estadísticas confiable y oportunas necesarias para el permanente conocimiento de la realidad nacional, la planificación del desarrollo y la eficiente gestión en la toma de decisiones del sector público y privado del país.

³⁹ Las normas internacionales del trabajo (convenios internacionales) son instrumentos jurídicos preparados por los mandantes de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores) que establecen unos principios y unos derechos básicos en el trabajo.

3. Marco político en materia de trabajo en Honduras

Como aspectos políticos en materia de trabajo en Honduras se identifican una serie de medidas de políticas económicas tomadas, entre otros, con el fin de incentivar la creación de puestos de trabajo. Entre ellas se pueden mencionar:

- Sistemas Especiales de Importación: Régimen de importación Temporal (RIT); Zonas industriales de Procesamiento y Zonas Libres.
- Incentivos al Comercio y a la Inversión: Zonas libre comercio (ZOLI) y Zonas de procesamiento de exportación (ZIPs).
- Ley de Incentivos al Turismo (LIT)
- Régimen de Importación Temporal
- Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, Control de las Exoneraciones y Mediadas Anti evasión.
- Plan 20/20

Este marco político, da como resultado el impulso a la industria de la maquila en el país, la cual se conoce como zona de procesamiento para la exportación. Las maquilas o plantas de procesamiento para la exportación son plantas manufactureras, de propiedad local o extranjera, que operan en sociedad con empresas extranjeras. Los productos de las maquilas, por lo general, no son para el consumo del país donde están instaladas. En este sentido Vargas-Hernández (2010) señala que:

La maquila representa una forma de transnacionalización de los factores de producción que se generaliza en sectores productivos tales como el textil y del vestido, la electrónica y la industria automotriz. Desde los setentas, todos los países centroamericanos han tenido regímenes legales que sustentan y fomentan la industria maquiladora. Desde los setentas, la industria maquiladora es la fuente principal de un precario empleo industrial femenino, bajos salarios, sin el debido respeto a sus derechos laborales y en condiciones laborales pésimas que difícilmente van a mejorar en un sector en donde la ventaja competitiva es la reducción de costos de trabajo (p.4).

Asimismo, se puede registrar que cada gobierno trae consigo una serie de programas y proyectos para incentivar el acceso a los mercados de trabajo. Como muestra, el gobierno del Partido Nacional actual (Juan Orlando Hernández 2014 – 2018) ha creado una serie de programas en materia de generación de empleo dirigidos a sectores vulnerables, particularmente jóvenes y mujeres conceptualizados como

“Programa Nacional de Empleo por Hora”, “Con Chamba Vivís Mejor”, “Chamba Comunitaria”, “Chambita” y “Chamba Joven”, entre otros.

4. Características generales del mercado de trabajo en Honduras

Los Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) a junio 2016 muestran que en Honduras la Población Económicamente Activa (PEA), representa el 45.3% de la población total del país, de la cual el 55.2% reside en el área urbana y 44.8% en el área rural.

El 78.7% de la población nacional está en edad de trabajar de ella; el 53.4% son mujeres y el 46.6% hombres. La Tasa de Participación (TP)⁴⁰ es mayor para los hombres 74.0% que para las mujeres 43.0%. (Ver Gráfico No. 3)

La Tasa de Desempleo Abierto (TDA)⁴¹ es mayor en el área urbana 9.0%, siendo de 11.7% en el Distrito Central y San Pedro Sula 7.9% (Ver Gráfico No. 4)

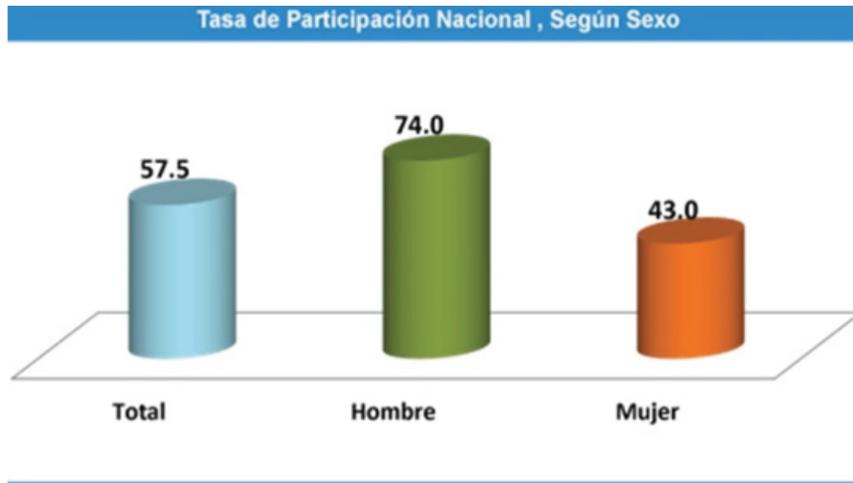
A nivel nacional el 67.3% de los desocupados residen en el área urbana con 10.0 años de estudio promedio. Del total de personas que se encuentran Ocupadas el 52.3% alcanzaron educación primaria y únicamente el 11.0% tienen educación superior (Ver Gráfico No. 5).

Según la rama de actividad el 26.7% de los Ocupados laboran en la agricultura, silvicultura, caza y pesca, el 20.0% en el sector de comercio y el 14.3% en industria manufacturera. Según la Categoría Ocupacional el 81.9% laboran como asalariados en el sector privado y 12.9% en el sector público. Respecto a la situación de las personas el Banco Mundial, en un estudio realizado en el año 2012, concluye que la gran mayoría de la población es altamente vulnerable en lo que respecta al empleo y al ingreso. Honduras posee un mercado laboral dual que cuenta con: 1) una mayoría (80 por ciento) que trabaja en el sector informal, sin protección y por bajos salarios que, a pesar del crecimiento económico del país, no ha mejorado sustancialmente sus niveles de vida durante la década y 2) una minoría más capacitada (20 por ciento) que trabaja en el sector formal, público, con protección y percibiendo salarios comparativamente más altos que continúan creciendo con el tiempo (BM, 2012; p.6).

⁴⁰ Tasa de Participación (TP): Relación entre la población Económicamente Activa y la Población en Edad de Trabajar (PEA/PET).

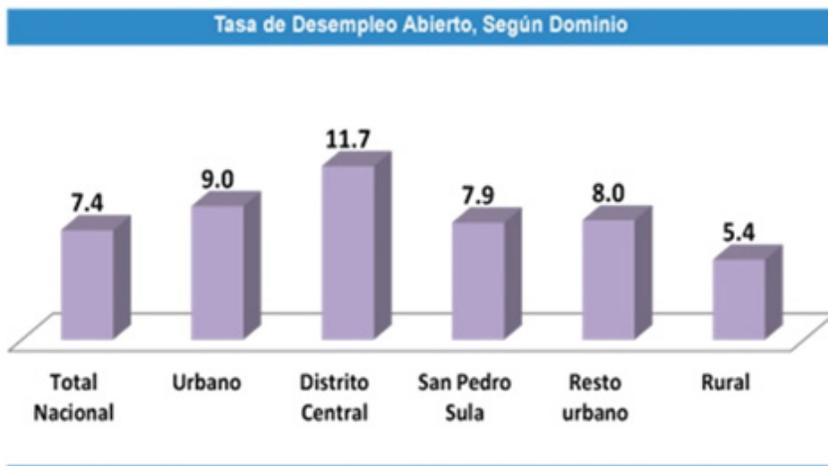
⁴¹ Tasa de Desempleo Abierto (TDA): Es la relación entre las personas desocupadas y la Población Económicamente Activa (Desocupados/PEA).

Gráfico No. 3



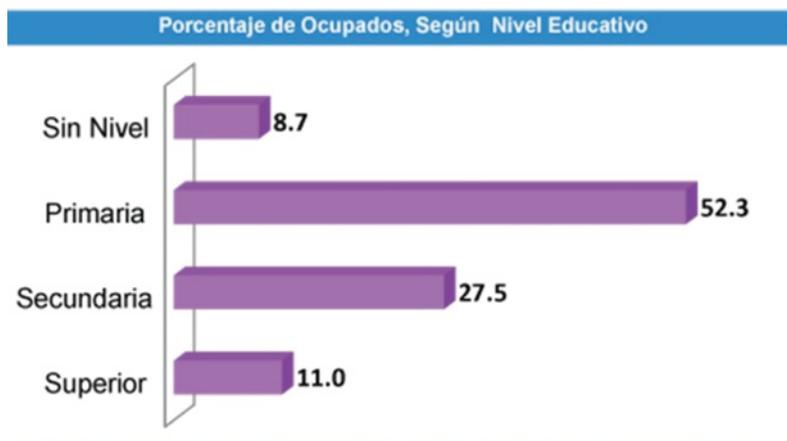
Fuente: INE, EPHPM Junio 2016

Gráfico No. 4



Fuente: INE, EPHPM Junio 2016

Gráfico No. 5



Fuente: INE, EPHPM Junio 2016

5. Hallazgos

El estado del arte del acceso a los mercados de trabajo tiene como propósito dar cuenta del conocimiento acumulado escrito, que refleje “qué se ha dicho y qué no; cómo se ha dicho; y, a quien se ha dicho con el fin de develar el dinamismo y la lógica de la descripción, explicación o interpretación” (Londoño, Maldonado y Calderón, 2014; p.6) de los mercados de trabajo en Honduras. Busca aportar información acerca de los cambios en el contexto, permitir la comprensión del fenómeno de los mercados de trabajo y las condiciones de acceso al mismo.

En tal sentido, son tres las áreas sobre las que se presenta el estado de avance de la investigación, lo referido a la institucionalidad, la capacitación para el trabajo/inversión en capital humano y el acceso a estos mercados de algunas poblaciones vulnerabilizadas para plantear algunos debates y establecer su importancia para la formulación de políticas públicas.

- Estudios sobre las instituciones para el acceso a los mercados de trabajo en Honduras

Las instituciones deben dar acceso igual a las oportunidades económicas y compensación apropiada y protección de los derechos de propiedad para quienes proporcionan la mano de obra y el capital (FMI, 2005). Honduras, para crear los incentivos y accesos para los mercados de trabajo, la institucionalidad formal (marco legal e institucional) ha estado enfocada en la reglamentación de las relaciones obrero patronales, considerando las condiciones nacionales, enmarcadas en los convenios internacionales en materia.

En este aspecto, Honduras partió de la aprobación del Código de Trabajo en 1959, así como, de leyes especiales para garantizar el acceso a poblaciones en condición de vulnerabilidad como por ejemplo mujeres (2000) y personas con discapacidad (2005) hasta la recién aprobada Ley Marco de Protección Social del año 2015 (Decreto 56-2015) actualmente en discusión, la reglamentación de la misma (diciembre 2016).

Esta institucionalidad se ha ido transformando a partir de 1990 con la aplicación de un nuevo modelo económico que reemplazó la estrategia anterior de Industrialización para la Sustitución de Importaciones (ISI). Este nuevo modelo económico, se vio expresado en Honduras a través de la aplicación del Decreto 18-90, Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía que contempla una serie de medidas de

reordenamiento económico propias de los Programas de Ajuste Estructural (PAE), los cuales establecen la aplicación de medidas de ajuste y de estabilización económica, que contienen acciones para reducir el gasto público, aumentar el ingreso del Estado, devaluar el tipo de cambio para aumentar la competitividad y liberalizar los precios, así como reducir la protección arancelaria, generar incentivos a las exportaciones y fomentar la captación de inversión extranjera (Bulmer; 1996).

Para los mercados de trabajo incluyó la reducción del poder de los sindicatos, la reducción del número de servidores públicos a través del achicamiento del Estado (quienes, a menudo están sindicalizados) y descenso de los salarios mínimos legislados por los efectos de la inflación. De igual forma este proceso exigió profundos cambios estructurales que hicieron posible la extensión de los límites de la economía nacional para ingresar a la economía mundial. Lo que trajo consigo la disminución de los salarios y la flexibilización de los mercados de trabajo nuevas formas de contratación como las contrataciones temporales y las subcontrataciones (Bulmer; 1996), hasta llegar en Honduras, a la Ley del Empleo por Hora, Decreto No 354-13.

Hernández (1992) con su libro del reformismo al ajuste estructural, es uno de los investigadores pioneros en incursionar en este tema en el país, analizando las repercusiones económicas y sociales del ajuste estructural para la sociedad hondureña en su conjunto, incluyendo el plano agrario y forestal. El propósito del estudio fue “analizar la política económica que se ha venido aplicando en el país en las últimas dos décadas (1970 – 1980) hasta llegar al programa de ajuste estructural, aplicado por el presidente Callejas (1990 – 1994)” (p.18).

Entre su análisis destaca, en cuanto a los mercados de trabajo, que

El desempleo que para la década anterior superaba el 20% de la Población Económicamente Activa, con las nuevas medidas se agudizó. Para marzo se anunció la destitución de 2043 empleados públicos y se planteó como meta, durante 1990 sacar a unos 15,000 trabajadores (p.11).

De igual forma señala que

En mayo de 1990 la ANDI (Asociación Nacional de Industriales), manifestó su preocupación por la inminente quiebra de medianas y pequeñas empresas industriales que producen para el mercado interno (generadoras de puestos de

trabajo), como consecuencia de la aplicación de medidas de ajuste estructural. Al comenzar marzo de 1991, la ANDI denunció la quiebra de tres empresas diarias por el efecto de las medidas” (p.12).

Desde otro enfoque, la Colectiva de Mujeres Hondureñas (CODEMUH) en su publicación *Derechos de las mujeres, resistencia de las mujeres* (2011), denuncia, en función de la institucionalidad y en relación a los mercados de trabajo en Honduras, que

Durante los últimos 30 años, cientos de miles de mujeres jóvenes han pasado sus vidas trabajando día y noche en las fábricas de producción de ropa en Honduras. A pesar que los empleos en las zonas de producción para la exportación, o maquilas, han ofrecido a las mujeres la oportunidad de trabajar y tener independencia económica, en muchos casos estos empleos han tenido un costo terrible. Salarios bajos, horas extra obligatorias y condiciones inadecuadas en materia de salud ocupacional, higiene y seguridad laboral, han tenido consecuencias dramáticas en la salud de miles de mujeres, quienes ahora son físicamente incapaces de trabajar (2011; p.1).

En esa misma publicación, se evidencia que

Desde el 2002, CODEMUH ha llevado a cabo cuatro investigaciones: *Diagnóstico Comparativo de las condiciones de salud* (2002); *Estudio en Salud Ocupacional y Seguridad Industrial en Centro América: El Caso Hondureño* (2004) *Evaluación Médica a Trabajadoras de la maquila en Honduras* (2006), *Condiciones de Trabajo, Estrés y Daños a la Salud en Trabajadoras de la Maquila en Honduras* (2006). Estas investigaciones proveyeron evidencia irrefutable sobre la violación de los derechos de las trabajadoras en la maquila (p. 9).

En base a lo cual la CODEMUH decidió “focalizar su estrategia en el cambio de políticas, influenciar a los que toman las decisiones y construir alianzas con la comunidad nacional e internacional para defender la lucha de las trabajadoras” (p.9). En particular, CODEMUH elaboró y presentó la propuesta de reforma del Título V del Código del Trabajo, ante el Congreso Nacional. Dicha propuesta plantea incorporar al Código del Trabajo los avances de la medicina, higiene y seguridad ocupacional. Esta fue la primera vez en la historia hondureña que una organización de mujeres de base logró presentar una reforma legislativa en temas laborales, ante el Congreso. Aún más, la reforma se centralizó en un tema que a la fecha (2011) no había sido abordado en ninguna de las

políticas públicas del país, ni tampoco por el movimiento obrero.

A nivel macro se puede observar que tanto Hernández como la CODEMUH, realizan estudios críticos sobre la institucionalidad del país, considerando los impactos socioeconómicos del cambio de modelo económico durante los años noventa, así como ponen en evidencia la necesidad de actualizar la legislación en materia laboral que es producto de este nuevo modelo.

Como ya fue mencionado, en el apartado del Marco político en materia de trabajo en Honduras, existen una serie de incentivos institucionales para la creación de puestos de trabajo a través de medidas de políticas económicas con base en los programas de ajuste estructural de la economía que incluyen la supresión de barreras comerciales, la rápida reducción de aranceles y la eliminación de subsidios como expresiones de la desregulación del mercado interno incluyendo la privatización de empresas estatales lo cual tiene impactos en los mercados de trabajo a través de la reducción de los salarios reales por la penetración de las importaciones y un lento crecimiento de las exportaciones (Bulmer; 1996).

En este aspecto el Foro Social de la Deuda Externa de Honduras (FOSDEH⁴³) como organización ha mantenido desde 1995, su atención en el reclamo a favor de una solución justa y sostenible al tema de la deuda externa, mediante el reclamo de manera consistente del establecimiento de una relación distinta entre acreedores y deudores a través de investigaciones, análisis y publicaciones. Es así como en el año 2005 en su documento “Memorando urgente para Honduras Situación Actual de la Deuda Externa y sus Perspectivas más allá de los Procesos de Condonación”, expone que

Las huellas del sacrificio que supone la deuda se constatan en la capacidad cada vez menor del Estado para atender las demandas sociales de la población, en el desempleo y subempleo, en los menores ingresos y en la expansión acelerada de la pobreza. Los desequilibrios sociales siguen agrandándose, pero las medidas que se les anteponen son apenas paliativos, así, por ejemplo, aunque 90%

42 CODEMUH: es una organización de base liderada por mujeres, que defiende y promueve los derechos de las mujeres, en la zona norte del país.

43 FOSDEH: es una organización sin fines de lucro, fundada en 1995 que busca contribuir al diseño de políticas públicas basadas en la justicia social, la igualdad, el respeto por los derechos humanos y la democracia.

de los niños entre 7 y 12 años asisten en la escuela, solamente 70% de ellos se gradúa del sexto grado (2005; p. 5).

Igualmente, el FOSDEH cumple la labor de investigación, propuesta y de formación crítica desde la base de la ciudadanía, ante los diversos problemas que enfrenta el país, a partir de su condición de pobreza e inequidad. Para lo cual realiza una serie de publicaciones, tales como: Balance Honduras 2004 a 2008, donde evalúa la trayectoria de los gobiernos y se contrasta los resultados obtenidos en términos de eficiencia, de atención a las prioridades nacionales y de reducción de las desigualdades y la pobreza. Otra suplemento preparado por FOSDEH es Realidad nacional en el No.19 del año 2009, Honduras: ¿Cómo afrontar la crisis financiera internacional?, presenta la definición de temas para ligar el desarrollo, la gestión pública y el desarrollo local/territorial/regional a una nueva cultura política y administrativa, orientado estas para los mercados laborales en función de: Flexibilización laboral: flexibilizar la legislación laboral respecto a horas de trabajo y la indexación salarial con el objetivo de disminuir los niveles de desempleo y particularmente la caída de los ingresos familiares. Diseño de una política salarial responsable: evalúa detenidamente todo incremento salarial y sus implicaciones a fin de tomar en cuenta las implicaciones en las finanzas públicas y la inversión. La idea es no afectar a quien tiene menos ingresos cuando se toma como punto de partida los incrementos y ajustes salariales, para otros sectores laborales. Capacitación laboral: fortalecer los programas y proyectos orientados a la capacitación laboral. La adecuación tecnológica, con las posibilidades de encontrar empleo debe ser un objetivo crucial en este esfuerzo.

En el año 2011, el FOSDEH, realiza una primera aproximación al análisis de las exoneraciones a través de su documento *Algunos apuntes relacionados con las exoneraciones tributarias en Honduras* en el cual señala

La impostergable necesidad de revisar la política de exoneraciones tributarias, no solamente por el enorme sacrificio fiscal del Estado sino también por el incumplimiento constitucional de que todos somos iguales y debemos ser tratados en esa misma manera. En paralelo, es oportuno decir también, que este tipo de políticas puede significar un incentivo a la inversión por el periodo en que la operación empresarial se estabiliza, así como estar en función del nivel de empleo creado, la generación o sustitución de divisas, entre otros (2011; p.3).

En cuanto al impacto de las exoneraciones fiscales en la

generación de empleo el FOSDEH, apunta en ese mismo documento que no se tuvo el crecimiento esperado, para esta afirmación se apoya en un documento de la DEI⁴⁴ en el cual:

Se sugiere que las leyes que otorgan exoneraciones establezcan a los beneficiarios un tiempo de usufructo pues el beneficio no debe ser ilimitado en el tiempo debería estar ligado a determinados objetivos de la política económica. Los datos mostrados revelan que la maquila generó inicialmente 125,608 empleos en año 2000 y al año 2006 esa cantidad ya había ascendido a 132,620. Esto significa que con respecto al año inicial (el 2000), en seis años, el número de empleos aumentó en 7,012. Poco comparado con el sacrificio fiscal [...] pues solamente entre los años 2003-2006 este fue de 4,171.96 millones de Lempiras en tres exoneraciones tributarias (Activo Neto, Renta y Aportación Solidaria), que recibieron las empresas públicas en el Régimen ZOLI (maquilas) (p.4).

Y en suplemento Realidad nacional No. 25 año 2015, aumenta el escepticismo por proyecciones de crecimiento económico de Honduras. El FOSDEH valora que

Las políticas gubernamentales como el empleo por hora, que subsidia el gobierno, afectará el empleo formal y que al final los sectores más afectados serán los hogares que sus miembros caigan a condiciones de subempleo. Si el empleo y/o la calidad del mismo cae el crecimiento económico también cae por pérdida de productividad y capacidad de demanda de los hogares (2015; p.4).

En esta misma línea de estudios sobre la institucionalidad (marco político) en los mercados de trabajo de Honduras, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el año 2009 publica el documento Memorando técnico diagnóstico de la situación de la inspección del trabajo en Honduras. El diagnóstico sobre la inspección laboral en Honduras se realizó a pedido de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS).

En el mismo, la OIT concluye que

El servicio de inspección vigente en Honduras no constituye un sistema homogéneo y unificado, pues se

44 Dirección Ejecutiva de Ingreso, a partir del año 2017 Servicio de Administración de Rentas (SAR)

45 La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es un organismo especializado de las Naciones Unidas que se ocupa de los asuntos relativos al trabajo y las relaciones laborales. Fue fundada el 11 de abril de 1919, en virtud del Tratado de Versalles.

encuentra fragmentado en tres Direcciones Generales: a) la Inspección General del Trabajo para el cumplimiento de las normas socio laborales; b) la Dirección General de Previsión Social, para la supervisión del cumplimiento de normas de higiene y seguridad ocupacional; y, c) la Dirección General de Salarios para el caso específico de la verificación del cumplimiento del salario mínimo. Estas tres direcciones actúan de modo independiente, sin estructuras de coordinación y sin canales de comunicación e información entre ellas. Esta situación reduce la efectividad del sistema de inspección, pues no se consolidan las actividades, originando la reiteración de las inspecciones en un mismo centro de trabajo, así como la falta de utilización de la información común obtenida de otras acciones inspectoras. El impacto de la inspección es mucho menor que el que crearía una acción coordinada, aparte de provocar distorsiones en la posible prevención y en el proceso sancionador (2009; p.20).

Durante el año 2012, la OIT, junto con la Comisión Nacional de la Salud de los Trabajadores en Honduras (CONASATH), elaboraron el documento El Perfil Nacional sobre Seguridad y Salud en el Trabajo de Honduras. Este es un resumen de la situación existente en materia de seguridad y salud en el trabajo en el país e incorpora los progresos realizados para conseguir un medio ambiente de trabajo seguro y saludable, que debería de servir de base para elaborar y examinar el programa nacional y el plan nacional de salud de los trabajadores y trabajadoras (2012; p.1).

En este mismo año (2012), la OIT elabora un informe para la discusión sobre La protección social en Honduras, «Mejorar la protección social y promover el empleo» - un proyecto de la Organización Internacional del Trabajo y la Unión Europea. Este documento forma parte de una serie de informes sobre cooperación técnica producidos por el Departamento de Seguridad Social y el Departamento de Política de Empleo de la Oficina Internacional del Trabajo. El informe fue elaborado por Rodulio Perdomo para discusión durante el «Taller de Revisión y Valoración de los Estudios de Empleo y Protección Social de Honduras», realizado en septiembre de 2011. La finalidad del documento “radica en generar un marco analítico para estimar el Gasto en Protección Social de Honduras”. Este análisis, de carácter preliminar, se ha fundamentado a partir de la metodología generada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para los estudios de revisión del gasto y resultados de la protección social (Perdomo, 2011; p 5).

En la primera parte se analizan los grandes problemas estruc-

turales enfrentados por el país en los últimos años y se trata de proponer una perspectiva más sistémica de los problemas sociales y económicos que, en lo sucesivo, permitirá percibir la problemática global de escasa cobertura de riesgos sociales vinculados a la naturaleza de las propias políticas sociales y a la institucionalidad pública con mayor afinidad al planteamiento de protección social. Igualmente, se trata de enfatizar en la naturaleza particular de la desigualdad, marcada por la existencia de amplias zonas geográficas de exclusión social y donde es mínima o inexistente la cobertura de instituciones de seguridad social y, al mismo tiempo identifica la coexistencia con zonas de crecimiento y desarrollo económico donde se concentran las mayores oportunidades de encontrar empleados asalariados y asentamientos de características urbanas y donde, además, son notables las múltiples facilidades desplegadas y que se consideran como ámbitos de ascenso social: universidades, centros comerciales, hospitales fabriles e industriales. (Ídem; p.1).

En el año 2013, en el documento Honduras política integrada de empleo y protección social en Honduras. Lineamientos para un Plan de acción nacional «Mejorar la protección social y promover el empleo» proponen

Las líneas generales de un Plan de acción nacional de empleo y protección social en Honduras con un horizonte de corto y medio plazo. Más concretamente, organiza una agenda para integrar, dar coherencia y coordinar algunos temas de empleo y protección social [...] Para llegar a esta propuesta el documento diagnóstica primero el contexto económico y social del país, la situación del empleo y la protección social y el estado de las políticas al respecto. Luego presenta reflexiones y lineamientos que pueden dar lugar a una Política integrada de empleo y protección social que sirven de base a las líneas generales del Plan de acción nacional” (2013; p.ix).

Señalan, en relación a los mercados de trabajo en Honduras, que para los lineamientos del Plan de acción nacional se toman en cuenta tres problemas que están interrelacionados y son de carácter estructural:

- Generación insuficiente de empleos dignos y productivos en empresas sostenibles.
- Instituciones clave del mercado de trabajo con bajo cumplimiento de sus funciones: salario mínimo, inspección laboral, formación profesional e intermediación de empleo, entre otros.
- Seguridad social con cobertura insuficiente (Ídem; p.xi).

En el año 2014, este mismo organismo (OIT), presenta un Análisis de la legislación hondureña de seguridad social a la luz del Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Estudio elaborado con el apoyo financiero de la Delegación de la Unión Europea en Honduras. Contiene un análisis jurídico detallado de las disposiciones de seguridad social existentes en Honduras de acuerdo con el Convenio sobre la seguridad social. El informe presenta un análisis de la actual normativa y práctica en materia de seguridad social a la luz de los requisitos jurídicos y paramétricos del Convenio núm. 102 y sugiere posibles ajustes.

Conceptualiza el sistema de seguridad social de Honduras como un:

sistema contributivo que está altamente fragmentado, pues se compone de varios sistemas de previsión social que se administran a través de diferentes instituciones públicas. El sistema con mayor número de afiliados lo administra el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), el cual otorga prestaciones de asistencia médica, monetarias de enfermedad y de maternidad (bajo el régimen de Enfermedad y Maternidad) y prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (bajo el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte). En paralelo, cinco instituciones otorgan prestaciones de invalidez, vejez y muerte para colectivos determinados a saber: a) el Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios Públicos (INJUPEMP); b) el Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA); c) el Instituto de Previsión Militar (IPM); d) el Instituto de Previsión de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (INPREUNAH) y e) el Instituto del Periodista (IPP) (Ídem; p.1).

Como puede observarse, en cuanto a la institucionalidad para el acceso a los mercados de trabajo en Honduras, los estudios han estado orientados a realizar un análisis crítico de la institucionalidad y las distintas normas, instrumentos y políticas que rigen o se aplican en el ámbito del mercado de trabajo en el país. En este aspecto vale la pena destacar que la investigación sobre la medición del impacto que puede llegar a tener la institución, que trascienda el análisis o propuesta para su mejora, trae consigo dificultades metodológicas propias del tema. En primer lugar las normas (formales) tienden a variar, lo que hace difícil estudiar las asociaciones o, incluso, los vínculos causales entre regulaciones y resultados en los mercados de trabajo. De igual forma, afirmar que un cambio normativo tuvo tal o cual efecto sobre una variable de resultado del mercado laboral (tasa de empleo, nivel de ingresos, formalidad, etcétera) implica

afirmar que en ausencia de ese cambio, tal efecto no se habría producido y esto no se logra tan fácil, metodológicamente.

Otro aspecto a considerar es que en el país no se ha dado una reforma institucional concerniente a los mercados de trabajo de manera aislada y exclusiva, sino más bien como parte de un conjunto de reformas estructurales, muchas de las cuales pueden haber tenido efectos sobre los mercados de trabajo. Por ejemplo, la reforma comercial, al variar los precios relativos, puede haber afectado la composición del producto y por ende la del empleo. Más aún: la reducción del costo de capital en relación con la mano de obra que implicó la reducción arancelaria debe de haber afectado la demanda global de mano de obra (Bulmer, 1996). Como esta, es posible identificar fácilmente otros grupos de medidas que, sin pertenecer al ámbito de las políticas para regular los mercados de trabajo en el país, pueden haber tenido un impacto sobre el mercado laboral (privatizaciones y ajuste de las finanzas públicas, entre otras).

Lo que sí hay que tener presente cuando se habla de la institucionalidad para el acceso a los mercados de trabajo es que

El funcionamiento de los mercados depende en gran parte de las reglas que comprometen a los diferentes actores. Para que las reglas de un mercado específico cumplan con su comitiva, deben ser coherentes con las dinámicas económicas, sociales y políticas preponderantes, y también con el conjunto de las reglas en otros mercados” (CEPAL, 1998; p.7).

Por otro lado, se encuentra una serie de estudios que detallan y describen la evolución de las principales variables de los mercados de trabajo y realizan interpretaciones generales de la relación entre cambios institucionales y resultados del mercado. En tal dirección se encuentra la iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) que en el estudio Honduras: Análisis del comportamiento del mercado laboral durante la década de los 90, realizó un diagnóstico del mercado laboral y evaluación de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) en el año 2000, Honduras: Análisis del comportamiento del Mercado Laboral durante la década de los 90, con el objetivo de Analizar y evaluar el funcionamiento y desempeño del mercado laboral durante la década de los años 90 con el fin de apoyar al Gobierno de Honduras en el análisis y la definición [...] de la estrategia de reducción de la pobreza. El análisis revelará entre otros los

siguientes aspectos del mercado laboral que se vinculan directamente con la pobreza: la capacidad de absorción de mano de obra del mercado, la calidad del empleo y la calificación de la fuerza laboral (2000; p.1).

Ofrece conclusiones alrededor del comportamiento de la PEA, la participación infantil en la misma, educación infantil y empleo, la desocupación y la desocupación femenina, el desempleo juvenil, la relación entre desempleo y nivel de educación, remuneraciones, la estructura del empleo, el empleo por cuenta propia, servicio doméstico femenino y factores determinantes de los niveles de remuneración.

Se destaca que:

Mientras la población en edad de trabajar igual a o mayor de 15 años creció en casi un 37 %, la PEA creció un 50.6 %. El crecimiento mayor en la PEA se debe en su totalidad a un incremento de la participación femenina. Mientras al principio del periodo solo 32 % de las mujeres participaban activamente en el mercado laboral, al final de la década esta proporción alcanzó alrededor del 45 %. [...] como proporción de la PEA la parte femenina creció entre 1990 y 1999 de un 29 a un 36.4 %. Aún la tasa de participación femenina aumento notablemente en ambas zonas, urbana y rural, fue mayor en la rural. Las cifras indican una corriente migratoria entre los hombres desde el campo a la ciudad. Esto se infiere del crecimiento más lento en la población en edad de trabajar y en la PEA masculina rural en comparación con las del sector urbano. El crecimiento en la participación femenina rural podría reflejar un efecto de sustitución de mano de obra masculina por femenina para llenar los huecos creados por el éxodo de los hombres. La proporción de la PEA femenina en la categoría ocupacional agrícola mostró un notable crecimiento de 4.6% en 1990 a una proporción que varía entre 6 y 8 % en las encuestas más recientes” (2000; p. 9).

En este mismo año (2000) la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en su serie de Políticas Sociales No. 35, elabora el documento Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras.

El mismo examina el vínculo entre desempeño económico y pobreza en Honduras, destacándose que el buen desempeño económico es una condición necesaria para sustentar una estrategia de reducción de la pobreza, pero que ello no es suficiente para superar, en un plazo razonable, un fenómeno estructural que afecta a una fracción muy elevada de la población del país (2000; p.5).

Exponiendo, en el capítulo IV, la estructura de la pobreza en relación con las principales fuentes de ingreso de los hogares, para lo cual analiza la relación de la pobreza urbana y rural, sus vínculos con el empleo y los ingresos.

Entre sus conclusiones se encuentra que,

Un desafío importante para los próximos tres o cuatro años sería acelerar la tendencia histórica para que el gasto público social alcance a 11 o 12 por ciento de su producto en un marco de crecimiento del mismo y mantención de los equilibrios macroeconómicos. Si al aumento del producto en un escenario de crecimiento medio de 3% por año se agrega el que se destine una mayor proporción del PIB al gasto público social (de 8% a 12%), al cabo de 3 años el gasto por habitante se elevaría a alrededor de 120 dólares, cifra cercana a los 127 que actualmente gastan los países de gasto social medio en la región. Lo anterior resulta aún más importante si se toma en consideración que los recursos para educación y salud representan en conjunto más de 90% del gasto público social, por lo que el aumento señalado es clave para contar con niveles adecuados de inversión social en capital humano (2000; p. 10).

Por su parte la UNAH, a través del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES) de la Facultad de Ciencias Económicas, en el año 2011, elabora la investigación Diagnóstico económico y del mercado laboral en el cual desarrollan una “relación de hechos y análisis del fenómeno económico a la luz de indicadores que reflejan la realidad económica social y del mercado laboral del país” (2011; p.3). Básicamente la información tiene que ver con el crecimiento económico, el problema de la inflación, la estabilidad y sostenibilidad fiscal, la posición competitiva del país y los problemas estructurales en general que tienen que ver con el problema del empleo e ingreso como reflejo de los problemas del desarrollo en general. El estudio marca aquellos elementos que caracterizan el estado regresivo y de rezago de la economía, resaltando la orientación y saneamiento de las finanzas como elemento básico que tiene que ver el estado de insolvencia y los déficit entre los compromisos de corto y mediano plazo y los recursos disponibles.

Evidenciando este estudio que

El país vive una economía en estado regresivo con limitada acumulación y con muchas necesidades sociales, expuesta a los shock internos y externos, sin embargo, ello se vuelve un reto para tomar las medidas que pueda revertir el estado de rezago del aparato productivo, para lo cual es necesario la sabia decisión política y la voluntad nacional

que oriente la economía con efectos positivos en el mediano y largo plazo y no solo esperar beneficios de corto plazo (2011; p.4).

El enfoque metodológico de estos estudios es de tipo cuantitativo en base a la naturaleza de los datos que se utilizan (por lo general los procesados y publicados en las EPHPM). Estas investigaciones realizan análisis de la evolución y tendencias de los indicadores propios del mercado laboral en relación al empleo y desempleo y examinan la relación entre la evolución macroeconómica y los determinantes claves de la pobreza y la desigualdad.

Vale la pena destacar que

Las encuestas de hogares, en su modalidad de investigación sobre fuerza de trabajo, se iniciaron en Honduras en el segundo semestre de 1968 a cargo de la Dirección General de Estadísticas y Censos. En 1988 dio inicio el Programa de Encuestas Permanentes de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), cuyo eje es un cuestionario básico diseñado para captar la información sobre la fuerza de trabajo. A partir del año 2001, el Instituto Nacional de Estadística (INE) ejecuta la encuesta en forma permanente con un levantamiento semestral. Para el presente siglo existen encuestas desde mayo 2001 hasta mayo 2016. (CEPAL, 2008; p.4)

Este programa de encuesta es parte del Sistema Integrado de Encuestas de Hogares a nivel de América Latina, que se constituye en una estrategia de producción de información sobre las características demográficas y socioeconómicas de los hogares y las personas, basada en el diseño y ejecución coordinada de un conjunto de encuestas que, siendo diferentes entre sí en cuanto a sus objetivos y alcances, comparten un cierto marco conceptual y metodológico, complementan sus temas de investigación, sincronizan su realización en el tiempo y optimizan el uso de los recursos humanos y financieros (CEPAL, s/f; p.32).

En esta misma línea sobre datos y análisis del comportamiento de los mercados de trabajo en el país, en el año 2006, se creó el Observatorio del Mercado Laboral de Honduras (OML).

El OML constituye

Una unidad técnica de investigación, análisis, recopilación y procesamiento de la información estadística y documental del mercado laboral para mejorar la toma de decisiones

de los actores que intervienen y realizan estudios específicos sobre la temática, basados siempre en los resultados de la EPHPM. Este observatorio está inscrito en la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, el marco que impulsa su creación esta dado desde la Constitución de la República; esta acción, también está implícita en los convenios internacionales; El 95 Sobre la protección del Salario, El Convenio 100 sobre Igualdad de Remuneración, El Convenio 111 Sobre La Discriminación en el Empleo y el 122 sobre Política de Empleo (STSS, AECID; 2006).

Uno de los informes realizados por el OML en el año 2009 es sobre la Población Económicamente Activa de 35 años y más en Honduras. El informe inicia describiendo datos generales demográficos e información de las variables: población en edad de trabajar y población económicamente activa, desocupados, ocupados, asalariados y no asalariados, ocupados por rama de actividad, sub-empleo, ingreso por trabajo, tiempo buscando trabajo y nivel educativo. Apuntando que el análisis de estas variables permite conocer aspectos generales de la situación en que se encuentran las personas ocupadas y desocupadas de 35 años y más, con el propósito de contribuir a generar información útil que sea utilizada por los entes públicos y privados a fin de ayudar a dinamizar este colectivo del mercado laboral (2009; p.7).

Señalando que

Estudiar este segmento del mercado laboral es trascendental, debido a que representa el 37% de la población en edad de trabajar y el 45.2% de la PEA nacional, además porque el 74.5% de los jefes de hogares hondureños se concentran en este colectivo, tomando en cuenta que las familias pobres dependen de un salario para vivir y se caracterizan por presentar mayores tamaños relativos que el resto de las familias, contando con un alto porcentaje de menores, particularmente niños en edad escolar y de miembros inactivos jóvenes que están estudiando, esposas que se dedican exclusivamente a las labores del hogar y parientes de la tercera edad, también porque la población desempleada de 35 años y más enfrenta fuertes problemas de inserción en el mercado laboral, convirtiéndose en un segmento de población que experimenta expulsión prematura en calidad de asalariado, asociada en la mayoría de los casos a la "edad" como limitante de su contratación laboral, independientemente de que la persona llene los requisitos académicos y técnicos que requiere el puesto de trabajo (Ídem; p.7).

Otro de los aspectos sobre los resultados de la institucional-

dad para el acceso a los mercados de trabajo, es el relaciona- do con el sector informal. “Para algunos teóricos en los países poco desarrollados, el sector informal es simplemente una respuesta popular y espontánea de las personas ante las condiciones económicas adversas causadas por una mala regulación estatal” (Soto, 1986 citado por Hernández, 2013; p.7). Entendiendo al sector informal como un:

Conjunto de actividades que absorben a los individuos no calificados y no cubiertos por la legislación laboral que usan tecnología rudimentaria. Se considera además que estos trabajadores han sido desplazados hacia la informalidad en contra de su voluntad por lo que, [...] este sector no presenta un proceso de crecimiento autosostenible sino que evoluciona como un complemento del sector formal, con el cual no compite (Carneiro, 1997 citado por Hernández, 2013; idem).

En Honduras, en el año 2006, Pineda llevo a cabo el estudio Sector informal en Honduras: análisis y características del empleo a partir de las encuestas de hogares, con el objetivo de caracterizar y medir la magnitud del empleo informal urbano en Honduras a partir de los resultados de la (EPHPM) de mayo de 2004 y analizar la importancia del sector en la fuerza laboral. La conclusión principal del estudio fue:

Las principales características de la fuerza de trabajo en Honduras consisten en la existencia de una mayor participación de la población masculina en la actividad económica; bajo nivel educativo de la población; alto porcentaje de personas subempleadas; mala calidad del trabajo; altos niveles de informalidad y amplias brechas entre el empleo formal, informal y rural, tanto en el número de la población trabajadora como en los niveles de ingresos, escolaridad y destrezas o habilidades (2006; p.1).

Por su parte Fernández realizó al respecto el estudio Empleo informal en Honduras y las diferencias socio económicas 2012, en el cual identifica que:

Honduras cuenta con grandes problemas de empleo, ya que una gran parte de la población está en busca de trabajo o está subempleada, este último problema es el de mayor relevancia, otro problema de gran relevancia es que no hay estadísticas oficiales para conocer la magnitud de la informalidad laboral o aquellos empleados que están en las empresas sin derechos laborales y que no tienen ni la más mínima protección social; como ser un seguro médico o una aportación a algún sistema de pensiones (2012; p.1).

De igual manera, comenta que:

Hay un lado poco reconocido y estudiado del mercado laboral en Honduras y es el empleo informal que abarca a los trabajadores que no están cubiertos por la seguridad social; ni la seguridad jurídica, la cual se representa por un contrato sujeto a derechos laborales o la incorporación a un sindicato; que no cotizan a un instituto de pensión y jubilación y que no tributan el impuesto sobre la renta y que están en condiciones precarias (idem,).

Concluyendo que,

El empleo informal de Honduras alcanza el 63.5 por ciento , un alto porcentaje de empleados desprotegidos en especial las mujeres las cuales sienten más el peso de la informalidad. Se siguen las mismas tendencias de la región centro americana, las cuales se caracterizan por una alta utilización de mano de obra informal ya que disminuye los costos de producción. A la vez parece ser más fácil encontrar un puesto de trabajo informal ya que las exigencias educativas son menores que los empleos formales, entonces se vuelve imperiosa la necesidad de aumentar el nivel educativo de la sociedad hondureña. Las relaciones del empleo informal con los temas de pobreza de alta desigualdad económica son muy estrechas, ya que los empleados informales se caracterizan por el hecho de estar condiciones socio económicas desfavorables en comparación a los empleados formales. Esto sin el ánimo de crear un dualismo o dos extremos debido a que dentro del empleo formal e informal existe diferente problemática económica-social. En lo que respecta a los diferentes sectores el sector público contiene una gran cantidad de empleados informales, los cuales no tienen beneficios laborales ni mucho menos una estabilidad que les permita hacer proyectos de largo plazo, el sector formal también tiene empleados informales aunque es un mínimo porcentaje” (Idem, p.15).

6. Estudios sobre capacitación para el trabajo en Honduras

La inversión privada y/o social en capacitación, en capacidades, en talento humano o en capital humano para los mercados de trabajo, dará como resultado mejores oportunidades para la persona y una mayor capacidad para el país y las empresas, al contar con esta masa de la población mejor

46 De cada 100 trabajadores ocupados en tareas no agrícolas.

preparada para la innovación, lo que se logra cuando hay coincidencia de intereses entre las partes, como lo señala Perryen el prologo del estudio Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano

Las organizaciones que logran optimizar su capital humano usualmente se caracterizan por un alto grado de convergencia entre los objetivos individuales y las metas de la organización. Lo anterior significa que las organizaciones efectivas usualmente se encuentran cosechando los dividendos de las decisiones que toman acerca de la gestión del capital humano (2015; p. 2).

La inversión en talento humano cada vez es más una necesidad frente a los cambios en el ámbito social, económico, político, tecnológico e institucional que afectan el crecimiento, la formalidad y la estabilidad. En tal sentido, en Honduras se ubicaron 10 investigaciones alrededor de esta inversión a partir del año 1990, entre informes de programas y proyectos, evaluaciones, estudios regionales que incluyen a Honduras, etc.

En el 2002, se realizó el estudio Trabajo y pobreza en Honduras, diagnóstico y recomendaciones de política para un pacto social para el combate de la pobreza extrema, para OIT, realizado por ESA Consultores, siendo sus autores Rafael del Cid con la colaboración de Fidel Ordóñez, en el que se presenta un análisis de las características del mercado de trabajo en Honduras y pone en consideración unos lineamientos de política laboral. El trabajo tiene como referencia teniendo como referencia:

Los propósitos de acelerar el crecimiento económico y contribuir a la reducción de la pobreza [...] se tiene en cuenta que el trabajo decente es una meta de alcance universal, cuya base o punto de inicio son derechos y principio universales, aunque reflejen las circunstancias particulares de cada país (2002; p.7).

Entre los elementos que revisan y ofrecen conclusiones se encuentran:

Un mercado laboral creciente, pero con puestos de trabajo de baja calidad, entre los empleos generados predominan los de baja calificación; establecimientos financieros, comercio e industria resultaron más dinámicos en la creación de empleos; las personas más educadas obtienen los mejores empleos; baja la duración media en el empleo y permanece casi invariable el tiempo de trabajo; el desem-

pleo está afectando más a los jóvenes; vínculo entre mercados de trabajo y la pobreza; los impactos más sustantivos de las políticas de empleo e ingresos deben producirse en los sectores donde se concentra la mayor pobreza (ídem).

Ofrecen como propuesta general “acordar un pacto de solidaridad entre los trabajadores organizados, los empresarios y el gobierno a favor de los segmentos más empobrecidos del mercado laboral como son el sector informal y tradicional agrícola” (ídem; p. 12).

La Oficina Internacional del Trabajo (OIT), en el 2008, como expresión de su preocupación por el sector de las MIPYMES promovió un estudio a nivel regional que incluyó a Honduras, Características de las microempresas y sus necesidades de formación en Centroamérica y República Dominicana, enmarcado en el Proyecto “Necesidades formativas en Centroamérica y República Dominicana” desarrollado por el Observatorio Regional del Mercado Laboral (ORML). El objetivo planteado fue:

conocer los rasgos distintivos así como los obstáculos al desarrollo de los microempresarios considerados como dinámicos y a su vez, identificar necesidades de formación y asistencia técnica para mejorar su competitividad, aumentar sus ingresos y generar empleos de mayor calidad (trabajo decente) (2008; p.13).

La investigación presentó conclusiones respecto a las características de empresas y empresarios, así como de la capacitación, frente a la cual expone:

El tema de la capacitación, eje fundamental de la presente investigación [...] arrojó una serie de datos de gran interés para quienes se dedican al diseño, ejecución y/o monitoreo de acciones de fomento productivo/empresarial. Entre lo más relevante se encuentra el señalamiento masivo de los participantes respecto de la importancia de la capacitación. Sin, embargo, un elemento que no deja de ser inquietante es que a pesar de interés mostrado en la misma. La asignación de tiempo y recursos a esas actividades es particularmente baja. Esto puede mostrar un reconocimiento solo teórico, o bien una crítica asignación de tiempo y/o recursos que, a pesar de la importancia señalada de la capacitación, impide asignarlos a estas acciones (2008; p.251).

Continúa respecto a las características que debe reunir la capacitación...

El tipo de acciones que se emprendan para las actividades de formación, deben reconocer la existencia de temas transversales y específicos, diferenciados tanto por el cliente (empresario o trabajador), el sector (manufactura, servicios, etc.), así como por el grado de desarrollo relativo de la empresa (ídem; p. 253).

En el 2009, se encuentra el estudio realizado por la República de Honduras, Transformemos Honduras, 2009, que estudia la educación y las implicaciones de la misma en la formación del talento humano, señala que:

Hoy en Honduras viven 7, 367,022 personas, promediándose una relación de 4.8 personas por hogar. Cerca del 52% de la población continúa siendo menor de 18 años y alrededor de un 65% está por debajo de los 28 años, lo cual significa que existe un inmenso capital humano, que debe ser provisto con la protección y el ambiente para tener un desarrollo integral para el país de cara al futuro inmediato (2009; p. 2).

Con este estudio se muestra la necesidad de invertir en la capacitación para el trabajo como una condición para disminuir las desigualdades.

En el año 2010, OIT, desarrolló el estudio Trabajo Decente y Juventud. Honduras, se trata de un diagnóstico orientado a ofrecer información acerca del panorama socio-económico-laboral, marco normativo e institucional, programas y proyectos en ejecución, retos y posibles líneas de acción. Como principales hallazgos de este informe, señalan la necesidad del fortalecimiento de las instituciones encargadas de iniciativas normativas y de política así como la coordinación entre las distintas entidades responsables que pueden contribuir a que más jóvenes puedan acceder a más y mejores empleos productivos; la promoción de acciones específicas para jóvenes que refuercen las capacidades de las instituciones relacionadas con la generación de más y mejor empleo juvenil (educación, capacitación y desarrollo de la capacidad emprendedora, entre otras), debiendo contar todas ellas con el necesario enfoque de género que atienda la problemática que enfrentan las jóvenes hondureñas; así como el involucramiento, a todos los niveles, de las y los jóvenes.

En el año 2012, se encuentra una investigación realizada por el Banco Mundial como parte de un estudio regional para América Central, Mejores Empleos en América Central: El Rol del Capital Humano, que recoge las tendencias del mercado laboral en los años 2000 (2001-2011), la evaluación del aumento de las habilidades en la fuerza de trabajo y el

desempeño educativo y por último lo referido al desempeño del sistema de protección social en materia de mitigación de riesgos y de aumentar la productividad en el mercado laboral. Se concluye que “si bien Honduras ha experimentado un crecimiento económico significativo durante la última década que facilitó la creación de empleos, los beneficios de este crecimiento no llegan a la mayoría de la población” (2012, p. 6). Se identifica como desafío que:

Más de la mitad de los trabajadores hondureños se encuentran insuficientemente calificados, lo cual limita su acceso a empleos de mayor calidad y alta productividad, con salarios más altos. Una gran parte de los desertores escolares admite falta de interés en la educación, aun cuando los retornos en el mercado laboral son importantes. Las prioridades en la educación deben focalizarse en facilitar la transición entre el nivel primario y el secundario y en mejorar la calidad (ídem; p.7).

En el año 2013, la OIT, en el marco de la Red de Observatorios del Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana, elaboró el Inventario de políticas activas de empleo en Centroamérica y República Dominicana, que presenta la normativa que surge desde el Plan de Nación y se expresa en el Plan de Gobierno de Porfirio Lobo Sosa (2010-2014). Este estudio selecciona:

Como central [...] las acciones y estrategias activas de empleo que el Gobierno de Honduras ha impulsado para su cumplimiento. En el contexto del objetivo, este documento orienta su accionar especialmente en la focalización del fomento del empleo dirigido a grupos sociales y territorios específicos, impulsando así la creación de proyectos que, en parte, son ejecutados por la STSS. Los siguientes son los proyectos planteados: Programa Promoción para el Empleo (PROEMPLEO), Mi Primer Empleo; Programa Nacional de Empleo por Hora y el Servicio Nacional de Empleo de Honduras, Instituto Nacional de Formación Profesional, Programa Desarrollemos Honduras con la aplicación de la Ley de Ingresos Complementarios en Zonas Rurales y Urbano Marginales, Centro Nacional de Educación para el Trabajo (CENET), Programa de Asignación Familiar (PRAF)/ desarrollo integral de la mujer (di-mujer), Programa de Asignación Familiar (PRAF)/ mano amiga, Programa Conjunto Desarrollo Juvenil vía empleo para superar los retos de la migración en Honduras (PCJEM) (2013; p.113).

El BID, en el año 2014 crea el documento Prácticas de capacitación y reclutamiento de personal de establecimientos en

Honduras. Entre sus conclusiones se destaca que:

Con base en las prácticas actuales de capacitación de los establecimientos en Honduras, el país difícilmente logrará alcanzar los niveles de habilidades y de productividad del trabajo necesario para asegurar un crecimiento económico sostenido que permita disminuir los niveles de pobreza y de desigualdad. Además, como la inversión en formación se concentra en los trabajadores más calificados, se estaría ampliando la brecha de habilidades y no se mejoraría la equidad en el país. Debido a que los retornos a la capacitación son mayores entre los trabajadores más calificados, los empleadores hondureños tienen menos incentivos a capacitar a los de menor calificación. Por tanto, es muy probable que sin intervenciones públicas que fomenten la capacitación de la población con bajos niveles de cualificación, el país logre cerrar la brecha de habilidades. El resultado es particularmente preocupante debido a que una parte significativa de la población llega al mercado de trabajo con un bajo nivel de cualificación y los datos de la EPFRH confirman que tienen menores posibilidades que los grupos con mayor educación, de aumentar su nivel de habilidades por medio de la capacitación en planta (2014; p. 33).

Por su parte, la USAID en el 2015, lleva a cabo el Estudio del Mercado laboral en Honduras realizado para: “examinar un elemento importante del sistema: Los mercados laborales, en particular la demanda del mercado para las habilidades. Este análisis de los mercados laborales [...] analiza las tendencias y patrones económicos e identifica, los sectores de crecimiento” (2015; p.5). El estudio analiza la demanda de graduados en educación técnica y el suministro de mano de obra calificada en sectores de crecimiento seleccionados. Lo que permite a los actores claves comprender el contexto económico y el potencial de empleo en Honduras. El estudio utiliza de forma significativa un mapeo de cadena de valor, la cual es una herramienta que está diseñada para ser adoptada por los actores claves nacionales para identificar y entender la demanda laboral y sus cambios en estructura, conocimiento y habilidades que deben ser proporcionadas a través de la educación técnica en el nivel terciario. El objetivo es que este estudio no solo apoye a que las instituciones de formación técnica en Honduras modernicen sus ofertas, sino también, de manera más general, ayudará a las personas que toman decisiones a entender cómo podrían verse las demandas y las habilidades en el futuro.

La UNAH en el año 2015, realizó un diagnóstico, Oferta y demanda de profesionales de educación superior en Honduras. El estudio destaca que se trata de

“un primer informe de este tipo que presenta un panorama de la oferta y de la demanda de profesionales en todo el sistema de educación superior. La idea de este informe nació de la necesidad de producir un estudio que pudiera otorgar información sobre las necesidades de formación profesional del sistema de educación superior y de las demandas de los tipos profesionales por parte de los sectores estatal, productivo y social [...] En momentos en que, bajo la necesidad de internacionalización de la educación universitaria, las carreras de grado y posgrado se encuentran en un proceso de actualización y redefinición de sus esquemas curriculares adaptados a las exigencias de formación de profesionales con competencias plenamente desarrolladas para el mercado laboral, resulta vital preguntarse qué tipo de profesional demandan los tres grandes sectores de la sociedad hondureña y cuáles son los requerimientos de formación que deben emplear las instituciones de educación superior del país para satisfacer tal demanda de profesionales (2015; p.1).

Ofrece un panorama desde las regiones por lo que:

Permite comprender la urgencia de ofrecer carreras universitarias de acuerdo con las particularidades regionales que posee el país. Por tanto, este informe también sirve como una guía para la apertura de una oferta académica que sea de utilidad para el desarrollo del país (ídem; p. 2).

En el año 2016 el Banco Mundial retoma la investigación realizada en el año 2012 y la presenta de nuevo mediante una nota que destaca “esta nota es parte de un estudio regional para América Central Mejores Empleos en América Central: El rol del capital humano”. El objetivo de este estudio es:

Brindar información y asesorar a quienes formulan políticas públicas en América Central a fin de identificar los temas prioritarios en el ámbito del desarrollo humano”. Los temas analizados incluyen la educación, la capacitación y la protección social con el fin de promover la creación de empleos de calidad- definidos aquí como aquellos empleos que brindan beneficios y salarios conforme a la legislación local. Si bien son muchos los factores que contribuyen a la creación de empleos, en particular aquellos que impulsan la inversión en el sector privado (macroeconómicos, clima de negocios, comercio, infraestructura, etc.) y otros aspec-

47 EPFRH: Encuesta sobre Productividad y Formación de Recursos Humanos

tos relacionados con la demanda laboral, el énfasis de esta nota se centra en los aspectos relacionados con la oferta laboral (2016, p. 2).

Por su parte el BID, en el año 2016, elaboró un estudio respecto a Aprendizices para el siglo XXI ¿Un modelo para América Latina y el Caribe?. En este, destacan la importancia del desarrollo de habilidades, la empleabilidad, las regulaciones y la creación de empleo, entre otras.

Para los hacedores de políticas de los países de América Latina y el Caribe (ALC), los desafíos que enfrenta el mercado de trabajo juvenil son un motivo de preocupación y, en consecuencia, buscan posibles soluciones para ampliar el acceso a empleos de calidad mejorando las habilidades de los jóvenes y abriendo vías positivas de empleabilidad. Al mismo tiempo, las empresas de todos los sectores de las economías de la región no encuentran el talento humano que necesitan y están preocupadas por la falta de habilidades técnicas y blandas de los postulantes. Existen varios instrumentos para promover que los jóvenes mejoren sus habilidades y su empleabilidad. Los sistemas de aprendices son uno de esos instrumentos que han resultado exitosos en otras regiones, y por esta razón los países de ALC están cada vez más interesados en este enfoque. El presente estudio pretende desagregar los sistemas de aprendices en sus distintos elementos. En primer lugar, a partir de una amplia revisión bibliográfica, propone una definición de los programas de aprendices que los diferencia de otras modalidades de capacitación. En segundo lugar, analiza en profundidad los elementos esenciales y principios guía que son fundamentales para los programas de aprendices tanto su diseño como su implementación y presenta ejemplos de las mejores prácticas empleadas alrededor del mundo, que los países de ALC podrían aplicar adaptándolas a su propio contexto (2016; p. i).

De acuerdo con lo registrado, los temas de capacitación para el trabajo, inversión en capital o talento humano, han sido estudiado por organismos internacionales tales como el BID, OIT y el BM, lo que se constata con el hecho que de los diez documentos registrados, ocho son de autoría o solicitados por estas organizaciones. Los temas principales están orientados a la elaboración de diagnósticos que ofrecen información de entrada al Estado para la ejecución de planes, programas y proyectos, así como para la generación de políticas públicas. Es relevante el documento de OIT respecto a las iniciativas públicas alrededor de la generación de

empleo en las que hace una descripción de las mismas, dando la oportunidad para que estas se revisen a la luz de la legislación de protección a los derechos de las personas y la ampliación de oportunidades de las mismas.

7. Estudios sobre poblaciones vulnerabilizadas y el acceso a los mercados de trabajo en Honduras

En la Constitución de la República de Honduras, en el Artículo 59 se refiere al principal deber del Estado; «La persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado. Todos tienen la obligación de respetarla y protegerla. La dignidad del ser humano es inviolable» y en el Artículo 127 «Toda persona tiene derecho al trabajo, a escoger libremente su ocupación y a renunciar a ella, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo».

En tal sentido, es necesario que se constituya, en una preocupación, garantizar la igualdad de oportunidades y calidad de vida para todas y todos los ciudadanos del país, especialmente para las poblaciones vulnerabilizadas. También, contemplar explícitamente los derechos de estas poblaciones a través de programas y proyectos puntuales que conduzcan al reconocimiento, la garantía y la restitución de los derechos y al mejoramiento de su bienestar, en este caso en lo relacionado con el acceso a los mercados de trabajo.

En atención a las particularidades que tiene cada una de las poblaciones vulnerabilizadas, se hará la presentación de los hallazgos del estado del arte para cada una de ellas. Se toman para este estudio las siguientes poblaciones: mujeres, jóvenes, niñez trabajadora, adulto mayor, población sobreviviente de VIH/sida, personas con discapacidad y migrantes encontrándose un total de 46 documentos.

Se parte del reconocimiento por parte de la OIT de las consecuencias de no atender la discriminación hacia la mujer con el entendido que el concepto de igualdad de género ha evolucionado en forma progresiva para pasar de la protección de la mujer trabajadora a la promoción de la equidad y la igualdad. En este sentido, se encuentran estudios donde se toma mujeres y jóvenes, dado que se identifica la edad como la segunda discriminación más frecuente para los mercados de trabajo.

Anker, realizó una reflexión acerca de la situación de discriminación laboral por el sexo y señala que es un tema que debe ser atendido porque causa rigidez en el mercado laboral e ineficiencia económica. Indica que:

La segregación profesional basada en sexo está muy extendida en todas las latitudes, cualesquiera que sean los niveles de desarrollo [...] estos factores han adquirido mayor importancia al mundializarse la producción e intensificarse la competencia internacional. [...] por ello, la división de las ocupaciones con arreglo al sexo de los trabajadores es un fenómeno importante del mercado de trabajo que merece mayor atención por parte de los gobernantes y de cuantos se interesan por la igualdad, la eficiencia y la justicia social (1997; p.343).

Del 2002 hasta el 2016 se identificaron al menos 25 documentos entre investigaciones, artículos, evaluaciones y escritos en relación al acceso al mercado de trabajo en Honduras de mujeres y jóvenes. En atención a esta situación se presentan los mismos en función del año y objetivo del documento. Vale la pena destacar que la OIT viene desarrollando, desde 1995, el Programa de Fortalecimiento Institucional para la Igualdad de Género, la Erradicación de la Pobreza y la Generación de Empleo, el cual impulsó una serie de estudios.

En el año 2002, la UNAH en el marco del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES), López de Mazier y Castillo realizaron la investigación El empleo en la maquila: mitos y realidades, investigación realizada en la zona central del país, que tuvo como objetivo “Conocer las repercusiones en la situación socio económica y demográfica de las trabajadoras de la maquila de la zona central del país, a raíz de su inserción en esta actividad” (2002; p. 7).

Para la OIT, Fernández Pacheco, en el año 2003, realizó el estudio Género y Mercado de Trabajo. Honduras y Nicaragua, como forma de apoyar los esfuerzos que se realizan en varios países a la hora de implementar políticas de combate a la pobreza que enfatizan la generación de Trabajo Decente como la mejor forma de superarla y, al mismo tiempo, promuevan la igualdad de género. En el mismo se encuentra información acerca de: la incorporación de la dimensión de género a las políticas de empleo y erradicación de la pobreza en América Latina, género, pobreza y mercado de trabajo para las mujeres en Honduras. Presenta un estudio propositivo sobre la situación de las mujeres y los hombres en el mercado de trabajo en Nicaragua; desigualdad de género y pobreza en América Latina y por último presenta un estudio sobre derechos laborales y equidad de género en América Central.

En ese mismo año, el Colectivo Feminista de Mujeres Univer-

sitarias de Honduras en coordinación con Asociación Servicios de Promoción Laboral (COFEMUH/ASEPROLA), publicó el estudio Un vistazo por 6 derechos laborales básicos en Honduras. El estudio presenta una sistematización de 6 derechos fundamentales: Condiciones Decentes de Trabajo, Libertad Sindical, Derecho a la Negociación Colectiva, Eliminación del Trabajo Forzado y Horas Extras Obligatorias, Eliminación del Trabajo Infantil, Eliminación de la Discriminación.

En el 2004, Rosales y López de Mazier, publicaron el estudio Perfil de género de la economía hondureña. Este estudio presenta, entre otros aspectos, un análisis del contexto nacional, ejes y fundamentos de la estrategia de país ante la integración y apertura comercial, el status del mecanismo nacional y mandato, así como el posicionamiento del tema de género en el análisis económico en la política y el Primer Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujer 2002-2007.

En este mismo año, la Secretaria de Relaciones Exteriores de Honduras publicó el Informe de Honduras, sobre la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000). Este documento hace mención de logros y limitaciones en las áreas priorizadas en la Política Nacional de la Mujer, que es el instrumento gubernamental para atender la problemática relacionada con las inequidades de género y a su vez, se constituye en el mecanismo nacional para instrumentar la Plataforma de Acción Mundial, como también las recomendaciones de otros acuerdos internacionales, que hacen referencia directa a la mujer y a la niña (2004; p.3).

Igualmente, en el 2004 el Centro de Derechos de Mujeres (CDM) publicó el estudio Mujeres en cifras Honduras / 2004 Indicadores socioeconómicos de la situación de las mujeres hondureñas. El estudio presenta datos de nueve temas referidos a la condición de la mujer entre los que se mencionan: el empleo y la pobreza de las mujeres.

CEPAL, en el año 2004, presentó el informe Inserción laboral desventajosa y desigualdades de cobertura previsional: la situación de las mujeres. Destaca como:

Las reformas implementadas en los sistemas de pensiones en América Latina han tenido un impacto diferenciado entre hombres y mujeres. Dada la alta correlación existente entre el mercado laboral y los sistemas previsionales, estos últimos reproducen las desigualdades entre unos y otras. Un ingreso

promedio menor, una mayor tasa de desempleo, una menor tasa de participación en el mercado laboral junto a menos años de cotizaciones y mayor esperanza de vida generan como resultado que las mujeres obtienen pensiones más bajas (2004; p.5).

En el 2005, el CDM publica nuevamente otro documento: Mujer y trabajo. Este evidencia la división histórica del trabajo por sexo, la evolución del mismo y de la incorporación de la mujer al mercado laboral a través de las maquilas, así como revelan la triple jornada como una condición en la mayoría de las mujeres.

Por su parte el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), en el año 2006, en la Unidad de Estudio para la Discriminación, publicó el artículo La discriminación laboral en Honduras: El sexo y la edad como factor decisivo. Este señala:

En este artículo se ha hecho un gran esfuerzo por conceptualizar el fenómeno de la discriminación de una manera práctica y digerible para socializar el tema y sensibilizar a la sociedad sobre las secuelas negativas que provoca en todos los ámbitos de desenvolvimiento del ser humano, pero particularmente en el trabajo. [...] En otra etapa, el artículo describe la discriminación laboral, haciendo un análisis de lo que debe y no debe practicarse y exponiendo los registros de monitoreo en prensa escrita sobre discriminación en ofertas de empleo [...] los cuales evidencian la flagrante discriminación que existe por razón de edad y sexo (2006; p.1).

Del 2002 al 2005 se ubicaron nueve estudios que ponen énfasis en la situación de inequidad y discriminación que viven las mujeres en el país. Se comienza, en este periodo, el análisis del impacto de las condiciones laborales de las maquilas en el trabajo de las mujeres y se valora la importancia de datos estadísticos diferenciados y/o comparados que evidencia la situación de estas en los mercados de trabajo. Es entonces que a partir de este momento se ponen en agenda pública y de investigación estos temas.

Coinciden los estudios en señalar que:

La desigualdad en las condiciones laborales y en la distribución de los frutos del trabajo, es un fenómeno que trasciende la lógica económica y se relaciona no sólo con los niveles de ingreso salariales y las brechas que de los mismos se derivan, sino que es incluyente de otras dimensiones, como son la existencia y aplicación real de las leyes laborales, la

existencia y el acceso real a la protección social, la existencia de una oferta educativa y de capacitación o formación que responda a la demanda del mercado de trabajo no solo en el corto plazo, sino que en el mediano y en el largo plazo, para lo cual se requiere no solo una tasa de crecimiento sostenido, sino que también de un fuerte anudamiento entre la política económica y social del Estado, que privilegie el gasto social como una herramienta que trascienda el corto plazo (Fernández-Pacheco; 2003; p. 53)

En el año 2006, el Banco Mundial publicó el Informe No. 35622-HN Honduras reporte de pobreza logrando la reducción de la pobreza. Este informe destaca el perfil de pobreza del país, el mercado laboral, los temas de género y trabajo infantil y la distribución e incidencia del gasto público, concluyendo que:

La participación de la fuerza laboral femenina en Honduras está dentro de las más bajas en la región. Hubo algún progreso durante los años noventa, relacionado parcialmente con el mecanismo del hogar para enfrentar las crisis de finales de la década; sin embargo, en los años subsiguientes este progreso se perdió y, en general, los últimos 15 años han sido testigos de un aumento muy pequeño en la participación laboral (2006; p.57).

Para el año 2008, la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), publica el documento Discriminación de género y derechos laborales de las mujeres, estudio nacional sobre discriminación laboral femenina por razones de género con énfasis en la maquila textil de Honduras. El mismo tuvo por objetivo:

Elaborar un estudio sobre discriminación laboral femenina por razones de género, a escala nacional, con énfasis en las empresas textiles y/o maquilas, que sirva como base para establecer estrategias y acciones que coadyuven en la ejecución del Componente Promoción y Protección de los Derechos Laborales de las Mujeres del Proyecto Cumple y Gana” (2008: p.27).

En el 2009, de nuevo el CDM y la Coalición Hondureña de Acción Ciudadana (CHAAC), publican el documento Impacto del libre comercio en los derechos laborales de las obreras de la maquila textil en Honduras. En el cual se reporta:

La situación de los países, a los dos años de vigencia del Tratado de Libre Comercio de República Dominicana y Centro América con Estados Unidos de Norte América, cono-

cido como DR-CAFTA (por sus siglas en inglés), respecto a cómo afectaron las condiciones de trabajo en las maquilas hondureñas, precarizándolas aún más y profundizando la violencia laboral que las obreras de las maquilas han enfrentado por décadas en Honduras. Dicha investigación se efectuó con obreras de las ciudades de San Pedro Sula, Choloma y Villanueva, municipios donde se concentra el 70% de las empresas de la industria maquiladora (2009; p.5). De igual forma la FAO y CEPAL, en el año 2009, preparan el documento El empleo de las mujeres rurales, lo que dicen las cifras. El cual presenta un análisis comparado sobre la participación de las mujeres rurales en el empleo, los sectores de la economía en que se desempeñan, el tipo de relaciones laborales y la calidad de los empleos prevalecientes (2009; p.23).

En el año 2009, la CEPAL/ASDI elaboran el estudio El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales. El trabajo se centró en la inserción laboral de dos grupos vulnerables claves para la cohesión social y el desarrollo socioeconómico en general, jóvenes de ambos sexos y mujeres de cualquier edad, ambos de bajo nivel educativo formal a través de un estudio comparado.

Durante este periodo comprendido del 2006 – 2010, sobresalen los estudios que ofrecen marcos analíticos y contextuales del trabajo de la mujer en las maquilas, apuntando estos que:

El sector maquilero en Honduras, como en el resto de los países centroamericanos y de Latinoamérica, se ha desarrollado rápidamente debido a las facilidades fiscales y laborales ofrecidas por los gobiernos desde los años setenta, a fin de hacer atractiva este tipo de inversión en el país. Las prerrogativas de las cuales gozan estas empresas han tenido, en ocasiones, un impacto negativo en las condiciones laborales de las trabajadoras; esto se suma a la escasa cobertura y los recursos limitados de las instituciones encargadas de su protección (FUNPADEM, 2008; p.106).

Se identifica la atención al tema del empleo de la mujer en la zona rural, así como la inserción laboral de jóvenes de ambos sexos.

En el año 2011, el Centro de Derechos de Mujeres (CDM), publicó el informe Monitoreo: Globalización neoliberal, modelo de precarización laboral caso mujeres trabajadoras en Honduras. respecto al mismo señala:

Este documento sintetiza, compara y analiza seis informes de monitoreo de las condiciones de trabajo en diferentes sectores de producción, realizados en los últimos cinco años por el Observatorio de Derechos Laborales de las Mujeres, que impulsa el Programa Mujer y Trabajo Digno del Centro de Derechos de Mujeres (CDM). Todos los estudios escrutan las condiciones de trabajo y los derechos humanos en el trabajo de las mujeres en sectores que operan bajo regímenes especiales de exoneración de impuestos: textil-vestuario, textil-hilandería, arneses de vehículos, melón y camarón en el sur del país (2011; p.5).

En este mismo año, la OIT hizo una recopilación y presentó un análisis comparado de las legislaciones a nivel de Centroamérica respecto a la igualdad de la mujer. El análisis fue titulado Legislación y Jurisprudencia Comparadas sobre Derechos Laborales de las Mujeres: Centroamérica y República Dominicana. En este se señala que

Los países de Centroamérica y República Dominicana han ratificado los Convenios núm. 100 y 111 de la OIT, consagran en sus Constituciones Políticas el principio de igualdad y no discriminación y han realizado importantes reformas a sus legislaciones nacionales para incorporar estos principios. No obstante, el panorama laboral refleja que aún se mantienen una serie de discriminaciones hacia las mujeres, las cuales conforman un importante contingente del trabajo informal, se ubican en las labores poco calificadas, ganan salarios por debajo del mínimo legal y continúan siendo las principales responsables por el cuidado de las personas dependientes (2011; p. 1).

Existen algunos proyectos y estudios regionales sobre derechos laborales de fechas recientes, que ofrecen información importante para la recopilación de jurisprudencia:

- Proyecto de cooperación técnica de la OIT: “Verificación del cumplimiento de las recomendaciones del Libro Blanco⁴⁸” (conocido como “Proyecto Verificación”).
- Proyecto Cumple y Gana Fortalecimiento de los derechos laborales en Centroamérica, Panamá y República Dominicana,

⁴⁸ En 2005, los Ministerios de Trabajo y de Comercio o Economía de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana, con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), elaboraron el documento denominado “La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana. Construyendo sobre el progreso: Reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades”, el cual es conocido como el “Libro Blanco”

- Derechos laborales de las mujeres. Un análisis comparado para América Central y Panamá. Este estudio, realizado en el año 2001 por OIT e ILANUD.
- Estudio regional acerca del marco legal en derecho laboral y el estado actual de los derechos laborales, realizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) en el 2009.

En el 2011, La OIT publicó el Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco Periodo: agosto 2010 – diciembre 2010. En este informe destacó que:

Producto del intercambio establecido se puso de manifiesto la falta de compromiso de los sectores gubernamental, trabajador y empleador por avanzar en la reforma del Código del Trabajo, en los temas de trabajo infantil y en la dinamización del tripartismo y del diálogo social. Igualmente, se señaló la necesidad de contar con un presupuesto adecuado. Se insistió finalmente en la necesidad de avanzar más en la reafirmación de un liderazgo de la STSS y realizar acciones efectivas en las materias mencionadas con anteriores (2011; p.8.)

En el año 2011, Guillen para la Agencia de Cooperación del Japón (JICA), elaboró el estudio Perfil de género en Honduras cuyo objetivo principal fue:

Proporcionar información actualizada para la implementación de género como eje transversal en los proyectos que JICA formule en el país. El poder presentar un breve análisis de los impactos que han tenido la crisis financiera internacional y la crisis interna de carácter político sobre la economía hondureña y el estado y condición de las mujeres principalmente dentro de este proceso. Para ello, se hace uso de herramientas cuantitativas y cualitativas, provenientes de diversas fuentes de información actualizadas y que sirven para sustentar el análisis de género (2011; p.7).

Por su parte la STSS con apoyo de AECID en el año 2011, publicó el documento Manual de Equidad de Género en el Trabajo con el propósito que este se convierta en

Una herramienta técnica que contribuirá al fortalecimiento de la difusión de la cultura de equidad de género al interior de la institución; y en la prestación de servicios a trabajadores y empleadores, procurando en forma conjunta la definición de prácticas y criterios de selección que reconozcan objetivamente las capacidades de la persona para el

desempeño de un puesto de trabajo y su desarrollo profesional (2011; p.1).

En el año 2013, Irías, para la Unión Europea, elaboró el estudio Situación de las mujeres rurales pobres en Honduras y su acceso a la tierra y el crédito, con el propósito de aportar evidencias concretas que respalden las acciones y mensajes de la campaña “Cosechemos justicia para las mujeres del Campo”.

Se ha realizado este estudio que aporta datos cuantitativos y cualitativos sobre la realidad de las mujeres rurales y el apoyo que brinda el Estado de Honduras para garantizarles acceso a la tierra, crédito y asistencia técnica. Presenta en su primera parte, una mirada panorámica sobre la situación de las mujeres rurales en el nivel nacional, haciendo amplio uso de la estadística producida por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Esta parte se focaliza en los temas de empleos e ingresos para las mujeres, así como su acceso a la tierra, al crédito y a la asistencia técnica (2013; p.5).

En el año 2013, Grau Crespo, para FES, publicó el documento Situación de empleo joven en Centroamérica. Análisis comparativo con perspectivas hacia políticas públicas de empleo juvenil, en el marco del programa Agentes de Cambio. Tiene como tema desde el año 2009 hasta la fecha el Trabajo y Juventud, dignidad y participación. El estudio presenta un análisis comparativo sobre la situación del empleo en las juventudes centroamericanas y aporta elementos estratégicos para el diseño de políticas públicas de empleo juvenil en la región con enfoque de género (2013; p.4).

En el año 2014, la OIT elaboró un estudio Diagnóstico Igualdad de género en los Institutos de Formación Profesional de América Central y República Dominicana.

La investigación encontró que los institutos de formación tienen espacios segregados y que en ellos son las mujeres las que se llevan la peor parte porque se concentran en un menor número de carreras, que además son aquellas con menos perspectivas de empleo y en sectores con peores condiciones de trabajo (2014; p.5).

Señala dos elementos que en general se piensa ya están más trabajados y por tanto existen mejores condiciones para las mujeres en cuanto a compartir las responsabilidades y el acoso sexual.

“A esto se suma el hecho de que las responsabilidades familiares, todavía mayoritariamente están en manos de las mujeres. Limitan mucho el acceso y permanencia de las mujeres en las carreras más largas y que dotan de una mayor cualificación, con lo cual muchas de ellas acaban en cursos de menor formación y cualificación que tampoco contribuyen a aumentar de manera significativa su empleabilidad. Estas limitaciones, unidas a la propia situación de los mercados laborales de la región, llevan a que muchas mujeres cuando terminan la formación creen su propia microempresa de subsistencia, en muchos casos engrosando las filas de la economía informal y sin recursos suficientes para transitar a la formalidad. Otro tema muy vinculado al anterior, y que emergió con fuerza en el estudio, es el del acoso sexista que las mujeres sufren, sobre todo aquellas que se insertan en carreras no tradicionales. Este tipo de acoso cuestiona constantemente la capacidad de las mujeres para completar con éxito la formación en carreras no tradicionales, y el propio estudiantado habla abiertamente de él como un problema naturalizado. El hostigamiento sexual es, en cambio, un problema del que se habla poco pero frente al que habría que tomar medidas tanto preventivas como punitivas (2016; p.6). De igual forma, en este mismo año la OIT, elaboró el estudio Igualdad de género y no discriminación en la gestión del empleo. Guía para la acción, como una herramienta útil para la región para lograr mayores niveles de igualdad entre hombres y mujeres en el mercado laboral, potenciando los resultados y el impacto del trabajo. Que:

Les sirva para promover, conocer y aplicar progresivamente prácticas que fomenten la igualdad de género y la no discriminación de mujeres y hombres en el acceso a las oportunidades de empleo que se gestionan a través de las oficinas de empleo de los Ministerios de Trabajo. Surge de nuestro trabajo conjunto con los Servicios Públicos de Empleo a lo largo de los años, que nos ha permitido conocer en profundidad los esfuerzos que desde todos ellos se realizan para ser cada día un servicio público más eficaz, eficiente y cercano a los ciudadanos y ciudadanas (2014; p. 6).

En el año 2015, OIT, UNICEF, BM, publicaron el documento Entender el trabajo infantil y el empleo juvenil en Honduras, desarrollado conjuntamente con el Gobierno y las tres agencias internacionales asociadas en el programa UCW. Este informe pretende

Proporcionar una base común de acción para abordar el trabajo infantil y el empleo juvenil a través de cuatro objetivos: (1) mejorar la base de información sobre el traba-

jo infantil y el empleo juvenil con el fin de fundamentar y orientar las respuestas políticas y programáticas; (2) promover el diálogo sobre políticas en materia de trabajo infantil y trabajo decente y productivo para los adolescentes y jóvenes; (3) analizar la relación entre el abandono escolar prematuro, el trabajo infantil y la situación futura en el mercado laboral; y (4) fortalecer la capacidad nacional para la recopilación periódica y el análisis de datos relativos al trabajo infantil y al empleo juvenil (2015; p.1). Por su parte en el 2016, la CEPAL, en el análisis del documento Pobreza y desigualdades rurales perspectivas de género, juventud y mercado de trabajo revisa los temas de género, juventud y desigualdad en el medio rural en 12 países de América Latina y el Caribe, a partir de una clasificación de hogares que busca identificar patrones de empleo utilizando encuestas de hogares. Los resultados destacan:

i) la importancia de las políticas para promover la diversificación de la economía rural, a efecto de ampliar la creación de empleo, sobre todo para las mujeres y la población joven más capacitada; ii) políticas para fomentar la adquisición de habilidades, que permitan aprovechar las nuevas oportunidades de empleo derivadas de los cambios estructurales en el medio rural; y iii) la existencia de sistemas de protección social adecuados, sobre todo para facilitar el relevo generacional en la agricultura familiar. (2016; p.7).

Respecto a Honduras, presenta datos tomados de las Encuestas de Hogares, (2002 y 2010).

La persistencia de brechas en indicadores de bienestar rural han sido temas recurrentes en todos esos informes. La relevancia de esos temas es indiscutible, pues según CEPAL (2012b) el principal factor que mantiene la emigración rural es la persistente desigualdad entre zonas urbanas y rurales; y la migración es selectiva, pues migran más las mujeres y los jóvenes con más educación” (ídem; p.9).

Los estudios contenidos en este periodo (2011 – 2016) hacen sus aportes en función de mejorar el marco legal para los derechos laborales de las mujeres sin dejar de señalar la importancia de la igualdad y la no discriminación. Así como el desarrollo de herramientas técnicas para enriquecer la gestión y la elaboración de políticas públicas con enfoque de género. Respecto a los jóvenes destaca la importancia de la formación profesional para superar la segregación tradicional que separa a hombres y mujeres según las actividades que

se consideran masculinas o femeninas.

Entre los resultados de estos estudios para la población joven en la zona rural se identifican razones para abandonar la agricultura en función de:

i) Los trabajadores cualificados más jóvenes enfrentan escasez de oportunidades de empleo productivo, lo cual sería evidenciado por la migración selectiva de la población rural joven con mejor escolaridad; ii) desajuste de habilidades o destrezas obsoletas debido a los avances tecnológicos en la agricultura (por ejemplo, entre la fuerza de trabajo de mayor edad); y iii) los jefes de familia mayores, que dejan la agricultura por envejecimiento (CEPAL, 2016; p.52).

En cuanto a niñez trabajadora, por iniciativa de la OIT-IPEC, desde el año 2000 se han firmado acuerdos con los ministerios de trabajo e institutos de estadística de la mayoría de los países de la región, lo que ha permitido que a la fecha se disponga de cifras y datos confiables, actualizados y comparables sobre la realidad de la explotación económica de esta población vulnerabilizada en el aspecto laboral.

De igual forma, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha realizado directamente o financiado la realización de varios estudios...

Impulsada por la defensa del derecho a una vida digna, la OIT ha trabajado desde su fundación por la protección de la infancia y el respeto a los pueblos indígenas y tribales.

Los Convenios núm. 138⁴⁹ sobre la edad mínima de acceso al empleo y el núm. 182⁵⁰ sobre las peores formas de trabajo infantil, así como el Convenio núm. 169⁵¹ sobre los Pueblos Indígenas, son buena prueba de esta permanente preocupación por la defensa del derecho a ser protegido de la explotación económica (2007; p. xiv)

El primer estudio que se registra en este estado del arte es acerca de la explotación sexual comercial en el año 2002. A raíz de la falta de información, el Centro de Estudios de la Mujer Honduras (CEM-H) realizó para IPEC el estudio Explotación Sexual Comercial de niños, niñas y adolescentes en Honduras, que se ejecutó en dos ámbitos: nacional y local. A nivel nacional se realizó un sondeo y a nivel local seleccionaron San Pedro Sula y Tegucigalpa, en donde se realizaron 100 entrevistas individuales a víctimas de explotación sexual comercial de las cuales 86 fueron niñas y 14 fueron niños. Los datos relevantes son:

El promedio de edad de las niñas y adolescentes entrevistadas es de 14.1 años en San Pedro Sula y 15.8 en Tegucigalpa. En el caso de los niños y adolescentes el promedio es de 13 años en San Pedro Sula y de 16 años en Tegucigalpa; Para más de la mitad de los niños, niñas y adolescentes entrevistados la situación económica de sus familias de origen era de mayor pobreza que las de otros lugares que residían, según respondieron el 53% en Tegucigalpa y el 51.2% en San Pedro Sula. La mayoría de las niñas y adolescentes viven lejos de sus familias, en alojamientos precarios próximos a los sitios de operación del comercio sexual. El 65.1% de las entrevistadas en San Pedro Sula y el 44.3% en Tegucigalpa, ya tiene de uno a tres hijos o están embarazadas (2002; p. 1).

En el 2002, la OIT apoyó la realización de la Encuesta de trabajo infantil en Honduras- 2002; la motivación para realizar esta encuesta como lo expresaron fue:

La carencia de datos confiables y actualizados sobre las actividades de personas menores de edad impulsó la realización de una encuesta de trabajo infantil en el país dentro del marco del Programa de Información Estadística y Seguimiento en Materia de Trabajo Infantil (SIMPOC) de OIT/IPEC. Esta encuesta tomó la forma de un módulo especial en la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPPM), realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) entre mayo y julio del año 2002” (2002; p.. 1).

Entre los principales hallazgos se encuentra que:

Según los resultados de la encuesta, en el año 2002 trabajan en Honduras aproximadamente 356 mil personas entre 5 y 17 años [...] Cerca del 15% de los niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años trabajan. En el caso de las mujeres, la tasa es inferior a la de los hombres. Asimismo, este porcentaje es menor entre más jóvenes los niños, niñas y adolescentes. La tasa también es mayor en el caso de los residentes rurales que en los que habitan en áreas urbanas [...] la mayor parte de niños, niñas y adolescentes se dedican exclusivamente a estudiar. Existen otros grupos que trabajan únicamente, que combinan el trabajo y el estudio, y un grupo significativo que ni trabaja ni estudia (2002; p. 4).

49 Ratificado junio 1980, en vigor

50 Ratificado octubre 2001, en vigor

51 Ratificado marzo 1995, en vigor

En el marco del programa SIMPOC⁵² en Honduras se han realizado y publicado los siguientes estudios:

- Informe nacional sobre los resultados de la encuesta del trabajo infantil en Honduras (2002)
- Informe nacional de los resultados de la encuesta de trabajo infantil en Honduras (2003)
- Estudio a profundidad del trabajo infantil y pobreza en Honduras (2003)

En el año 2003, como parte del Programa SIMPOC, se realizó el estudio Análisis cualitativo de la situación del trabajo infantil en Honduras que partió de la EPHPM levantada en el año 2002 y de otros documentos que ya han abordado la materia. El estudio se realizó para conocer de manera descriptiva la realidad social relacionada con la problemática del trabajo infantil respecto al análisis sobre los aspectos sociales, educativos, económicos, laborales y culturales de los niños y niñas trabajadoras en actividades económicas.

En general, los resultados de la encuesta revelan que unos 356,241 niños y niñas entre 5 y 17 años de edad están ocupados en actividades económicas en el país. Pero la niñez hondureña no se encuentra incorporada únicamente entre la población económicamente activa, sino que existen otras modalidades que, aunque no se consideran formalmente parte de la población económicamente activa, exigen de los niños y niñas buena parte de su tiempo y esfuerzo, como los quehaceres del hogar. Mientras que las actividades económicas muestran un predominio de niños, los quehaceres del hogar muestran una concentración de niñas. Un hallazgo relevante de la encuesta en lo que respecta a los hogares de la niñez ocupada hondureña, es que a pesar de que la gran mayoría de niños y niñas trabajadores en actividades económicas provienen de hogares pobres (78.9%), existen otros niños y niñas que trabajan en actividades económicas sin ser de hogares pobres (20.1%). Este resultado sugiere que en muchos casos la pobreza ha de asociarse con otros factores para ser una causa determinante del trabajo infantil. Este hallazgo se complementa con la reducida contribución al ingreso del hogar que hacen algunos niños y niñas que perciben algún ingreso, según resultados de la encuesta de hogares [...] Entre los diferentes tipos de trabajo peligroso y las peores formas de trabajo infantil existentes en el país, están el trabajo infantil doméstico, la producción de cohetería, el buceo, el trabajo en los basureros, la explotación sexual

comercial, y algunas formas de trabajo en agricultura, comercio y ventas (2003, p.. vi)

En el año 2003, en el marco del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (OIT-IPEC) en Centroamérica, el Centro de Estudios de la Mujer Honduras (CEM-H) realizó el estudio El trabajo infantil doméstico en Honduras a puerta cerrada...

Este estudio forma parte de las acciones requeridas para eliminar de forma inmediata las peores formas de trabajo infantil, según se define en el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

A los efectos del estudio, el Trabajo Infantil Doméstico fue definido como aquel que realizan niños y niñas en hogares de terceros a cambio de un salario o retribución no monetaria, [...] El propósito del estudio ha sido aportar información relevante para la formulación y ejecución por parte de OIT-IPEC de un programa subregional para contribuir a la eliminación del trabajo infantil doméstico en la región centroamericana y del Caribe. La investigación evidenció que el problema afecta mayoritariamente a la población infantil femenina (94.3%), y que se constituye como una temática transversalizada por factores de género, clase y edad, en un contexto generalizado de pobreza [...] En el escenario de la pobreza rural, de donde provienen la mayoría de las trabajadoras infantiles domésticas, la incorporación temprana en los oficios del hogar, frecuentemente es el primer paso del recorrido hacia el trabajo doméstico en hogares de terceros. En familias donde la precariedad material y la privación de las necesidades básicas, empuja a las niñas y los niños a participar en la generación de ingresos. Las niñas muchas veces tienen como único recurso de vida sus saberes en los oficios domésticos, y con esos recursos se enfrentan a la vida, comenzando por el éxodo a las ciudades (2003; p. 13).

En el año 2004, la OIT, en el estudio de Legislación sobre trabajo infantil doméstico en Honduras. Análisis de la Legislación Nacional e Internacional, presentó que

Al igual que en el resto de países de la región, el trabajo infantil doméstico en Honduras tiene una relación directa con la pobreza, principalmente en las áreas rurales y marginales, situación que es utilizada para legitimar la incorporación de niñas y niños a muy corta edad en esta actividad laboral, en condiciones desventajosas y muchas veces indignas; pero no dejan de ser menos importante el papel que juegan los factores culturales que toleran y perpetúan esta actividad; la falta de alternativas educativas

52 Programa de información estadística y seguimiento en materia de trabajo infantil- SIMPOC de OIT

que no garantiza el acceso y permanencia en el sistema educativo de las mayorías más vulnerables; y la discriminación contra las mujeres [...] A menudo la actividad se presenta como una oferta de futuras oportunidades de educación, capacitación laboral o acceso a mejores empleos que difícilmente se concretan. El techo y la comida, muchas veces son atractivos suficientes para que familias pobres coloquen a sus hijas en hogares de terceros, ante la imposibilidad para poder satisfacer las necesidades básicas más elementales [...] las niñas, niños y adolescentes que se dedican a las labores domésticas en casa de su empleador, en su mayoría son víctimas de condiciones de explotación, abuso, maltrato, discriminación, falta de pago, largas jornadas de trabajo, limitadas oportunidades educativas, aislamiento de sus familias, exposición a productos y utensilios peligrosos, violencia física, psicológica y sexual; entre otras que caracterizan esta labor, siendo obligadas(os) a asumir cargas laborales iguales o superiores a las de los adultos; lo que les separa de sus sueños de infantes y les ubica dentro de una población altamente vulnerable, limitándoles en su crecimiento y desarrollo (2004; p. 8).

Otra publicación de OIT/ IPEC del 2004 es la referida a Trabajo Infantil en Honduras: Síntesis de estudios de línea de base.

Durante estos años, el Programa de Información Estadística y Monitoreo en Materia de Trabajo Infantil (SIMPOC) de OIT-IPEC ha brindado apoyo técnico para la realización de una serie de estudios acerca de algunas formas inaceptables de trabajo infantil en los países de América Latina. Dichos estudios, bajo la forma de evaluaciones rápidas o estudios de línea de base, han proporcionado información acerca de las causas, características y consecuencias del trabajo infantil en distintos sectores o actividades económicas. En el caso de Honduras, se han llevado a cabo estudios en sectores como trabajo infantil doméstico, explotación sexual comercial, y una gama de trabajos considerados “peligrosos”. Esta síntesis está dedicada a la presentación de seis estudios de línea de base de este último tipo. Entre ellos, destacan investigaciones sobre el trabajo infantil en agricultura (i.e., producción de café, producción de melón, producción de tabaco), cohertería, buceo y botaderos de basura (2004; p. 9).

En el 2007, la OIT realizó un estudio respecto a la problemática del trabajo de niñas y niños de pueblos indígenas, Trabajo infantil y pueblos indígenas: El caso Honduras. Este estudio desvela que:

Los niños y niñas indígenas están involucrados en formas

explotadoras de trabajo infantil debido a la pobreza estructural que les afecta, a la exclusión social, a la falta de acceso a los servicios básicos y a la discriminación en general, y no debido a las costumbres y tradiciones indígenas, como muchas veces se ha intentado justificar. Niños y niñas indígenas se convierten muchas veces en mano de obra para contribuir a la supervivencia familiar cuando éstas tienen que migrar fuera de sus comunidades de origen, abandonando procesos formativos, tradiciones y formas de vida específicas acordes a su identidad cultural (2007; p.. xiii).

En el año 2008 la OIT-IPEC publicó Síntesis diagnóstica de situación del trabajo infantil y sus peores formas en Honduras. Es un estudio realizado a partir del módulo incluido a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) entre sus conclusiones se encuentra:

La última encuesta⁵³ sobre la magnitud y características del trabajo infantil revela que en los últimos años se han mantenido muy parecidos los datos cuantitativos, lo cual es un reflejo de poco avance e inclusive podría estarse dando una tendencia hacia el aumento de trabajo infantil, si se analizan los datos de la encuesta en relación con el incremento de la población menor de edad. Es muy probable, además, que exista un sub registro, pues la encuesta difícilmente logrará captar trabajos invisibilizados y desvalorizados como el doméstico y muchas labores del sector informal; 2. De la encuesta en mención no se logra tener una idea exacta acerca de la magnitud del trabajo peligroso. No obstante, sí es posible determinar algunos aspectos del trabajo por abolir: existen cerca de 150.000 niños y niñas que laboran por debajo de la edad mínima y aquellas personas adolescentes que solo trabajan y no estudian. Además, en las diferentes ramas de actividad se ubican trabajos peligrosos por naturaleza; a pesar de que los datos de la encuesta no permiten cuantificarlos, sí son un indicador de su existencia. 3. De las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil, únicamente se puede hacer una caracterización general de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. Los datos dispersos que ofrecen las distintas instituciones que trabajan en la atención de sus víctimas revelan que la situación alcanza dimensiones preocupantes. Igualmente, se puede inferir la existencia de un número importante de personas menores de edad víctimas de trata o vulnerables a serlo (2008, p.33).

En el año 2010, la OIT promovió la elaboración de Hoja de

⁵³ Mayo 2008

Ruta para hacer de Honduras un país libre de trabajo infantil y sus peores formas. La Hoja de Ruta se define como:

El marco estratégico nacional para alcanzar las metas establecidas en la AHTD⁵⁴. Al amparo de este entendimiento, provee las bases para la programación estratégica y enlace entre las diferentes políticas públicas e intervenciones complementarias con incidencia directa e indirecta en la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas y en la protección de las personas adolescentes trabajadoras (2010; p.17)

El marco estratégico que propone la Hoja de Ruta comprende seis dimensiones —lucha contra la pobreza; educación; salud; marco normativo e institucional; sensibilización y movilización social; y generación de conocimientos y seguimiento— con sus respectivos objetivos, resultados, indicadores, metas y estrategias fundamentales para lograrlas

En cuanto a los estudios de las desigualdades para el acceso a los mercados de trabajo en Honduras, el tema de las personas adultas mayores esta poco estudiado, posiblemente por no ser aún una preocupación, en consideración al “bono demográfico” que vive el país y que según estimaciones llega hasta el año 2050. Sin embargo, es necesario empezar a ver esta población para generar condiciones de acceso.

La UNAH a través del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES) realizó en el año 2013 el estudio La situación laboral de los adultos mayores en Honduras. El estudio plantea que:

Honduras, según los datos facilitados por CEPAL en el 2008, se ubica en la fase de plena transición porque los valores de la Tasa Global de Fecundidad (TGF) es de 3 hijos por mujer y la Esperanza de Vida al nacer de 73.6 años los cuales están cercanos al promedio regional (2.16 hijos por mujer y 74.7 años) respectivamente. Según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares y Propósitos Múltiples (EPHPM) mayo 2012, la población total de adultos mayores asciende a 786,016 lo que representa el 8.6% de la población total. Por otro lado, al revisar la Población Económicamente Activa (PEA) de este grupo etario, se calculó en aproximadamente 331,688 personas

donde el 99.5% están ocupados y el 0.5% desocupados. De los ocupados, el 67.5% son hombres y el 32.5% son mujeres participando en mayores porcentajes los comprendidos en las edades de 60-69 años (2013; p.47).

Entre sus conclusiones más importantes se destaca que:

En Honduras, la cobertura en seguridad social es baja, lo que conlleva a que los adultos mayores tengan que buscar alternativas para tener un ingreso en su vejez. A consecuencia de ello, el 60% de los adultos mayores que tienen edades menores de 70 años permanecen activos. Existe una alta proporción de los adultos mayores que vive en el área rural, de permanecer insertos en el mercado laboral. El 56.8% de los adultos mayores que vive en el área rural se mantiene vigente en el mercado laboral del área. Aseverando que hay una mayor permanencia de los adultos mayores en el mercado laboral en la zona rural que en la urbana [...] En cuanto a la distribución de la PEA en las diferentes ocupaciones y ramas de actividad económica, se observa una marcada división por sexo en el trabajo. Tanto los hombres como las mujeres están insertos en actividades propias de su género, aunque la mujer ha ganado espacio en la agricultura el hombre ha dominado ese campo. Hay una clara inequidad en el empleo de los adultos mayores, pues mientras los hombres presentan tasas de subempleo visible mayores, las mujeres las presentan en el nivel de subempleo invisible. La mayoría de adultos mayores trabaja jornadas completas, especialmente en los dos primeros grupos de edad (2013; p. 79).

De igual forma se identificaron dos estudios a los cuales no se tuvo acceso, sin embargo, se incluyen en el estado del arte con la intención que puedan ser ubicados por las personas que estén interesadas en ampliar en esta población. Los dos estudios son:

- El Proceso de Envejecimiento Demográfico en Honduras, reflexión a partir de la Población Adulta Mayor en los Municipios del Corredor Centro Sur del País, Revista Centro Americana de Ciencias Sociales, No. 2, Volumen II por Trejo Teruel publicado en el 2005.
- El envejecimiento en Honduras. Informe presentado en el Día del Adulto mayor en Honduras. Tegucigalpa por Zelaya Ochoa publicado en el 2011.

Para la población sobreviviente de VIH/Sida, se identifican varios estudios elaborados por OIT, entre los que se encuentran el realizado en el año 2005, Sistematización sobre el impacto y el abordaje del VIH/SIDA en el ámbito laboral en Honduras. Este surgió a partir del Seminario Tripartito Subre-

⁵⁴ Agenda Hemisférica sobre Trabajo Decente (AHTD), adoptada en la XVI Reunión Regional Americana de la OIT en Brasilia en 2006

gional de Información y Sensibilización sobre Políticas y Programas Laborales de Lucha contra el VIH/ SIDA en Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana. Se elaboraron estudios a nivel nacional, para cada uno de los países del área y una síntesis con resultados a nivel subregional de la sistematización sobre el impacto y el abordaje del VIH/SIDA en el ámbito laboral. Se señala que:

El VIH/SIDA constituye una epidemia a nivel mundial: Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana no son excepciones. En la Subregión la epidemia es grave y creciente. Para este año, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que en algunos países del área habrá una pérdida significativa de la fuerza de trabajo a causa de esta enfermedad. En República Dominicana la pérdida será del 2.3% de la población económicamente activa, mientras que en Honduras será del 3.5% y en Haití llegará casi al 6%. La mayoría de las personas infectadas por el VIH/SIDA se encuentra en su edad de mayor productividad, es decir, entre 15 y 49 años. El virus supone, por lo tanto, una amenaza para el mundo del empleo y el mercado laboral, ya que afecta sobre todo a la Población Económicamente Activa, amenazando la sostenibilidad de los sistemas de Seguridad Social, aumentando el problema de la discriminación en el empleo y contribuyendo al incremento del Trabajo Infantil, entre otros aspectos de la Agenda del Trabajo Decente y de los Objetivos Estratégicos de la OIT (2005, p. 6).

De igual forma la OIT realizó, en el año 2011, el estudio Diagnóstico El VIH y Sida en el Mundo del Trabajo en Honduras, en el marco del Proyecto: Políticas y Programas sobre VIH y Sida en el Mundo del Trabajo para Honduras. Se consideró como una de las prioridades la elaboración de la Política Nacional sobre VIH/Sida partiendo de un diagnóstico como marco de referencia para su diseño.

Las características de la problemática en Honduras hace evidente la necesidad de diagnósticos que profundicen y se constituyan en una herramienta básica para la definición de una política pública que promuevan los derechos laborales y el cumplimiento a las Recomendaciones sobre el VIH y el Sida en el Mundo del Trabajo, 2010 (núm. 200). Este esfuerzo fue apoyado técnica y financieramente por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) [...]. El análisis de situación enfatiza que Honduras es el segundo país de Centroamérica más afectado por la infección del VIH con una prevalencia estimada del 0.67% al 2012 y un patrón de transmisión de predominio sexual. La pandemia de VIH es actualmente una de las amenazas más graves para la salud, el desarrollo, el progreso económico y social en todo el mundo. Representa un obstáculo considerable para el desarrollo sostenible

(2011p.2).

En términos de impacto demográfico los estudios señalan una reducción considerable del bienestar de los afectados al referir la pérdida de años de vida pérdidas en los términos siguientes:

La enfermedad del Sida ha revertido drásticamente este índice de bienestar en las personas infectadas. De 1989 al 2,000 en el país la esperanza de vida al nacer pasó de 61 a 30 años de vida, es decir: una disminución equivalente a 4 años al inicio de la epidemia y de 40 años para el año 2,000. Traducido en pérdidas de vida y población en general, pero con una mayor afectación en la población económicamente activa y reproductiva (2011, p. 3).

En el 2012, la OIT realiza el estudio Honduras: Una memoria viva. Políticas y programas sobre el VIH y el sida para el mundo del trabajo en Honduras. Recoge las acciones desarrolladas en el marco de la creación de una política nacional sobre el VIH y el sida en el mundo del trabajo, la promoción de la Recomendación de la OIT sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200). El fortalecimiento de las capacidades técnicas para enfrentar el VIH en los lugares de trabajo y la producción de evidencia científica se cuentan entre los alcances de este proyecto.

Sin embargo, el diálogo social y el empoderamiento de los diversos sectores han sido los frutos más destacados [...] En ella hemos querido destacar la voz de los actores que han participado y que han alcanzado, con su constancia y dedicación, los logros que aquí se destacan. Hemos dejado que sean ellos mismos quienes nos muestren como, construyendo alianzas, se logra avanzar hacia una meta común” (2012, p.8).

En el año 2012, OIT presentó el documento Política nacional sobre VIH y sida en el mundo del trabajo, La Política Nacional sobre VIH y sida en el mundo del trabajo responde al III Plan Estratégico Nacional de respuesta al VIH y el sida 2008-2015. La política nacional sobre el VIH y el sida en el mundo del trabajo tiene como propósito_

Orientar a las constituyentes: Gobierno [Secretaría de Trabajo y Seguridad Social], Trabajadores [Organizaciones Sindicales de Trabajadores: CGT, CUTH, CTH], Empresa Privada [COHEP]), así como a la Asociación de Personas Viviendo con VIH y otros socios estratégicos, en la generación de procesos vinculados al acceso universal a la prevención, atención, tratamiento, cuidado y apoyo; así como mitigar y

controlar el impacto de la epidemia en el lugar de trabajo, en los sectores público, privado e informal, en el marco de los derechos humanos (laborales, sexuales y reproductivos) con enfoque de género, incluyendo la orientación sexual y la identidad de género, la multiculturalidad, sin estigmatización, ni discriminación alguna en el contexto de la respuesta nacional [...] La política es un esfuerzo de país en el interés de implementar un marco de derechos humanos, en el contexto del Plan Estratégico Nacional de Respuesta al VIH y sida y a instrumentos internacionales relacionados a fin de contribuir al logro de los objetivos de desarrollo del milenio, el Plan de Nación y Visión de país, a fin de eliminar la estigmatización, la discriminación y la reducción de nuevas infecciones en la población trabajadora, sus familias y comunidades (2012, p. 9).

Se encontraron pocos estudios acerca del acceso a los mercados de trabajo de las personas viviendo con una discapacidad aun cuando se declaró el Decenio de las Américas por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad (2006-2016) y Honduras ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁵⁵. La condición de discriminación laboral de esta población vulnerabilizada sigue siendo una tarea pendiente para la investigación y el análisis.

UNESCO y FLACSO, en el año 2014, dan cuenta de la Evaluación del nivel de inclusión de las políticas públicas de las personas con discapacidades Especialmente personas jóvenes, en Honduras y el Salvador. Este estudio responde a una acción promovida por FLACSO Costa Rica encargada por la oficina regional de UNESCO-San José, Costa Rica, contando con el apoyo para Honduras de Eugenio Sosa. Abordan:

El contexto de las personas con discapacidad en el que se presenta un panorama general de su situación social, el marco normativo y su nivel de inclusión social, presentación de buenas prácticas en materia de inclusión social de las personas con discapacidad, las brechas para la inclusión social, las propuestas para avanzar en mejores niveles de inclusión social y finalmente, conclusiones a manera de recomendaciones (2014; p.XX).

- Otros estudios sobre el acceso al trabajo de las personas con discapacidad se identificaron pero no se accedió a

⁵⁵ aprobada por la Asamblea de la ONU en diciembre de 2006, y ratificada por Honduras en el año 2008

ellos. Entre ellos figuran: Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012. (Aprobada por el Congreso de Ministros el 26 de septiembre de 2008).

- Programa de Acción para el Decenio de las Américas por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad 2006-2016. (Secretaría del Interior y Población. Tegucigalpa M.D.C. Honduras 2009).
- Informe Final de Personas con Discapacidad que Laboran en Instituciones de la Administración Pública. (Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social. 10 de septiembre del 2011).
- Secretaría de Trabajo y Seguridad Social. Situación de las personas con discapacidad en el mercado laboral, (agosto 2012).
- Documento de propuesta de Política pública para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social en Honduras. CIARH (2013).
- Marco Jurídico de los Derechos Labores de las Personas en Situación de Discapacidad. (Secretaría de Trabajo y Seguridad Social).

Existe un segmento de la población que progresivamente se está caracterizando como una población vulnerabilizada y estas son las personas que han migrado del país en busca de nuevas oportunidades laborales debido a las crisis económicas y políticas vividas en los países, esto como consecuencia de la reestructuración productiva referida a los procesos de desindustrialización y deslocalización de la producción, así como la dinámica del mercado de trabajo y sus tendencias, en la que los trabajadores inmigrantes enfrentan condiciones cada vez más desfavorables en un mercado de trabajo tendencialmente más restringido, competitivo e inestable.

Respecto a lo cual Canales expresa que:

La crisis económica actual genera una situación paradójica. Por un lado, abre espacios laborales para los inmigrantes, reproduciendo de ese modo el incentivo a la inmigración, pero por otro lado, se trata de espacios altamente precarizados, inestables y vulnerables. De hecho, se trata de trabajos vinculados directamente con la reproducción social de la población nativa (preparación de alimentos, servicio doméstico, tareas del cuidado de niños, ancianos y enfermos, limpieza y mantenimiento, entre muchas otras tareas de similar significado social y económico). La precarización de estas actividades y puestos de trabajo, permiten por un lado, reducir los costos de la reproducción social de las clases medias y altas en las sociedades de destino, permitiendo de eso modo,

paliar en parte los efectos negativos de la crisis económica sobre los ingresos y recursos de estos grupos sociales. Pero por otro lado, contribuyen a abrir esos espacios laborales que permiten reproducir la inmigración, aunque en peores condiciones laborales y de calidad de vida para los inmigrantes y sus familias (2014; p.15).

En este sentido, es a partir del año 2009 que se identificó un estudio elaborado por la UNAH, a través de la Maestría en Demografía Social del Posgrado Latinoamericano de Trabajo Social (PLATS), en la publicación de la revista Población y Desarrollo Argonautas y Caminantes (2009). Se publica el estudio Empleo y migración en una región exportadora de América Central El estudio examina:

Las causas de la migración de un área representativa, el sur de Honduras, para buscar lecciones sobre los lazos entre las políticas internacionales de desarrollo y migración. Primero, el estudio examina si la expansión de exportaciones no-tradicionales (una política popular de desarrollo en los años 1980s y 1990s) afectó las tendencias de migración significativamente, aparte de otros factores socio-económicos en las comunidades de emigrantes. El estudio también enfatiza algunas de las tendencias emergiendo en Centro América después de la migración externa que puede afectar la posibilidad de migraciones futuras. Concluimos que el cambio del uso de tierra y empleo municipal trajo mano de obra a algunas aldeas, pero no bajo la expulsión de otras pocas aldeas; sin embargo, los cambios profundos se relacionan más con la baja productividad agrícola en la región, lo cual sirvió para empeorar la situación de los pobres de la región” (p.37).

En el año 2011, OIM, Guillermo Acuña, Ernesto Herra, Koen Voorend y otros, realizan un estudio sobre los Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe de Honduras. Esta investigación profundiza en las características sociales y laborales de las emigraciones laborales de origen hondureño que se han dado hacia otros países de Centroamérica, así como en sus impactos para sus comunidades de origen y los retos y desafíos que la gestión y administración de la emigración laboral desde Honduras plantea para la sociedad y gobierno hondureños (2011; p.5).

Planteando que

Esta investigación pretende, entre otros objetivos, contribuir a solucionar los vacíos y problemáticas que se han intensificado como consecuencia de la escasez de políticas públicas integrales específicamente diseñadas e

implementadas para el abordaje de las migraciones y, en particular, de las migraciones laborales. Para ello se ha establecido como tarea urgente la generación de información que caracterice, por un lado, el fenómeno migratorio laboral intrarregional y, por el otro, el tipo de respuesta que se ha dado desde los gobiernos para gestionarlo, en el ámbito de las políticas públicas y particularmente desde las normativas que se han establecido para ello. Los resultados del estudio que aquí se presenta contribuyen pues a definir lineamientos y recomendaciones para cubrir esta insuficiencia de políticas (idem; p.7).

En junio del año 2012, FLACSO con sede Costa Rica, dedica su boletín a las y los trabajadores migrantes, con el nombre Los derechos laborales no tienen frontera. Es una reflexión acerca de la situación de las y los trabajadores en Centroamérica.

En América Central, la contratación irregular de trabajadores extranjeros se ve favorecida por la ausencia o debilidad de instituciones de protección laboral, que no cumplen adecuadamente sus funciones, Aparte de la informalidad de buena parte de los mercados de trabajo, destacan las formas irregulares de reclutamiento laboral, propiciadas por la pobre tutela estatal de los sistemas de contratación y de las condiciones de trabajo. La debilidad de las políticas de empleo contrasta con una demanda constante y circular de trabajadores. Mientras tanto, las prácticas migratorias represivas limitan el disfrute de los derechos conexos al trabajo a la integración de las personas migrantes a las sociedades de destino (2012.p).

El estudio continúa señalando que:

Los mercados de trabajo de la región carecen de capacidad para producir empleos asalariados: a finales de la década del 2000 un tercio de la fuerza laboral centroamericana clasificaba como trabajadores o trabajadoras independientes; en apariencia ocupados, en su mayoría permanecía en oficios afectados por la informalidad y precariedad (idem, p. 3).

FLACSO sede Costa Rica, en el año 2015, presentó un estudio acerca de la población migrante; Oportunidades y desafíos para la gestión de las migraciones laborales en Centroamérica. En este estudio se hace una reflexión respecto a la precariedad de trabajos y quiénes están dispuestos a tomarlos en referencia a ver a estas poblaciones como poblaciones vulnerables.

Si bien todos estos supuestos parecen tener sentido a simple

vista, no puede obviarse que detrás de ellos, hay una realidad mucho más compleja. Se requiere profundizar si efectivamente la fuerza de trabajo centroamericana compite con la fuerza de trabajo local o más bien llegan a ocupar empleos poco atractivos que solo grupos poblacionales altamente vulnerables están dispuestos a tomar, por su precariedad y por lo tanto, son más susceptibles de requerir la importancia de mano de obra (p.. 47).

Continúa señalando:

Por tanto, el posible efecto de desplazamiento de fuerza de trabajo que podría generar la migración interregional no es más que un argumento que, entre muchas cosas, impide ver los efectos perversos de la falta de políticas adecuadas de intermediación laboral que permitan identificar la convergencia de oferta y demanda de fuerza de trabajo; de competitividad e innovación que fomenten estructuras cada vez más productivas; y de protección laboral en la promoción de un crecimiento económico capaz de generar más y mejores empleos en la región (idem; p.XX).

Todos los estudios identificados, confirman lo que la teoría ya plantea; la discriminación en los mercados laborales existe y se da por razones de raza, sexo, religión, edad, orientación sexual e identidad de género, condición de salud y condición de discapacidad entre otras. Sin embargo son escasos los datos respecto a las diferencias entre sus ganancias, tasa de desempleo, distribución entre diferentes ocupaciones y su acumulación de capital humano.

Los primeros estudios ponen énfasis en la situación de inequidad y discriminación que viven las mujeres en el país. Se comienza a partir de la década del noventa, el análisis del impacto de las condiciones laborales de las maquilas en el trabajo de las mujeres, Se identifica la atención al tema del empleo de la mujer en la zona rural, así como la inserción laboral de jóvenes de ambos sexos.

La mayoría de los estudios identificados, son de tipo cuantitativo de alcance descriptivo respecto a las condiciones laborales de las poblaciones vulnerabilizadas, ofrecen caracterizaciones basadas en los datos de las EPHPM, orientados a denunciar la violación de los derechos humanos y derechos laborales fundamentales, así como propuestas para la elaboración de políticas públicas.

9. Bibliografía

- Anker, R. 1997. La segregación profesional entre hombres y mujeres. Repaso de Teorías. Revista Internacional del Trabajo, volumen 116, número 3.
- Asociación Servicios de Promoción Laboral (ASEPROLA); Colectivo Feminista de Mujeres Universitarias de Honduras (COFEMUH). 2003. Un vistazo por 6 derechos laborales básicos en Honduras. Flexibilidad la estrategia laboral del libre comercio.
- Banco Mundial. 2006. Honduras. Reporte de pobreza logrando la reducción de la pobreza. Informe No. 35622-HN.
- Banco Mundial. Departamento de Desarrollo Humano Región De América Latina y El Caribe 2012. Mejores empleos en Honduras: el rol del capital humano. <http://documents.worldbank.org/curated/en/465631468016219619/pdf/729210ESW0Whit00empleos0en0Honduras.pdf>
- Banco Mundial. 2016. Mejores empleos en Honduras: el rol del capital humano. <http://www.bancomundial.org/es/country/honduras/publication/mejores-empleos-honduras>.
- BID, Baptista, Dulce; Flores Lima, Roberto. 2014. Prácticas de capacitación y reclutamiento de personal de establecimientos en Honduras.
- BID., Fazio, V. María., Coto, F. Raquel., Ripani, Laura. 2016. Aprendices para el S.XXI, ¿Un modelo para América Latina y el Caribe?
- Bulmer, Thomas, Tomas. 1996. El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza. Fondo de cultura económica, México DF, primera edición en español.
- Canales Alejandro I. 2014. Crisis económica e inmigración latinoamericana en los Estados Unidos .Revista Latinoamericana de Población [en línea] 2014, 8 (Julio-Diciembre) :<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323835583002>>
- Centro de Derechos de Mujeres. (CDM). 2004. Mujeres en Cifras Honduras/ 2004 Indicadores socioeconómicos de la situación de las mujeres hondureñas. 1a.ed. Tegucigalpa: Publigráfica.
- Centro de Derechos de Mujeres. (CDM). 2005. Mujer y trabajo. Tegucigalpa.
- Centro de Derechos de Mujeres. (CDM). Coalición Hondureña de Acción Ciudadana (CHAAC). 2009 Impacto del libre comercio en los derechos laborales de las obreras de la maquila textil en Honduras. Tegucigalpa.
- Centro de Derechos de Mujeres (CDM). 2011. Monitoreo: Globalización neoliberal, modelo de precarización laboral Caso mujeres trabajadoras en Honduras.
- Centro de Documentación de Honduras (CEDOH). 2006. La discriminación laboral en Honduras: El sexo y la edad como factor decisivo.
- Centro de Estudios de la Mujer-Honduras (CEM-H) IPEC. 2002: Explotación Sexual Comercial de niños, niñas y adolescentes en Honduras, OIT, San José, disponible en: <http://www.ilo.org/ippecinfo/product/download.do?type=document&id=7548>
- CEPAL. s/f. Feres. Juan Carlos. Hacia un sistema integrado de encuestas de hogares en los países de América Latina. <http://www.cepal.org/deype/mecovi/docs/TALLER1/4.pdf>.
- CEPAL. 1998. Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo en América Latina. Serie Reformas Económicas # 10. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7447/1/S9800092_es.pdf
- CEPAL. 2000. Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6267/S00030206_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- CEPAL, Jiménez, Luis Felipe, Cuadros Jessica. 2004. Inserción laboral desventajosa y desigualdades de cobertura previsional: la situación de las mujeres.
- CEPAL. 2008. Honduras Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, septiembre 2007. Metodología y Cuestionario. <http://interwp.cepal.org/badehog/pdf/3/973/Honduras2007cues.pdf>.
- CEPAL. ASDI. 2009. El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales.
- CEPAL. 2016. La matriz de la desigualdad social en América Latina. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/4/S1600946_es.pdf
- CEPAL. Srinivasan Sinduja V. Rodríguez Adrián G. 2016. Pobreza y desigualdades rurales Perspectivas de género, juventud y mercado de trabajo http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40456/S1600665_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- CEPAL, Feres, Juan Carlos. (s/f). Hacia un sistema integrado de encuestas de hogares en los países de América Latina. <http://www.cepal.org/deype/mecovi/docs/TALLER1/4.pdf>
- Colectiva de Mujeres Hondureñas (CODEMUH) War on Want. 2011. Derechos de las mujeres. Resistencia de las mujeres. http://media.waronwant.org/sites/default/files/Womens%20Rights%20Womens%20Resistance%20Spanish_0.pdf?_ga=1.173769189.772500238.1481669570
- ESA Consultores. Del Cid, Rafael, Ordoñez Fidel. 2002. Trabajo y pobreza en Honduras: Diagnostico y recomendaciones de política para un pacto social para el combate de la pobreza extrema, a solicitud de OIT, ESA consultores, Tegucigalpa M.D.C.
- FAO/ CEPAL. 2009. El empleo de las mujeres rurales lo que dicen las cifras.
- FLACSO. 2012. Los derechos laborales no tienen frontera. <http://www.gmies.org/litigio-estrategico-para-migrantes-en-me-soamerica/descargas/Bol1del2jul1300PQ.pdf>
- FLACSO., SISCA. 2015. Oportunidades y desafíos para la gestión de las migraciones laborales en Centroamérica Gabriela León Segura, Edit. , Adriana Velásquez, Edit. – 1ª. ed. – San José, C.R: FLACSO 2015
- Fernández-Pacheco, Janina (Ed.). OIT. 2003. Género y Mercado de Trabajo. Honduras y Nicaragua San José: OIT/Proyecto “Incorporación de la Dimensión de Género en las Políticas de Erradicación de la Pobreza y Generación de Empleo en América Latina”.
- Fernández, Oziel Aarón. 2012. Empleo informal en Honduras y las diferencias socio económicas 2012.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2005. Perspectivas de la economía mundial. El desarrollo de las instituciones. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2005/02/esl/weo0905s.pdf>
- Foro Social de la Deuda Externa de Honduras (FOSDEH). 2005. Memorando urgente para Honduras. Situación actual de la deuda externa y sus perspectivas más allá de los procesos de condonación. <http://www.fosdeh.net/>
- Foro Social de la Deuda Externa de Honduras (FOSDEH). 2009. Realidad Nacional No.19. Honduras: ¿Cómo afrontar la crisis financiera internacional? <http://www.fosdeh.net/>
- Foro Social de la Deuda Externa de Honduras (FOSDEH). 2011. Algunos apuntes relacionados con las exoneraciones tributarias en Honduras. <http://www.fosdeh.net/>
- Foro Social de la Deuda Externa de Honduras (FOSDEH). 2015. Realidad Nacional No.25. Aumenta el escepticismo por proyecciones de crecimiento económico de Honduras. <http://www.fosdeh.net/>
- Foro Social de la Deuda Externa de Honduras (FOSDEH). Balance Honduras. Varios años. <http://www.fosdeh.net/>
- Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM). 2008 Discriminación de género y derechos laborales de las mujeres, estudio nacional sobre discriminación laboral femenina por razones de género con énfasis en la maquila textil de Honduras.
- Guillen, Maritza. JICA. 2011. Perfil de género en Honduras. Tegucigalpa.
- Grau Crespo, A. FES, 2013. Situación de empleo joven en Centroamérica” Análisis comparativo con perspectivas hacia políticas públicas de empleo juvenil. Tegucigalpa. M.D.C.
- Hernández, Alcides. 1992. Del reformismo al ajuste estructural. Editorial Guaymurás. 1era. Ed. Tegucigalpa.
- Hernández Laos, Enrique. 2013. Legislación laboral, sector informal y productividad multifactorial en México. Economía UNAH, volumen 10, No.28. <http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v10n28/v10n28a2.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). 2013. El Mercado Laboral: Proceso Metodológico de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples y Principales Indicadores de Empleo. <http://www.cepal.org/deype/mecovi/docs/TALLER12/29.pdf>
- INE. 2016. EPHPM. Junio 2016. http://www.ine.gob.hn/index.php?option=com_content&view=article&id=95
- Irías, Gustavo. Unión Europea. 2013. Situación de las mujeres rurales pobres en Honduras y su acceso a la tierra y el crédito. Tegucigalpa.
- Londoño Palacio, Olga Lucía, Maldonado Granados, Luis Facundo; Calderón Villafañez, Licy Catalina. 2014. Guía para construir Estados del arte. http://www.colombiaaprende.edu.co/html/investigadores/1609/articles-322806_recurso_1.pdf
- McConnell, C.; Brue S.; MacPherson D. 2007. Economía laboral, 7ma Ed, McGraw-Hill.
- North, Douglas. 1990. Trad. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. FCE, 1993. www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/15434/north90.doc
- Organización Internacional del Trabajo (OIT).. 1997. Pobreza urbana y mercado de trabajo en Centroamérica y Panamá. Oficina Internacional del Trabajo OIT, Departamento Regional para las Américas, documento de trabajo N° 35. 1997. <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/mdtsanjose/papers/estudio4.htm>

- Organización Internacional del Trabajo (OIT).. 2002. Encuesta de trabajo infantil en Honduras- 2002
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). / IPEC/ CEM-H. 2003. El trabajo infantil doméstico en Honduras A puerta cerrada.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT).. 2003. Los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_095897.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). /IPEC, INE, STSS, 2003. Análisis cualitativo de la situación del trabajo infantil en Honduras. <http://www.ilo.org>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2004. Estudio de la legislación sobre trabajo infantil doméstico en Honduras. Análisis de la Legislación Nacional e Internacional. <http://www.ilo.org>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). /IPEC. 2004. Trabajo Infantil en Honduras: Síntesis de estudios de línea de base, San José, Oficina Regional Internacional del Trabajo. <http://www.ilo.org>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)., Arends, Marianne; Denkers, Noortje .2005. Sistematización sobre el impacto y el abordaje del VIH/SIDA en el ámbito laboral en Honduras. San José, Costa Rica, Oficina Internacional del Trabajo, 2005. <http://www.ilo.org>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2007. Trabajo infantil y pueblos indígenas el Caso Honduras. <http://www.ilo.org>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT).. IPEC. 2008. Síntesis diagnóstico de situación del trabajo infantil y sus peores formas en Honduras. <http://www.ilo.org>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT).. Obando Montero, Juan Carlos. 2008. Características de las microempresas y sus necesidades de formación en Centroamérica y República Dominicana, Liliana Rojas Molina, Emilio Zevallos Vallegos, OIT, 1ª edición, San José, C.R. Coordinación Educativa y Cultural Centroamérica (CECC), 2008. <http://www.ilo.org>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2009. Memorando técnico diagnóstico de la situación de la inspección del trabajo en Honduras. <http://www.ilo.org>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT).. 2010. Hoja de ruta para hacer de Honduras un país libre de trabajo infantil y sus peores formas. <http://www.ilo.org>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)., 2011. Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco Periodo: agosto 2010 – Diciembre 2010. <http://www.ilo.org>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT).. 2011. Legislación y Jurisprudencia Comparadas sobre Derechos Laborales de las Mujeres: Centroamérica y República Dominicana. <http://www.ilo.org>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) 2011. Diagnóstico El VIH y Sida en el Mundo del Trabajo en Honduras
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2012. Honduras: Una memoria viva. Políticas y programas sobre el VIH y el sida para el mundo del trabajo en Honduras. San José, Organización Internacional del Trabajo; Proyecto Políticas y programas sobre el VIH y sida para el mundo del trabajo en Honduras. <http://www.ilo.org>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). Comisión Nacional de la Salud de los Trabajadores en Honduras (CONASTH). 2012. El perfil nacional sobre seguridad y salud en el trabajo de Honduras. <http://www.ilo.org>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2012. Política nacional sobre VIH y sida en el mundo del trabajo. <http://www.ilo.org>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2013. Honduras - XLIV Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, XLIV mayo 2013. <http://www.ilo.org/surveydata/index.php/catalog/402/study-description>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT).. OLACD. 2013. Inventario de Políticas Activas de Empleo en Centroamérica y República Dominicana / Organización Internacional del Trabajo, Equipo Técnico de Trabajo Decente y Oficina de países para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana - San José: OIT, 2013. <http://www.ilo.org>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). / UE. 2003. Honduras política integrada de empleo y protección social en Honduras. Lineamientos para un Plan de acción nacional. [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/0%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/0%20(1).pdf)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)..2014. Igualdad de género y no discriminación en la gestión del empleo. Guía para la acción, San José, Costa Rica.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2014. Diagnóstico: Igualdad de género en los Institutos de Formación Profesional de América Central y República Dominicana. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_314342.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2015. Honduras Informe al Gobierno Análisis de la legislación hondureña de seguridad social a la luz del Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action;jsessionid=yg1mYLLVyJnnTsKvK4dIWz8fCqG09Gmy5My4r98M8JpvRJ9fp1ZY!79209976?ressource.ressourceId=46317>

- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2015. Los mercados laborales, sus instituciones y la desigualdad. Construir sociedades más justas en el siglo XXI (Resumen ejecutivo). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_346662.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). UNICEF, BM. 2015. Entender el trabajo infantil y el empleo juvenil en Honduras. <http://www.ilo.org>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2016. Ratificaciones de Honduras. http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORML-EXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102675
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 2011. Acuña, Guillermo; Herra, Ernesto; Voorend, Koen... [et. al.] Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe de Honduras. <http://www.ilo.org>
- Perdomo, Rodulio. 2011. Informe para discusión protección social – Honduras. <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/25573.pdf>
- Pineda, David. Universidad de Chile. 2006. Sector informal en Honduras: análisis y características del empleo a partir de las encuestas de hogares. <http://www.mgpp.cl/wp-content/uploads/2015/11/CASO93.pdf>
- República de Honduras. 1959. Código del Trabajo de Honduras. ...\\Documents del repositorio\A) Institucionalidad\1. Convenios\1. Código del Trabajo, Honduras, 2009.pdf
- República de Honduras. 1982. Constitución de la República de Honduras. <http://www.sefin.gob.hn/data/leyes/constitucion1982.pdf>
- República de Honduras. 2009. Transformemos Honduras.,
- Rosales, Sara Elisa; López de Mazier, Armida. 2004. Perfil de género de la economía hondureña. <http://genero.bvsalud.org/dol/docsonline/0/4/240-13.pdf>
- Sanabria Pulido Pedro Pablo (compilador) .2015. Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano, Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Ediciones Uniandes, 2015.
- Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras. 2004. Informe de Honduras, sobre la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000)
- STSS, AECID. 2006. Propuesta para el diseño de un observatorio del mercado laboral en Honduras. http://181.210.31.7/wp-content/uploads/2016/09/Honduras_Modelo_OML.pdf
- STSS, AECID. 2011. Manual de Equidad de Género en el Trabajo. Tegucigalpa.
- STSS. OML. 2009. Población Económicamente Activa de 35 Años y más en Honduras. <http://181.210.31.7/wp-content/uploads/2016/07/Poblacion-Economicamente-Activa-de-35-Anos-y-Mas-en-Honduras.pdf>
- STSS. OML. 2016. Misión de la STSS. <http://www.trabajo.gob.hn/inicio/organizacion/direcciones-generales/direccion-general-de-empleo/observatorio-del-mercado-laboral/red-oml/>
- Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 2016. Trabajo global y desigualdades en el mercado laboral. Primera edición, enero de 2016.
- UNAH. IIES. López de Mazier, Armida; Castillo, Norma Adriana. 2002. El empleo en la maquila: mitos y realidades, investigación realizada en la zona central del país. Ciudad universitaria.
- UNAH. PLATS. 2009. Maestría en Demografía Social. Empleo y Migración en una Región exportadora de América Central. Revista Población y Desarrollo. Argonautas y Caminantes.
- UNAH. IIES. Flores, Jorge., Mazier, L. Armida., Castilla, A. Norma., Martell, R. Justa. 2011. Diagnostico Económico y del Mercado Laboral. http://www.iies-unah.org/phocadownload/Proyecto_Oferta_y_Demanda/08%20-%20diagnostico_economico_y_de_mercado_laboral.pdf
- UNAH. IIES. Castillo Bertrand, Norma Adriana. 2013. La Situación Laboral de los Adultos Mayores en Honduras, Revista Económica y Administración, (E&A), vol 4(1), pp. 47-82, © 2013.
- UNAH. 2015. Informe de investigación. Oferta y demanda de profesionales de educación superior en Honduras. [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Oferta-y-Demanda-de-profesionales-de-educacion-superior-2%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Oferta-y-Demanda-de-profesionales-de-educacion-superior-2%20(2).pdf)
- UNAM, Hernández Laos, Enrique. 2013. Legislación laboral, sector informal y productividad multifactorial en México. En Revista Economía UNAM vol.10 no.28 México Jan./Abr. 2013. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_issue-toc&pid=1665-952X20130001&nrm=iso&lng=pt

- UNESCO/ FLACSO. 2014 Evaluación del nivel de inclusión de las políticas públicas de las personas con discapacidades Especialmente personas jóvenes, en Honduras y el Salvador.
- USAID. 2000. Honduras: Análisis del comportamiento del mercado laboral durante la década de los 90. INFORME No. HO-TA-00-39. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacw477.pdf.
- USAID FHI 360. 2015. Estudio del Mercado Laboral en Honduras <http://lavoicatracha.com/wp-content/uploads/2016/09/Estudio-de-Mercado-Laboral-en-Honduras-version-digital.pdf>
- Vargas-Hernández. 2010. Las maquiladoras en Centroamérica. (Axe II, Symposium 6). <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00503171>.

G. Acceso a la Educación: Desigualdades, políticas y agenda de investigación

1. Introducción

Honduras es el país con las mayores desigualdades sociales de Latinoamérica, en el 2015 el índice Gini alcanzó un 57.4 ubicándolo como el sexto país más inequitativo del mundo; el 62.8% de la población se encontraba debajo de la línea de pobreza y un 42.6% vivían en extrema pobreza, ganando menos de \$ 2.5 al día, indicadores que demuestran la profundidad de la desigualdad que caracteriza al país (Banco Mundial, 2016). Según la CEPAL la educación explica, en buena medida, los ingresos de la familia y la mejora de las condiciones de vida tanto de quien estudia, como de su entorno. Es por ello que el sistema educativo debe ser diseñado para contribuir a redistribuir la riqueza y equiparar oportunidades. Sin embargo, en ocasiones sucede todo lo contrario, la inversión de los Estados favorece la educación de los que más tienen, acentuando de esta manera las desigualdades sociales y marginando a grandes sectores poblacionales (USAID/EQUIP2, 2007).

Este estudio se propuso establecer las tendencias de las desigualdades en el acceso a la educación utilizando indicadores como analfabetismo, escolaridad, cobertura y calidad de la educación, analizándolas en función de nivel de ingreso económico, sexo, zona geográfica de residencia y grupo étnico de pertenencia. El análisis realizado muestra el comportamiento de estos indicadores en la última década, para llegar a conclusiones respecto al estado actual del acceso a educación. Un segundo aspecto abordado es el relativo a la política educativa de combate a las inequidades, para ello se describen y analizan las principales iniciativas que se han adoptado para darle mayor cobertura a la población excluida. Para finalizar, el estudio presenta una agenda de investigación, que requiere ser abordada para llenar los vacíos de conocimiento que se tiene, a fin de entender el fenómeno de la equidad en educación; se plantean algunas temáticas que requieren ser investigadas para aportar información que sea útil en la comprensión y la toma de decisiones informada, que ilumine posibles rutas de acción para combatir este flagelo.

2. Problema de Investigación

Informes de avance de la educación en Honduras (PREAL, 2010; EFA, 2016), indican que el país progresa lentamente

en las metas educativas; se reconocen los esfuerzos que se han estado haciendo, pero paradójicamente los resultados todavía son precarios. Es muy probable que una de las principales dificultades para avanzar más significativamente, sea el hecho que las desigualdades subyacen a estos resultados.

Es por ello que una primera interrogante que afronta este estudio está relacionada con establecer qué tan desiguales son las tasas de analfabetismo y escolaridad en función de

grupos sociales vulnerables, indicadores que constituyen un termómetro acerca de cómo está el país en términos generales en educación.

Por otro lado, aunque las metas EFA solo se lograron a medias (Evaluación EFA, 2016) cabe preguntarse acerca de los efectos que están teniendo estos avances y especialmente si han llegado a los grupos más vulnerables de la sociedad, es decir, la reducción del analfabetismo y el aumento precario en los niveles de escolaridad ¿se distribuyen homogéneamente, contribuyen a cerrar la brecha o mantienen las tradicionales tendencias de desigualdad que caracterizan al país?

La cobertura en los distintos niveles educativos es el eslabón principal en el logro de mayores niveles de escolaridad. El plan EFA, junto con el CNB, impulsaron una serie de reformas educativas desde mediados de la década del 2000. Más adelante se sumó la Ley Fundamental de Educación (LFE), con lo que se logró establecer una normativa para asegurar el derecho a la educación de la población joven del país. Por su parte, la cooperación internacional se sumó a estos esfuerzos asignando recursos a fin de que las metas fueran alcanzadas; en este contexto de reforma educativa, cabe preguntarse si los cambios que se experimentaron sugieren que las tendencias de inequidad en el país se están alterando. Con el fin de brindar luces sobre este particular, el estudio se propone dar respuesta a las siguientes interrogantes ¿Qué tan desigual es la cobertura en el nivel pre-básico, básico, medio y superior, en función de los grupos que han sido históricamente excluidos del derecho a la educación?

Tal y como lo establece Lemaitre (2005) las desigualdades se dan en las oportunidades de acceso, pero también en la permanencia y en los resultados educativos; desde esta perspectiva, cabe preguntarse si las poblaciones vulnerables que logran acceder al sistema educativo, sufren de desigualdades en los procesos y resultados educativos, es decir, sus niveles de ingreso son iguales que el resto de la población o

tienen dificultades para avanzar en el proceso educativo. De ahí, este estudio se hace la pregunta ¿Qué tan desiguales son los resultados educativos en el país?

A fin de mitigar los efectos de la desigualdad, en el país se han diseñado e implementado políticas que buscan reducir estas brechas, cabe preguntarse ¿Qué tanto ha hecho el Estado? ¿Hacia dónde se han dirigido estas políticas? Puesto que los resultados educativos siguen siendo precarios y los indicadores siguen posicionando a Honduras en los lugares más bajos de la región latinoamericana, se vuelve necesaria la reflexión acerca del efecto de estas políticas, de la forma en que han sido diseñadas e implementadas, en búsqueda de reflexión crítica sobre las decisiones adoptadas para cerrar las brechas de desigualdad.

3. Objetivos

Generales:

- a. Describir el estado actual del acceso a la educación utilizando indicadores como el analfabetismo, la escolaridad, la cobertura y la calidad de la educación, para grupos históricamente desfavorecidos.
- b. Analizar los indicadores de equidad en el acceso al sistema educativo hondureño en el nivel pre-básico, básico, media y superior.

Específicos:

- Identificar las tasas de alfabetismo, escolaridad, cobertura y calidad de la educación por nivel.
- Determinar las brechas de alfabetismo, escolaridad, cobertura y calidad de la educación ocasionadas por ingresos, sexo, ubicación geográfica y procedencia étnica.
- Analizar las políticas educativas implementadas para alcanzar metas educativas y reducir las desigualdades de acceso, permanencia y resultados educativos.
- Formular propuestas de investigación que generen información útil para disminuir las brechas de desigualdad y promover la equidad.

4. Marco Teórico

La equidad según UNICEF (2016), se refiere a que todos los niños tienen las mismas oportunidades de vivir y desarrollar completamente su potencial, se trata de imparcialidad y oportunidad, es decir, una oportunidad justa para cada niño.

Puesto que nacemos diferentes, con características y capacidades diferentes, además de las desigualdades ocasionadas por las condiciones socioeconómicas, para mencionar algunas, la igualdad no es natural, así lo asume la teoría democrática. Marchesi, Tedesco, & Coll (s.f.) señalan que crear una comunidad de iguales es una construcción histórica, el concepto de igualdad debe ser enseñado y aprendido. Bajo esta teoría, la educación necesita un espacio educativo donde todos los ciudadanos se encuentren y se reconozcan como iguales. Sin embargo, nos encontramos con escuelas que distribuyen a los estudiantes según su nivel socioeconómico y cultural, cuyo nivel de mezcla social no es representativo de la sociedad.

Según Bolívar (2005) hablar de equidad supone que las desigualdades, además de ser inevitables, deben tomarse en cuenta, como dice Sen (1995:13 citado por Bolívar, 2005) — “el hecho de considerar a todos por igual puede resultar en que se dé un trato desigual a aquellos que se encuentran en una posición desfavorable”.

Más allá del abordaje filosófico de la equidad los economistas han hecho su propio intento al tratar de responder la pregunta “¿Igualdad en qué?”. Sen y Hawthorne, dieron por hecho que las teorías más recientes de la justicia asociaban la equidad con la distribución equitativa de algo. Pero no resultaba obvio qué debía ser ese algo. En la medida en que los “resultados finales”, como la utilidad o satisfacción, e incluso los resultados intermedios, como el ingreso, la riqueza o la educación, dependan de preferencias de las personas mismas, parece justo tomar a éstas como responsables de las diferencias finales en los logros alcanzados, mientras esos resultados proviniesen de dichas decisiones. Sen definió las “capacidades” de una persona como el conjunto de posibles “funcionamientos” de los que él o ella pudiesen disfrutar y

argumentó que se debía enfocar la atención en la distribución de esas capacidades (Banco Mundial, 2008)

En el campo de la educación, Moncada & Alas (2010) son partidarios de que la igualdad de oportunidades no sólo se refiere a la igualdad en el acceso, sino y sobre todo, a la igualdad en la calidad de la educación que se brinda y en los logros de aprendizaje que alcanzan los alumnos. Es claro que la igualdad de acceso no es suficiente para asegurar la equidad educativa si no se proporcionan programas de similar calidad a todos los niños y niñas, apoyándoles para lograr aprendizajes semejantes, sea cual fuere su condición social, cultural e individual. Para lograrlo los gobiernos y

sistemas educativos abordan el problema de proveer los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para que los alumnos, sin distinción, cuenten con las oportunidades adecuadas para alcanzar los niveles de aprendizaje esperados. Pero esta aspiración se confronta con contextos sociales profundamente desiguales que marcan los puntos de partida y las trayectorias educativas de los educandos.

No obstante, la igualdad de oportunidades en la escuela se centra en el acceso que tienen los diversos grupos sociales, en función de las condiciones del medio y de sus propias diferencias. Según Bolívar (2005) la paradoja de nuestra situación actual es que, a pesar del incremento de inversión educativa en casi todos los países, continúan persistiendo las desigualdades educativas y, en algunos casos, incluso han aumentado.

Una de las teorías más aceptadas en equidad educativa es la que se deriva a su vez de las teorías de la justicia distributiva; sin embargo, en el ámbito educativo raras veces se hace explícito el sentido de la equidad y simplemente se asume como sobreentendido el tema de la justicia. Para los propósitos del presente estudio se toma como base la fundamentación teórica propuesta por Bolívar (2005) que recopila las ideas de justicia y equidad propuestas por John Rawls, Michael Walzer y Amartya Sen. Según ésta, la equidad es sensible a las diferencias de los seres humanos, es una noción más compleja que una igualdad estricta.

5. Metodología

El presente estudio es de tipo mixto, por una parte tiene un enfoque cuantitativo basado en fuentes secundarias, especialmente bases de datos de la Secretaría de Educación, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y la Dirección de Educación Superior; se hacen estimaciones que dan cuenta del estado actual de la educación en Honduras y especialmente los problemas de equidad que presenta el sistema educativo nacional. Un segundo enfoque es de tipo cualitativo que permite describir y valorar analíticamente la funcionalidad de las políticas educativas en el país.

Considerando que se hace uso de fuentes secundarias, se trata de un estudio de tipo documental, que tiene el propósito de encontrar respuestas a las interrogantes de investigación formuladas, para lo cual se recopila información, se revisa de manera selectiva por su relevancia y pertinencia, para finalmente analizarla y llegar así a los resultados.

Se identifican en este estudio las siguientes fases:

Fase de preparación: Consistió en la puesta en común de los objetivos del estudio en el marco del proyecto Desigualdades Sociales y Desarrollo en Honduras, para lo cual se sostuvieron reuniones con los responsables de los otros componentes y la coordinación.

Revisión bibliográfica: Se hizo la investigación y recopilación de todo tipo de documentos, informes, leyes y reglamentos en el ámbito de la educación inclusiva y con equidad. Se obtuvieron datos de la Secretaría de Educación, Instituto Nacional de Estadística y Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

Elaboración de un repositorio de documentos: Los documentos resultantes de la revisión bibliográfica fueron sujetos a análisis de pertinencia para crear un repositorio en el que se categorizaron temáticamente. Para cada documento del repositorio se elaboró una ficha de identificación.

Sistematización, análisis y síntesis de la información: Dada la amplitud del contenido de estudio, el cual encierra el sistema educativo en su conjunto, desde la educación pre-básica hasta la educación superior, esta fase fue la más intensa.

6. Resultados

Con el fin de reconocer las brechas en el acceso a la educación, se analizan a continuación datos de analfabetismo, escolaridad, cobertura y calidad educativa para aquellos grupos en los que, por razones históricas, se producen diferencias en función del nivel de ingresos, sexo, procedencia (rural o urbana) y ubicación geográfica.

a. Brechas de analfabetismo

No saber leer ni escribir constituye una de las más grandes desventajas sociales que una persona puede tener, se puede decir que es una condición que margina, aísla y demerita a las personas. Sus implicaciones para la integración social y productiva son muy importantes, es por ello que la educación es reconocida como un derecho fundamental desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

Según el INE (2016) la tasa de analfabetismo es de 11.8%, 3.4% menos que en el 2010 año en el que se reportaba el 15.2%. Aproximadamente este mismo porcentaje (3.9%) se redujo en diez años entre el 2001 y el 2010, lo que sugiere

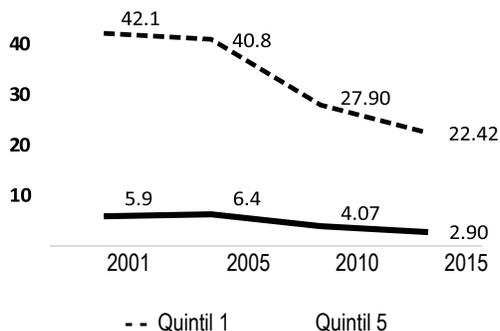
un aceleramiento en la reducción del analfabetismo; adicionalmente muestra un mejor desempeño que el obtenido por Guatemala y Nicaragua, países que en el 2015 reportaron tasas de 20.93% y 17.53% respectivamente, pero contrasta con Costa Rica que apenas tiene un 2.35% de analfabetismo (Banco Mundial, s.f.).

El analfabetismo en Honduras presenta brechas en función del nivel socioeconómico y procedencia pero no por sexo. Estas brechas se han reducido ligeramente en los últimos quince años pero continúan siendo significativas tal como lo muestran los datos a continuación.

Según nivel de ingreso

Los datos presentados en la gráfica 1 muestran que en el 2001 la brecha entre el quintil 1 (población con menor ingreso) y el quintil 5 (población con el mayor ingreso) era de 36.2 puntos porcentuales. Desde entonces la curva va en descenso y aunque la brecha se redujo en el 2015 a 19.5 puntos, sigue siendo una distancia considerable. A lo largo de 15 años el quintil 1 mejoró la tasa de analfabetismo en 19.7 puntos, mientras el quintil 5 mejoró 3 puntos. Sin embargo, en el 2015 el quintil 1 sigue estando muy distante del analfabetismo que mostraba el quintil 5 en el 2001.

Gráfica 1. Tasa de analfabetismo según nivel de ingreso



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples – INE Honduras, 2001, 2005, 2010 y 2015.

Según sexo

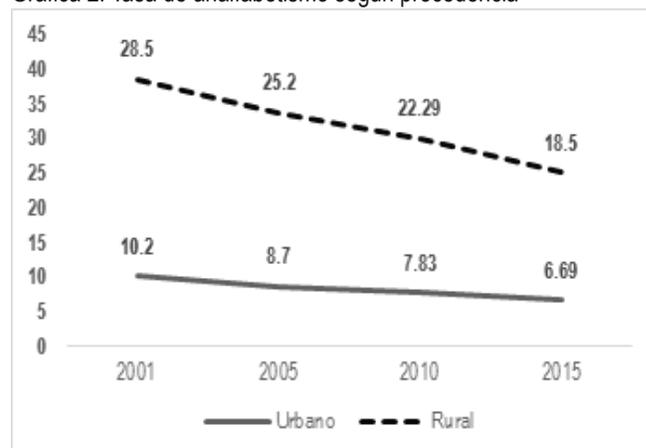
Un resultado favorable en este estudio es que desde el 2001 no se observa ninguna desigualdad en la tasa de analfabetismo entre hombres y mujeres. La tasa de analfabetismo para hombres y mujeres, se ha disminuido de 19.2 en el 2001 a 11.8 en el 2015, una diferencia de 7.4 puntos porcentuales. Esta disminución ha sido lenta; en el primer y

último quinquenio de este período de tiempo se disminuyeron 3 puntos en cada período, mientras en el segundo quinquenio se disminuyó solamente un punto porcentual

Según procedencia

En el 2001, la brecha entre la población urbana y la rural era de 18.3 puntos porcentuales. En el 2015 el nivel de analfabetismo sigue siendo mayor en la zona rural (18.50%) que en la zona urbana (6.69%). La gráfica 2 muestra que la brecha entre ambos grupos tiende a disminuir en el período de estudio, pero a un ritmo lento y no significativo. En la zona rural se ha mejorado en 10 puntos, mientras en la zona urbana la mejora es de apenas 3.5 puntos. A pesar de todo, el rezago es tan grande, que la tasa del 2015 en la zona rural no alcanza la tasa del 2001 en la zona urbana

Gráfica 2. Tasa de analfabetismo según procedencia



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples – INE Honduras, 2001, 2005, 2010 y 2015.

Según departamento

En esta categoría se observa que en el occidente del país, específicamente en los departamentos de Lempira (22.7%), Ocotepeque (20.38%), Santa Bárbara (20.10%) y Copán (19.44%) se presentan las mayores tasas de analfabetismo, seguidos por Olancho (17.64%) y Choluteca (17.24%), mientras las tasas más bajas se observan en Francisco Morazán (7.35%) y Cortés (7.95%) que corresponden a la zona que se conoce como el corredor central del desarrollo, donde están las grandes ciudades y se concentran las zonas productivas del país. Estos dos departamentos y Atlántida (8.45%) son los únicos que superan el promedio nacional de 12% en el 2015. Los datos anteriores demuestran que las tasas de alfabetización están directamente relacionadas con la distribución geográfica de la población.

Según grupo étnico

El analfabetismo en los grupos indígenas y afrodescendientes muestra una marcada desigualdad, mayor para unos grupos que para otros. En el extremo menos favorecido se ubican los Tolupanes que alcanzan el 32.09% y que superan el promedio para el conjunto de la población étnica lo cual puede relacionarse con su aislamiento geográfico. Le siguen los Lencas y Chortíes con 22%, los Pech 20.78%, los Garifunas y Nahua 17%, los Misquitos 15.08%, los Tawahkas, 14.89%; en los negros de habla inglesa la tasa de analfabetismo se reduce a 3.82%, que supera el promedio nacional de 12%.

b. Brechas de escolaridad

Este indicador tiene un gran poder sintético, ya que resume en un solo valor la situación educativa del país. La escolarización promedio ha ido aumentando de manera sostenida, aunque todavía no muestra el avance suficiente. En un período de 25 años, que va de 1990 al 2015, se ha mejorado en casi 3 años de escolaridad promedio. Si vamos más allá, desde que comenzó la democracia en el país (1982) hasta la fecha, se ha mejorado en total un poco más de 4 años, de tal forma que la escolaridad promedio en el 2016 es de 7.9 años. Según la CEPAL para que las personas sean menos vulnerables a la pobreza se necesitan al menos 9 años de escolaridad, el país todavía está lejos de alcanzar este límite, al ritmo que se lleva hacen falta varios años para alcanzarlo.

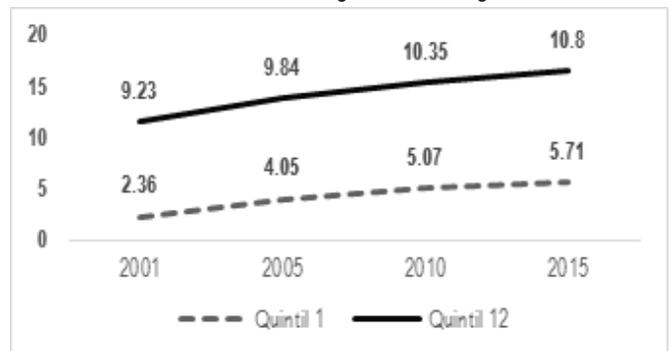
Según datos de UIS-UNESCO (2016) Honduras muestra un rezago con respecto a los países de la región centroamericana. En el año 2014 Costa Rica tenía 8.71 años de escolaridad; por su parte, Guatemala tenía 7.01 y Honduras 6.17. La comparación se vuelve abrumadora si se hace con respecto a países industrializados, cuya población promedio se encuentra en niveles de educación superior de escolaridad, por ejemplo, Suiza alcanzó 13.77 años de escolaridad y Alemania 13.46.

Los datos de escolaridad dejan claro que el país avanza lentamente y a un ritmo distinto según el grupo poblacional en estudio. A continuación se analiza este indicador por nivel socioeconómico, zona geográfica y departamento de procedencia, como factores que potencialmente pueden explicar los niveles de escolaridad que se pueden alcanzar en Honduras.

Según nivel de ingreso

En la gráfica 3 se observa que las personas 1 categorizadas en el quintil 1 no llegan a superar los 6 años de escolaridad en el 2015, por el contrario, el grupo poblacional del quintil 5 supera los 9 años de escolaridad desde el 2001. El indicador mejora a un ritmo lento, en 15 años apenas se ha mejorado 1.6 años para el quintil 5 y 3.35 años para el quintil 1. La brecha entre estos dos grupos en comparación se redujo de 6.87 años en el 2001 a 5.09 en el 2015, sin embargo sigue siendo amplia, sobre todo si se considera que en el 2015 el quintil 1 está lejos de alcanzar la escolaridad que ya tenían las personas del quintil 5 en el 2001.

Gráfica 3. Tasa de escolaridad según nivel de ingreso



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples – INE Honduras, 2001, 2005, 2010 y 2015.

Según sexo

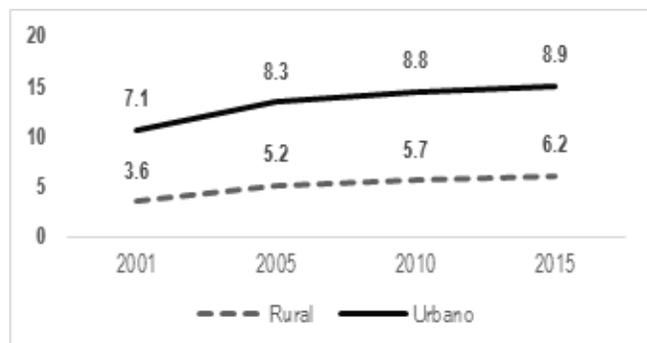
Las diferencias de escolaridad son mínimas en el caso de hombres y mujeres, con una diferencia poco notable a favor de la mujer. Mientras en el 2001 los hombres alcanzaban 5.3 años, las mujeres alcanzaban 5.5; ya en el 2015 los hombres aumentaron 2.3 años de escolaridad mientras las mujeres aumentaron 2.4.

Según procedencia

En el 2001 la brecha entre la población urbana y la rural era de 3.5 años (gráfica 4), lo cual correspondía al 50% de la escolaridad que alcanzaba la población urbana (7.1 años). Para el 2015 la escolaridad sigue siendo menor en la población rural (6.2 años) lo cual representa un 70% de lo que alcanza la población urbana (8.9 años). En los 15 años analizados para este estudio, la escolaridad aumentó 2.5 años para la población rural y 1.8 para la población urbana. Aunque esta brecha muestra una tendencia a disminuir con el

tiempo, el rezago sigue siendo significativo, sobre todo si se considera que en el 2015 la población rural no alcanza los años de escolaridad que ya tenía la población urbana en el 2001.

Gráfica 4. Tasa de escolaridad según procedencia



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples – INE Honduras, 2001, 2005, 2010 y 2015.

Según departamento

Por departamentos se observa que el nivel de escolaridad aceptable solo se reporta en Francisco Morazán (9.37). Se aproximan a ese nivel Atlántida (8.12) y Cortés (8.09). Todos los otros departamentos reportan un nivel de escolaridad por debajo de los 8 grados, con el departamento de Lempira (5.8) en el último lugar. La zona de occidente en general tiene valores menores a 6.5; en la zona de oriente, específicamente en Olancho y El Paraíso, la escolaridad es ligeramente mejor 6.94 y 6.68, respectivamente.

c. Brechas de cobertura

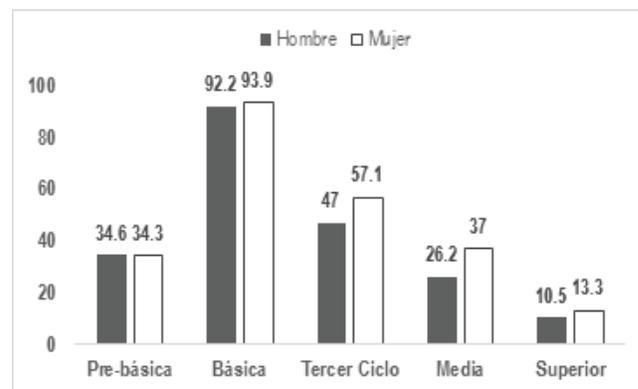
Aun cuando en los últimos años se ha avanzado en términos de cobertura, este indicador sigue estando entre los últimos de Centroamérica. Con un sistema de cerca de 23,000 centros educativos, una matrícula cercana a los 2 millones de estudiantes atendidos por un aproximado de 63,000 docentes, la cobertura es un reflejo de la desigualdad social, con significativas diferencias que afectan a la población rural. Esto resulta grave si se considera que en Honduras el 45.9% de la población total y el 51.4% de la población en edad de 5 a 17 años es rural (INE, 2016). La desigualdad también se observa en los departamentos económicamente más deprimidos, sin embargo, no se observan diferencias ocasionadas por sexo.

Según sexo

El gráfico 5 presenta los resultados del análisis de cobertura neta por sexo desde pre-básica hasta superior para el 2016.

En el nivel prebásico la cobertura es baja (34.6%) para ambos sexos. En el nivel básico (ciclos I y II) la cobertura general aumenta y se aproxima al nivel de universalización, la brecha es apenas de un punto porcentual a favor de las mujeres (93.9%). En el nivel básico (ciclo III), la cobertura disminuye significativamente, 45.2 puntos porcentuales para los hombres y 36.8 para las mujeres, respecto al nivel anterior; es en este nivel que comienza a hacerse evidente una brecha que favorece a las mujeres. Por su parte la educación media muestra una cobertura de 37% para las mujeres y 26.2% para los hombres, lo cual representa alrededor de 20 puntos menos en cada sexo, que en el nivel anterior, con una brecha de cerca de 10 puntos que sigue favoreciendo a las mujeres. En la educación superior la cobertura general es baja, la universidad sigue siendo para las élites. Según datos de la Dirección de Educación Superior (DES) en el 2010, 60% de la población estudiantil universitaria eran mujeres, porcentaje que en el 2015 bajó a 57%. En relación a la población en edad de asistir a la universidad, en el 2013 sólo 10.5% de los varones y 13.3% de las mujeres, lograron matricularse.

Gráfica 5. Cobertura por nivel educativo según sexo (2016, para la ES los datos son del 2013)



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples – INE Honduras, 2001, 2005, 2010 y 2015.

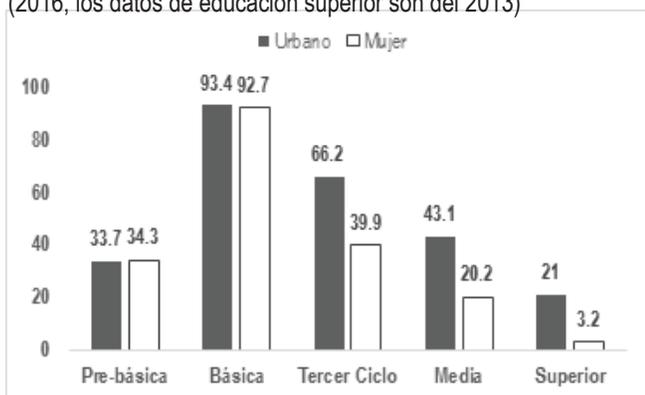
Según procedencia

Los aspectos territoriales y geográficos constituyen factores relevantes a la hora de pensar en la experiencia escolar en particular; los contextos rurales plantean una problemática específica que merece ser considerada, ya que éstos determinan condiciones de vida y acceso a cierto tipo de recursos por parte de la población. Este aspecto es más relevante cuando se sabe que, según el último CENSO de población, el 46.57% de la población hondureña vive en el área rural (INE, 2013).

Pese al consenso que existe respecto a considerar la educación como un derecho fundamental y a la vez, un requisito básico para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población, el acceso de los niños de áreas rurales a la escuela sigue siendo problemático. La geografía montañosa propia del país, con escasas vías de comunicación y regiones de baja densidad poblacional, configura un escenario de falta de oportunidades de acceso que se traduce en escasez de centros educativos, problemas de infraestructura, distribución geográfica de escuelas a veces poco adecuada, entre otros factores que favorecen el ingreso tardío o el abandono temprano de la escolaridad.

Además la educación en contextos rurales, está relacionada con las condiciones de vida de su población. La pobreza y la vulnerabilidad configuran un elemento central a la hora de considerar estos entornos. La gráfica 6 muestra la comparación de cobertura por nivel, según los contextos rural-urbano. Los resultados sugieren que las desigualdades ocasionadas por la procedencia geográfica según nivel educativo, no son significativas en el nivel prebásico, ni en el nivel básico, ya que los esfuerzos de políticas educativas de aumento de la cobertura han estado centrados en estos niveles, por ejemplo, programas alternativos como PROHECO, CCPREB y las escuelas uni y bidocentes (7,237) que representan el 57.8% de los centros educativos oficiales del país. Los siguientes niveles, muestran brechas significativas en el 2016. En lo relativo al tercer ciclo de educación básica y el nivel medio las brechas favorecen en ambos casos a la población urbana. El acceso disminuye drásticamente en la educación superior en general y en el caso de la distribución geográfica se acentúa aún más, apenas el 3.2 % de la población rural en edad universitaria logra acceder a los estudios superiores y el 21% en el caso de la población urbana.

Gráfica 6. Cobertura por nivel educativo según zona geográfica (2016, los datos de educación superior son del 2013)



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples – INE Honduras, 2001, 2005, 2010 y 2015.

Según departamento

Para el análisis de la cobertura por departamento se presentan tanto los datos de cobertura neta (Tabla 1). En un análisis conjunto de los diferentes niveles, se observa que los departamentos de occidente, específicamente Copán, Lempira y Ocotepeque, al igual que Gracias a Dios y Olancho en la zona oriental, son los departamentos que presentan coberturas más bajas en más niveles. En el otro extremo encontramos a Francisco Morazán e Islas de la Bahía con las mejores coberturas.

Tabla 1. Tasa de cobertura neta por nivel y departamento.

DEPARTAMENTO	Pre Básica	Básica (I y II)	Básica (III)	Media
Atlántida	33.12	75.23	44.86	30.04
Choluteca	39.62	93.00	45.93	29.67
Colón	39.07	98.91	38.75	23.54
Comayagua	33.31	74.61	34.76	21.77
Copán	41.44	77.95	30.12	18.13
Cortés	31.14	79.63	51.94	30.52
El Paraíso	30.18	86.61	35.28	22.31
Francisco Morazán	34.42	81.25	54.98	37.17
Gracias a Dios	45.20	81.19	27.63	7.18
Intibucá	48.37	93.97	37.02	18.64
Islas de la Bahía	40.83	83.26	56.08	33.38
La Paz	41.60	87.29	42.67	22.78
Lempira	42.32	89.13	25.79	10.71
Ocotepeque	55.02	78.22	35.23	19.05
Olancho	32.67	78.91	32.61	20.98
Santa Bárbara	39.56	89.88	41.24	22.73
Valle	48.57	85.81	52.54	30.59
Yoro	26.34	83.03	41.02	23.58

Fuente: SACE, Secretaría de Educación

d. Brechas en la calidad educativa

Generalmente la equidad se ha ligado a mayor cobertura, aunque ello es importante no es suficiente, ya que el acceso logrado debe ser una oferta de calidad, de modo que permita superar el círculo vicioso de la pobreza. El acceso educativo debería servir para tener un futuro que le permita a cada persona obtener un puesto laboral y una calidad de vida digna.

Con un acceso mejorado para pre-básica y el primero y segundo ciclo, la cuestión es la eficiencia y la calidad de los aprendizajes. Se sabe que la reprobación, repitencia y deserción son factores que afectan que las coberturas sean sostenibles, ya que en la medida en que la población escolar transita por el sistema educativo, se retira del mismo como consecuencia del fracaso escolar.

Según indicadores de eficiencia

El fracaso escolar se manifiesta en la forma de repetición, reprobación o deserción; el sistema educativo mide la eficiencia del proceso educativo, en función de las tasas que alcanzan estos indicadores.

En Honduras, la repetición se ha considerado una buena solución cuando los objetivos de aprendizaje para un nivel determinado no se han logrado. Sin embargo, la falta de normas y

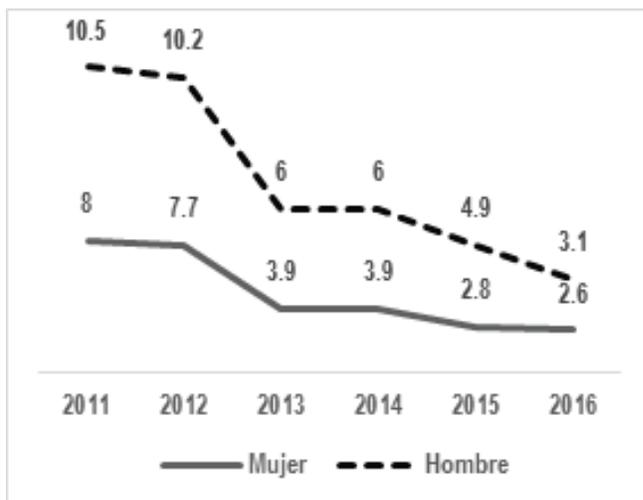
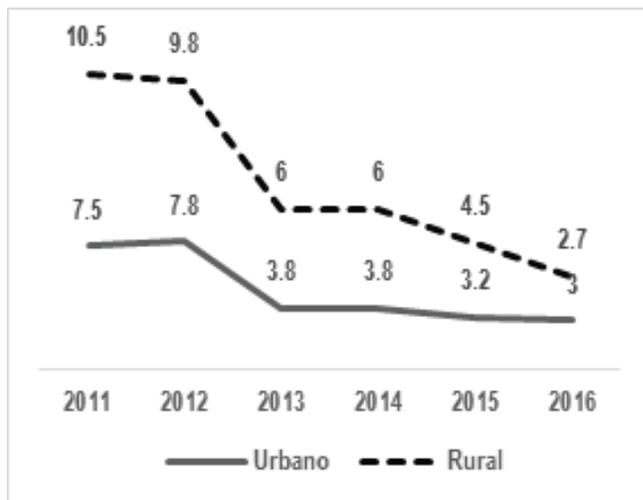
regulaciones nacionales ha llevado a expertos a argumentar que estas decisiones están basadas en criterios de aprendizaje vagos y teóricos (UNESCO/IIEP, 1997). De esta manera, el mismo estudiante puede ser promovido por un maestro pero obligado a repetir por otro. En algunas escuelas también puede existir una “cultura de repetición” conforme a la cual, los maestros presentan la tendencia de reprobado todos los años a una proporción de sus estudiantes de menor rendimiento independientemente de su nivel de aprendizaje (Crahay, 2007; Labé, 2010).

El logro de aprendizaje no es el único criterio que determina repetición. En los primeros grados, un estudiante también puede ser reprobado debido a un nivel insuficiente de madurez física o social. Adicionalmente, en algunos casos el estudiante no es promovido porque la escuela no ofrece los grados superiores o carece de los cupos necesarios. Estos criterios se convierten en formas de discriminación y exclusión social, que suelen afectar a los más pobres.

La tasa de repetencia es mayor en la zona rural (Gráfica 7a) y repiten más los hombres que las mujeres (Gráfica 7b). En ambos grupos se observa que la tasa de repetencia ha disminuido entre el 2011 y el 2016. Con la disminución se observa una tendencia a cerrar la brecha, de tal forma que en el 2016 la repetencia es aproximadamente igual en los grupos comparados.

Un siguiente indicador de eficiencia es la tasa de deserción que se presenta en la gráfica 8, relacionada con el ingreso económico. La deserción o abandono escolar siempre es mayor en el quintil 1 que es el más bajo. La brecha entre el quintil 1 y el 5 se redujo en el 2012, pese a que se volvió a ampliar en los años siguientes.

Gráficas 7. Tasa de repetencia (a) según procedencia y (b) según sexo



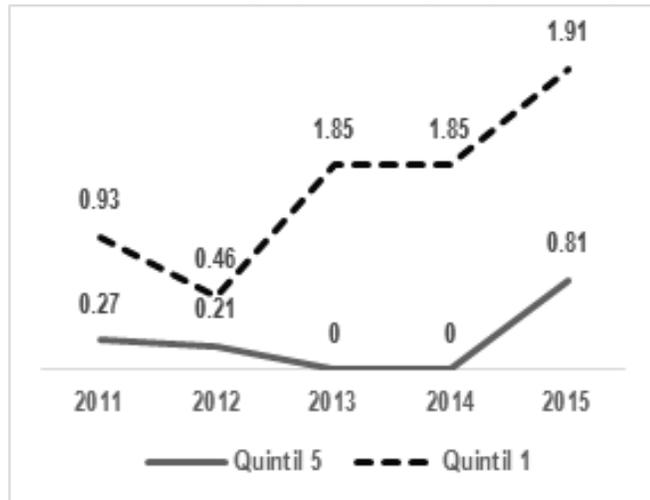
Fuente: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples – INE Honduras, 2001, 2005, 2010 y 2015.

La tasa de repetencia es mayor en la zona rural (Gráfica 7a) y repiten más los hombres que las mujeres (Gráfica 7b). En ambos grupos se observa que la tasa de repetencia ha disminuido entre el 2011 y el 2016. Con la disminución se observa una tendencia a cerrar la brecha, de tal forma que en el 2016 la repetencia es aproximadamente igual en los grupos comparados.

Un siguiente indicador de eficiencia es la tasa de deserción que se presenta en la gráfica 8, relacionada con el ingreso económico. La deserción o abandono escolar siempre es mayor en el quintil 1 que es el más bajo. La brecha entre el quintil 1 y el 5 se redujo en el 2012, pese a que se volvió a ampliar en los años siguientes.

En el 2015 la deserción en el quintil 5 presenta los valores más altos del período en estudio. La deserción aumenta a medida que se avanza en el nivel educativo y algunos estudios muestran que la misma está asociada a factores laborales, migratorios o desplazamiento forzado por los altos niveles de violencia que afectan las poblaciones más pobres.

Gráficas 8. Deserción según quintiles de ingreso (2011 – 2015)



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples – INE Honduras, 2001, 2005, 2010 y 2015.

Por otra parte, el INE (2014) aporta un dato de deserción interanual, relativo a los niños que estando matriculados un año, al año siguiente ya no se matriculan. Este indicador muestra la otra cara de la moneda, ya que se observa una situación más preocupante, en la medida en que para el segundo grado muestra un 4.3%, para tercero un 10.8% y un 59% para sexto grado, éstas cifras se traducen en una gran proporción de niños que están abandonando la escuela.

La deserción es un signo de exclusión social, los niños y niñas que dejan de asistir, reducen sus expectativas de superarse. Se sabe que este es un fenómeno vinculado a la condición socioeconómica, ya que según el INE (2015) casi el 60% de los desertores corresponden al primero y segundo quintil de ingresos, indicando así su precariedad socioeconómica; adicionalmente, un estudio de Visión Mundial (2015) estableció que del total de niños que trabajan, el 72% de ellos no estudian, por lo que posiblemente sea una razón socioeconómica adicional que explica por qué éstos niños dejan de asistir a la escuela.

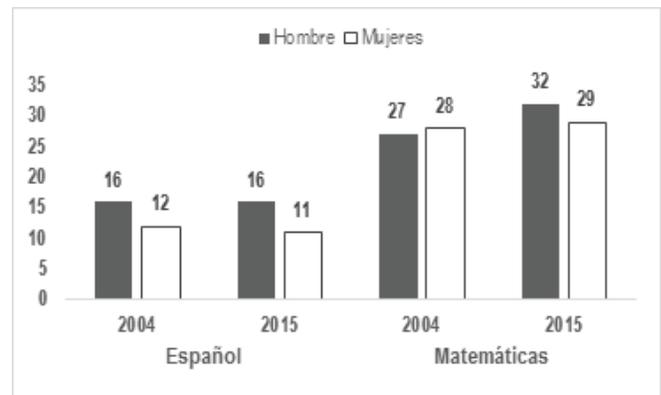
Según indicadores de rendimiento académico

La evidencia sobre este aspecto la aportan los Informes Nacionales de Rendimiento Académico 2004 y 2015

(SEDUC). Según los resultados de la evaluación de EFA, existen brechas significativas en el rendimiento académico, ocasionadas por regionalidad y condición socioeconómica principalmente, aunque también se reporta una brecha ocasionada por sexo.

La gráfica 9 deja ver la brecha de rendimiento en el sexto grado según sexo. En el 2004, el porcentaje de mujeres con rendimiento insatisfactorio era menor que el de los hombres y en el 2015, esta distancia aumentó un punto por un mejor rendimiento en las mujeres. En Matemáticas, la brecha era menos clara en el 2004, sin embargo en el 2015 las mujeres superan a los hombres en 3 puntos porcentuales. Según estos datos, las mujeres tienen mejores resultados que los varones, lo que sugiere un estudio que explique estas diferencias

Gráficas 9. Porcentaje de alumnos, hombres y mujeres, con rendimiento insatisfactorio en 6to grado en el 2004 y 2015



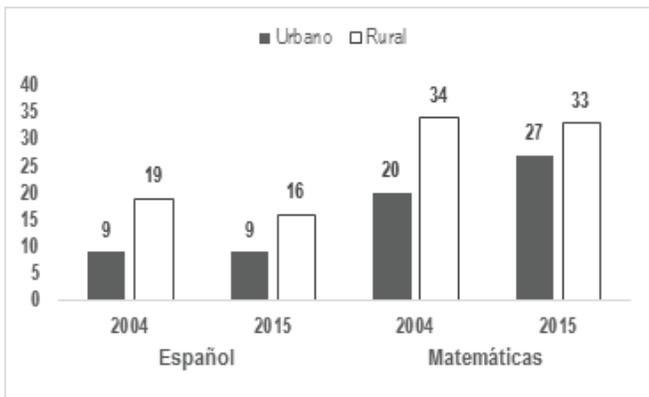
Fuente: Informes Nacionales de Rendimiento Académico 2004 y 2015 (SEDUC).

La gráfica 10 muestra que existe una brecha en Español entre la población urbana y la rural. Mientras en el 2004 el porcentaje de alumnos con rendimiento académico insatisfactorio era mayor en la población rural en 10 puntos porcentuales, en el 2015 el valor se acerca y se reporta en 7 puntos, una disminución de 3 puntos en 11 años. En el acercamiento de esta brecha se observan dos cosas, una de ellas es un mejor rendimiento en el 2015 en el área rural y la otra es que el rendimiento en la población urbana se mantuvo estático. Aunque la primera parte que explica este acercamiento es buena, en la segunda se deja espacio a la pregunta acerca de las razones que no permiten mejoría en el área urbana.

La misma gráfica revela que en Matemáticas, la brecha entre ambos grupos poblacionales disminuyó en 8 puntos porcentuales en el período de estudio, sin embargo este acercamiento

ento no es necesariamente una buena noticia ya que está dado por el aumento de un 7% de los estudiantes con resultados insatisfactorios en la población urbana, lo que deja en entredicho la calidad de la enseñanza.

Gráficas 10. Porcentaje de alumnos con rendimiento insatisfactorio en español y matemáticas en la zona rural y urbana en 2004 y 2015.



Fuente: Informes Nacionales de Rendimiento Académico 2004 y 2015 (SEDUC).

Aunque no se dispone del rendimiento en estas dos áreas prioritarias del conocimiento para la educación media, los resultados persisten e impactan al momento de acceder a la educación superior. Estas capacidades se miden en la Prueba de Aptitud Académica (PAA) que realiza la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) como requisito de admisión y los resultados se mantienen asociados a lo que ocurre en los niveles previos, tal como se puede observar en la tabla 2 y tabla 3.

	Verbal	Matemática	General
Por quintil de ingreso			
Quintil 1	363.64	367.05	730.69
Quintil 5	445.93	449.35	895.28
Por sexo			
Femenino	378.92	372.24	751.16
Masculino	411.88	422.73	834.61

La población de jóvenes que aspiran a ingresar a la UNAH en promedio no alcanza el mínimo requerido. Un estudio realizado por Moncada y López en el 2015, con el propósito de investigar la equidad en el acceso a la educación superior para los pueblos indígenas y afrodescendientes, pone de manifiesto que existe una amplia brecha entre la población

general y los jóvenes que provienen de grupos culturalmente diferenciados. Esta brecha también se observa en los resultados obtenidos en la PAA por quintil de ingresos, sexo y departamento como se presenta las tablas 2 y 3

DEPARTAMENTO	Resultados en la PAA		
	Verbal	Matemática	Global
Atlántida	386.54	384.1	770.64
Choluteca	359.92	365.1	725.02
Colón	361.58	368.35	729.93
Comayagua	399.58	400.54	799.92
Copán	403.78	411.8	815.5
Cortés	414.12	408.24	822.26
El Paraíso	374.72	376.73	751.05
Francisco Morazán	397.18	395.11	792.29
Gracias a Dios	294.05	324.27	618.33
Intibucá	397.79	406.55	804.34
Islas de la Bahía	363.54	356.74	720.28
La Paz	380.99	388.83	769.82
Lempira	383.58	399.78	783.36
Ocotepeque	415.87	427.04	842.91
Olancho	358.33	367.22	725.55
Santa Bárbara	388.93	400.26	789.19
Valle	352.89	365.13	718.02
Yoro	386.63	385.42	772.05
GENERAL	391.77	392.00	783.76

7. Políticas educativas y equidad

El Estado hondureño reconoce la necesidad de atender las desigualdades en educación y para ello cuenta con un marco jurídico que sustenta las acciones de política pública en esta materia. Para comenzar, cabe citar la Constitución de la República, en cuando establece que la educación es función esencial del Estado y asume la obligación de brindarla sin discriminación, esta norma por si sola garantiza el derecho a la educación. Complementariamente y de manera más específica la Ley Fundamental de Educación, asegura este derecho, bajo principios de gratuidad, imperatividad, equidad, inclusión, multiculturalidad e interculturalidad. Desde esta perspectiva la inclusión se ve favorecida al contemplar incentivos y ayudas para grupos vulnerables.

No obstante, la cuestión es cómo hacer que este marco legal se traduzca en acciones concretas de parte del gobierno, en un contexto en el que hay muchas demandas sociales insatisfechas y no se cuenta con la capacidad financiera suficiente. Esto es particularmente difícil si se considera bajo el modelo tradicional de ofertar servicios educativos, el cual implica construcción de edificios escolares, contratación de maestros y dotación de materiales educativos, lo que a su vez constituye una carga económica, que vuelve insostenible este modelo (ESA-Consultores, 2002), es por esta razón que se ha sugerido que la opción que queda es ofrecer modalidades alternativas de cobertura educativa.

Las modalidades alternativas pueden definirse de manera genérica según las siguientes características: favorecen a estudiantes que normalmente no pueden asistir a las opciones educativas tradicionales, hacen uso de adecuaciones organizativas innovadoras y adaptadas, permite a los participantes estudiar en momentos y en lugares en los que tienen posibilidades. Cuentan con sistemas no tradicionales de instrucción que operan con costos más bajos que las escuelas tradicionales, utilizan currículos, materiales y tecnologías innovadoras dirigidos a la población. Un programa de entrega alternativo no necesita tener todas las características mencionadas, podría centrarse en una o unas cuantas de estas (Figueredo & Anzalone, 2003).

A partir de los años ochenta y especialmente en la década de los noventa, se comenzó con la tendencia a ofertar modalidades alternativas la cual se intensifica en las primeras décadas del siglo XXI, a través de éstas se le hace frente a la demanda de grupos vulnerables. Aunque no hay una declaración oficial de que ésta sea una política educativa para asegurar la equidad en educación, la inercia del Estado frente a la necesidad de dar cobertura a poblaciones que no estaban teniendo acceso a educación, abrió el espacio para que se fomentara la creación de este tipo de opciones educativas, que fueron inspiradas por una parte por el vacío que dejó el Estado, pero por otra por el financiamiento que la cooperación internacional ofreció para hacerlas viables.

Se puede afirmar que las modalidades alternativas se convierten en la principal estrategia, para que la población excluida del sistema educativo tenga opción de acceder a una oportunidad educativa, es por ello que este apartado se enfoca especialmente en la descripción y análisis de este tipo de programas, algunos de los cuales se detallan a continuación.

La primera iniciativa de educación a través de modalidades alternativas que surge en Honduras fue el Instituto Hondureño de Educación por Radio (IHER) y su programa educativo "Maestro en casa", el cual fue posible gracias a la autorización concedida por Sor Carmen Ruíz para fundar el IHER en octubre de 1988, con lo que se logra la primera transmisión radial el 24 de febrero de 1989. La finalidad de IHER es ofrecer oportunidades de educación a distancia a las personas que, por dificultades económicas, distancia, tiempo o edad, no pueden acceder al sistema de educación presencial. Al momento de su fundación, IHER no contaba con ningún apoyo económico permanente, sin embargo, ha logrado sostenerse gracias al aporte que cada estudiante ha brindado al realizar el pago de sus libros y gracias a la contribución del voluntariado. Actualmente, el IHER tiene presencia en 17 departamentos del país.

El 22 de mayo de 1992, mediante el acuerdo 1819-SEP-92, se crea el Sistema de Educación Media a Distancia (SEMED), que es una modalidad alternativa focalizada en atender a una población que no ha tenido, ni tiene, acceso a educación media, principalmente una población con sobre edad. El SEMED nace como una respuesta a la necesidad de incorporar y elevar el nivel de Educación Básica en sectores de la población hondureña que, por su bajo nivel económico les resulta difícil desenvolverse adecuadamente en la vida diaria e incorporarse al trabajo productivo con calidad y eficiencia, lo que a la vez limita su aporte al desarrollo del país.

El tercer programa en integrarse fue Educación para Todos (EDUCATODOS). Éste fue fundado en 1995 y constituye un programa semi-autónomo de la Secretaría de Educación, cuyo fin es mejorar el acceso a la educación básica, sobre todo para personas que se encuentran excluidas del sistema tradicional. Su propuesta se dirige a jóvenes de bajos ingresos y adultos en zonas rurales y áreas urbano-periféricas. Lo hace ofreciendo un modelo de educación centrado en la comunidad y con costos relativamente bajos para los participantes, estructurado en torno a sus tiempos y lugares de trabajo. El programa ofrece educación básica de calidad a jóvenes y adultos de 14 a 32 años de edad que no han tenido acceso a la educación básica o ha sido descontinuada. Utiliza una metodología de entrega de servicios educativos mediante el uso de tecnologías multimedia de audio y materiales educativos impresos y con la participación voluntaria de líderes comunitarios que facilitan el aprendizaje. La matrícula se realiza en dos períodos por año, completando la educación primaria en 3 años. Para la implementación del programa se contó con el

apoyo de la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID) y en la actualidad tiene cobertura en los 18 departamentos de Honduras. Desde 1995 a diciembre del 2005, se atendieron más de 650 mil jóvenes y adultos de los cuales se alfabetizaron alrededor de 174,340 personas en 15 de los 18 departamentos.

El Programa de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos de Honduras (PRALEBAH), se inició en mayo de 1996 mediante firma del Acuerdo de Colaboración entre la Secretaría de Educación de Honduras, la Junta de Extremadura (España) y la OEI. A éstos se les sumó la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), para la puesta en marcha del programa. Entre los objetivos de PRALEBAH se encuentra el promover una acción alfabetizadora que sirva como elemento facilitador para satisfacer otras necesidades de desarrollo, tanto de los individuos como de su entorno y, especialmente, aquellas relacionadas con el trabajo productivo y el desarrollo de la comunidad. De esta manera se ofrecen servicios de alfabetización, educación básica para el primer y segundo ciclo y cursos de formación

ocupacional. Otro de los objetivos es procurar que, entidades con experiencia y actividad en el campo de la educación de adultos, participen en el programa y apoyen el proceso de reformulación orgánica del subsistema de educación de adultos y la validación de la propuesta curricular, entre otras cosas.

El Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT) es otro de los modelos alternativos que surgen el año 1996. Mediante este programa, los jóvenes rurales se capacitan para participar de forma efectiva en el desarrollo de sus comunidades y la transformación social. Los participantes de SAT, al mismo tiempo que avanzan en sus estudios de secundaria, abordan otros campos de aprendizajes, tales como: tecnología agropecuaria, desarrollo comunitario y educación en valores, con el fin de aplicar dichos conocimientos durante las iniciativas del servicio comunitario que se implementan en el trayecto de todo su estudio. Entre los objetivos del SAT se encuentra formar en las poblaciones rurales recursos humanos propios que sean capaces de asumir autónomamente los desafíos del desarrollo; ofrecer a las organizaciones que impulsan el desarrollo local y regional en el campo, la oportunidad de contar con recursos humanos calificados y con una visión integral de la realidad y formar líderes que actúen con eficacia ante los procesos de cambio, mediante el ejercicio de sólidos principios morales, con una vocación de servicio a sus semejantes. Una característica del SAT es que

sus contenidos hacen énfasis en los procesos productivos y organizativos, así como el servicio a la comunidad.

El último modelo alternativo en aparecer fue el Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), constituido legalmente mediante acuerdo en mayo de 1998 como una estrategia del Gobierno de Honduras. Este programa es financiado a través de un crédito del Banco Mundial denominado “Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica”, se creó para proveer servicios educativos a las áreas rurales y pobres con la participación directa de los padres y madres de familia en la administración de los servicios educativos. PROHECO inició en marzo de 1999 con presencia en 500 comunidades, brindando servicios educativos con mayor eficiencia, equidad y calidad, desde el nivel preescolar hasta segundo ciclo de la educación básica. Es la única modalidad en que, además de ser presencial, se asiste diariamente a la escuela.

El breve recorrido realizado por los programas alternativos indica que su surgimiento ocurre en los años 90, junto con el inicio del gobierno de Rafael Callejas, que planteó una serie de reformas estructurales del Estado cuyos lineamientos fueron inspirados en el denominado Consenso de Washington que implica privatización de empresas públicas, reducción del Estado y liberalización del mercado. Los modelos de educación alternativos regularmente son proyectos de ONGs o de la cooperación internacional que, con el apoyo de la Secretaría de Educación, asumen la responsabilidad de brindar los servicios educativos de los que es responsable el Estado de Honduras. De lo anterior se puede concluir que estos programas responden a una forma de privatización y de reducción del gasto del Estado, tal y como lo propone el modelo de Estado neoliberal.

De la mano con este proceso, en los años noventa, la descentralización se volvió una palabra clave en las políticas educativas de los países en vías de desarrollo. Durante este período, en Honduras se experimentó con la descentralización de la educación, especialmente a través de 18 programas, que son un signo de cómo el Estado se va reconfigurando. A continuación, se hace una valoración analítica de las etapas que han transitado en el proceso de su implementación en el país.

a. Formulación y Diseño de los programas

El diseño de los programas de modalidades alternativas se enmarca dentro de la política de modernización y reforma del Estado, que generó condiciones jurídicas mediante acuerdos

de la Secretaría de Educación, de planes de gobierno y más recientemente la ley de participación comunitaria, que da respaldo a las iniciativas privadas, que exponen un Estado que tiene la responsabilidad de distribuir equitativamente las oportunidades educativas, pero que se muestra muy dispuesto a compartir con otros actores el rol que le es exclusivo.

Los nuevos actores que aparecen en la escena educativa, que se hacen responsables de conducir las políticas, son las ONGs, fundaciones privadas y la cooperación internacional que influyen colocando en la agenda de los gobiernos los temas de expansión de la cobertura para los más pobres. Ante estas circunstancias, un Estado complaciente se repliega dejando las intervenciones en manos de estos nuevos agentes.

El diseño de las políticas utiliza como referente programas que se han implementado en otros contextos, los cuales se toman prestados, para ser ajustados y adaptados a las condiciones nacionales. Por lo tanto, su origen no es producto de necesidades o demandas de la sociedad civil, ni del Estado. Su formulación se hace sobre la base de la intuición, del análisis coyuntural, de las presiones de los medios de comunicación y en última instancia en el análisis de las tendencias internacionales.

b. Implementación de los programas

La ejecución de estos programas no escapa a la dinámica institucional que suelen tener los proyectos en Honduras, hay datos que sugieren que pueden ser afectados por la política partidista. Según Altschuler, el programa PROHECO ha sido debilitado sistemáticamente por el patrocinio político, que ha dictado la contratación de personal en todos los niveles, reduciendo el papel protagónico que tenían inicialmente los padres de familia. Además, los donantes se mantienen en silencio sobre este problema, enfocándose en soluciones técnicas y cediendo el programa de desarrollo a un sistema de clientelismo político del que se sienten impotentes de cambiar.

Otros problemas en la ejecución son revelados en un estudio realizado por IPE-UNESCO que concluye que la mayor parte de la oferta de PROHECO no se adecua al criterio establecido en la normativa para su instalación. El Programa exhibe limitaciones para lograr la permanencia y la finalización de la Educación Básica de una alta proporción de sus alumnos. Cuenta con una infraestructura de menor calidad. Se desempeñan docentes que no han completado su

formación profesional y que poseen menor experiencia que la de los docentes de las escuelas rurales comunes. La alta rotación de los docentes en las escuelas PROHECO parecería no facilitar los procesos de enseñanza y de aprendizaje y, por tanto, iría en detrimento de una oferta de calidad. Constituye un segmento de oferta educativa de calidad inferior a la de la

oferta común y afecta negativamente la equidad del sistema educativo hondureño (Souto- Simão, Pinkasz, & Sourrouille, 2016).

c. Resultados de los programas

Los programas y estrategias para combatir la desigualdad en la falta de acceso a la educación han tenido diversos resultados. Sus efectos se han hecho sentir principalmente en la cobertura, ya que para el año 2006 un 97% de la educación básica y media se encontraba cubierta por la modalidad tradicional y el 3% restante estaba cubierto por modalidades alternativas para entonces comprendían alrededor de 56,870 personas matriculadas. En el 2015, el informe de estadísticas educativas de la Secretaría de Educación indica que, para los niveles de educación básica y media, las modalidades alternativas representaron 25.51%, lo que demuestra los avances que ha tenido esta política. La mala noticia de este resultado es que no ha tenido mucho efecto en las brechas de equidad tal y como quedó demostrado en los análisis realizados anteriormente.

Para Morales (2015) parece evidente que superar la desigualdad que caracteriza al sistema educativo hondureño no será posible con un Estado ausente y clientelar, que lejos de responder al bienestar colectivo legitima las desigualdades y el proceso de acumulación que las provoca. Poco o nada puede hacer la escuela pública frente a esta condición de carácter estructural que determina su propia existencia, por tal razón la retórica de la educación para la superación de la pobreza aparece como un discurso vacío. Entre otras razones, porque conseguirlo implica actuar más allá del ámbito estricto de la escolarización y poner en marcha actuaciones integrales contra la pobreza y la marginación.

8. A manera de cierre

La educación de la población hondureña está afectada por brechas de desigualdad social ocasionadas por la condición socioeconómica, la procedencia geográfica, departamental y

étnica. También existe una brecha invisible ocasionada por el sexo.

Al hablar de la condición socioeconómica, las brechas entre el quintil 1 y el quintil 5 son profundas en analfabetismo, escolaridad y calidad, en todos los niveles educativos. La diferencia se hace más profunda en la educación superior. Aunque la brecha muestra una tendencia a cerrarse, el ritmo es tan lento que pasarán décadas antes de lograr mejorar los niveles del quintil más bajo e igualarlos al quintil más alto.

En el caso del sexo, no se observan diferencias en analfabetismo, hay leves diferencias en escolaridad y en cobertura hay una brecha, no en la educación pre básica, ni en básica pero si en media y superior a favor de las mujeres. En cuanto al rendimiento escolar, las diferencias en los resultados en Español y Matemáticas entre hombres y mujeres favorecen a las mujeres. Esto no necesariamente significa que las cosas están bien para las mujeres ya que los indicadores de rendimiento en las pruebas de admisión académica en la UNAH ponen de manifiesto la débil formación de las mujeres, sumado al efecto cultural de feminizar o masculinizar las carreras.

La ruralidad se lleva la peor parte en cuanto a las regiones geográficas, lo cual está asociado con la pobreza y la debilidad del sistema educativo en estas zonas, que a su vez se ve influenciada por la topografía del país. Las brechas son profundas, los esfuerzos hechos por programas alternativos no han logrado un impacto significativo en la mejora de oportunidades de acceso a los grupos vulnerables, aunque su impacto global parezca mejorar los indicadores.

Los departamentos azotados por el flagelo de la pobreza, cargan además el peso de la desigualdad en los bajos indicadores en educación, con profundas diferencias entre los departamentos de menor desarrollo socioeconómico y los de mayor desarrollo. Analfabetismo, escolaridad y cobertura alcanzan sus mejores resultados en Francisco Morazán, solo en este departamento se alcanza la escolaridad mínima recomendada internacionalmente con lo que queda mucho por hacer en los otros departamentos para cerrar la brecha en estos indicadores.

Los resultados de este estudio evidencian algunos avances en los últimos años, sin embargo, el retraso que históricamente se ha tenido parece repetirse en los próximos años. Si el ritmo de mejora se mantiene de la misma manera que ha ocurrido en los últimos 16 años, las metas propuestas en el

plan de nación no serán alcanzadas en el 2022, ni siquiera en el 2034. Si se quiere dar el salto cualitativo, se requieren acciones más decisivas e incisivas que catalicen la mejora de los resultados en educación, que van desde un plan para el fortalecimiento de la educación con equidad, hasta la implementación y evaluación del impacto, sin mencionar la inversión económica que se requiere.

Sin duda, otras minorías, como la de los discapacitados o las nuevas formas de exclusión entre ellas las ocasionadas por las preferencias sexuales, deben ser objeto de estudio, así como los nuevos indicadores en educación, entre ellas el analfabetismo funcional y tecnológico.

En el abordaje de la equidad en educación se debe tener en cuenta que el sistema educativo reproduce las brechas que la sociedad arrastra históricamente. En un país con profundas desigualdades sociales, las aspiraciones educativas solo se materializarán cuando se afronte la realidad de la desigualdad y se enfoquen los esfuerzos en los grupos excluidos y rezagados, para que la pobreza y sus efectos conexos no siga siendo el legado de las futuras generaciones.

9. Bibliografía

- Ley de Alfabetización Obligatoria. (1 de Abril de 1980). Tegucigalpa, Honduras: La Gaceta. Constitución de la República de Honduras. (1982). Honduras.
- Ley del Plan Nacional de Alfabetización. (17 de Junio de 1983). Tegucigalpa, Honduras: La Gaceta.
- Ley para el Desarrollo de la Educación Alternativa no Formal . (15 de Febrero de 1999). Tegucigalpa, Honduras: La Gaceta.
- Ley Fundamental de Educación. (22 de Febrero de 2012). Tegucigalpa, Honduras: La Gaceta. Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social. (2013). Honduras: La Gaceta.
- Alas, M., & Moncada, G. (s.f.). Problemas de Equidad en el Sistema Educativo Hondureño. *Paradigma Revista de Investigación Educativa*, 205-229.
- Arneson, R. (1989). Equality and Equality of Opportunity for Welfare. *Philosophical Studies*, 56, 77-93.
- Banco Mundial. (2008). *Midiendo la desigualdad de oportunidades en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2016). Recuperado el 9 de Diciembre de 2016, de World Bank - Honduras.: <http://data.worldbank.org/country/honduras>
- Banco Mundial. (s.f.). Banco Mundial. Recuperado el 1 de Diciembre de 2016, de <http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.ADT.LITR.ZS?end=2010&start=2010>.
- Banco Mundial. (s.f.). Banco Mundial. Recuperado el 1 de Diciembre de 2016, de <http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.ADT.LITR.ZS?end=2010&start=2010>.
- Bedia, A., & Marshall, J. (2002). Primary school attendance in Honduras. *Journal of Development Economics*(69), 129-153.
- BID. (2017). Educación. Recuperado el 27 de Enero de 2017, de <http://www.iadb.org/es/temas/educacion/la-calidad-de-los-maestros-agenda-de-investigacion,6475.html>
- Bolívar, A. (2005). Equidad Educativa y Teoría de la Justicia. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3(2), 42-69.
- CEPAL. (2007). *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago.
- CEPAL. (2010). *Panorama Social de América Latina*. Santiago.
- CONARE. (2016). *Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José.
- Duriez, M., López, V., & Moncada, G. (2016). LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN HONDURAS 2010 - 2014. Snatiago: CINDA - Banco Mundial.
- Dworkin, R. (1981). What is equality? Part 1: Equality of Welfare. *Philosophy & Public Affairs*, 10(3), 185 - 246.
- Figueredo, V., & Anzalone, S. (2003). *Alternative Models For Secondary Education In Developing Countries : Rationale And Realities*. American Institute for Research.
- INE. (2013). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Tegucigalpa. INE. (2016). *Encuesta Permanente de Hogares*. Tegucigalpa.
- Lemaitre, M. (2005). Equidad en la educación superior: un concepto complejo. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3(2), 70-79.
- Marchesi, Á., Tedesco, J., & Coll, C. (s.f.). *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza* . Madrid: OEI - Fundación Santillana.
- Marchesi, Á., Tedesco, J., & Coll, C. (s.f.). *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. Madrid: OEI - Fundación Santillana.
- Martinez, F. (2002). Nueva visita al país de la desigualdad: La distribución de la escolaridad en México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 7(16), 415-443.
- Moncada, G., & Alas, M. (2010). Equidad y calidad en la educación nacional. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 3(3), 136-151.
- Moncada, G., Morales, R., Paz, C., & Alas, M. (2016). El Programa HONDUREÑO de Educación Comunitaria. En *Transferencias directas a escuelas : reflexiones sobre prácticas en América Latina* (págs. 128 - 163). Buenos Aires: UNESCO.
- Morales, R. (2015). Tesis Doctoral. Universidad de Oporto.
- OCDE. (2016). *¿Qué subyace bajo la desigualdad de género en educación?*
- OCDE. (sin fecha). *Diez pasos hacia la equidad en educación*. París: OCDE.
- Souto-Simão, M., Pinkasz, D., & Sourrouille, F. (2016). *Transferencias financieras a escuelas y el derecho a la educación. El caso del Programa Hondureño de Educación Comunitaria*. Buenos Aires: IIPE - UNESCO.

- Umansky, I., Hernandez, R., Alas, M., & Moncada, G. (2007). *Alternative Upper Secondary Education in Honduras: Assessment and Recommendations*. Washington and Tegucigalpa: USAID.
- UNESCO. (2014). *Enseñanza y Aprendizaje: Lograr la calidad para todos*. París: UNESCO.
- UNESCO. (2016). Educación. Recuperado el 23 de Enero de 2017, de 10 preguntas sobre la educación inclusiva: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/strengthening-education-systems/inclusive-education/10-questions-on-inclusive-quality-education/>
- UNESCO-ORELAC. (2012). *Situación educativa de America Laltina y el Caribe*. Santiago.
- UNICEF. (2016). *The State of the World'S Children 2016: A fair chance for every child*. New York: UNICEF.
- USAID/EQUIP2. (2007). *Equidad de la Educación en Centroamérica: Un tema pendiente en la agenda pública*. USAID.
- World Bank. (2016). Recuperado el 9 de Diciembre de 2016, de World Bank - Honduras. : <http://data.worldbank.org/country/honduras>

H. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

1. Eje de Acceso a la Salud

Tema 1: Política pública y cobertura de los servicios de salud

Los estudios sobre los efectos y cobertura de las políticas públicas son escasos y no existen investigaciones que den resultados sobre los alcances de la normativa nacional frente a los compromisos que el Estado ha asumido en la ratificación de instrumentos internacionales, identificando la deuda social en la protección del derecho humano a la salud, haciendo especial referencia a la Convención Internacional sobre las Personas con Discapacidad, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de la Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, la Declaración Americana sobre Pueblos Indígenas, el PIDESC, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

1. Modelos tradicionales de salud de los pueblos indígenas y su vinculación con la oferta institucional.
2. Atención de la salud en la población de la diversidad sexual.
3. Prevención en zonas indígenas, sector discapacidad, adultos mayores y mujeres y niñez.

Tema 2: Modelo de atención de enfermedades emergentes y reemergentes en salud

Las acciones y esfuerzos hasta hoy realizados por el sector salud en la atención a la salud colectiva ha estado basado en la atención del daño y de manera fragmentada, con metodologías de trabajo no integrales, poco participativas y desligadas de la acción comunitaria y de la participación social, con una debilidad en la coordinación y visión intersectorial; lo cual provoca la recurrencia de enfermedades como las vectoriales, en donde el enfoque no solo debe ser desde la visión del sector salud, en el entendido de lo holístico de la salud y del más alto nivel posible de salud a alcanzar por la población.

1. La intersectorialidad en la prevención y promoción de la salud pública
2. Promoción, prevención y control del dengue, chikungunya y Zika
3. Abordajes multidisciplinares en la salud pública: lecciones aprendidas

4. Impacto de las enfermedades crónicas en la población hondureña

Tema 3: Sistema de información y vigilancia de la salud pública

La información para la toma de decisiones es y ha sido de mucha importancia en la salud pública, no obstante, se ha tenido a lo largo de los años una gran debilidad en el manejo y acceso a la información, una debilidad en la identificación y definición de indicadores que no solo midan al estado de salud como tal, sino más allá de indicadores tradicionalmente utilizados; liguen las nuevas concepciones de la salud desde el enfoque de derecho y justicia social y a partir de ello construir política pública.

1. Monitoreo de las desigualdades en salud
2. Accesibilidad de la información en salud para la toma de decisiones
3. Sistemas de vigilancia de la salud pública y equidad

Tema 4: Disponibilidad y calidad del talento humano en salud

El talento humano en salud es fundamental para posibilitar el alcance de la cobertura universal de la salud. En las últimas décadas ha sido evidente la precariedad del trabajo realizado, situación que se puede observar en la falta de procesos eficientes de selección y reclutamiento, basados en la calidad y competencias adecuadas. Así mismo, no existe una distribución equitativa de los funcionarios que responda a las necesidades del país, además, las diferentes modalidades de contratación tienen cierto grado de insatisfacción, lo que impacta significativamente en la calidad de atención de la salud de la población. El talento humano formado y con experiencia ha migrado hacia otros países que ofrecen mejores condiciones laborales y las escuelas formadoras del talento humano, reflejan una débil integración y coordinación con respecto a las instituciones empleadoras.

Competencias del talento humano en salud en el contexto del nuevo modelo de salud

Salud de los y las trabajadoras de salud

Gestión del talento humano en salud

Sistemas de incentivos para la permanencia del talento humano

Equipos de trabajo multidisciplinarios en el abordaje integral de la salud

Migración del talento humano en salud

2. Eje Acceso a la Información

Tema 1: Reforma del Estado y el Derecho de Acceso a la Información.

El Derecho de acceso a la Información, en el marco del proceso de Reforma del Estado, debe estar contemplado dentro de las Garantías Individuales Constitucionales como un avance en la progresividad de los derechos humanos y una garantía que permita medir la efectividad de las políticas públicas en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate en la lucha contra la corrupción y la impunidad.

1. La Garantía Constitucional del Derecho de Acceso a la Información y su impacto en la política pública de transparencia.
2. El efecto de las leyes de secretividad del Estado en el Acceso a la Información.
3. El acceso a la información en el combate y lucha contra la corrupción.

Tema 2: La Sociedad y su importancia en el manejo de la información.

El tema se propone como algo novedoso ya que no existen registros de investigaciones que den cuenta acerca del papel de la vigilancia ciudadana en el acceso a la información pública que realizan las organizaciones de sociedad civil y la academia para medir los impactos y efectos sobre la formulación de políticas públicas que vienen a incidir en el acceso a la información de la sociedad.

1. El acceso y manejo de la información por parte de la ciudadanía y las organizaciones de sociedad civil.
2. Monitoreo y cumplimiento del derecho de acceso a la información.
3. Efectos en las políticas públicas del manejo de la información por parte de la sociedad civil.

Tema 3: Poder Judicial y acceso a la información.

Los últimos fallos judiciales en materia del derecho y acceso a la información marcan un retroceso en este campo que riñe con las políticas de transparencia y lucha contra la corrupción e impunidad, además de poner en entredicho la impartición de la justicia y el alcance de la Garantía Constitucional de Amparo.

1. Impacto de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia

en el acceso a la información.

2. Derecho ciudadano de petición y el acceso a la información.
3. Estado, Justicia Constitucional y Garantía de Amparo.

Tema 4: La política pública de transparencia y el acceso a la información.

Honduras se sumó hace una década a una tendencia progresiva en materia de acceso a la información al aprobar una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como parte de una política pública de transparencia que sigue en construcción y cuyos resultados, 10 años después, siguen siendo desconocidos y no han sido evaluados para medir la efectividad o no de la ley y de la política de transparencia.

1. Cumplimiento de la política pública de transparencia.
2. Impacto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, diez años después.
3. Impacto de las reformas penales en el acceso a la información y libertad de expresión.

Tema 5: Las TIC's y el acceso a la información.

Las Tecnologías de la Información y Comunicación permiten democratizar el acceso a la información por medio de herramientas digitales y medios alternativos de comunicación como periódicos digitales, radios comunitarias y canales de televisión comunitarios cuyo despunte en el país sigue siendo limitado.

1. Portales Públicos de Transparencia del Estado y el acceso a la información.
2. Las TIC's aplicado al ejercicio ciudadano del derecho de acceso a la información.
3. Impacto de las redes sociales en el acceso a la información.

3. Eje Acceso a Mercados de Trabajo.

A continuación se presentan algunos temas de investigación que aún están pendientes de estudio, y/o que podrían analizarse con mayor profundidad. Unos surgen directamente de las características propias de los accesos a los mercados de trabajo hondureño y su relación con la desigualdad, mientras que otros son el producto de la revisión y construcción de este estado del arte del eje Acceso a los Mercados de Trabajo. Esta propuesta de agenda de investigación se plantea alrededor de los tres grandes temas/dimensiones que orien-

taron la construcción del estado del arte, en algunos ejes prioritarios.

1. Institucionalidad

Los estudio sobre las instituciones, son aquellos relacionados con las leyes, reglamentos, disposiciones, así como las prácticas, hábitos y costumbres, que estructuran los incentivos y las restricciones para el comportamiento de los individuos y las organizaciones (North 1990). Este tema prioritario comprende la investigación de los aspectos formales e informales que condicionan el acceso y la permanencia a los mercados de trabajo, en cuatro grandes ejes: (1) Fragmentación y efectos en el cambio normativo; (2) Coordinación de políticas públicas en aspectos laborales; (3) Acuerdos públicos/privados y nacionales/internacionales y (4) Expansión del sector informal.

Tema 1.1. Fragmentación y efectos en el cambio normativo

Es necesario realizar estudios orientados a identificar, conocer y entender cómo se dan los múltiples cruces entre los mercados de trabajo y el Estado, bajo el entendido que este actor debe contar con regulaciones que favorezcan a las partes y que a su vez dinamice sus relaciones y sus fuerzas.

1. Empleo y exoneraciones en Honduras
2. Medición de los efectos de los cambios normativos sobre el mercado laboral.
3. Incapacidad del modelo económico para la generación de empleos.
4. Las reformas laborales y sus efectos en el derecho colectivo.
5. Efectos y cumplimiento del salario mínimo por sectores.
6. El derecho a la sindicalización en Honduras – su evolución.
7. Reforma laboral, capacitación y productividad.
8. Políticas públicas para el empleo juvenil.
9. Estudios sobre salud laboral.

Tema 1.2 Coordinación de políticas públicas en aspectos laborales

En la situación actual del país que se enfrenta a cambios económicos externos e internos; la planificación cada vez más se debe constituir en una herramienta técnica, política que se traduzca en mayor capacidad, eficiencia y eficacia, lo que permitirá

1. Programas de compensación económica y su relación con el empleo

2. La política social, la desigualdad y el mercado laboral en Honduras
3. Logros y fracasos de la institucionalidad del mercado laboral hondureño.
4. Impactos de las políticas de empleo para generación de nuevos puestos de trabajo.
5. Evaluación de resultados e impactos económicos en la generación de empleo de los distintos programas de empleo impulsados por los diferentes gobiernos.
6. Beneficios reales para la economía del país así como para las personas trabajadoras del trasladando de los procesos productivos de países industrializados a la economía hondureña.
7. Vínculos entre mercados de trabajo y pobreza
8. Qué efectos tiene la falta de cobertura de la protección social para la generación de nuevos empleos
9. Ineficiencias de políticas públicas para superar las desigualdades en los mercados de trabajo
10. Mecanismos de producción y reproducción de la desigualdad en los mercados de trabajo.

Tema 1.3 Acuerdos públicos/privados y nacionales/internacionales

Los estudios sobre estos acuerdos son escasos, entendiendo que en el país se cuenta con poca experiencia al respecto, en tal sentido, el Estado debe tener un amplio conocimiento para así, generar condiciones favorables para la inversión y que estas se traduzcan en oportunidades de empleo para la población hondureña, como lo indica la ley de Promoción de la alianza público privada. Decreto No 143-2010

1. Las nuevas relaciones laborales en Honduras a partir de la década de los años 90.
2. Desregulación en el mercado laboral hondureño
3. Globalización y empleo en Honduras.
4. Intervenciones de política e iniciativas privadas exitosas
5. Condiciones laborales y comercio exterior en Honduras
6. Estudios acerca de trabajos atípicos y precarización del empleo.
7. Estudio de las características mercados de trabajo actuales: competitividad e inestabilidad.

Tema 1.4 Expansión del sector informal

Aun cuando se encontraron estudios acerca del sector informal, la mayoría impulsados por los organismos internacionales, estos no dan cuenta del origen, evolución, situación actual, posibilidades para el futuro y las implicaciones que tiene sobre los ingresos de las personas/familias,

considerando las características y evolución del desarrollo económico del país.

1. Mecanismos institucionales y la expansión del sector informal en Honduras.
2. Reestructuración productiva, flexibilidad y precariedad laboral
3. Condición de explotación laboral en Honduras
4. Pérdida de importancia del empleo público en Honduras.
5. Precarización del trabajo asalariado.
6. Expansión del desempleo estructural
7. Desigualdad y empleo en Honduras.
8. Surgimiento y desarrollo del sector informal en Honduras

2. Capacitación para el trabajo

Los estudios sobre, inversión en capital humano / talento humano, son los que permiten conocer acerca de las actividades que mejoran la productividad en el trabajo. Este tema prioritario comprende la investigación en las nuevas tendencias de formación ocupacional, la preparación para el trabajo, en tres grandes ejes: (1) Calificación y mejora de la calidad educativa; (2) Desarrollo de habilidades y oferta/demanda y (3) Productividad en el trabajo, empleabilidad y dinamización de mercados de trabajo.

Tema 2.1. Calificación y mejora de la calidad educativa

Es necesario realizar estudios que permitan conocer las actividades que mejoran la productividad en el trabajo. Este tema comprende la investigación en las nuevas tendencias de formación ocupacional, la preparación para el trabajo.

1. Oferta de formación profesional y su articulación con el mercado de trabajo
2. Efectos de la capacitación en la inserción laboral y los ingresos.
3. Capacitación en el trabajo desde una mirada multiétnica y multicultural.
4. Capacitación laboral y empleo de las y los jóvenes
5. Avances y retos en la formación para el trabajo
6. Pertinencia y calidad de la capacitación para el trabajo en Honduras.
7. Análisis de la formación y los determinados para la incorporación a los mercados de trabajo.

Tema 2.2. Desarrollo de habilidades y oferta/demanda

Dado el dinamismo de los mercados de trabajo, estos demandan de un proceso permanente de actualización, que

ofrezca información respecto a los requisitos, exigencias y oportunidades que se requieren para que las personas en edad de trabajar, se mantengan activas/os e insertos en los mercados de trabajo.

1. Instrumentos para medir habilidades de fuerza de trabajo
2. Crecimiento de la demanda y oferta en el sector formal.
3. Búsqueda de habilidades para el empleo
4. Métodos para anticipar demanda de habilidades
5. Disponibilidad de recursos de las personas y familias para invertir en capacitación para el trabajo
6. Identificación de los tipos de profesionales que demanda el sector público, privado y social
7. Inventario y definición de un sistema de acreditación que permita a las empresas que demandan recursos humanos, y a los jóvenes que demandan servicios de capacitación contar con información y datos sistematizados
8. Inserción laboral, ingresos y concordancia entre la carrera estudiada y la ocupación desempeñada para las personas egresadas y graduados de la educación superior en Honduras.
9. Como crear empleos de calidad.
10. Capital humano, duración de los contratos de trabajo
11. Requerimiento de la demanda laboral.

Tema 2.3 Productividad en el trabajo, empleabilidad y dinamización de mercados de trabajo.

Entendiendo que los mercados de trabajo, son cambiantes y dinámicos, así como la existencia de un volumen importante de personas que requieren entrar a los mismos, es necesario conocer con que potencial debe contar el perfil de una persona, para ser atractiva laboralmente y así ser solicitada o aceptada por una empresa para trabajar en ella.

1. Emprendimiento en Honduras
2. Limitantes para la capacitación para el trabajo después del primer empleo
3. Estudio sobre los sistemas de aprendices y su efectividad en el contexto hondureño
4. Capacitación para el trabajo como condición para disminuir las desigualdades
5. Desempeño de las ONGs como proveedores de servicios de capacitación para el empleo y la empleabilidad
6. Incentivos para la capacitación para el trabajo por parte del sector privado
7. Las TICs y los accesos a mercados de trabajo
8. Medición de habilidades para el emprendimiento en población desempleada
9. Encuestas salarios y productividad

3. Poblaciones vulnerabilizadas

Los estudios sobre poblaciones vulnerabilizadas, son los que permiten conocer acerca de las personas vulnerables quienes tienen disminuidas, por distintas razones, sus capacidades para hacer frente a las eventuales lesiones de sus derechos básicos, de sus derechos humanos. Este tema prioritario comprende la identificación de la persona como integrante de un determinado colectivo que, como regla general, está en condiciones de clara desigualdad material con respecto al colectivo mayoritario en función de: sexo, edad, condición de discapacidad, raza, orientación sexual e identidad de género, estado de salud, entre otras. Se requieren estudios y profundización en al menos cinco temas: (1) violación a los derechos laborales, (2) trabajo infantil, (3) población migrante, (4) personas con discapacidad, (5) personas adultas mayores y (6) agenda pendiente en mujeres y jóvenes

Tema 3.1. Violación a los derechos laborales.

El conocimiento y entendimiento de la violación a los derechos laborales, es una situación a la que se le debe prestar especial atención, tomando en consideración las condiciones actuales de los mercados de trabajo, la flexibilización laboral, la existencia de la discriminación laboral y la tercerización de servicio, que de acuerdo con este estudio es una tarea pendiente por parte del Estado hondureño, puesto que estos derechos se constituyen en la base de social de las economías, como lo señala la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su Seguimiento (adoptada en la Conferencia internacional del Trabajo en su 86.a reunión, Ginebra, el 18 de junio de 1998)

1. Acoso sexual en los puestos de trabajo
2. Sistema de protección social y su cobertura en poblaciones específicas: mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, personas adultas mayores
3. Estudio sobre la discriminación en la ofertas de empleo
4. Estimación del valor económico en Honduras del trabajo doméstico
5. Conocimiento de derechos laborales por parte de poblaciones vulnerabilizadas

Tema 3.2. Trabajo infantil.

En este estado del arte, se encontró que aun cuando existen estudios, la mayoría promovidos por organismos internacionales, aun se carece de información relativa a las causas fundamentales así como de la protección social que

se debe constituir en el elemento clave para la prevención.

1. Acciones realizadas desde la institucionalidad para la identificación y eliminación de las peores formas de trabajo infantil.
2. Estudio comparado acerca del trabajo infantil y la escolaridad entre zonas urbanas y rurales
3. Análisis de la coordinación entre entidades públicas y privadas respecto al combate al trabajo infantil
4. Estudio comparado de trabajo infantil e ingreso de familia

Tema 3.3. Población migrante.

El tema de la migración por razones laborales, impacta en la movilidad laboral en los mercados de trabajo del país, tema que requiere cada día de mayor atención, mas allá de la observación del flujo migratorio y sus determinantes, cobra relevancia tener como objeto de estudio las personas migrantes ratonadas, así como los instrumentos a nivel, regional e internacional de los derechos humanos y laborales.

1. Qué determina la migración laboral en Honduras
2. Condiciones de empleo para personas migrantes
3. Reinserción al mercado laboral de población migrante retornada.
4. Migraciones y derechos laborales, elementos del marco jurídico regional.
5. Precariedad laboral y condiciones de la población migrante.
6. Impacto de los flujos migratorios de la población en la composición de los mercados de trabajo.
7. Juventud, mercados de trabajo y migración internacional.

Tema 3.2. Personas con discapacidad.

El país cuenta con legislación orientada a la inclusión laboral de las personas con discapacidad, sin embargo, aún persiste el desconocimiento acerca de las características de esta población, sus capacidades y sus restricciones para incorporarse a los mercados de trabajo con las características actuales, siendo una necesidad estudiar este sector de población.

1. Condiciones de mercados de trabajo para personas con discapacidad
2. Definición operativa de personas con discapacidad y capacidad para el trabajo
3. Características sociodemográficas de las personas con discapacidad en edad de trabajar
4. Tasa de ocupación y tasa de desempleo, análisis comparado de personas con y sin discapacidad.

Tema 3.5. Personas adultas mayores

Es la población que menos registro estudios en este estado del arte, es posible explicarlo por el hecho que Honduras se encuentra “gozando” del bono demográfico, sin embargo, por esa misma razón, es el mejor momento para que se empiece a pensar en este grupo de población, que dadas las características actuales que tienen los mercados de trabajo, la condición de las personas se ira precarizando y se requiere contar con conocimientos que orienten la legislación, las políticas públicas, la seguridad social y todas las actuaciones con este sector de la población.

1. Vejez, salud y empleo
2. Ingresos, cobertura social y empleo.
3. Perfil sociodemográfico y laboral de las personas adultas mayores.
4. Consecuencias del empleo de personas adultas mayores sobre el modelo de Seguridad Social.
5. Situación socioeconómica de las personas jubiladas y de las que están próximas a jubilar
6. Personas adultas mayores: Derechos y Mercado Laboral

Tema 3.6. Agenda pendiente mujeres y jóvenes

De acuerdo con los hallazgos de este estudio, son los sectores de los que se cuentan con mayor cantidad de información, a pesar de ello las mujeres siguen teniendo con inserción laboral desventajosa, lo cual se evidencia en ingreso promedio menor, una mayor tasa de desempleo, una menor tasa de participación en los mercados laborales, situación similar que se presenta con la población joven. Por lo cual siguen siendo un tema vigente en las agendas de investigación en todas las economías.

1. Evaluación de las herramientas técnicas para promover la equidad de género en las instituciones públicas Diferencias salariales en base a sexo.
2. El impacto de la flexibilización laboral y el trabajo de las mujeres (maquilas).
3. Estudio sobre la diversificación del mercado laboral y acceso a personas vulnerabilizadas
4. El nuevo papel de la mujer en los mercados de trabajo
5. Evolución de los significados del trabajo para la población NINI
6. Estudios sobre diferencias étnicas en los mercados de trabajo
7. Análisis comparado de las experiencias de poblaciones vulnerabilizadas en un mercado laboral flexible.

8. Estrategias innovadoras para facilitar la transición escuela-trabajo.
9. Análisis de la problemática del desempleo juvenil.
10. Trayectorias laborales juveniles
11. Expectativas y estrategias laborales de jóvenes
12. Impacto de la violencia en el acceso a los mercados de trabajo para los jóvenes

4. Eje Acceso a la Educación

Los resultados del presente estudio muestran datos que describen y analizan el tema del acceso a la educación en los distintos niveles y en brechas históricamente identificadas. Sin embargo, hace falta profundizar en algunos aspectos, ya que hay vacíos de información que limitan la posibilidad de tomar decisiones debidamente sustentadas. En tal sentido, se proponen a continuación temas y líneas de investigación, sugeridas para mejorar el acceso a la educación a través de la generación de información y conocimiento que propicie una conexión directa entre los problemas educativos y los tomadores de decisiones para una educación más inclusiva.

Tema 1. Diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y equidad en el sistema de educación.

En el campo de las políticas hay todavía significativas carencias de información, ya que las acciones que se han realizado, no han contado con una base informativa sólida. La información de línea de base no se conoce, los programas y proyectos no se sistematizan y mucho menos se evalúan, se continua o descontinua su aplicación sin contar con evidencia que dé cuenta de los impactos que están teniendo en la población beneficiaria de los servicios educativos.

El sistema educativo debe asegurar, no solo que los niños tengan acceso a la escuela, sino que progresen en tiempo y forma, que tengan acceso a una educación de calidad. Para este propósito es preciso diseñar políticas que partan de datos resultantes de las investigaciones y que favorezcan a las minorías excluidas. Según la UNESCO (2016) esto exige abordar el problema de la diversidad de las necesidades de los alumnos y darle una respuesta, lo cual tiene repercusiones en los métodos de enseñanza, los planes de estudios, las modalidades de interacción y las relaciones de las escuelas con sus comunidades. ¿Cómo se diseñan las políticas educativas en Honduras?, ¿Quiénes son los actores y cómo logran imponer sus agendas?, ¿Cuál es la calidad técnica de la formulación de las políticas?, ¿Cómo se dan los procesos

de implementación de las políticas?, ¿Cuáles son las evidencias de los resultados de la implementación de las políticas?, ¿Cómo se evalúa el impacto de las mismas? Estas y otras preguntas pueden encontrar sus respuestas en las siguientes líneas de investigación sugeridas:

1. Políticas educativas en el cumplimiento de las metas educativas nacionales e internacionales y el mejoramiento de la equidad en educación.
2. Programas alternativos en búsqueda de la equidad en todos los niveles educativos.
3. Equidad de género en educación
4. Factibilidad técnica y financiera de programas educativos no tradicionales.

Tema 2. Equidad y calidad en el proceso educativo

Un segundo objeto de estudio que se sugiere, es la calidad del proceso educativo, ya que es muy probable que en la construcción que se ha ido haciendo históricamente del sistema educativo, se hayan instalado prácticas de discriminación y exclusión, que expulsan e impiden la re-inserción efectiva de poblaciones que han quedado fuera de los circuitos educativos existentes. Es necesario profundizar cualitativamente para comprender las culturas escolares, cómo se construyen las desigualdades en las intervenciones educativas, ya que es muy probable que éstos sean dispositivos que están implícitos en el sistema, que no sean acciones intencionadas, sino parte de una construcción histórica que se encuentra naturalizada, institucionalizada y por lo tanto invisible en el proceso educativo.

Adicionalmente, se sabe que las condiciones de aprendizaje son precarias, especialmente en las regiones con altos índices de pobreza y aislamiento geográfico. Factores como la falta de recursos de aprendizaje y material didáctico, el uso del español en lugares culturalmente diferenciados, la inconveniencia del tiempo lectivo, tanto anual como diario, el hacinamiento en las aulas y los aspectos de salubridad contribuyen a incrementar las probabilidades de abandonar la escuela tempranamente, o tener bajos resultados. En términos generales, los sistemas de enseñanza de baja calidad tienen todo el potencial de favorecer la exclusión, por ello es necesario determinar en qué condiciones están aprendiendo.

1. Cabe preguntarse en este apartado ¿Cuáles son los recursos educativos que son más pertinentes para estas poblaciones?, ¿Qué ajustes amerita el contexto educativo para adaptarse a las necesidades de grupos vulnerables?

Estas y otras preguntas pueden ser respondidas en las siguientes líneas de investigación sugeridas: Necesidades del sistema educativo hondureño para mejorar la equidad con calidad.

2. El clima escolar y del aula como una condición que influye en el rendimiento escolar
3. El calendario escolar en poblaciones diferenciadas por su actividad económica y/o climatológica.
4. Jornada escolar en función de los recursos y la formación docente.
5. Incentivos que impactan en la calidad de la educación.
6. Reprobación versus aprendizaje en la educación hondureña.
7. Nuevas formas de discriminación.
8. Deserción: causas y alternativas.
9. Rendimiento académico según género.
10. Mejora de los indicadores de Español y Matemáticas en la zona urbana.

Tema 3. El rol de la formación docente en la equidad en educación

El rol del docente como conductor y/o dinamizador del proceso de aprendizaje es determinante en la educación equitativa. Ello implica la preparación para aceptar la diversidad como realidad y organizar las estrategias de aprendizaje alrededor de la misma. Las evidencias ponen de manifiesto que los docentes no están preparados para este abordaje, así, atienden a los estudiantes como si todos fueran iguales. ¿Qué deben saber los docentes para una educación inclusiva? ¿Implementan estrategias de multiculturalidad o plurilingüismo en las aulas de clases? ¿Cómo se les prepara en su formación para atender la diversidad? ¿Qué estrategias educativas son más eficientes para lograr objetivos de aprendizaje? ¿Qué concepciones tienen los docentes sobre las poblaciones vulnerables? ¿Cómo mejorar el desempeño docente? Para dar respuestas a estas y otras posibles interrogantes se proponen las siguientes líneas de investigación:

1. Capacidad docente para la discriminación positiva en búsqueda de equidad en el acceso, la permanencia y resultados en educación.
2. La formación docente en entornos multiculturales y plurilingües.
3. Enseñar y aprender en la diversidad

Tema 4. Efectos de la inequidad en el sistema educativo

Como consecuencia de no asegurar la equidad en el sistema

educativo, un país está condenado a sufrir los efectos sociales, económicos, políticos y culturales, ya que una población que no es educada no posibilitará el alcance de los niveles de desarrollo deseados. La meta de que Honduras sea un país competitivo, que la democracia se consolide, que tengamos una convivencia armónica, se puede ver frenada por el hecho que grandes segmentos poblacionales están siendo privados de la posibilidad de alcanzar el derecho a la educación de calidad.

Aunque las evidencias muestran que prácticamente se ha alcanzado la universalización de la educación básica, ciclos I y II, queda todavía el reto de los otros niveles. Los niños de familias que viven en condiciones de pobreza, en zonas rurales y apartadas, o en sectores urbanos miserables, son los que tendrán mayor dificultad de tener acceso a la educación. Tal como lo señala la UNESCO (2016) una vez que se ha determinado quiénes son los niños excluidos y por qué no están escolarizados, es posible elaborar estrategias para conseguir que prosigan sus estudios. Así, se debe observar lo que ocurre dentro y fuera de la escuela, desde la vida cotidiana de los niños en el seno de sus familias y comunidades, hasta su vida escolar.

En esta tema cabe hacer investigación que responda interrogantes como ¿Qué conexión hay entre la exclusión y los fenómenos de violencia como las maras, crimen organizado y narcotráfico?, ¿Cuál es el potencial de desarrollo que el país con una población con los niveles de escolaridad y analfabetismo que tiene Honduras?, ¿Qué influencia tiene en la consolidación de la democracia los niveles de analfabetismo y escolaridad que está alcanzando la población hondureña? Algunas líneas sugeridas para dar respuesta a estas interrogantes son los siguientes:

1. Caracterización de la población excluida en los diferentes niveles del sistema educativo.
2. Nuevas formas de exclusión ocasionadas por la presencia de maras, narcotráfico y violencia.
3. Impacto social de 7 años de escolaridad.
4. Migración y fuga de cerebros: la pérdida del capital intelectual en Honduras.
5. Contribución de la educación al sostenimiento de la democracia del país.

Tema 5. La educación superior y su impacto en la equidad y calidad del sistema educativo

En las últimas décadas, las oportunidades de acceso a la

educación superior aunque lentamente, han mejorado, muestra de ello es la apertura de nuevas universidades tanto públicas, como privadas y la transformación de escuelas en universidades. Es de esperar que con mayor acceso, los resultados también debieran ser mejores, pero los indicadores de desarrollo del país no reflejan aún el impacto de mayor acceso a la educación superior. Por otro lado, a manera de círculo vicioso, resulta complicado identificar el origen de todos los males en educación. Ante las reformas que confieren a la educación superior la formación de los docentes de todos los niveles, surgen nuevas preguntas, entre ellas ¿Cómo responde la educación superior a las necesidades de la sociedad hondureña? ¿Qué alternativas puede ofrecer la educación superior para mejorar la cobertura en este nivel? ¿Cuáles son las necesidades reales de la población en este nivel?

Puesto que el país se encuentra inmerso y a la vez sujeto a las tendencias de la globalización y a las presiones ejercidas por el desarrollo del entorno mundial en materia de ciencia y tecnología, también vale la pena investigar, no solo de forma retrospectiva, sino más bien prospectiva, ¿cómo se preparan la educación nacional para las nuevas realidades del mundo globalizado?, ¿qué amenazas se presentan ante la posibilidad de nuevas formas de exclusión y analfabetismo como el funcional y el tecnológico?

Con esta base de proponen las siguientes líneas de investigación:

1. Respuesta de la educación superior a las necesidades de la sociedad hondureña.
2. Necesidades de educación no-formal y técnica
3. Programas alternativos en la educación superior
4. La desigualdad de género invisible en la educación superior
5. Nuevas formas de analfabetismo en la población universitaria



Edificio Alma Mater, quinto piso, ciudad universitaria



Tel. 2216-7000 / 2216-6100 Ext. 110316, 110318



UNAH Dirección de Investigación Científica y Posgrado



<https://dicyp.unah.edu.hn>

ISBN: 978-99979-61-00-6



9 789997 961006