

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

# Desafíos y oportunidades para el fortalecimiento del sistema de protección social en Honduras

Raúl Holz  
Carlos Maldonado Valera  
Susana Quezada  
Claudia Robles  
Humberto Soto de la Rosa



NACIONES UNIDAS

CEPAL



# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

**Deseo registrarme**



NACIONES UNIDAS



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.instagram.com/publicacionesdelacepal](https://www.instagram.com/publicacionesdelacepal)



[www.facebook.com/publicacionesdelacepal](https://www.facebook.com/publicacionesdelacepal)



[www.issuu.com/publicacionescepal/stacks](http://www.issuu.com/publicacionescepal/stacks)



[www.cepal.org/es/publicaciones/apps](http://www.cepal.org/es/publicaciones/apps)

# Desafíos y oportunidades para el fortalecimiento del sistema de protección social en Honduras

Raúl Holz  
Carlos Maldonado Valera  
Susana Quezada  
Claudia Robles  
Humberto Soto de la Rosa



Este documento fue preparado por Raúl Holz, Carlos Maldonado Valera y Claudia Robles, Oficiales de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Susana Quezada, Consultora de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la sede subregional de la CEPAL en México. El documento fue realizado en el marco de la asistencia técnica brindada a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de Honduras, coordinada por Claudia Robles, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, como parte de las actividades del proyecto "Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe", que forma parte del programa de cooperación CEPAL-BMZ/GIZ y es ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Los autores agradecen los aportes y comentarios de Rafael del Cid, Director del Centro Hondureño para el Estudio de las Políticas de Estado en el Sector Social (CHEPES) de la SEDESOL, y de María Elena Quilodrán, Asesora del Centro. Agradecen, asimismo, los comentarios de Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Daniela Huneeus, Mariana Huepe, María Luisa Marinho y Daniela Trucco, funcionarias de la misma División, así como los aportes sustantivos de Raquel Santos García, funcionaria de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y de Isabel Jacas, Consuelo Farías y Juan Vila, Consultores de la misma División.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/TS.2023/156  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2023  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.23-00992

Esta publicación debe citarse como R. Holz y otros, "Desafíos y oportunidades para el fortalecimiento del sistema de protección social en Honduras", *Documento de Proyectos* (LC/TS.2023/156), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>I. Análisis de las brechas de protección social en Honduras desde una mirada comparada</b> .....	<b>11</b>
A. Indicadores socioeconómicos y desafíos para la protección social en Honduras .....	11
1. Pobreza, desigualdad y vulnerabilidad: fenómenos estructurales en el país .....	11
2. Inclusión laboral: indicadores del mercado del trabajo .....	16
B. Brechas en el acceso a la protección social no contributiva .....	18
1. Los desafíos en el acceso y la cobertura de los servicios sociales: educación y salud .....	18
2. Brechas de cobertura en los sistemas de protección social con foco en las políticas no contributivas .....	21
C. Desafíos de los sistemas de protección social frente a una renovada estructura de riesgos .....	27
1. Transición demográfica .....	27
2. Migración .....	30
3. Desastres y crisis climática .....	32
<b>II. Desafíos de una nueva institucionalidad social para la protección social y el proceso de actualización de la política</b> .....	<b>35</b>
A. Antecedentes de la institucionalidad social: de la creación de Red Solidaria y la SEDIS a la SEDESOL, 2006-2022 .....	36
B. El proceso de renovación del marco institucional .....	39
C. Antecedentes y desafíos para la actualización de la política de protección social .....	44
D. Desafíos del nuevo marco institucional para la protección social .....	47
1. Rectoría sobre temáticas prioritarias e instancias para ejercerla .....	47
2. Coordinación: múltiples retos para ejercer los mandatos renovados de la SEDESOL .....	48
<b>III. Políticas de protección social en países seleccionados de la región: antecedentes para el proceso de actualización de la política de protección social en Honduras</b> .....	<b>51</b>
A. Política de protección social de Chile .....	55

B.	Política de protección social de Haití.....	57
C.	Política de protección social del Perú .....	58
<b>IV.</b>	<b>Reflexiones para el fortalecimiento del sistema de protección social en Honduras .....</b>	<b>61</b>
A.	Recomendaciones para el fortalecimiento del sistema de protección social: hacia un sistema universal, integral, sostenible y resiliente.....	62
B.	Recomendaciones para el fortalecimiento de la institucionalidad y la actualización de la Política de Protección Social .....	64
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>67</b>
	<b>Anexo .....</b>	<b>71</b>

## Cuadros

Cuadro 1	Honduras: Resumen Decreto Ejecutivo PCM-05-2022. Reforma a la estructura de la Administración Pública centralizada .....	39
Cuadro 2	América Latina (11 países): políticas de protección social en América Latina .....	52
Cuadro 3	América Latina (5 países): objetivos y principios explícitos de los documentos de política de protección social.....	54

## Gráficos

Gráfico 1	Evolución de hogares en situación de pobreza y pobreza extrema, 2001 a 2021 .....	12
Gráfico 2	América Latina (18 países) y Honduras: personas en situación de pobreza .....	12
Gráfico 3	América Latina (18 países) y Honduras: tasas de pobreza según área de residencia y distintas características sociodemográficas, 2019 .....	13
Gráfico 4	América Latina (18 países) y Honduras: población según estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2019.....	14
Gráfico 5	Honduras: distribución de la población según estratos de ingresos y edad, y de los hogares según presencia de niños, 2019 .....	15
Gráfico 6	América Latina (18 países) y Honduras: Índice de desigualdad de Gini, 2001-2019.....	15
Gráfico 7	América Latina (18 países) y Honduras: distribución del ingreso de las personas por deciles de ingreso, 2019 .....	16
Gráfico 8	América Latina y el Caribe y Honduras: tasa de participación laboral por sexo, 2019 ....	17
Gráfico 9	América Latina (18 países) y Honduras: ocupados urbanos en sectores de baja productividad del mercado del trabajo según sexo, 2019 .....	18
Gráfico 10	América Latina (18 países) y Honduras: porcentaje de personas de 20 a 24 años, con educación secundaria completa por área geográfica, 2001 y 2019 .....	20
Gráfico 11	América Latina (18 países) y Honduras: población sin seguro médico por quintiles de ingresos per cápita .....	20
Gráfico 12	América Latina (16 países): distribución de hogares con niños, niñas y adolescentes y con jefe/a de hogar o cónyuge en etapa activa, según acceso a la protección social, alrededor de 2018 .....	22
Gráfico 13	América Latina (17 países) y Honduras: evolución de la cobertura de activos cotizantes sobre PEA y de la cobertura de pasivos (65 años y más), 2021 .....	22
Gráfico 14	América Latina y el Caribe (22 países): gasto público social del gobierno central, total y subregiones, 2021 .....	26
Gráfico 15	América Latina y el Caribe (23 países): distribución del gasto social del gobierno central, por funciones 2021 .....	26
Gráfico 16	Honduras: estructura de la población por grupos de edad, 2020.....	27

Gráfico 17	América Latina y el Caribe y Honduras: índice de envejecimiento tomando como referencia las personas de 60 años y más, 1950-2020 .....	28
Gráfico 18	América Latina y el Caribe y Honduras: relación de dependencia total, infantil (personas menores de 15 años) y en edades avanzadas (65 años y más), 1950-2100 .....	29
Gráfico 19	América Latina (20 países): remesas como porcentaje del PIB, 2021 .....	31
<b>Recuadros</b>		
Recuadro 1	Mandatos y funciones de la SEDESOL, Decreto Ejecutivo PCM-19-2022 .....	40
Recuadro 2	Acuerdo Ministerial No. 039-SEDESOL-2022 de Transferencias Monetarias .....	50
Recuadro 3	Definición de política social.....	51
<b>Diagramas</b>		
Diagrama 1	Organigrama de la SEDESOL, noviembre de 2023 .....	43
Diagrama 2	Elementos propuestos para la identificación de destinatarios de la política de protección social .....	46
Diagrama 3	Elementos a considerar en la etapa de diseño de la política social .....	47
Diagrama 4	Honduras: algunos segmentos prioritarios de población para las políticas sociales y el nuevo mandato de la SEDESOL .....	49
Diagrama 5	Línea de tiempo que muestra el momento de la creación o aprobación de las políticas y leyes de protección social revisadas en países de América Latina seleccionados .....	52
Diagrama A1	Organigrama del marco institucional de la Política Nacional de Protección y Promoción Social de Haití, 2020 .....	72
Diagrama A2	Posibles prestaciones priorizadas para la Política de Protección Social en Honduras en el marco de un sistema universal, integral, sostenible y resiliente de protección social .....	73



## Introducción

De acuerdo con la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, la protección social “[...] se orienta a garantizar el acceso a ingresos adecuados para un nivel de bienestar suficiente de manera universal, servicios sociales (como salud, educación, agua y saneamiento), vivienda, políticas de inclusión laboral y trabajo decente” (CEPAL, 2020, pág. 20). La protección social busca abordar de manera efectiva las brechas de acceso al bienestar, viabilizando el ejercicio de los derechos y la plena participación e inclusión de las personas en la sociedad (CEPAL, 2020).

En este sentido, la protección social es una política clave para contribuir a la plena realización y ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, en el marco de instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social 2012 (Núm. 202) de la Organización Internacional del Trabajo, así como el conjunto de marcos normativos dirigidos a poblaciones específicas que son sujeto de atención por parte de los sistemas de protección social<sup>1</sup>. Estos instrumentos reconocen los derechos a la protección de un nivel de vida adecuado, a la seguridad social, al trabajo, al mayor nivel posible de salud física y mental y a la educación (Cecchini y otros, 2015), todos los cuales forman parte del marco fundamental de los sistemas de protección social y su accionar.

En el marco de la asistencia técnica brindada por la CEPAL a la Secretaría de Desarrollo Social de Honduras, como parte de las actividades del Proyecto CEPAL-BMZ/giz “Reactivación transformadora: Superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe”, este documento busca, en primer lugar, ofrecer elementos de diagnóstico con perspectiva comparada al contexto regional, que permitan analizar los desafíos y oportunidades del sistema de protección social en Honduras y, en segundo lugar, identificar ámbitos que puedan ser relevantes para el proceso de actualización de la política de protección social vigente que actualmente se lleva a cabo en el país.

---

<sup>1</sup> Estas incluyen, entre otros, el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y en el ámbito interamericano, la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores.

Desde un enfoque de derechos y en la óptica de avanzar progresivamente hacia la construcción de Estados de bienestar basados en derechos sociales (CEPAL, 2022a) y alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es fundamental que las políticas de protección social puedan brindar las condiciones que permitan el pleno desarrollo de las capacidades humanas, enfrentar los problemas estructurales de la pobreza y la desigualdad, además de los riesgos derivados del ciclo de vida, y cumplir plenamente con las funciones de la seguridad social y la protección de los ingresos de las personas. Desde esta perspectiva, los sistemas de protección social, junto a las demás políticas sociales que pueden ser movilizadas por los Estados, deben propender a asegurar servicios públicos universales y de calidad, reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos sociales y garantizar, de manera sostenible, los ingresos (Briggs, 1961; CEPAL, 2021a, 2022). De esta forma, estos sistemas se abocan a establecer “[...] garantías de bienestar básicas, aseguramientos frente a riesgos derivados del contexto o del ciclo de vida y moderación o reparación de daños sociales derivados de la materialización de problemas o riesgos sociales” (Cecchini y otros, 2015, pág. 28).

Junto con atender los riesgos estructurales del ciclo de vida, shocks económicos y de empleo, es fundamental que las políticas de protección social puedan hacer frente a una estructura de riesgos en reconfiguración que pueden incidir en la estructura de vulnerabilidad de los hogares y que tienen relación, entre otros posibles ámbitos, con la crisis climática y la creciente frecuencia de desastres, la revolución tecnológica, las transformaciones en el mundo del trabajo y demográficos y la transición epidemiológica y nutricional (CEPAL, 2019b; Robles y Holz, 2023). Es fundamental que el sistema de protección social se oriente a avanzar en universalidad, integralidad, sostenibilidad y resiliencia frente a crisis y que sus diversas prestaciones se hallen articuladas en esta lógica para generar las condiciones para el ejercicio de derechos de las personas y el abordaje de los antiguos y nuevos desafíos que afectan al desarrollo social inclusivo. Avanzar en esta senda requiere del fortalecimiento y consolidación de garantías de acceso a todas las personas, independientemente de su capacidad contributiva, y con ello permitir su ejercicio de derechos. Ello se ha tornado aún más imperativo frente a los devastadores impactos de la pandemia de COVID-19 en la región. Por otro lado, se trata de sistemas integrales que puedan articular en su funcionamiento los diversos componentes que los conforman y que incluyen políticas contributivas, no contributivas, de inclusión laboral y regulación del mercado de trabajo, y de cuidados, así como avanzar en las necesarias coordinaciones entre las instituciones de nivel central y local que intervienen en su implementación (CEPAL, 2020).

Se aboga, asimismo, por sistemas sostenibles en cuanto a su capacidad para avanzar de manera articulada en prestaciones con cobertura y suficiencia adecuada y sostenibilidad financiera en su diseño (Arenas de Mesa, 2019), así como resilientes, es decir, capaces de ser flexibles y adecuar sus instrumentos (transferencias en especie, de ingresos, apoyo psicosocial, subsidios para acceder a servicios de salud y educación, entre otros) a las circunstancias excepcionales provocadas por las crisis y los desastres (CEPAL, 2021b).

Además, los sistemas de protección social contribuyen a cerrar las considerables brechas de desigualdad en múltiples ámbitos de derechos y del bienestar (educación, salud, ingresos y trabajo decente, entre otras), las que responden a diversos ejes estructurantes de la desigualdad como el género, el nivel socioeconómico, la edad, el territorio, la condición étnico-racial, la condición de discapacidad o el estatus migratorio, entre otros (CEPAL, 2016).

Debido a todos estos elementos, la transversalización de un enfoque de derechos en los sistemas de protección social es fundamental. Asimismo, conforme al principio del universalismo sensible a las diferencias, las prestaciones de los sistemas de protección social deben ser priorizadas y adaptadas atendiendo activamente a los distintos tipos de discriminación, exclusión y vulnerabilidad que enfrentan las personas. De manera complementaria, es imperativo transversalizar un enfoque de género, intercultural y de ciclo de vida en el diseño de los sistemas y sus instrumentos, junto con el resguardo de los principios de la seguridad social, como una constante en sus políticas (Arenas de Mesa, 2019 y CEPAL, 2020).

Desde una perspectiva estratégica, es importante avanzar también, en sintonía con los enfoques previamente descritos, en la identificación de prestaciones clave que permitan la expansión incremental de los sistemas de protección social, especialmente en países con una trayectoria más reciente en este ámbito (Robles y Holz, 2023). Este proceso debe considerar, por supuesto, el marco internacional de derechos humanos relativos al derecho a la protección social y sus instrumentos clave, incluyendo la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social 2012 (Núm. 202) de la Organización Internacional del Trabajo. Asimismo, debe poner especial atención en aquellas prestaciones que abonen de manera convergente al fortalecimiento de las capacidades humanas, la protección del ingreso y la inclusión laboral, elementos que, entre otros, son clave para ampliar la estructura de oportunidades frente a riesgos de los hogares y comunidades (Katzman y Filgueira, 1999) y, por ende, ejercer los derechos sociales y resguardar sus niveles de bienestar.

En América Latina y el Caribe, la brecha respecto a este ideario es todavía considerable. Los sistemas de protección social, si bien han sido fortalecidos en décadas recientes, previamente a la pandemia mostraban déficits considerables. Ello explica el extendido proceso de deterioro en las condiciones de vida experimentado por la población en los países de la región, así como la magnitud de los esfuerzos movilizados para hacer frente a los impactos de la pandemia. En un contexto de crisis recurrentes y una estructura renovada de riesgos, es esencial avanzar en cimentar avances progresivos, conforme a las características y prioridades de los países, para la expansión de los sistemas de protección social y sus instrumentos principales, con un horizonte anclado en la construcción de Estados de bienestar (Robles y Holz, 2023).

El documento se estructura como sigue. El primer capítulo entrega un diagnóstico del sistema de protección social en Honduras, revisando los principales desafíos y oportunidades para la actualización de la Política de Protección Social. Este capítulo aborda una panorámica comparada de los diversos indicadores en el ámbito del desarrollo social, identificando las principales brechas del sistema de protección social en Honduras. El segundo capítulo ahonda en las transformaciones institucionales recientes emprendidas por el país y que son clave para comprender el nuevo marco institucional y normativo que se brinda a la protección social a nivel nacional. El tercer capítulo analiza algunos elementos a considerar de la revisión comparada de políticas de protección y desarrollo social en países seleccionados de la región, la que puede aportar a la identificación de elementos a considerar en el proceso de actualización de la política de protección social en el país. Por último, el cuarto capítulo entrega recomendaciones para el fortalecimiento del sistema de protección social en su conjunto, su institucionalidad y la actualización de la política de protección social en Honduras.



## I. Análisis de las brechas de protección social en Honduras desde una mirada comparada

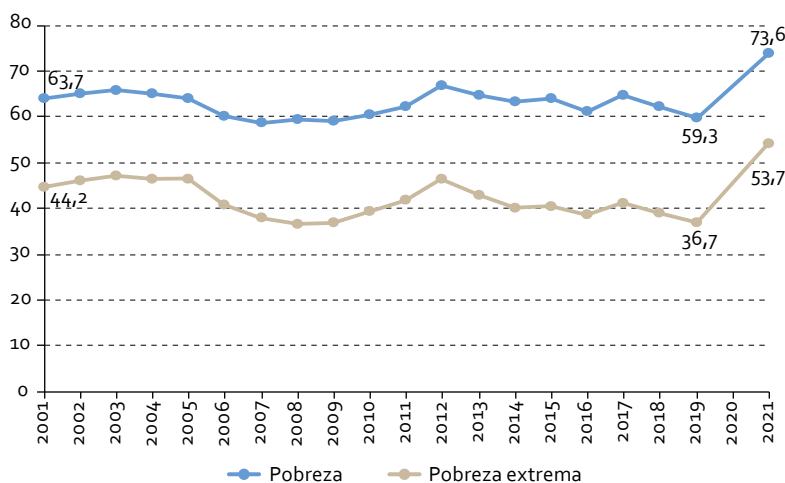
La reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, la erradicación de la pobreza y la búsqueda de sociedades más justas, inclusivas y con mayores niveles de bienestar, se encuentran en el centro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en la Agenda Regional de Desarrollo Inclusivo (CEPAL, 2020). En los diversos países de América Latina y el Caribe, incluyendo a Honduras, los desafíos asociados a estos objetivos continúan siendo centrales y representan uno de los principales nudos críticos para avanzar hacia el desarrollo sostenible. A continuación, se profundiza, en primer lugar, sobre diversos indicadores que muestran el panorama socioeconómico de la población y cómo este plantea distintos desafíos para los sistemas de protección social. En segundo lugar, se analizan específicamente las brechas en el acceso a la protección social, en el contexto actual del país. Por último, se plantean desafíos para la creación de la nueva política de protección social en Honduras, frente a una estructura de riesgos en reconfiguración y recientes fenómenos que impactan el futuro de los sistemas de protección social.

### A. Indicadores socioeconómicos y desafíos para la protección social en Honduras

#### 1. Pobreza, desigualdad y vulnerabilidad: fenómenos estructurales en el país

Honduras tiene una serie de desafíos socioeconómicos, incluyendo altos niveles de pobreza, vulnerabilidad y desigualdad arraigados en su tejido social. De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras, en 2021 el país alcanzó sus peores resultados en los últimos 20 años en términos de pobreza y pobreza extrema. Posterior a los fenómenos climatológicos Eta e Iota y considerando la emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas, la pobreza habría alcanzado al 73,6% de los hogares hondureños, de los cuales el 53,7% estaban en pobreza extrema (véase el gráfico 1). A nivel urbano, el 71,8% de los hogares están en pobreza total y de éstos, el 44,3% en pobreza extrema. En el área rural, la pobreza total ha alcanzado el 76% de los hogares con un 66,1% de pobreza extrema (INE, 2021).

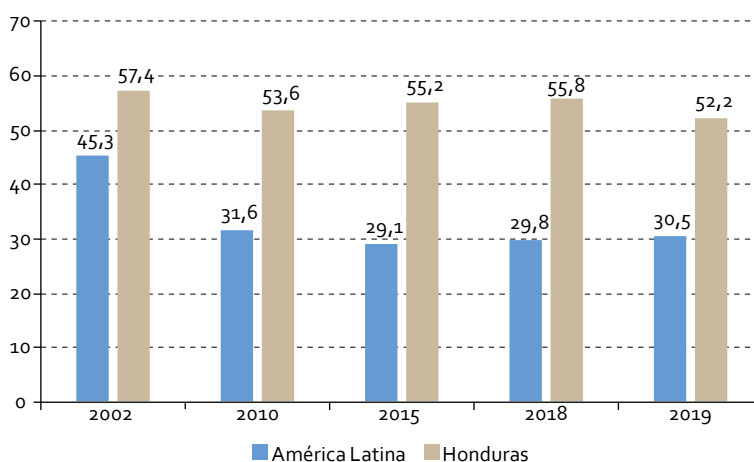
**Gráfico 1**  
Evolución de hogares en situación de pobreza y pobreza extrema, 2001 a 2021  
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). LXXII Encuesta de Hogares para medir Pobreza 2021.

En comparación con el promedio (ponderado) del índice de pobreza de América Latina, Honduras parte de una situación desmejorada y muestra niveles de pobreza consistentemente superiores para los años analizados<sup>2</sup>. A diferencia del promedio regional, Honduras presenta una reducción menos pronunciada desde el año 2002 hasta 2014 y no logra consolidar una reducción significativa del porcentaje de población en situación de pobreza en el período comprendido entre 2002 y 2019 (véase el gráfico 2).

**Gráfico 2**  
América Latina (18 países)<sup>a</sup> y Honduras: personas en situación de pobreza  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)/CEPALSTAT y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022a), Panorama Social de América Latina, 2021 (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.

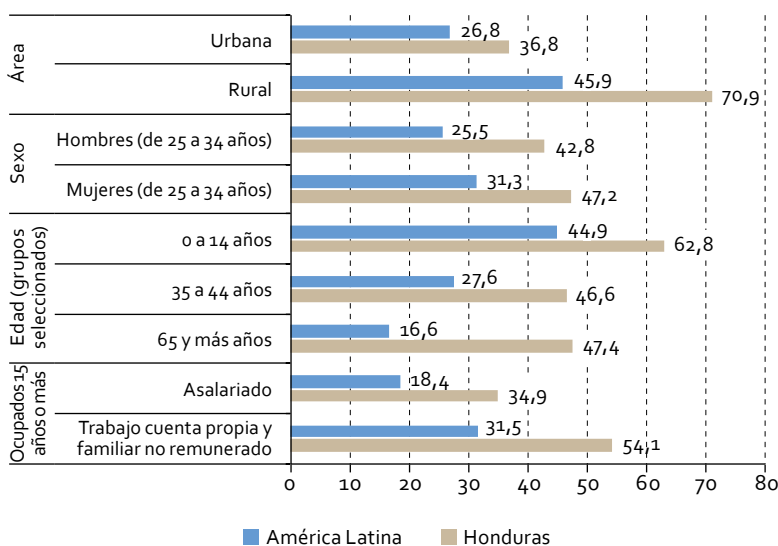
<sup>a</sup> Promedio ponderado de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>2</sup> Los datos a continuación se basan en procesamientos especiales de la CEPAL sobre la base de información oficial de los países y no necesariamente coinciden con los datos oficiales de los países.

Según el cálculo del Índice de Pobreza Multidimensional Global (IPM global)<sup>3</sup> del PNUD, las carencias en el nivel de vida de los hogares en Honduras son las que más contribuyen a la pobreza multidimensional (41,2%), seguidas de privaciones en materia de educación (38,4%) y de salud (20,4%) (PNUD, 2022).

La pobreza no afecta a toda la población por igual y el promedio esconde una gran heterogeneidad: las personas que habitan en áreas rurales, los niños, niñas y adolescentes (0-14 años), los trabajadores por cuenta propia (en comparación con los asalariados) y las mujeres muestran mayores niveles de pobreza (véase el gráfico 3). Si bien esta tendencia se observa también en el promedio de América Latina, se presenta con mayores niveles de pobreza en el caso de Honduras. Cabe destacar que, en 2019, 62,8% de las niñas y niños en Honduras se encontraban en situación de pobreza, 18 puntos porcentuales por sobre el promedio regional. Asimismo, la pobreza en las personas mayores en el país casi triplicaba su incidencia comparada con el nivel regional. Estas cifras dan cuenta de la urgencia por avanzar en la consolidación de un sistema de protección social universal, integral, sostenible y resiliente en el país.

**Gráfico 3**  
América Latina (18 países) y Honduras: tasas de pobreza según área de residencia y distintas características sociodemográficas, 2019  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)/CEPALSTAT.

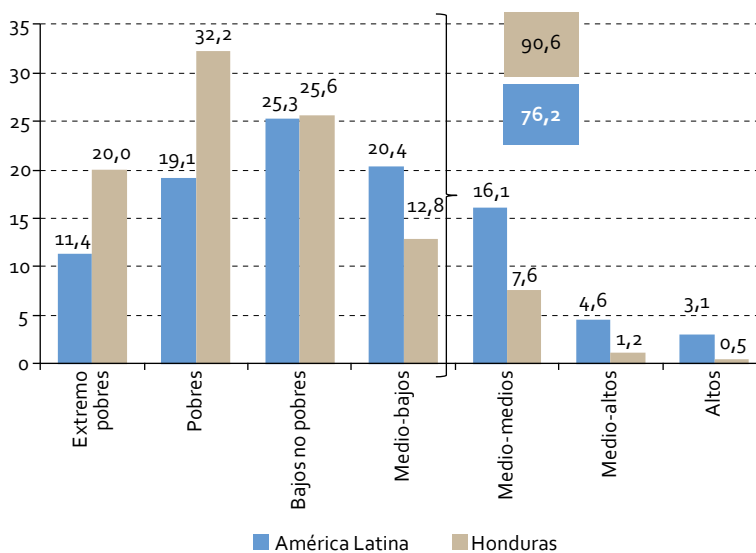
<sup>a</sup> Promedio ponderado de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Dato rural no incluye a Argentina.

La población vulnerable incluye, pero se extiende más allá de, la población en situación de pobreza. Desde un análisis de estratificación social, aproximándose a la vulnerabilidad por múltiplos de línea de

<sup>3</sup> La dimensión de salud se basa en dos indicadores: mortalidad infantil y nutrición, la dimensión de educación en los indicadores: años de escolaridad y asistencia escolar mientras que el nivel de vida se basa en seis indicadores: combustible para cocinar, saneamiento, agua para beber, electricidad, materiales de la vivienda y bienes o activos. Los indicadores se ponderan para crear una puntuación de privación.

pobreza<sup>4</sup>, la participación de los estratos de ingresos bajos y medio bajos en la población alcanza el 76,2% a nivel regional y 90,6% en Honduras (véase el gráfico 4). Esta dinámica refuerza la importancia de una perspectiva universal de la protección social, con prestaciones que abarquen una proporción de la población más amplia que la población en situación de pobreza.

**Gráfico 4**  
América Latina (18 países<sup>a</sup>) y Honduras: población según estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2019  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL (2022a), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022a), Panorama Social de América Latina, 2021 (LC/PUB.2021/17-P), Santiago y Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)/CEPALSTAT.

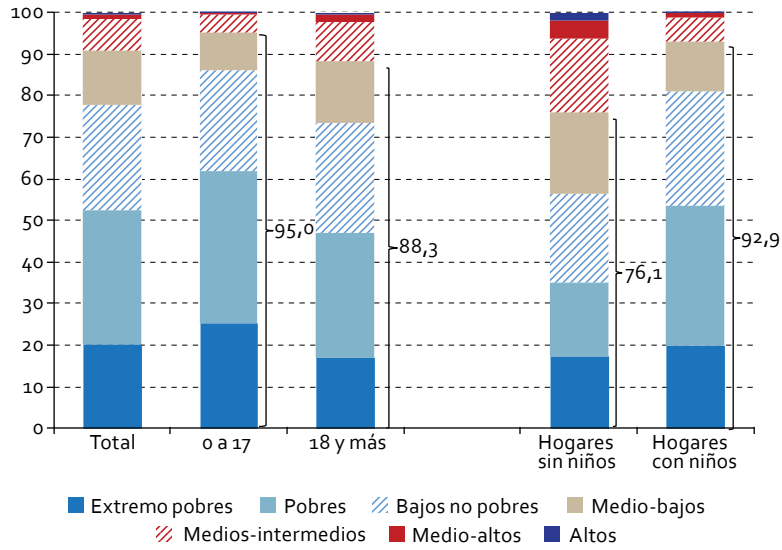
<sup>a</sup> Promedio ponderado de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Una mirada más detallada sobre la estratificación por múltiplos de líneas de pobreza en Honduras revela que la población vulnerable en el país es aún mayor entre los niños, niñas y adolescentes (0-17 años), alcanzando el 95% en la población infantil, o para el caso de hogares con niñas, niños y adolescentes al 92,9% (véase el gráfico 5).

Como se ha visto, la pobreza y vulnerabilidad socioeconómica reflejan una situación de desigualdad que ha sido un rasgo permanente en América Latina en general, y en Honduras en particular. El país exhibe persistentemente indicadores de desigualdad peores que el promedio de la región, tanto medido a través del Índice de desigualdad de Gini, con un máximo de 0,552 en 2012 y como dato más reciente de 0,494 comparado con el promedio regional de 0,461 para el año 2019, como a través de deciles de ingresos, donde en Honduras el decil más rico concentra el 36,1% de los ingresos comparado con el 35,1% en la región (véanse los gráficos 6 y 7).

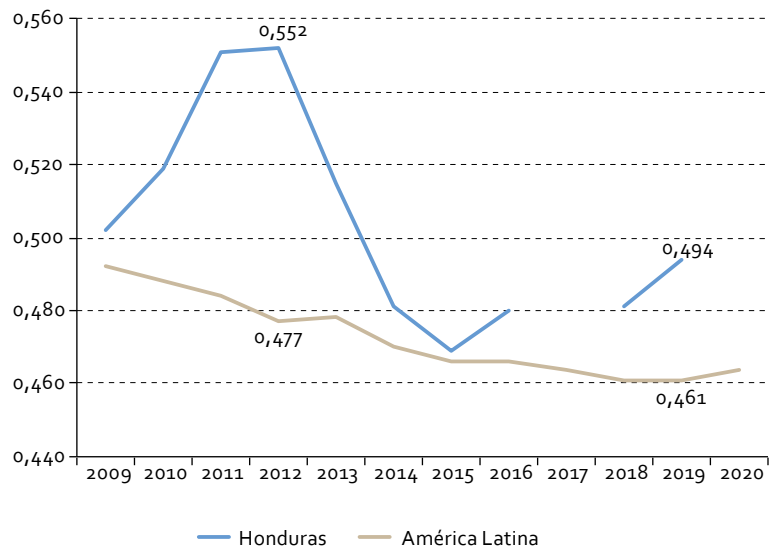
<sup>4</sup> La estratificación del ingreso sigue los criterios expuestos en CEPAL (2019a). Sobre la base del ingreso de los hogares se identificaron tres estratos i) estrato bajo, con ingresos per cápita del hogar inferiores a 1,8 líneas de pobreza; ii) estrato medio, entre el estrato bajo y hasta 10 líneas de pobreza, y iii) estrato alto, con ingresos per cápita por encima de este último umbral. A su vez, los estratos bajo y medio se subdividen en tres subestratos: el estrato de ingresos bajos se compone de personas en situación de pobreza extrema, personas pobres que no están en situación de pobreza extrema y personas no pobres, mientras que el estrato de ingresos medios distingue entre personas de ingreso medio bajo, intermedio y alto. La población vulnerable es aquella ubicada por debajo del estrato de ingreso medio bajo, con ingresos de hasta 3 líneas de pobreza.

**Gráfico 5**  
**Honduras: distribución de la población según estratos de ingresos y edad, y de los hogares según presencia de niños, 2019**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)/CEPALSTAT.

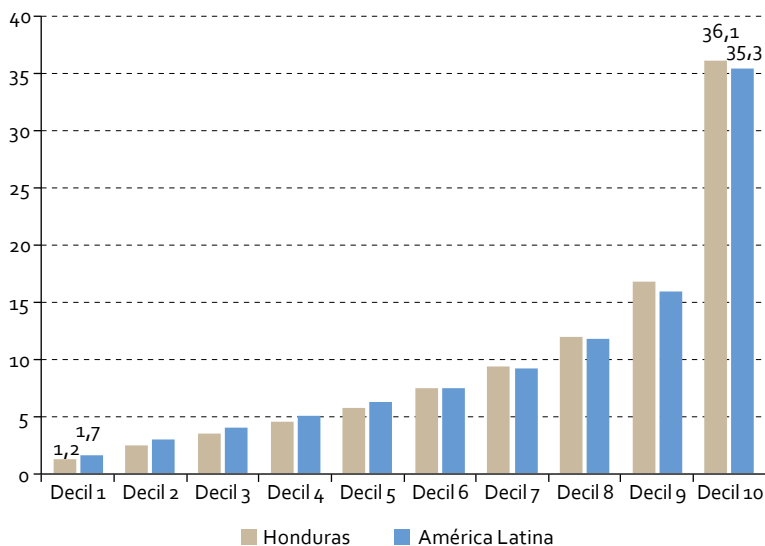
**Gráfico 6**  
**América Latina (18 países) y Honduras: Índice de desigualdad de Gini, 2001-2019**  
*(Valores de 0 a 1, donde 0=no hay desigualdad y 1=máxima desigualdad)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)/CEPALSTAT.

Nota: Para Honduras, no existen datos para los años 2017 y 2020.

**Gráfico 7**  
**América Latina (18 países) y Honduras: distribución del ingreso de las personas**  
**por deciles de ingreso, 2019**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)/CEPALSTAT.

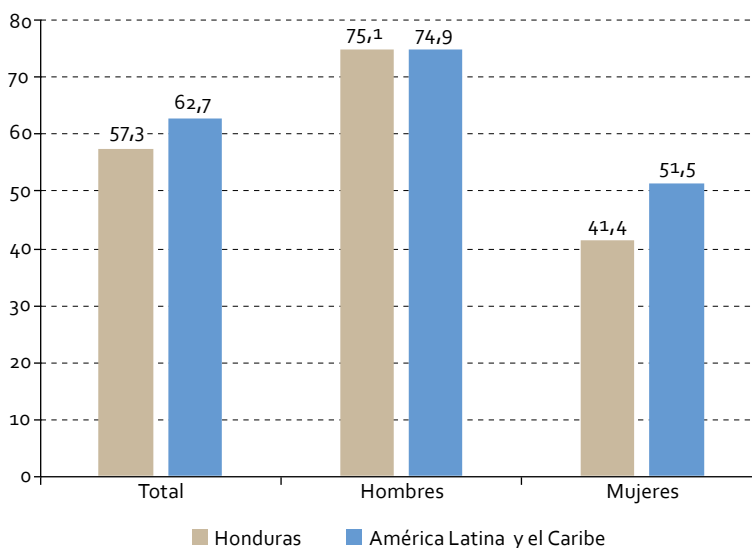
Nota: El promedio simple de América Latina comprende las encuestas de hogares realizadas por los países en el año correspondiente; cuando no hay información para ese año, se toma el año previo más reciente.

## 2. Inclusión laboral: indicadores del mercado del trabajo

La desigualdad social en Honduras está estrechamente vinculada con su matriz productiva, caracterizada por una alta heterogeneidad estructural. Esta se conforma, por un lado, por amplios sectores de actividad de muy baja productividad, pero que generan numerosos empleos precarios, informales, mal remunerados y sin acceso a la protección social contributiva y, por el otro lado, por un grupo limitado de actividades económicas de alta productividad, que concentran los recursos y activos productivos y de la estructura de la propiedad, pero que solo genera un número limitado de empleos de calidad, con remuneraciones más elevadas, y un acceso resguardado a los servicios sociales y a la seguridad social. El acceso al empleo en condiciones de trabajo decente es uno de los ámbitos de bienestar y derechos en donde se manifiestan grandes brechas, cuya magnitud responde a la matriz de la desigualdad social en función de diversos ejes estructurantes como la edad, el género, el territorio y la condición étnico-racial, entre otros.

En el empleo se trasladan los efectos de la desigualdad estructural, se distribuyen los logros en productividad, se estratifican los ingresos y se accede también de forma estratificada a la protección social (CEPAL, 2012). El mercado de trabajo presenta, además, marcadas diferencias de género que se replican tanto a nivel regional como en Honduras. La tasa de participación masculina es sustancialmente superior que la femenina. En Honduras, la brecha alcanza alrededor de los 35 puntos porcentuales, casi 10 puntos más que para el promedio regional. Además, en su conjunto, la participación en la fuerza de trabajo es mayor en América Latina (véase el gráfico 8). Esta menor participación en el mercado de trabajo de las mujeres se explica, en gran medida, por el trabajo no remunerado que se realiza al interior de los hogares, y que funciona como obstáculo a la plena inserción laboral femenina.

**Gráfico 8**  
**América Latina y el Caribe<sup>a</sup> y Honduras: tasa de participación laboral por sexo, 2019**  
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)/CEPALSTAT.

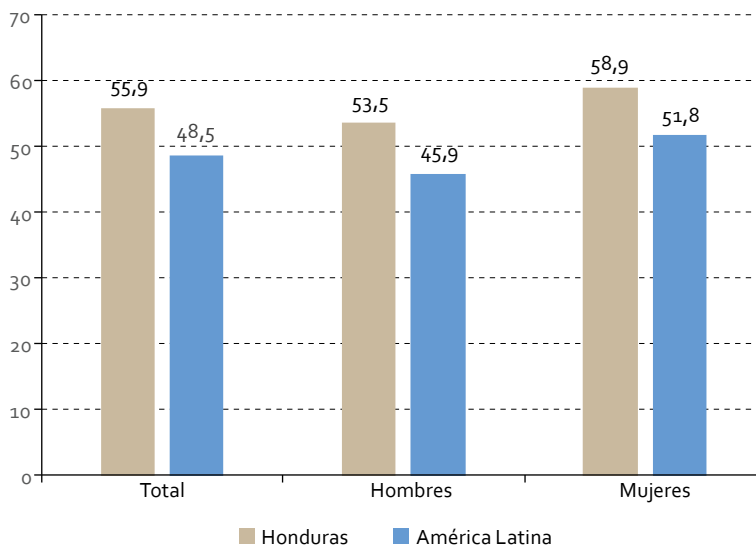
<sup>a</sup> Promedio ponderado de Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Aunque el empleo ha sido reconocido como la llave maestra para reducir la pobreza y desigualdad (CEPAL, 2010), tanto en América Latina como en Honduras, contar con un trabajo no es sinónimo de un empleo protegido. En América Latina, dada la incidencia de la informalidad laboral, casi la mitad de la población urbana ocupada trabaja en sectores de baja productividad que, se asume, presentan características de precariedad desde el punto de vista, por ejemplo, de los salarios, duración en el tiempo y acceso a la seguridad social. Honduras supera en más de 7 puntos porcentuales el promedio regional. Existe además una inserción laboral de las mujeres más precaria que para los hombres. La brecha de género alcanza casi 6 puntos porcentuales en América Latina y 5,4 puntos en Honduras (véase el gráfico 9).

Cabe notar que, en promedio en 2019, 43,6% de la población ocupada de 15 años y más en el país se encontraba en situación de pobreza, en comparación con el 22,2% en 18 países de América Latina<sup>5</sup>. Ello da cuenta de una importante precariedad laboral reflejada en salarios insuficientes para satisfacer las necesidades básicas. Esta situación, en donde la pobreza caracteriza a parte sustancial de la población ocupada, reafirma la importancia de la protección social en el ámbito de aseguramiento de ingreso mínimo suficiente, así como en su rol de impulsar una inserción laboral en condiciones de trabajo decente, en conjunto con instrumentos de regulación del mercado de trabajo.

<sup>5</sup> CEPAL, sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)/CEPALSTAT.

**Gráfico 9**  
**América Latina (18 países)<sup>a</sup> y Honduras: ocupados urbanos en sectores de baja productividad<sup>b</sup> del mercado del trabajo según sexo, 2019**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fuentes oficiales, CEPALSTAT.

<sup>a</sup> Promedio simple de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>b</sup> Se entiende como ocupada en el sector de baja productividad (informal) aquella persona que es empleador o asalariado (profesional y técnico o no) que trabaja en empresas con hasta 5 empleados (microempresas), que trabaja en el empleo doméstico o que es trabajador independiente no calificado (cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica).

Como se verá en la siguiente sección, las desigualdades que existen en el mercado laboral se transmiten en un acceso estratificado y desigual a la protección social y a servicios sociales como la educación y la salud. Además, los impactos de la pandemia han sido sustantivos: a mediados de 2021, alrededor de un tercio de los trabajadores había perdido su empleo prepandemia, y 61,4% de ellos había dejado la fuerza laboral por completo. La tasa de pérdida de empleo fue más alta para las mujeres (50,5%), las personas mayores (45,2%) y los jóvenes (37,0%) (PNUD, 2022).

## B. Brechas en el acceso a la protección social no contributiva

### 1. Los desafíos en el acceso y la cobertura de los servicios sociales: educación y salud

Desde una perspectiva de análisis amplia de la protección social y de los regímenes de bienestar, la protección social cumple un rol clave en el acceso a los servicios educativos y de salud y en el aseguramiento en salud. Por ello, el análisis del sistema de protección social a considerar debe contemplar la situación respecto a la cobertura de estos servicios y las brechas de acceso que puedan existir en los países.

La Ley Fundamental de Educación (2012) de Honduras indica que la educación es un deber ineludible y una función esencial del Estado, y es su responsabilidad organizar y dirigir el Sistema Nacional de Educación. Además, garantiza la gratuidad en todos los centros oficiales, quedando prohibida cualquier exigencia de contribuciones económicas o en especie por parte de los docentes o autoridades educativas. En relación con la obligatoriedad, indica que el Estado está obligado a brindar educación gratuita al menos desde un año de educación pre-básica y hasta el nivel medio (Ley Fundamental de Educación, 2012).

El índice de Desarrollo Humano muestra que los años promedio de escolaridad aumentaron de 4,3 en el año 2000 a 6,5 en 2016. Sin embargo, en 2020 la escolaridad promedio disminuyó en al menos un año, lo que implica un estancamiento o un retroceso que sustituye el avance que el país típicamente lograba cada 10 años. Lo anterior podría estar reflejando la existencia de núcleos duros de exclusión y la persistencia de las tasas de abandono escolar, como consecuencia de situaciones de trabajo infantil o migración, la alta prevalencia de la pobreza y la violencia en el país, todos factores que impactan negativamente sobre las condiciones materiales necesarias para participar exitosamente en los procesos de enseñanza y aprendizaje (PNUD, 2022).

Las tasas de cobertura bruta para el año 2019 eran superiores a 90% solo en los dos primeros ciclos de la educación básica, descendiendo a 55% en el tercer ciclo de educación básica, llegando a niveles cercanos a 40% en educación media, y hasta menos de 20% en educación superior, indicando que, a medida que aumenta el nivel educativo, las niñas, niños, adolescentes y jóvenes de entornos más vulnerables van quedando fuera del proceso educativo (PNUD, 2022). Además, la tasa de cobertura educativa a nivel nacional en la población de 3 a 5 años fue de 25,2%, en la de 6 a 11 años de 77,2%, en la de 12 a 14 años 42,2% y para la población entre 15 a 17 años fue de 27,7%.

Los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHMP) para el año 2021, muestran que el 12% de las personas de 15 años y más no saben leer ni escribir, cifra que alcanza el 19% en el sector rural. Sin duda el sistema educativo enfrenta un desafío importante respecto del acceso y calidad de la educación y sobre todo con relación a la prevención del abandono escolar.

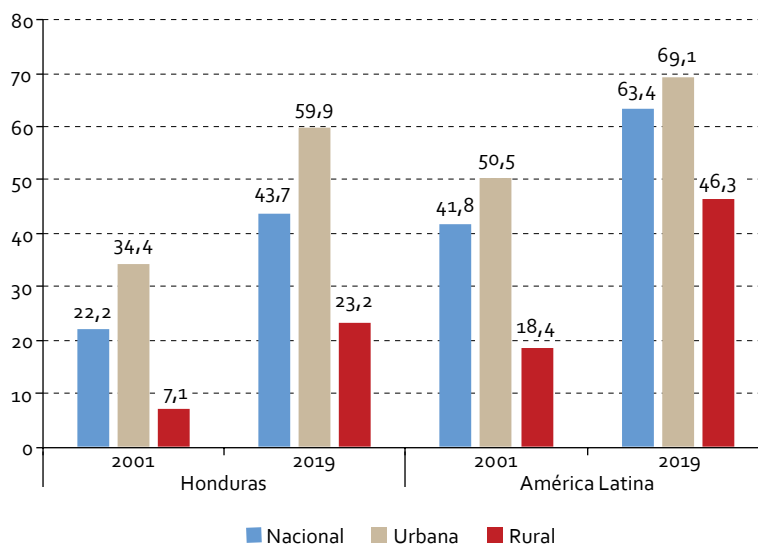
Las desigualdades que se reflejan en un acceso estratificado de las personas a la educación se reproducen luego en el mercado laboral y se transmiten intergeneracionalmente, mediante un acceso estratificado y desigual a servicios sociales, como la salud y, nuevamente, la educación, manteniendo las brechas en el tiempo. Aunque se observa un aumento en las tasas de finalización del nivel secundario entre el año 2001 y el 2019, tanto para el nivel regional como para Honduras, la brecha entre Honduras y la región se ha mantenido en torno a los 20 puntos porcentuales en ambos años.

Existe además una marcada brecha entre áreas rurales y urbanas. Mientras que, en 2019, el 46% de las personas de 20 a 24 años que habitaban en zonas rurales a nivel regional terminó la educación secundaria, en Honduras, este porcentaje fue de 23%. Es decir, la brecha rural-urbana es mayor en Honduras (casi el doble) que para el promedio de América Latina (véase el gráfico 10). Debido a que las oportunidades y obstáculos para continuar con los procesos educativos se distribuyeron de manera heterogénea en la población, es probable que las brechas socioeconómicas y territoriales en los ámbitos educativos se hayan ampliado en el contexto de la pandemia (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

El Sistema de Salud de Honduras es mixto no integrado, constituido por el sector público, el sector no público o privado (con o sin fines de lucro) y el subsistema militar. Este último cubre a menos del 0,1% de la población (Secretaría de Salud, 2009; Pavón y Estrada, 2018). El sector privado atiende entre el 10% y el 15% de la población. Las dos instituciones públicas a cargo de la prestación de servicios de salud son la Secretaría de Salud (SESAL) y el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS). El modelo descentralizado de atención primaria llegaba a 1,58 millones de personas, dado por un aumento sostenido de cobertura antes de 2019.

El acceso a la salud también es muy desigual en la región y en Honduras en particular. Mientras que a nivel regional en América Latina la población sin seguro médico es de 41,7%, en Honduras supera el 83%. Estos porcentajes son aún mayores para el quintil más pobre, en el que alcanza 99,4% en Honduras en comparación con 54% a nivel regional. Para el caso de Honduras, incluso en los quintiles más ricos, el valor de este indicador es 63%, mientras que para el promedio regional es 27,2% (véase el gráfico 11).

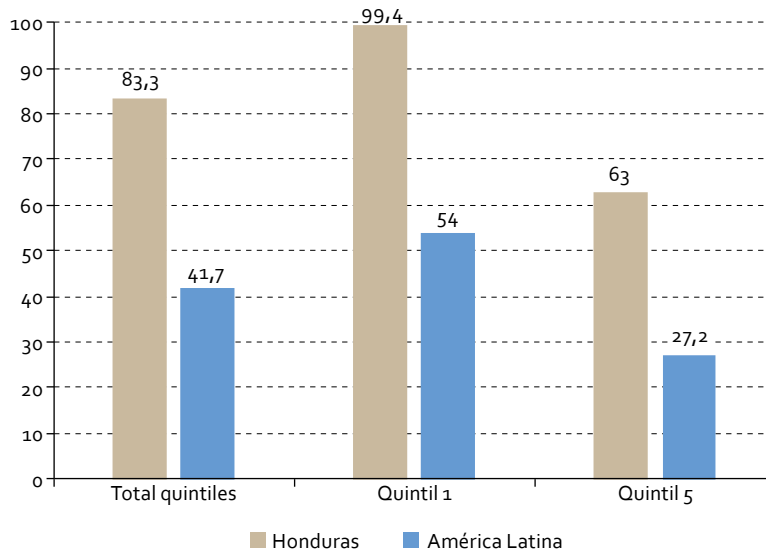
**Gráfico 10**  
**América Latina (18 países)<sup>a</sup> y Honduras: porcentaje de personas de 20 a 24 años, con educación secundaria completa por área geográfica, 2001 y 2019**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fuentes oficiales, CEPALSTAT.

<sup>a</sup> Promedio simple. Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Área rural, sin Argentina, incluye 17 países.

**Gráfico 11**  
**América Latina (18 países)<sup>a</sup> y Honduras: población sin seguro médico por quintiles de ingresos per cápita**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fuentes oficiales, CEPALSTAT.

<sup>a</sup> Promedio simple; Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Se estima que, por efecto de la pandemia, la esperanza de vida en la región podría haberse reducido en 3 años entre 2019 y 2021 (CEPAL, 2022b). La saturación del sistema sanitario provocó, entre otras consecuencias, un retraso de varios meses en la atención de personas con enfermedades crónicas, la caída de la tasa de vacunación, y la afectación en la salud mental de poblaciones altamente impactadas por los efectos de las medidas de mitigación frente a la pandemia (personal de salud, niños, niñas y adolescentes, mujeres y adultos mayores). Además, de acuerdo con la FAO, en el período 2019-2021 la mitad de la población experimentó inseguridad alimentaria moderada o grave (FAO y otros, 2023).

Otro ámbito de especial preocupación en materia de salud, tal como ha subrayado la Comisión Interamericana de Derecho Humanos (CIDH), la constituyen los altos índices de embarazo infantil y adolescente, las tasas de muertes maternas, y la criminalización del aborto de manera absoluta (CIDH, 2019). Además, el país presenta una tasa de natalidad entre adolescentes más alta que el promedio de la región (72,9 nacimientos por cada 100.000 mujeres de entre 15-19 años). Estas tendencias, en el año 2016, significaron 900 partos de niñas entre 10 y 14 años, y 24.000 partos de adolescentes entre 15 y 19 años, la gran mayoría resultado de violencia sexual y de la falta de acceso a métodos de planificación familiar (CIDH, 2019).

Asimismo, la última Encuesta Nacional de Salud (ENDESA, 2019), indicó que un 20% de las mujeres entre 15 y 49 años ha sido alguna vez maltratada físicamente o golpeada, y el 16% ha sufrido algún tipo de violencia (psicológica, física o sexual) por parte del esposo o compañero. Abordar integralmente las desigualdades de género desde los sistemas universales e integrales de protección social, transversalizando un enfoque de igualdad de género en el diseño y articulación de sus prestaciones para atender las realidades expuestas, es un elemento central a considerar en la discusión sobre una nueva política de protección social en el país.

## **2. Brechas de cobertura en los sistemas de protección social con foco en las políticas no contributivas**

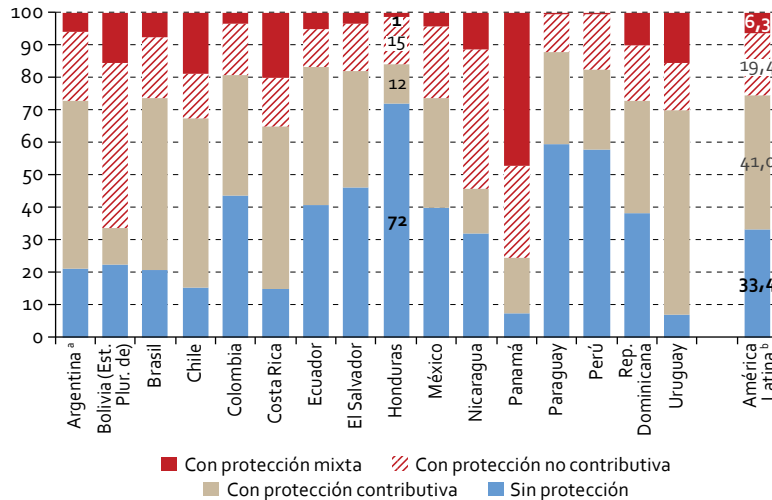
El sistema de protección social en Honduras muestra importantes brechas en términos de la cobertura efectiva y suficiencia de sus prestaciones y del conjunto de riesgos cubiertos por sus diversos componentes e instrumentos. Según información de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), apenas el 26,6% de la población estaba cubierta por al menos una prestación de la protección social, y únicamente el 16,6% de la población estaba afiliada a un régimen de protección social en salud<sup>6</sup>.

Asimismo, en 2018, la CEPAL estimaba que 72% de los hogares con niños, niñas y adolescentes carecía de acceso a la protección social por alguna vía, porcentaje considerablemente superior al promedio regional (véase el gráfico 12).

Respecto de los diversos componentes de la protección social, destaca la fragmentación del sistema de pensiones hondureño, con una baja cobertura del sistema. En 2021, según datos preliminares de la CEPAL sobre la base de la información administrativa disponible, se estimaba que apenas 19,9% de la población económicamente activa cotizaba al sistema de pensiones y 20,6% de las personas de 65 años y más tenía acceso a una pensión de vejez. Estas cifras están significativamente bajo el promedio regional en ese mismo año: 45,7% y 86,3%, respectivamente (véase el gráfico 13). En cuanto a la sostenibilidad financiera, según estimaciones iniciales de la CEPAL, Honduras presenta un gasto en pensiones inferior al 2% del PIB en 2020, bajo el promedio regional estimado en 5,3% del PIB para ese año (Arenas de Mesa, Robles y Vila, en prensa). Honduras además carece de un seguro de desempleo que permita hacer frente a contingencias de esta naturaleza.

<sup>6</sup> Véase OIT, Base de Datos Mundial de Protección Social, basada en la Encuesta de Seguridad Social, fuentes nacionales y otras fuentes como ILOSTAT, CEPAL, FMI, OMS y Banco Mundial. Disponible [en línea] <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=19>.

**Gráfico 12**  
**América Latina (16 países): distribución de hogares con niños, niñas y adolescentes y con jefe/a de hogar o cónyuge en etapa activa, según acceso a la protección social, alrededor de 2018**  
*(En porcentajes)*

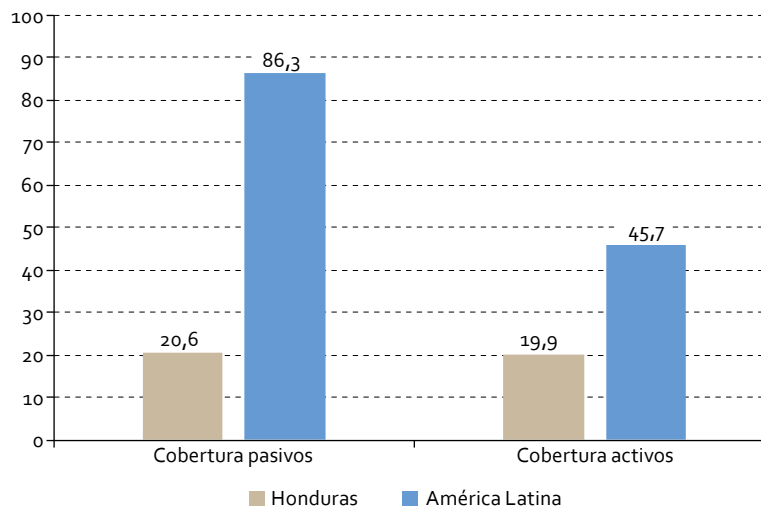


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> La encuesta registra la recepción de las prestaciones monetarias del gobierno, sin identificar a los programas específicos.

<sup>b</sup> Promedio ponderado. No se incluyen datos de Guatemala ni de la República Bolivariana de Venezuela. Los datos de Nicaragua corresponden a 2014, Panamá a 2016, Argentina y Chile a 2017.

**Gráfico 13**  
**América Latina (17 países) y Honduras: evolución de la cobertura de activos cotizantes sobre PEA y de la cobertura de pasivos (65 años y más), 2021<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Arenas de Mesa, Robles y Vila (en prensa) "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", (en prensa) sobre la base de información administrativa de los países y CEPAL, "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2010: revisión 2019", Revisión 2019. [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-Excel>.

<sup>a</sup> Datos preliminares.

A continuación, se hace una breve recapitulación de los principales antecedentes a las iniciativas actualmente en curso en materia de protección social no contributiva en el país. Desde el año 1990, Honduras ha implementado programas de transferencias monetarias condicionadas dirigidas a las familias que viven en situación de pobreza o extrema pobreza, lo que constituye un antecedente en torno al papel de la protección social no contributiva para asegurar niveles de ingresos mínimos<sup>7</sup>:

- Desde 1990 hasta 2010, el Programa de Asignación Familiar
- Desde 2010 hasta 2014, el Bono 10.000
- Desde 2014 hasta 2021, el Bono Vida Mejor.

El Programa de Asignación Familiar (PRAF) comenzó en 1990 como un programa de emergencia, que entregaba subsidios sin corresponsabilidades, financiado por el gobierno hondureño. Entre los años 1998 y 2006 operó en paralelo con el proyecto piloto PRAF/BID II (1998-2005) financiado por el BID, que atendía a distintos usuarios y brindaba transferencias. Una de sus mayores innovaciones fue incluir transferencias a la oferta según la cantidad de población atendida. La población objetivo eran las familias en situación de extrema pobreza con hijos e hijas hasta 12 años de edad y/o mujeres embarazadas o en puerperio.

PRAF/BID II incorporó un diseño experimental que permitió diversas evaluaciones de impacto llevadas a cabo por el International Food Policy Research Institute (IFPRI), convirtiéndose en uno de los principales referentes de este tipo de programas. PRAF/BID II fue sucedido por PRAF/BID Fase III (2006-2009), priorizando la misma población objetivo. El programa constaba de dos modalidades: una de intervención inicial en que se otorgaban transferencias monetarias (bono de nutrición) sin condiciones, pero con promoción de la demanda por servicios de educación y salud, y otra de intervención integral, en que se otorgaban además del bono nutricional, un bono de salud y otro de educación, sujetos a condicionalidades.

Cabe resaltar que, en paralelo a la ejecución de la fase III del PRAF, se implementó el Programa Red Solidaria, que se orientó a articular las acciones de las diversas instituciones públicas en las dimensiones de salud, educación, nutrición e infraestructura social y económica. El año 2007, mediante el Decreto Ejecutivo PCM-32-2007, se creó la Oficina Técnica de la Red Solidaria con adscripción a la Presidencia de la República (Martínez Franzoni, 2013). Por su parte, el Bono Vida Mejor tuvo como propósito contribuir con la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, a través de la creación de oportunidades, desarrollo de capacidades y competencias a partir de la promoción de educación, salud y nutrición de las familias en extrema pobreza. Este bono buscó promover estrategias y acciones intersectoriales para la educación, la salud y nutrición, así como para la coordinación con otros programas sociales relacionados con empleo, ingreso y ahorro familiar. Su nombre anterior (Bono 10.000) se debía a que el programa hacía entrega de 10.000 lempiras anuales en Educación o por la combinación de los bonos de Salud y Nutrición.

Además, como parte de la oferta de programas de protección social, se pueden identificar los siguientes: Escuelas Saludables desde 1998, que incluye el Programa Merienda Escolar; Programa Vaso de Leche, de 2010 a 2013; el pago del Bono de Transporte y el Sistema de Becas Estudiantiles; Bono de Solidaridad Productiva desde 2010; Mi Primer Empleo desde 2006; Remesas Solidarias y Productivas desde 2013; Vivienda de Interés Social, y Desarrollemos Honduras (Martínez Franzoni, 2013). La mayoría de estos programas dejaron de existir a partir del año 2014, exceptuando el programa Merienda Escolar, que pasó a llamarse Alimentación Escolar.

Según información de la Base de datos de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL<sup>8</sup>, en el año 2017, el programa Bono Vida Mejor cubría a más de 260.000 hogares,

<sup>7</sup> Para más referencias véase Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=37>.

<sup>8</sup> Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=37>.

estimando su cobertura a más de un millón y medio de personas. En 2017, este programa habría cubierto al 0,18% de la población y habría beneficiado a más de 1,5 millones de personas, entregando un monto mínimo y máximo por familia de 3,7 y 35,5 dólares al mes. Estos datos evidencian una baja cobertura de la protección social no contributiva, lo que contrasta con la alta vulnerabilidad evidenciada en el país.

Con respecto a las políticas de cuidado en el país, el Código del Trabajo<sup>9</sup> de Honduras establece que toda trabajadora en estado de gravidez gozará de un descanso forzoso, retribuido del mismo modo que su trabajo, durante las cuatro (4) semanas que precedan al parto y las seis (6) que le sigan, y conservará el empleo y todos los derechos correspondientes a su contrato de trabajo. Honduras no alcanza, por tanto, las 14 semanas mínimas de licencia maternal determinadas por el Convenio 183 de la OIT (IPC-IG y UNICEF, 2020).

Además de lo especificado en el Código del Trabajo, la Ley de Servicio Civil<sup>10</sup> que regula las relaciones entre los servidores públicos y el Estado, establece que tendrán derecho a "Licencia remunerada por razones justificadas como enfermedad, gravidez, accidentes, duelo, matrimonio, estudio y programas de adiestramiento, de conformidad como lo que determine el Reglamento respectivo". El financiamiento de esta licencia está a cargo del subsidio económico por maternidad del Instituto Hondureño de Seguridad Social, y da origen a la retribución que conforme al artículo anterior corresponde a la trabajadora en estado de gravidez.

Cuando el Instituto Hondureño de Seguridad Social no está obligado a cubrir el subsidio de maternidad, la obligación corre íntegramente a cargo del patrono. Honduras es uno de los países de la región donde las trabajadoras domésticas no tienen derecho a la licencia de maternidad bajo las mismas normas de los sistemas generales o a través de sistemas especiales. Asimismo, el país no cuenta con una licencia de paternidad ni parental (IPC-IG y UNICEF, 2020). Más información es requerida sobre la situación del acceso a servicios de cuidado en el país con información desagregada para las diversas poblaciones que lo requieren.

La ley de lactancia materna establece que en los lugares de trabajo debe existir un centro recolector de leche humana, para facilitar y garantizar la lactancia materna<sup>11</sup>. El Código del Trabajo establece medidas de protección a la lactancia y maternidad de las mujeres trabajadoras, tales como interrupciones garantizadas de la jornada laboral y prohibición de despido por causa de embarazo o lactancia. Además, el Código del Trabajo indica que todo patrono que tenga a su servicio más de veinte (20) trabajadores queda obligado a acondicionar un local para que las madres alimenten sin peligro a sus hijos menores de 3 años y contratar a una persona que se encargue del cuidado de los niños y las niñas durante la jornada laboral. Las facilidades físicas que menciona la ley para facilitar la lactancia materna no se cumplen a nivel institucional. En el período comprendido entre los años 2017 y 2019 el Programa Criando con Amor de primera infancia inauguró algunas salas de lactancia en instituciones públicas.

En 2012 se oficializó la aprobación de la Política Pública para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PAIPI) (Decreto Ejecutivo PCM 031-2012), y en el año 2015 se creó el Sistema Comunitario Criando con Amor, que tiene por finalidad dar cumplimiento a la PAIPI, estableciendo la arquitectura institucional para garantizar la entrega de servicios para la primera infancia en los distintos niveles de la división administrativa y organizativa del país, y buscando desarrollar mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial. Su unidad administrativa y gerencial se encontraba adscrita a la Subsecretaría de Políticas de Inclusión Social de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS). Su diseño dio pie a una priorización de 15 prestaciones de servicio para la atención a la primera infancia,

<sup>9</sup> Decreto legislativo N° 189-59. Código del trabajo. Disponible [en línea] [https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/codigo\\_de\\_trabajo.pdf](https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/codigo_de_trabajo.pdf).

<sup>10</sup> Decreto legislativo N° 126-67. (1968) Ley de servicio civil. Disponible [en línea] <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/leyes/LEY%20DEL%20SERVICIO%20CIVIL.pdf>.

<sup>11</sup> Decreto legislativo N° 231-2013. (2013) Ley de fomento y protección de la lactancia materna. Disponible [en línea] <http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Ley%20de%20Fomento%20y%20Protección%20a%20la%20Lactancia%20Materna%20%285%2C9mb%29.pdf>.

que son las que constituyen la denominada Ruta Integral de Prestaciones de Servicios (RIPS)<sup>12</sup>. Las prestaciones de servicios se encuentran dirigidas a i) madres gestantes, puérperas y lactantes; ii) niños y niñas, y iii) padres, madres y cuidadores primarios de niños y niñas, y se organizan según rango etario desde el embarazo hasta los 6 años.

De acuerdo con el informe de resultados de 2018 de la implementación de Criando con Amor, hacia finales del año 2017 el programa había alcanzado a tener cobertura en 64 municipios (departamentos de Lempira, Intibucá y La Paz), y se comenzaba la implementación en 67 municipios adicionales pertenecientes a los departamentos de Santa Bárbara, Copán y Ocotepeque (Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social, 2019).

Durante el actual gobierno se ha comenzado a implementar una nueva institucionalidad social con un conjunto de prestaciones articuladas. En el siguiente capítulo se abordan en profundidad sus principales características. Mientras tanto, cabe resaltar que, a la luz de los indicadores disponibles, que permiten caracterizar las brechas de acceso a la protección social, resaltan desafíos en al menos tres materias importantes: i) falta de cobertura efectiva, es decir, en el acceso a prestaciones existentes; ii) falta de cobertura legal con respecto a la existencia de determinadas prestaciones en el país y iii) insuficiencia de las prestaciones. Se ha identificado una baja cobertura contributiva y no contributiva, mientras que la evidencia muestra la importancia de avanzar en generar algunas prestaciones estratégicas para brindar cobertura adecuada en protección social en los extremos del ciclo vida, especialmente, a hogares con niños, niñas y adolescentes y a la primera infancia, por una parte, y a las personas mayores, por la otra.

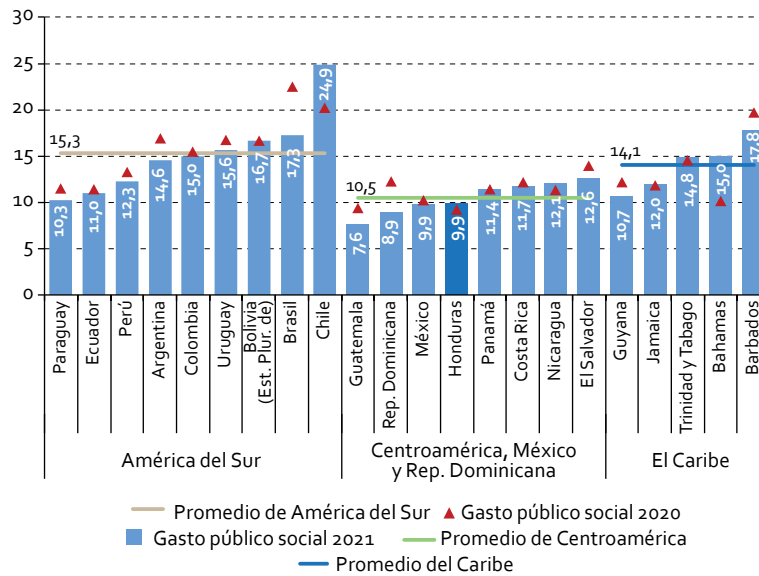
Asimismo, es central tener presente la situación de exclusión de acceso a la protección social de poblaciones como las personas con discapacidad, las personas indígenas y afrohondureñas, las personas migrantes y la población LGTBQ+, entre otras. Se hace, por tanto, imperativo enfatizar, nuevamente, la importancia de avanzar en sistemas universales de protección social con enfoque de ciclo de vida y, en términos globales, bajo un enfoque de universalismo sensible a las diferencias para eliminar activamente las barreras de acceso a la protección social que hoy pueden afectar más intensamente a diversas poblaciones. Cabe destacar que, ya desde la política de protección social de Honduras aprobada en 2012 se destacaban 35 vulnerabilidades, muchas de las cuales se presentan en distintos estadios del ciclo de vida y dan cuenta de su interseccionalidad.

Finalmente, un ámbito clave a fortalecer es el del gasto o inversión social asociada a las políticas de protección social. En 2021, Honduras muestra de los menores niveles de gasto social en la región, solo superando a Guatemala y República Dominicana (véase el gráfico 14). Asimismo, con respecto al gasto del gobierno central por funciones sociales, si bien en 2020 se alcanzaron máximos históricos en las funciones de protección social y la salud en la región, tanto en sus montos en dólares como en porcentajes del PIB (CEPAL, 2022a), Honduras no siguió la tendencia de incrementar el gasto en protección social y, por contraparte, asigna prácticamente la totalidad de sus recursos a la educación y salud (véase el gráfico 15). Con base en el diagnóstico que se ha realizado previamente en el presente documento, se hace evidente la necesidad de fortalecer también el gasto en protección social con sostenibilidad financiera.

---

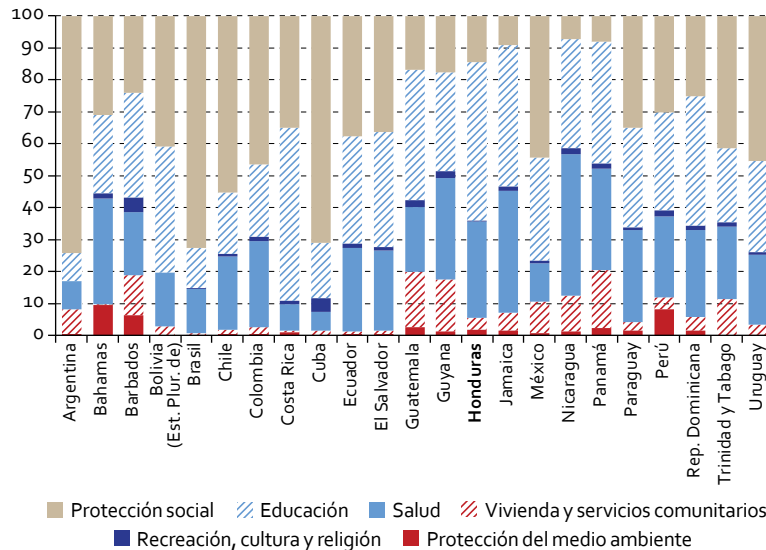
<sup>12</sup> Ídem.

**Gráfico 14**  
**América Latina y el Caribe (22 países): gasto público social del gobierno central, total y subregiones, 2021<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022a), Panorama Social de América Latina, 2022, Santiago, 2022.  
<sup>a</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Panamá corresponden a 2020. A los efectos de la comparación, se incluyen como referencia los niveles de gasto público social de 2020.

**Gráfico 15**  
**América Latina y el Caribe (23 países): distribución del gasto social del gobierno central, por funciones 2021<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022a), Panorama Social de América Latina, 2022, Santiago, 2022.  
<sup>a</sup> La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a administración central y la del Perú a gobierno general. Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia, Cuba y Panamá corresponden a 2020.

## C. Desafíos de los sistemas de protección social frente a una renovada estructura de riesgos

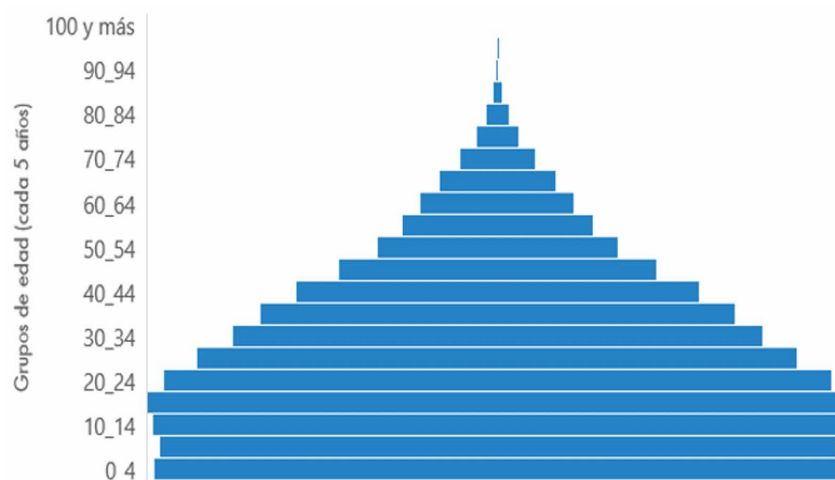
La región atraviesa una estructura de riesgos en reconfiguración, en consonancia con los nudos estructurales del desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2019b, Robles y Holz, 2023). En particular, existe un conjunto de riesgos de naturaleza emergente que pueden profundizar estos nudos estructurales y que dicen relación, entre otros factores, con los desafíos que imponen los cambios demográficos, incluyendo las migraciones; las transformaciones tecnológicas y en el mundo del trabajo; los desastres y la crisis climática; los impactos de la transición epidemiológica y nutricional; y las diversas formas de violencia. En este marco, es fundamental que los sistemas de protección social puedan contar con mecanismos resilientes para adaptar su oferta y prever con anticipación el conjunto de respuestas que se requieran frente a crisis recurrentes y multidimensionales (Robles y Holz, 2023). Ello implica anticipar los riesgos, así como la adaptabilidad de las prestaciones existentes, en el marco de sólidos sistemas de respuesta.

A continuación, se presentan en detalle tres componentes de esta renovada estructura de riesgos que, en el caso de Honduras, son fundamentales en la definición de los desafíos que la política de protección social deberá enfrentar y considerar en su reformulación. En primer lugar, se detalla el panorama sobre la transición demográfica que enfrenta el país, junto con una caracterización general de la composición poblacional. En segundo lugar, se ahonda en el fenómeno de la migración, que cobra crucial relevancia en el caso hondureño. Y por último, en tercer lugar, se menciona la exposición del país hacia los desastres y la crisis climática, y las consecuencias que ello plantea para la protección social.

### 1. Transición demográfica

La población de Honduras, proyectada para el año 2020, es de 10.121.700 habitantes, de los cuales 5.008.800 serían mujeres (49,5%); alrededor de 42% son personas menores de 19 años (4.218.100) y 652.500 corresponderían a personas mayores de 60 años (6,5%) (véase el gráfico 16)<sup>13</sup>. La población rural alcanza un 45% del total (BID/CEPAL, 2021).

Gráfico 16  
Honduras: estructura de la población por grupos de edad, 2020



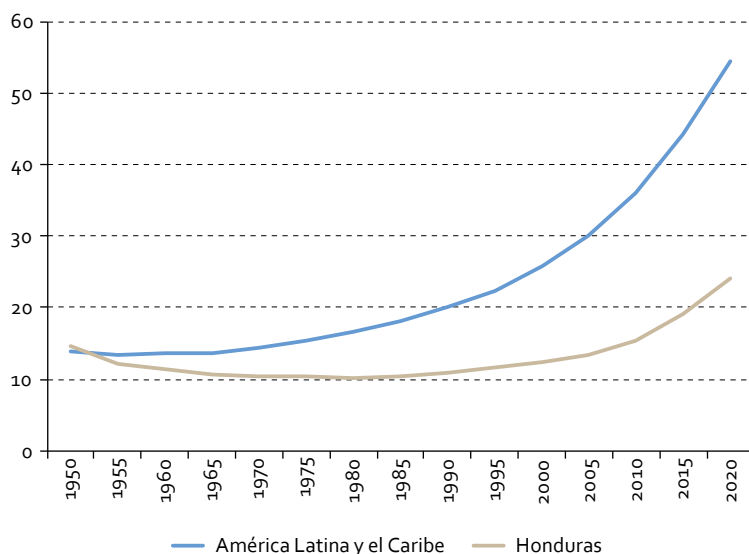
Fuente: CELADE. División de Población de la CEPAL. Revisión 2022 y Naciones Unidas, División de Población. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Panorama Mundial de Población. Revisión 2022.

<sup>13</sup> CELADE. División de Población de la CEPAL. Revisión 2022 y Naciones Unidas, División de Población. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Panorama Mundial de Población. Revisión 2022. Disponible [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

Uno de los patrones demográficos más destacados de la región ha sido el acelerado proceso de envejecimiento poblacional. Este proceso es consecuencia de la reducción de la mortalidad y del descenso sostenido y significativo de los niveles de fecundidad. Ello ha resultado en un aumento progresivo del peso relativo de las personas mayores en el total poblacional. En el futuro, el envejecimiento condicionará la protección social, tanto en su institucionalidad e impactos fiscales, como en la adaptación de los instrumentos de la protección social (Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2023).

Sin embargo, aunque el envejecimiento es una tendencia generalizada en la región, existen diferencias entre países. Así, Honduras tiene menor proporción de personas de 65 años y más en la población en comparación con el promedio de América Latina (CEPAL, 2021c). En consecuencia, y como es esperable, el país también muestra una trayectoria del índice de envejecimiento más bajo que el resto de la región (véase el gráfico 17).

**Gráfico 17**  
**América Latina y el Caribe y Honduras: índice de envejecimiento tomando como referencia las personas de 60 años y más, 1950-2020**  
*(En cantidad de personas mayores por cada 100 jóvenes de entre 0 y 14 años)*



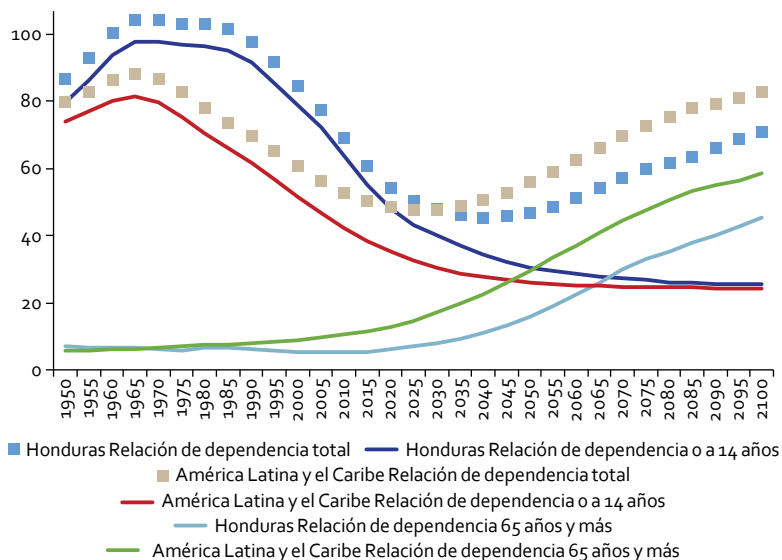
Fuente: CEPAL (2021b), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población. Revisión 2019", y Naciones Unidas, World Population Prospects 2019, Nueva York. Disponible [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

Nota: El índice de envejecimiento se obtiene dividiendo la población de 60 años y más entre la población de 0 a 14 años y multiplicando el resultado por 100.

Aun cuando el menor envejecimiento de la población disminuye la relación de dependencia y contribuye a una cierta holgura demográfica en el mediano plazo (lo que se ha llamado "bono demográfico"), la dependencia infantil sigue siendo un problema de corto plazo en Honduras. En tal sentido, la atención al bienestar de la población infantil en el sistema de protección social sigue siendo una prioridad inmediata. Cuando se examina el número de personas fuera de la ocupación que deberían ser sostenidas económicamente por las personas activas (tasa de dependencia), se puede apreciar que Honduras continuará con una mayor tasa de dependencia que el promedio de la región, al menos hasta 2030. Esta mayor tasa de dependencia se da sobre todo por la mayor tasa de dependencia de la población infantil. A partir de 2035, Honduras tendría una dependencia total menor a la regional, debido a una reducción de la tasa de dependencia infantil aunada a un envejecimiento más lento. Sin embargo, se prevé que en un mediano a largo plazo el país seguirá la tendencia regional de envejecimiento poblacional, por lo que una inversión temprana en el fortalecimiento de las políticas de protección social para las personas

mayores, particularmente en el ámbito del sistema de pensiones, es fundamental (véase el gráfico 18).

**Gráfico 18**  
**América Latina y el Caribe y Honduras: relación de dependencia total, infantil (personas menores de 15 años)**  
**y en edades avanzadas (65 años y más), 1950-2100**  
 (En porcentajes)



Fuente: CELADE. División de Población de la CEPAL. Revisión 2022 y Naciones Unidas, División de Población. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Panorama Mundial de Población. Revisión 2022.

Nota: La relación de dependencia infantil relaciona el número de niños (entre 0 y 14 años) con el de personas en edad de trabajar (entre 15 y 64 años); la relación de dependencia en edades avanzadas relaciona el número de personas mayores (65 años y más) con el de personas en edad de trabajar (entre 15 y 64 años).

Esta breve caracterización demográfica del país entrega luces sobre al menos dos implicancias para el fortalecimiento del sistema de protección social en el país: por una parte, la urgencia de apostar por la inversión pública en la infancia para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y consolidar con ello la acumulación de capacidades clave para hacer frente, en el mediano plazo, a los desafíos de una población crecientemente envejecida; y, por otra parte, la necesidad imperativa de impulsar en el largo plazo el fortalecimiento del sistema de pensiones. En el corto plazo la situación demográfica de Honduras abre la oportunidad de aprovechar la ventana demográfica actual para fortalecer las capacidades de jóvenes y adultos y consolidar sus contribuciones previsionales para un sistema de pensiones sostenible, así como para consolidar un pilar no contributivo hoy inexistente en el país.

Honduras se ha caracterizado por ser un país con alto índice de migración, principalmente hacia Estados Unidos. Datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2022) indican que, para el año 2021, uno de cada dos hondureños ha emigrado hacia Estados Unidos alguna vez o ha tenido un familiar que lo ha hecho; una importante proporción asocia este fenómeno con la falta de oportunidades económicas (76%) (PNUD, 2022). Además, la migración tiene otras múltiples causas; entre estas destacan la reunificación familiar y la violencia, así como la vulnerabilidad ambiental. De hecho, el huracán Mitch (1998) es considerado el punto de inflexión de los desplazamientos internos y de la migración hacia otros países, estableciéndose esta como una estrategia de sobrevivencia (UNICEF, 2016).

Desde junio de 2014 y hasta junio de 2021, fueron detenidos aproximadamente 800.000 hondureños en la frontera suroeste de los Estados Unidos, de los cuales 54% se encontraba en grupos familiares y 63% provenía de zonas rurales (USAID, 2022). Si bien la violencia y la situación económica han contribuido a aumentar el flujo migratorio hacia otros países, cada día queda más en evidencia que la crisis climática y sus consecuencias van de la mano con la migración hondureña. En el año 2021, quienes experimentaban inseguridad alimentaria tenían un 33% más de probabilidades de intentar migrar y, si además estaban

desempleados, estas probabilidades llegaban a 37,6%, en comparación con quienes no se encontraban viviendo estas situaciones (USCBC, 2022).

La cifra de detenciones en la frontera de Estados Unidos disminuyó durante el año 2020, como efecto de las acciones de mitigación de la pandemia de COVID-19. Sin embargo, posteriormente, estas comenzaron a aumentar, sobrepasando largamente las cifras prepandemia (USCBC, 2022). No existen estimaciones sobre niños, niñas y adolescentes que migran; sin embargo, 4.736 niñas y niños fueron repatriados o retornados en año 2017 (UNICEF, 2018). La situación de las personas migrantes muestra importantes retos para la protección social, tanto por las barreras laborales que impulsan este fenómeno, como por la alta dependencia de remesas entre quienes permanecen en el país sin ser incluidos por sus prestaciones. El caso de las personas retornadas también representa un serio desafío, pues carecen de vías de acceso a la protección social, y requieren mecanismos específicos para acceder a ella como parte de su proceso de reinserción en el país de origen.

Por otra parte, cabe destacar que en Honduras habitan siete Pueblos Indígenas y dos afrohondureños: Maya-Chortí, Lenca, Misquito, Nahua, Pech, Tolupán, Tawahka, Garífuna y Negro de habla inglesa. En total, según el Censo (2013), correspondían a 717.618 personas, de las cuales menos de un tercio habita en zonas urbanas.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CIDH, 2019) ha señalado que persiste una mayor incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en los Pueblos Indígenas, personas afrodescendientes, y pobladores de las partes rurales del país. Asimismo, la CIDH, resalta la necesidad de avanzar en la generación de un marco legal que reconozca los derechos de los Pueblos Indígenas, sus instituciones propias y costumbres, de conformidad con los estándares interamericanos. Su atención en el marco de las estrategias para la erradicación de la pobreza y, de las acciones en materia de protección social, es fundamental desde un enfoque intercultural.

## 2. Migración

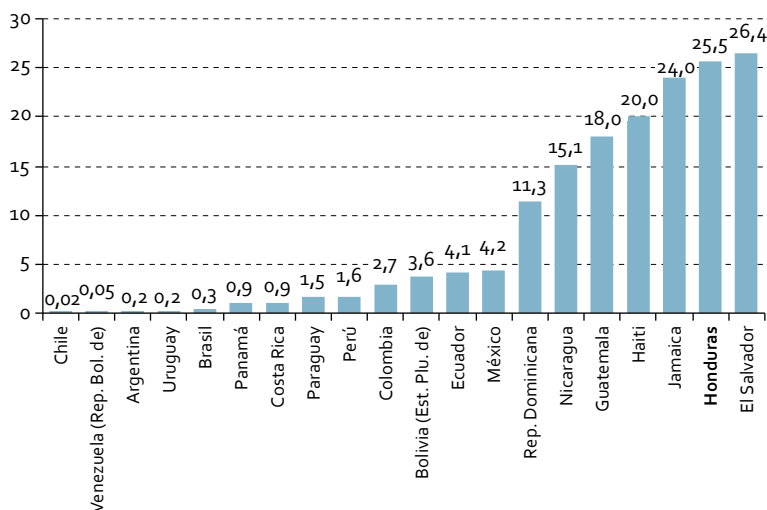
La migración, incluyendo la emigración, retorno, inmigración, tránsito y desplazamiento por violencia, supone al menos un doble desafío para el sistema de protección social hondureño. Por un lado, la protección social debe actuar sobre los factores expulsivos, y por otro, atender los riesgos y vulnerabilidades en las distintas etapas del ciclo migratorio garantizando el cumplimiento de los derechos de acuerdo con los principios rectores del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, aprobado también por Honduras.

Honduras se ha consolidado en las últimas décadas como un país de emigración, sobre todo a partir de la década de 1990. Las razones más importantes para migrar, de acuerdo con las personas migrantes hondureñas, son las condiciones económicas, que incluyen factores ambientales como las sequías y malas cosechas, y crecientemente razones de reunificación familiar y desplazadas por violencia. Estados Unidos ha sido el destino principal y, en los últimos años, España ha comenzado a ser cada vez más significativo como segundo destino. De acuerdo con los censos de varios países, para la década de 2010 se registran alrededor de 695 mil personas nacidas en Honduras que viven en el exterior, más que duplicando las cifras de la década anterior. En 2017, y de acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares y Propósitos Múltiples, 282.000 hogares reportaron que un miembro del hogar vivía en el exterior, representando un 13,7% del total. De estos hogares, un 48,6% se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema (OIM, 2020).

La repercusión económica de la migración tiene diferentes aristas. Las remesas son una de las más estudiadas. Éstas incrementan la disponibilidad de divisas en Honduras y favorecen el aumento del consumo de bienes y servicios, dinamizando la demanda interna e impactando de manera positiva los

niveles de pobreza y pobreza extrema. En 2021, Honduras mostró un nivel de remesas correspondientes a 25,5% del PIB, el segundo mayor de América Latina y el Caribe (véase el gráfico 19).

**Gráfico 19**  
**América Latina (20 países): remesas como porcentaje del PIB, 2021**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de KNOMAD/World Bank, 2022.

De acuerdo con los datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional, se estiman más de 375.000 retornos, voluntarios e involuntarios, entre 2015 y 2019. Los retornados son en su mayoría hombres, pero con una creciente participación de mujeres y niños, niñas y adolescentes. Esta población infantil requiere, según el caso, un sistema de protección social que pueda contribuir a mejorar sus condiciones de vida y resguardar sus trayectorias en la escuela y, en el futuro, en el trabajo, considerando asimismo los contextos de violencia e inseguridad que pueden implicar los procesos migratorios.

La inmigración, aunque menor en número que la emigración, representa un desafío adicional y diferente para el sistema de protección social. De acuerdo con datos del CENSO del 2013, el total de inmigrantes de largo plazo son aproximadamente 17 mil personas, siendo las principales nacionalidades de países de Centroamérica y los Estados Unidos. Considerando la inmigración de corto plazo, de entre tres y 12 meses, y de acuerdo con la EPHPM, alrededor del 80% de la población es centroamericana, de origen guatemalteco, salvadoreño y nicaragüense. Esta inmigración, no superaría las 5.000 personas durante el periodo 2013-2017.

Sin embargo, los datos de inmigración pueden subestimar el verdadero flujo. En los últimos años ha ido creciendo la migración irregular, que puede ser de tránsito permanente. La migración irregular representa un desafío especial para garantizar los derechos económicos y sociales. En el período comprendido entre enero de 2010 y octubre de 2022 se registraron aproximadamente 272 mil ingresos irregulares, más de la mitad de los realizados durante el año 2022 (51,8%). De estos, un 40% proviene de Cuba y un 35% de la República Bolivariana de Venezuela (INM, 2022).

También en temas de inmigración, el número de personas retornadas a Honduras ha ido en aumento en los últimos años. Según la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), durante 2022 fueron retornados al país 88,555 hondureños. Un 99,4 % de los retornados provenían de México (51,9%) y Estados Unidos (47,5%), lo que se explica por el endurecimiento de las políticas migratorias de estos países de destino. Asimismo, ACNUR reconoce que en 2022 se triplicaron los casos de personas retornadas con necesidades de protección con respecto al año anterior (ACNUR, 2023). En este contexto, el desafío

de los sistemas de protección social se intensifica, teniendo que considerar las posibles consecuencias de retornos involuntarios que repercutan en las condiciones de vida y el acceso a servicios y prestaciones para las personas retornadas.

En cuanto a la migración interna, en los últimos años ha predominado la migración de carácter urbano-urbano. Aunque su peso se ha ido reduciendo, las condiciones de seguridad en el país han traído consigo nuevas modalidades de movilidad interna como el desplazamiento forzado por violencia. Se estima que aproximadamente 58.500 hogares tienen al menos un integrante que se desplazó internamente por motivos de violencia entre 2004 y 2018. Estos hogares están integrados por alrededor de 247 mil personas, un 2,7% de la población de Honduras. Un 77% del total de los integrantes actuales de los hogares fueron desplazados directamente por la violencia u otras violaciones de derechos humanos, mientras que cerca de un 23% de los integrantes nacieron o se incorporaron a los hogares afectados después del desplazamiento. La mayoría de los hogares son de jefatura femenina y los que tienen un mayor número de personas menores de edad. El 82% de los desplazados se originaron en los departamentos de Cortés, Francisco Morazán, Olancho, Atlántida y Yoro, mientras que el 55% de los desplazamientos son intramunicipales (CIPPDV, 2019; OIM, 2020).

Para el sistema de protección social las personas y hogares afectados por el desplazamiento por violencia supone un enorme desafío adicional, incluyendo entre otros aspectos la necesidad de implementar medidas que contribuyan a garantizar ingresos mínimos, la atención de salud, la continuidad de los estudios, el acceso a viviendas y la promoción de empleos. Debe tenerse presente que, conforme a las normas internacionales de derechos humanos, a ninguna persona, independientemente de su estatus legal, se le debería negar el acceso a un nivel mínimo de protección social.

En suma, el panorama migratorio mixto que presenta Honduras y las distintas problemáticas que este genera para el aseguramiento de una protección social adecuada, demuestra la importancia de poner en el centro las necesidades y vulnerabilidades que enfrentan las personas migrantes desde una manera amplia, considerando las distintas situaciones y condiciones en las que se ven enmarcadas. En este sentido, la protección social debe considerar a todo el espectro de personas migrantes y sus distintas necesidades de protección, como aquellas que se ven obligadas a emigrar y personas que se encuentran en tránsito dentro del territorio, así como personas que retornan al país (Maldonado Valera, Martínez Pizarro y Martínez, 2018).

### 3. Desastres y crisis climática

Honduras es uno de los países de América Latina y el Caribe con mayores niveles de vulnerabilidad climática (CAF, 2014). Entre los meses de mayo y noviembre se registra la temporada de lluvias, periodo en que se producen las mayores concentraciones de precipitaciones de la región del Caribe. Asimismo, la temperatura anual promedio presenta los registros más elevados de la región del Pacífico. Estos niveles de precipitación y temperatura, sumados a que el 75% del territorio es montañoso, generan que Honduras sea proclive a eventos naturales de gran impacto, como huracanes, inundaciones, sequías y deslizamientos de tierra, posicionándolo como uno de los países más vulnerables al cambio climático (UNICEF, 2016).

A lo anterior, se le suma que las sequías son cada vez más frecuentes e intensas, provocando que en diferentes zonas del país la disponibilidad de agua esté restringida, especialmente el área denominada corredor seco, que se extiende por 8 departamentos del país, con una población aproximada de 2,5 millones de personas. La inseguridad alimentaria es particularmente crítica en el corredor seco, donde suelen registrarse pérdida de las cosechas, que en su mayoría son para el autoconsumo, por lo que quienes dependen de la agricultura también son particularmente vulnerables al cambio climático. Lo anterior es concordante con estimaciones que indican que la sequía sostenida, predice el aumento de migración de habitantes de dicha zona (determinado por un aumento de detenciones de personas provenientes de municipios con sequía sostenida) (USAID, 2022).

En Honduras, entre 1980 y 2020 se han registrado 85 desastres naturales. Estos incluyen 35 inundaciones, 20 tormentas y 10 sequías (World Bank, 2022). Aún más, la temporada de huracanes de 2020 fue la más activa en la historia de la región, impactando diversas áreas del país a través de la depresión tropical Eta y luego el huracán Iota, entre el 1 y el 16 de noviembre de dicho año.

A este escenario se debe sumar que, como consecuencia de la Guerra en Ucrania, de las recientes crisis, de los desastres medioambientales y de las sequías, la producción y exportación de granos y fertilizantes se ha visto fuertemente afectada, provocando un alza de precios y una mayor dificultad de acceso, que puede desencadenar un gran riesgo para la seguridad alimentaria de América Latina y el Caribe. Honduras es altamente dependiente de las importaciones de maíz y trigo, presentando déficits importantes en sus saldos comerciales para estos productos en relación con sus importaciones. Además, ocupa el décimo puesto entre los países más expuestos en el mercado de fertilizantes, ya que importa más del 40% de sus fertilizantes de la Federación de Rusia. Con estos antecedentes, tanto Honduras como la región se ven fuertemente afectados por los acontecimientos de los últimos años y están expuestos a un potencial riesgo de seguridad alimentaria para su población. Entre las posibles respuestas de política pública para la reducción de estos riesgos se puede mencionar la implementación en Honduras de programas de alimentación escolar, y el trabajo con el PMA en la implementación de políticas sobre compras locales y regionales de alimentos, para vincular la oferta agropecuaria local con sus programas de alimentación (CEPAL, FAO y PMA, 2022).

En este contexto, es preciso analizar con mayor detención la existencia de una oferta pública que responda a estos riesgos y sus implicancias para la actualización de la política de protección social, en el marco de sistemas que puedan anticipar dichos riesgos, contener sus efectos y contribuir a la resiliencia y la inclusión social a través de medidas que puedan contribuir a transformar las condiciones estructurales que originan los riesgos que enfrentan las personas y comunidades ante los desastres (CEPAL, 2021b; Cecchini, Holz y Robles, 2021).

En suma, los datos reseñados en esta sección dan cuenta de brechas y desafíos relevantes para el acceso universal a servicios sociales de calidad en el país. Articular los esfuerzos tendientes a la ampliación de su cobertura y calidad con la estrategia de fortalecimiento del sistema de protección social en el país se torna imperativo. Asimismo, en el diseño de sus prestaciones prioritarias deben también considerarse las desigualdades en el acceso a servicios de salud y educación que ya fueron expuestas, de manera de alinear las estrategias para ir avanzando incrementalmente en la conformación de este sistema.



## II. Desafíos de una nueva institucionalidad social para la protección social y el proceso de actualización de la política

Este capítulo aborda los avances logrados hasta la fecha en la construcción de una institucionalidad social en Honduras. Pese a estos avances, es importante reconocer que aún existen desafíos pendientes, y que estos se concretan en la necesidad de actualizar la política de protección social del país de manera articulada con las innovaciones implementadas. En este sentido, se estudian los desafíos de estos procesos de desarrollo que son parte integral del camino hacia una protección social universal en Honduras.

La consolidación de una institucionalidad social adaptada a los objetivos y funciones de la protección social es uno de los factores críticos para asegurar avances y sostenibilidad en el mediano y largo plazo. Esto supone ciertos atributos, como por ejemplo una articulación efectiva en torno a normas adaptadas a los desafíos del país y a principios internacionalmente reconocidos como el enfoque de derechos humanos e igualdad de género y un universalismo sensible a las diferencias que cierre las brechas de desigualdad. También necesita un marco organizacional coherente, con una rectoría clara y efectivos mecanismos de coordinación horizontal y vertical, así como herramientas técnico-operativas que viabilicen el diseño, implementación y seguimiento de políticas sociales de calidad, de la mano de una sostenibilidad financiera suficiente, eficiente y transparente. Finalmente, es indispensable una inversión social efectiva y sostenible que movilice un volumen de recursos acorde a los objetivos, así como la capacidad de gestionarlos de manera eficaz y transparente para generar confianza y certidumbre entre la ciudadanía (CEPAL, 2021b, y Martínez y Maldonado, 2019).

En este marco, es fundamental que un proceso de actualización de la política de protección social se desarrolle de manera articulada con la nueva institucionalidad social en el país, en especial en lo relativo a los mandatos y la estructura interna de la Secretaría de Desarrollo Social, así como de sus mecanismos de coordinación con otros actores institucionales. Entre los distintos elementos a considerar, debe ponerse particular énfasis en el logro de una rectoría efectiva en el marco de la política de protección social, a través de instancias concretas donde la rectoría política y técnica pueda desenvolverse. A continuación, se entregan algunos elementos de antecedentes y propuestas iniciales en esta línea.

## A. Antecedentes de la institucionalidad social: de la creación de Red Solidaria y la SEDIS a la SEDESOL, 2006-2022

En la región, la creación de entidades ministeriales dedicadas al desarrollo social es relativamente reciente, y estuvo vinculada a la implementación tanto de diversos programas asociados a Fondos de Inversión Social y, posteriormente, a diversos programas de transferencias condicionadas. En esta línea, en Honduras, en 2006, se creó el Programa Red Solidaria (RS), orientado al sector rural adscrito al Programa de Asignación Familiar (PRAF), creándose posteriormente una oficina técnica adscrita a la Presidencia de la República. Hacia fines de 2008, se aprobó la creación de la Secretaría de Desarrollo Social y Red Solidaria, funcionando con los recursos humanos y en las instalaciones de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) (SEDIS, 2019).

Desde ahí en adelante comienza una serie de reformas legales que buscaron estructurar y armonizar la institucionalidad del sector de protección social, entregándole a la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) “Lo concerniente a la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia de desarrollo e inclusión social, de reducción de la pobreza; así como de la planificación, administración y ejecución de los programas y proyectos que se derivan de esas políticas, y los que vayan dirigidos a grupos vulnerables y los orientados a la niñez, juventud, pueblos indígenas y afrohondureños, discapacitados y personas con necesidades especiales, y adultos mayores”<sup>14</sup>.

El año 2008, simultáneamente a la formulación de la Política de Protección Social, se elaboró el anteproyecto de ley para la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, el que quedó aprobado mediante el Decreto Legislativo No157-2008. Un año después, este fue sustituido por el Decreto Legislativo No193-2009, en el que se establece que “la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia social y reducción de la pobreza” es competencia de la Secretaría de Desarrollo Social. La PPS, en su versión de 2008, no llegó a ser aprobada en el período de gobierno pertinente, debido a los acontecimientos políticos que se suscitaron a mediados del año 2009.

En 2010 se instaló oficialmente la Secretaría de Desarrollo Social, la que se propuso lograr finalmente la aprobación de la Política de Protección Social, para lo cual se reformuló la versión del año 2008, lográndose la aprobación por unanimidad del Gabinete de Gobierno en Consejo de Ministros, del 8 de marzo de 2012, mediante el Decreto Ejecutivo PCM 008-2012.

Posteriormente, en 2013 se adoptó la Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social, la que establecía un Consejo Nacional de Coordinación y Articulación de Política Sociales (CONCAPS) como instancia de coordinación bajo la autoridad presidencial y técnica de la propia SEDIS, en parte paralelamente al Gabinete Social<sup>15</sup>. En ese marco, en 2014 se decretó la fusión, de las siguientes Instituciones, Programas y Direcciones: Direcciones Generales del Adulto Mayor y de Personas con Discapacidad, ambas dependientes de la antigua Secretaría de Interior y Población (SEIP), el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), Secretaría de Estado en los Despachos de Pueblos Indígenas y Afrohondureños (SEDINAFROH), y el Programa de Asignación Familiar (PRAF). Todas las funciones asignadas a dichos entes serían desempeñadas por esta Secretaría de Estado a excepción de PRAF, para la que se estableció posteriormente una delegación de firma.

En dicho momento se definió una estructura orgánica de SEDIS: “para el ejercicio de sus funciones (...) contará con la Subsecretaría de Políticas e Inclusión Social, la Subsecretaría de Integración Social, y la Subsecretaría de Gestión del Programa Vida Mejor”. Además, se estructuraron sus funciones mandatando: “Para asegurar la coordinada ejecución, seguimiento y evaluación de los programas, proyectos y componentes financiados con fondos nacionales y/o fondos externos (...) sobre la base de los compromisos suscritos con los organismos de cooperación internacional, la legislación nacional y el marco de las

<sup>14</sup> Decreto N° 266-2013. Ley para optimizar la administración pública, mejorar los servicios a la ciudadanía y fortalecimiento de la transparencia en el gobierno. (2014). Recuperado de <http://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/Decreto%20266-2013%20-%20Ley%20para%20optimizar%20la%20Administracion%20Publica.pdf>.

<sup>15</sup> Decreto Legislativo Núm. 38-2011 [https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley\\_marco\\_politicas\\_publicas\\_social\\_2013.pdf](https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley_marco_politicas_publicas_social_2013.pdf).

acciones que se derivan de las Declaraciones de París y Roma y Plan de Acción de Accra respecto de los procesos de alineamiento y armonización de la Cooperación Internacional con relación a las prioridades internacionales, por lo que se creará la Unidad Administradora de Proyectos y Programas (UAPP) bajo la rectoría de esta Secretaría de Estado, quedando bajo esta unidad todas las unidades administradoras que, en la actualidad, funcionan en las instituciones que quedan fusionadas a esta Secretaría<sup>16</sup>.

En el período gubernamental (2014-2017), se definió la estructura de Gobierno en Gabinetes Sectoriales y se reestructuró el sector social creándose el Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social (GSDIS)<sup>17</sup>, coordinado por la SEDIS y que estaba conformado por las siguientes instituciones:

- Secretaría de Estado en los Despachos de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS), incluyendo por decreto ejecutivo a las instituciones siguientes:
- Instituto Nacional de Juventud
- Secretaría de Estado en el Despacho de Salud (SESAL)
- Secretaría de Estado en el Despacho de Educación (SEDUC)

#### **Instituciones Autónomas**

- Patronato Nacional de la Infancia (PANI)
- Dirección de la Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF) en lugar del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA).
- Instituto Nacional de la Mujer (INAM)
- Instituto de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento (IDECOAS), incluyendo por decreto ejecutivo a las instituciones siguientes:
  - Programa Nacional de Desarrollo Rural y Urbano Sostenible (PRONADERS)
  - Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)
  - Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA)
  - Programa Vida Mejor
  - Fondo Especial Social
  - Fondo Hondureño de Estructura Física Educativa (INHIFE).

Posteriormente, en el año 2015 se adoptó la Ley Marco de Protección Social<sup>18</sup>, cuyo objetivo formal era asegurar el auxilio médico, los derechos previsionales y la protección de los medios de subsistencia de la población hondureña, incluyendo condiciones para la provisión mínima de recursos a la población en riesgo social. Dicha ley establecía que el sistema de protección social brindaría 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, integrado por 5 regímenes o pisos, siendo el Piso de Protección Social el pilar no contributivo, dirigido a la asistencia social y que garantizaría, mediante asignación presupuestaria del Gobierno, el acceso a servicios primarios y transferencias sociales por parte del Estado de Honduras a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Decreto Ejecutivo PCM-03-2014. Modificación o supresión de los órganos de la administración pública incluyendo las instituciones desconcentradas. (2014). Recuperado de <http://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/Decreto-Ejecutivo-PCM-03-2014%20-%20Modificacion%20o%20Supresion%20de%20los%20Organos%20de%20la%20Admon%20Publica.pdf>.

<sup>17</sup> Decreto Ejecutivo PCM-001-2014. Recuperado de <http://www.salud.gob.hn/site/index.php/component/edocman/decreto-ejecutivo-no-pcm-001-2014>.

<sup>18</sup> Decreto Legislativo 56-2015. Ley marco del sistema de protección social. Recuperado de [https://www.ccichonduras.org/website/Descargas/LEYES/LEYES\\_DE\\_SEGURIDAD\\_SOCIAL/Ley\\_Marco\\_del\\_Sistema\\_de\\_Proteccion\\_Social.pdf](https://www.ccichonduras.org/website/Descargas/LEYES/LEYES_DE_SEGURIDAD_SOCIAL/Ley_Marco_del_Sistema_de_Proteccion_Social.pdf).

<sup>19</sup> Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Proyecto Ciudadanía activa de las mujeres para fortalecer la democracia en Honduras. Programa Bono Vida Mejor una valoración sobre sus alcances, desde la perspectiva de los derechos de las mujeres. (2018). Recuperado de <http://cespad.org.hn/wp-content/uploads/2018/06/Bono-Vida-Mejor-VERSION-4-WEB.pdf>.

En materia de institucionalidad este marco presentaba varias limitaciones, destacando las siguientes, según se identificaba en 2021 (SEDIS, 2021):

- i) La estructura organizativa de la SEDIS no estaba fundamentada en la Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social, ni en la Política de Protección Social y las políticas colaterales esta. Se identificaba también que no se ajustaba al contexto político, económico, social y actual del presente, siendo recomendable modificarla, simplificarla y adaptarla a un nuevo escenario, lo que implicaba un análisis técnico, social y presupuestario.
- ii) La estructura estaba totalmente orientada hacia la parte operativa, pero existían dudas sobre los impactos que se estaban alcanzando en la población objetivo (...). La función rectora se había difuminado con el tiempo, quedando la SEDIS reconocida en el imaginario público como una entidad del Estado que solamente entrega bienes y servicios.
- iii) En dicho modelo de institucionalidad la SEDIS carecía de las capacidades rectoras, articuladoras y gestoras necesarias para encabezar un sistema integral de protección social sustentado en una institucionalidad coherente y articulada.
- iv) Con respecto a los grupos de población, basó su coordinación en las tres Unidades Rectoras de la estructura organizativa de la SEDIS, a saber, Dirección de Adulto Mayor, Dirección de Discapacidad y Dirección de Pueblos Indígenas y Afrohondureños, las cuales carecían de capacidades rectoras y de recursos para implementar sus respectivas políticas públicas de manera transversal.

En el año 2018 hubo un cambio importante en el Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social que modificó los esquemas de rectoría de la política social. Mediante el **Decreto Ejecutivo PCM-009-2018** se estipuló que los Gabinetes Sectoriales se adscribirían a la Secretaría de Coordinación General de Gobierno. En su Artículo 3 se creó en consecuencia el Gabinete Social para coordinar las siguientes instituciones:

- Secretaría de Estado en los Despachos de Desarrollo e Inclusión Social incluyendo: La Dirección General del Adulto Mayor y Personas con Discapacidad; la Dirección Nacional de Pueblos Indígenas y Afrohondureños (DINAFROH); el Programa de Asignación Familiar (PRAF); el Programa Vida Mejor; Fondo Especial de Protección Social; y los fideicomisos que financien la política social.
- Secretaría de Estado en el Despacho de Salud (SESAL).
- Secretaría de Estado en el Despacho de Educación (SEDUC).
- Consejo Nacional de Educación (CNE).
- Consejo Económico y Social (CES).
- Instituto Nacional de la Mujer (INAM).
- Instituto Nacional de la Juventud (INJ).
- Programa Ciudad Mujer.
- Instituto de Crédito Educativo (EDUCREDITO).
- Programas de Becas Presidencial Honduras 20/20.
- Patronato Nacional de la Infancia (PANI).
- Dirección Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF).
- Agencia de Regulación Sanitaria (ARSA).
- Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH).
- Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM).
- Universidad Nacional de Agricultura (UNAG).
- Universidad Nacional de Ciencias Forestales (UNACIFOR).

Para fines de 2020, en la propia SEDIS y ante el doble desafío identificado de la desigualdad y la pobreza, se señalaron las siguientes líneas de acción para afianzar la institucionalidad:

- Fortalecer la rectoría de la política social
- Mejorar la articulación interinstitucional social
- Desarrollar leyes pro-igualdad
- Incrementar cobertura y sostenibilidad de programas
- Evitar duplicidad de programas y fragmentación programática
- Desarrollar bases de datos desagregadas e interconectadas
- Implementar un enfoque participativo en todo el ciclo de política pública (planeación, implementación, seguimiento/ evaluación, y rendición de cuentas).

Dichas líneas no lograron materializarse en su totalidad en el año 2021, último de existencia de la SEDIS como tal.

## B. El proceso de renovación del marco institucional

Con la llegada de un nuevo gobierno en el año 2022, que trajo consigo una agenda con una dimensión social en el centro de su gestión, se han adoptado una serie de cambios institucionales. Destacan los Decretos Ejecutivos PCM-05-2022 de abril y PCM-19-2022 de agosto de 2022 que buscan “reestructurar la administración pública” y establecer a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) como entidad rectora en materia social, en especial en lo relativo a la protección social (véase el cuadro 1). En el primer Decreto, además de la creación y supresión de Secretarías de Estado, fue terminado el programa “Vida Mejor”. También ese año quedó abrogada la Ley Marco del Sistema de Protección Social, dando paso a una redefinición del conjunto de la institucionalidad social de Honduras.

**Cuadro 1**  
**Honduras: Resumen Decreto Ejecutivo PCM-05-2022. Reforma a la estructura de la Administración Pública centralizada<sup>a</sup>**

<b>Art. 17</b> <b>PCM-05-2022</b> Orden de precedencia de los Secretarios de Estado e integrantes del Consejo de Ministros, de acuerdo con las modificaciones en la estructura de la Administración Pública Centralizada	1. Secretaría de Estado en el Despacho de la Presidencia.
	2. Secretaría de Estado en los Despachos de Desarrollo Social.
	3. Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas.
	4. Secretaría de Estado en los Despachos de Justicia, Gobernación y Descentralización.
	5. Secretaría de Estado en los Despachos de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional.
	6. Secretaría de Estado en el Despacho de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción.
	7. Secretaría de Estado en el Despacho de Planificación Estratégica.
	8. Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Económico.
	9. Secretaría de Estado en el Despacho de Asuntos de la Mujer.
	10. Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad.
	11. Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa.
	12. Secretaría de Estado en el Despacho de Salud.
	13. Secretaría de Estado en el Despacho de Recursos Naturales y Ambiente.
	14. Secretaría de Estado en el Despacho de Educación.
	15. Secretaría de Estado en el Despacho de Derechos Humanos.
	16. Secretaría de Estado en el Despacho de Agricultura y Ganadería.
	17. Secretaría de Estado en el Despacho de Energía.
	18. Secretaría de Estado en el Despacho de Infraestructura y Transporte.

<b>Art. 17 PCM-05-2022</b> Orden de precedencia de los Secretarios de Estado e integrantes del Consejo de Ministros, de acuerdo con las modificaciones en la estructura de la Administración Pública Centralizada	19. Secretaría de Estado en el Despacho de Trabajo y Seguridad Social.
	20. Secretaría de Estado en el Despacho de Turismo.
	21. Secretaría de Estado en los Despachos de las Culturas, las Artes y los Patrimonios de los Pueblos de Honduras
	22. Secretaría de Estado en los Despachos de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento (SEDECOAS).
	23. Secretaría de Estado en los Despachos de Gestión de Riesgos y Contingencias Nacionales (COPECO).
	24. Secretaría de Estado para el Desarrollo y Seguimiento de Proyectos de la Secretaría de la Presidencia.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Decreto Ejecutivo PCM-05-2022.

Recuadros sombreados indican Secretarías creadas bajo el mismo Decreto.

<sup>a</sup> En sombreado se muestran las nuevas Secretarías de Estado

A partir de dichos decretos, la SEDESOL adquiere una serie de mandatos y funciones de envergadura, tanto a nivel de la rectoría del sector social, como explícitamente a nivel de la protección social; en ambos casos, mediante la coordinación del Consejo de Protección Social y Mercado Laboral. El contenido del recuadro 1 hace evidentes las implicancias y desafíos de esa rectoría y de sus mandatos en ambas dimensiones. Pero, además, a la SEDESOL se le asignan temáticas sociales prioritarias (pobreza y vulnerabilidad social), así como el bienestar y derechos de grupos específicos de población (personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos Indígenas y poblaciones afrohondureñas), como puede apreciarse a nivel de su estructura organizacional.

**Recuadro 1**  
**Mandatos y funciones de la SEDESOL, Decreto Ejecutivo PCM-19-2022**

- a) *Ejercer como ente Rector de las políticas públicas de desarrollo y protección social* de la población en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad social, priorizando las diferentes problemáticas, los grados de incidencia y afectación de las mismas en las condiciones de vida de las personas identificadas, para llevarlas a mejores niveles de bienestar social;
- b) *Actualizar, formular y proponer a la Presidencia de la República, nuevas políticas públicas* y estrategias de desarrollo y protección social en una perspectiva integral y de desarrollo poblacional, focalizada para su consideración en la política de Estado;
- c) Definir y cumplir con el alineamiento estratégico de la cadena de valor público en el marco de las prioridades presidenciales de desarrollo y protección social mediante la vinculación de los objetivos estratégicos establecidos en el Plan de Gobierno, en armonía con el Plan Estratégico Institucional (PEI), y el Plan Operativo Anual (POA) aprobados por la Secretaría de Estado en el Despacho de Planificación Estratégica (SPE); así como el alineamiento con las metas institucionales y sectoriales para la evaluación de la gestión por resultados que realizará periódicamente la Presidencia de la República por medio de la Dirección de Gestión por Resultados (DIGER);
- d) *Apoyar en favor de las instituciones que integran el Sector Social el cumplimiento de las metas operativas del Plan Operativo Anual (POA)*, aprobadas por la Secretaría de Estado en el Despacho de Planificación Estratégica (SPE), que permitan diligenciar los riesgos técnicos y administrativos de la ejecución operativa para lograr la aplicación efectiva de políticas públicas, programas y proyectos, de esta forma cumplir con las metas institucionales para la evaluación trimestral aprobadas por la Presidencia de la República en el Sistema de Gerencia Pública por Resultados y Transparencia (SIGPRET);
- e) *Liderar la gobernanza del sector social, mediante la Mesa de Protección Social y Mercado Laboral*, donde se establecen las metas sectoriales de resultado que se evaluarán semestralmente por la Presidencia de la República por medio de la Dirección de Gestión por Resultados (DIGER);
- f) Construir la Matriz de Consistencia de Resultados del sector de protección social, para alinear los resultados esperados de las metas institucionales, sectoriales y las prioridades presidenciales través de la Mesa Sectorial de Protección social y Mercado laboral acompañados por la Dirección de Gestión por Resultados (DIGER);

- g) *Crear y coordinar espacios de concertación con las distintas mesas sectoriales* organizadas en el Sistema de Gerencia Pública por Resultados y Transparencia (SIGPRET) y otros espacios de diálogo, para impulsar y validar los mecanismos de recepción de la demanda social y la oferta de políticas públicas para el desarrollo de la protección social, misma que conduzca a la articulación, ordenamiento y retroalimentación de las acciones en dicha materia;
- h) *Gestionar en favor de las instituciones que integran el Sector Social cuya integración ha sido definida por la Secretaría de Estado en el Despacho de Planificación Estratégica (SPE)*, aquellas soluciones armoniosas que disminuyan riesgos técnicos y administrativos de ejecución operativa, que pudieran afectar la correcta aplicación de políticas públicas, programas y proyectos;
- i) Proveer y orientar a las instituciones que integran el sector de desarrollo y protección social, los *insumos técnicos de información social y las brechas a cubrir para la elaboración de sus Planes Operativos Anuales*;
- j) Dar y evaluar el seguimiento, el cumplimiento de las metas y resultados en el ámbito del desarrollo y protección social establecidos en el Sistema de Gerencia Pública por Resultados y Transparencia (SIGPRET); alineadas a las directrices establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, rectorado por la Secretaría Estratégica de Planificación, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los Planes Estratégicos de Gobierno;
- k) *Vigilar el cumplimiento de los objetivos derivados* del conjunto de leyes que conforman el marco base del Sistema de Desarrollo y Protección Social del País, en las actividades realizadas por las distintas Instituciones del estado, con base en la aplicación de los principios de: Respeto a la Persona Humana, Integralidad, Derechos Humanos, Igualdad, Equidad de Género, Transparencia y Participación Ciudadana;
- l) *Construir un Sistema de seguimiento, estudio y evaluación de las Políticas Públicas de desarrollo y protección social*, con la responsabilidad de proveer información pertinente y oportuna de los resultados de la gestión en dicha materia y las recomendaciones que sean necesarias para la mejora continua;
- m) Diseñar y aprobar políticas públicas, planes, estrategias, programas y proyectos en materia de desarrollo y protección social, en consonancia con el Sistema Nacional de Planificación (SNP) que coordina la Secretaría de Estado en el Despacho de Planificación Estratégica (SPE), constituyéndose como aliados estratégicos;
- n) *Regular y gestionar el aseguramiento de los recursos necesarios de las instituciones que integran el Sector Social, antes de su implementación, a través de los planes operativos anuales (POA)*, que serán revisados en su vinculación dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los Planes Estratégicos Sectoriales para hacer efectiva su aplicación y obtención de resultados;
- o) *La Secretaría de Estado en el Despacho de Planificación Estratégica (SPE), como requisito previo a la aprobación de los Planes Operativos Anuales (POA)* de las instituciones que conforman el Marco de Protección Social, requerirá un Dictamen Técnico emitido por la Secretaría Estado en el Despacho de Desarrollo Social (SEDESOL), para determinar su viabilidad técnica;
- p) La Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación Justicia y Descentralización; solicitará como requisito previo a la aprobación o incorporación de la Personería Jurídica de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), nacionales o internacionales, así como para la inscripción de convenios para aquellas que provean prestación de servicios en el tema de Protección Social; un Dictamen Técnico, emitido por la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social (SEDESOL), el cual deberá determinar si se cumplen con los lineamientos de la normativa vigente, señalando: objetivos de la ejecución, la focalización de población meta, la oferta institucional, temporalidad de acciones y el tipo de inversión a realizar;
- q) La Secretaría de Desarrollo Social, llevará un *registro de elementos presentados por las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD)* tales como: Objetivos de ejecución, focalización de dicha ejecución, alcance de metas, temporalidad de acciones y tipo de inversión realizada para alcanzar este propósito. Estas deberán presentar semestralmente a la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social (SEDESOL), un informe descriptivo sobre los alcances y resultados de sus intervenciones, hasta la liquidación de las mismas según formato que les será suministrado;
- r) *Establecer la priorización de la ejecución de las políticas públicas*, programas y proyectos de desarrollo y protección social de forma integral que deberán seguir las demás instituciones del Estado, y coordinar con la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional, la ejecución y evaluación ordenada de los recursos provenientes de la cooperación internacional, para optimizar el uso de fondos del Tesoro Nacional;
- s) Las Secretarías de Estado que requieran acuerdos, convenios y otros instrumentos de cooperación técnica y financiera con organismos internacionales, para temas relacionados con desarrollo y protección social, deberán coordinarse previamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional y la Secretaría de Desarrollo Social para el apropiado registro y articulación de las líneas de intervención a fin de converger en

los objetivos de políticas y resultados del direccionamiento estratégico social, procurando evitar la duplicidad, la dispersión o atomización de los recursos de inversión y de cooperación internacional;

- t) La Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social (SEDESOL), compartirá las políticas públicas en materia de protección social con el conjunto de instituciones del Estado, con las organizaciones y agencias de cooperación internacional, resaltando las necesidades de intervenciones sociales para priorizar las cooperaciones en esta área;
- u) *Recibir solicitudes, peticiones, denuncias y requerimientos, derivados de procesos de ejecución o falta de cumplimiento* en la aplicación de las leyes, programas y proyectos destinados a la atención social de la población hondureña en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, trasladando; según sea el caso, al organismo competente de resolver o emitir la resolución correspondiente del acto que dio inicio, acompañando la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social (SEDESOL) este proceso;
- v) *Operar un sistema de información, registro y divulgación de datos* de los recursos en calidad de donación o inversión para el sector social, provenientes de los organismos de cooperación técnica internacional, las ONGD y del sector privado, con indicadores relevantes sobre los resultados en los grupos poblacionales en situaciones de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad;
- w) *Administrar un sistema de identificación, selección y registro único de personas beneficiarias* de los programas de desarrollo y protección social, sujeto a criterios técnicos y científicos que aseguren la transparencia y la no discriminación en la cobertura de los hogares focalizados, garantizando el derecho a la privacidad en los datos que así lo requieran;
- x) Formar *competencias* en materia de gestión pública de desarrollo y protección social;
- y) Cualquier otra que sea determinada por la Presidencia de la República, entendiéndose que en ningún caso estará destinada para la ejecución proyectos.

Fuente: Decreto Ejecutivo PCM-19-2022, 26 de marzo de 2022, La Gaceta, No. 35,883.

Además, entre las temáticas que constituyen su ámbito de acción, y como ente rector del sector social, existe la intención de atender a las personas migrantes como parte de la población vulnerable. Asimismo, la SEDESOL queda a cargo de mantener un registro y llevar a cabo un seguimiento técnico del quehacer social de las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), así como un papel coordinador de la cooperación internacional, en lo relativo a convenios y acciones, junto a la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional.

En materia de planeación, diseño y seguimiento, la Secretaría tiene mandatos técnicos importantes en torno a la gestión y calidad de las políticas sociales. Uno de los aspectos más significativos es que SEDESOL adquiere la misión de actualizar, formular y proponer nuevas políticas de protección social. Destacan los mandatos de definir un sistema de seguimiento, estudio y evaluación de las políticas públicas de desarrollo y protección social, de administrar un sistema de identificación, selección y registro único de personas destinatarias de los programas de desarrollo y protección social, sujeto a criterios técnicos y científicos, así como de la operación de un sistema de información, registro y divulgación de datos de los recursos en calidad de donación o inversión para el sector social, provenientes de los organismos de cooperación técnica internacional.

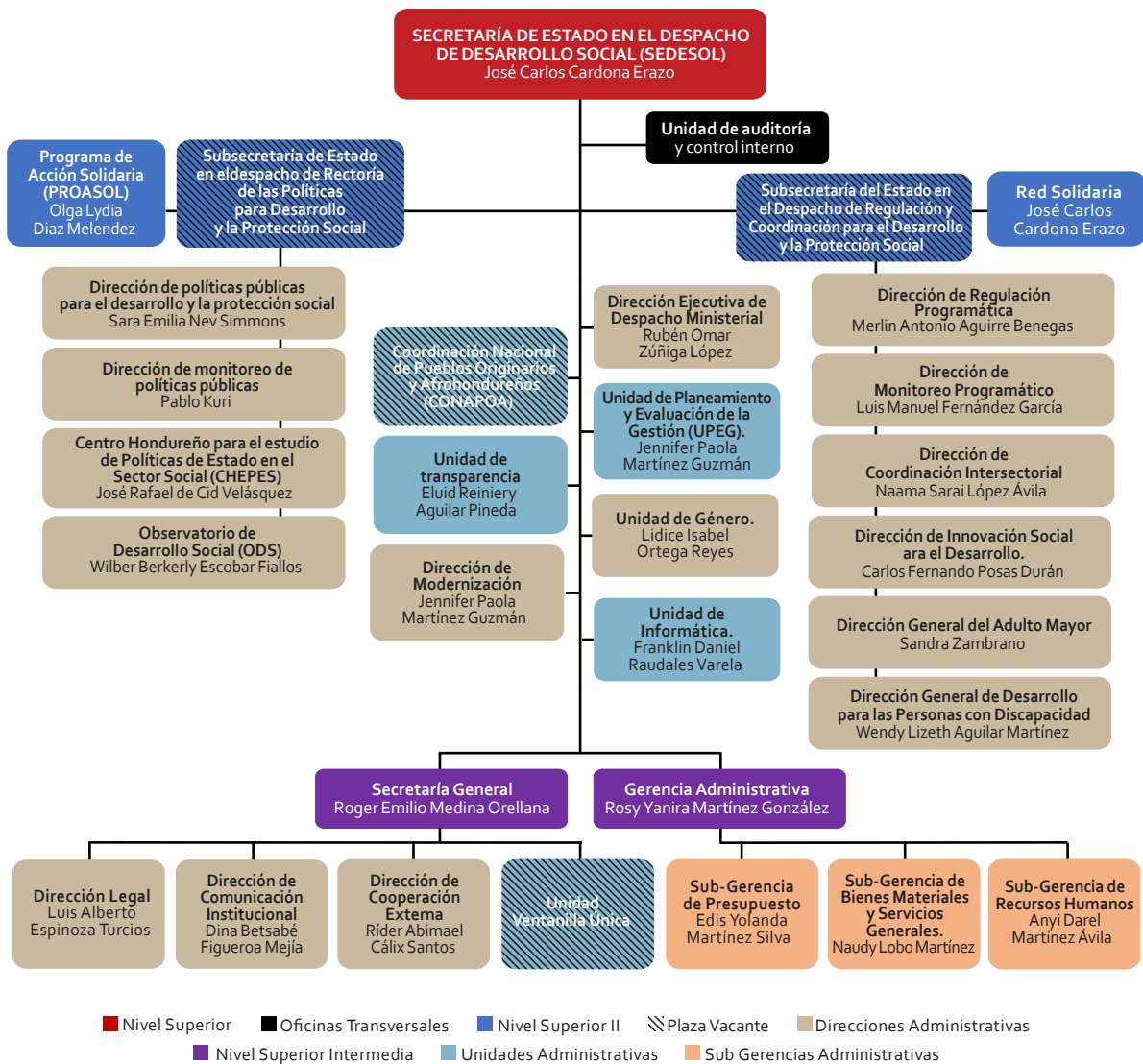
Cabe mencionar el destacado papel que adquiere la SEDESOL relacionado con la rendición de cuentas, concretamente recibir y dar respuesta a solicitudes, peticiones, denuncias y requerimientos, derivados de procesos de ejecución o falta de cumplimiento en la aplicación de las leyes, programas y proyectos destinados a la atención social de la población hondureña en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, trasladando, según sea el caso, al organismo competente de resolver o emitir la resolución correspondiente.

En este nuevo marco, la implementación de programas queda limitada como función formal de la SEDESOL. La Red Solidaria y el Programa Acción Solidaria (PROASOL) disponen de autonomía en la elaboración de oferta institucional y programática. La Red Solidaria dirige programas de atención integral (TMC, salud primaria, educación y fortalecimiento de capacidades y oportunidades para la

generación de ingresos) focalizados en 2001 aldeas con los más altos niveles de pobreza del país. Por su parte, PROASOL atiende a los grupos vulnerables primarios. Un desafío en este arreglo institucional es el fortalecimiento de la articulación -en materia de diseño, de seguimiento y evaluación de políticas, de aprobación y seguimiento de los Planes Operativos Anuales y la canalización de recursos provenientes de la cooperación internacional, etc.- entre la SEDESOL, sus brazos ejecutores y el resto de las entidades agrupadas en el Gabinete Social.

Para ejercer la rectoría y cumplir sus mandatos, el organigrama de la SEDESOL prevé que las temáticas sociales prioritarias (pobreza y vulnerabilidad social, protección social) así como los grupos de población mencionados (adultos mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas y población afrohondureña) quedan adscritas a diversas figuras bajo la autoridad formal de la Secretaría (direcciones generales, coordinaciones nacionales, programas/fondos nacionales y subsecretarías, véase el diagrama 1).

**Diagrama 1**  
**Organigrama de la SEDESOL, noviembre de 2023**



Fuente: Secretaría de Desarrollo Social de Honduras.

En el marco de las políticas de protección social, destacan dos Subsecretarías:

- **Subsecretaría de Rectoría de las Políticas para el Desarrollo y la Protección Social (SRPDPS)**, de carácter técnico y de diseño, con el objetivo de apoyar el ejercicio de la rectoría de las políticas de desarrollo y protección social, a través de la gestión del conocimiento estratégico, el análisis de la información social, la formulación, planificación, seguimiento y evaluación. Para llevar a cabo esas funciones destacan varias instancias adscritas a dicha Subsecretaría, orientadas al análisis y el conocimiento, como el Centro Hondureño para el Estudio de Políticas de Estado en el Sector Social (CHEPES), el Observatorio de Desarrollo Social, así como las Direcciones de Innovación Social, de Políticas y Estrategias, y de Seguimiento y Evaluación, y las Direcciones Generales dedicadas a grupos específicos de población, concretamente, las personas con discapacidad y personas adultas mayores.
- **Subsecretaría de Estado de Regulación y Articulación para la Protección Social (SERAPS)**, con la función de coordinación de la política social desde el Consejo Social de Gobierno, y una estructura en principio volcada a la gestión, articulación y seguimiento de políticas y programas, con el objetivo de apoyar la regulación y coordinación de los programas y proyectos de desarrollo y protección social ejecutados por las diversas instituciones de gobierno, destinados a la población en extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad. Destaca que, desde su Dirección de Coordinación Intersectorial se le adscribe el mandato de asegurar a nivel técnico las labores de coordinación política del sector social mediante mesas de trabajo temáticas derivadas del Consejo Social. Resalta también la función a cargo de las Direcciones de Regulación Programática y de Monitoreo Programático de articular una rectoría desde la coherencia y eficacia del conjunto de programas y proyectos del sector social.

Por su parte, como se mencionó previamente, la ejecución de programas descansa en dos grandes figuras —la Red Solidaria y el Programa de Acción Solidaria (PROASOL)—, con autonomía técnica, administrativa y financiera en su calidad de entes desconcentrados<sup>20</sup>. En tal sentido, se reitera la importancia de asegurar mecanismos efectivos, incluyendo arreglos institucionales del más alto nivel, para que la coordinación y funciones de rectoría estratégica y técnica de la Secretaría puedan llevarse a cabo armónicamente con estas entidades implementadoras. Más aún, la definición de una nueva política de protección social, con base en esta nueva institucionalidad social, debe poner particular énfasis a la forma en que las funciones de la protección social son desempeñadas mediante los distintos actores y entidades y los programas a su cargo, con mecanismos claros de coordinación horizontal y vertical (CEPAL, 2019a).

### C. Antecedentes y desafíos para la actualización de la política de protección social

Honduras cuenta con una Política de Protección Social (PPS) que data de hace una década. Dicha política fue elaborada mediante un proceso participativo y contiene elementos comparables con otras políticas de la región, incorporando explícitamente el enfoque de derechos humanos, de género y de ciclo de vida en su formulación, y realizando un esfuerzo por identificar 35 poblaciones prioritarias para su intervención, entre otros elementos destacables (SEDIS, 2012).

El proceso que generó el documento de la PPS comenzó en 2008 y, en diversas etapas y momentos, contó con el esfuerzo de distintos actores y el liderazgo de la entonces Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS, actual Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL). También estuvo compuesto por consultas y actividades, con representación de instituciones de gobierno, sociedad civil, empresa privada, organizaciones privadas de desarrollo, academia, iglesias y cooperantes, entre otros. El proceso

<sup>20</sup> Ver los Decretos Ejecutivos Núm. PCM-08-2022 que crea la Red Solidaria y PCM-20-2022 que establece el PROASOL.

fue finalizado mediante la creación y el accionar del Comité Técnico de Protección Social (CTPS), entidad que presenta el documento al Gabinete Social para finalmente ser aprobado por el Consejo de Ministros como política de gobierno (SEDIS, 2012).

En términos generales, la PPS buscaba generar, gradual y progresivamente, condiciones sociales que permitieran alcanzar el "bienestar personal y colectivo, así como potenciar las habilidades y capacidades para el ejercicio pleno de los derechos de las personas en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad, exclusión y riesgo social, a fin de crear y ampliar sus oportunidades de generación de bienestar y riqueza familiar y colectiva logrando su inclusión activa en la sociedad" (SEDIS, 2012). Además, establece cinco objetivos específicos en los que sitúa a la promoción de la protección social y a la reducción de la pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad y exclusión social como metas. En lo referido a la protección social se destaca un enfoque integral respecto de la articulación entre sus componentes, como de las acciones preventivas, de protección y de superación de los riesgos sociales.

El documento de la PPS de Honduras (2012) constituye una base importante para un proceso de actualización, pues permite identificar puntos ya consensuados sobre las dimensiones que mínimamente deberían ser abordadas por el sistema de protección social en el país, y que fueron validados por un proceso participativo. Asimismo, sus contenidos permiten contrastar retrospectivamente lo previsto al momento de su formulación con su implementación efectiva, así como con las necesidades actuales de fortalecimiento del sistema de protección social en Honduras sobre la base de sus resultados a la luz de su diagnóstico. Este análisis, a su vez, otorga sustento y justificación al proceso de actualización de la política.

Conforme al diagnóstico del sistema de protección social realizado (véase el capítulo I) y las brechas que el país exhibe en esta materia, se estima necesario partir por identificar un conjunto de prioridades estratégicas para avanzar en la construcción, expansión y fortalecimiento de su sistema de protección social. Ello debe atender prioritariamente a la identificación de los destinatarios de la política de protección social y sus prestaciones (véase el diagrama 2). Una opción para esta priorización es que se aboque a los **extremos del ciclo de vida, la infancia, desde la primera infancia, y las personas mayores**, quienes se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad y desprotección de sus ingresos. En este sentido, algunos países de la región han apostado por priorizar intervenciones (o paquetes básicos de prestaciones) dirigidos a familias con niñas y niños en periodo de desarrollo infantil temprano (primera infancia). Estas decisiones se han fundamentado en la amplia evidencia que muestra que los programas de atención integral en los primeros años de vida es una de las acciones más eficaces y eficientes que pueden hacer los países para detener la transmisión intergeneracional de la pobreza, para disminuir las brechas de desigualdad y para promover el desarrollo humano, la cultura de paz y garantizar los derechos humanos. Por su parte, las personas mayores enfrentan una situación de alta desprotección social en el país, siendo uno de los pocos en la región que carece de un sistema de pensiones no contributivo. Abordar a ambas poblaciones de manera conjunta permitiría avanzar en un potencial objetivo de la PPS, la reducción de las desigualdades a lo largo del ciclo de vida, y contribuir de manera sinérgica a la reducción de los actuales niveles de pobreza en el país.

Asimismo, en atención a los indicadores laborales presentados (véase el capítulo I), un ámbito clave para ser abordado por esta política, entre sus metas y prestaciones estratégicas, es el de la inclusión laboral, buscando crecientes articulaciones con el **sistema de seguridad social hondureño**, especialmente en lo relativo a las acciones para la reducción de la informalidad y el incremento de la cobertura contributiva en pensiones y salud.

Diagrama 2  
Elementos propuestos para la identificación de destinatarios de la política de protección social



Fuente: A. Palma, "El ciclo de las políticas públicas: conversando el qué y el cómo". Mimeo, 2022 y C. Robles y R. Holz, "El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", Serie políticas sociales, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).

En cuanto al marco organizacional en el que se implementa la PPS, es fundamental que esta indique quiénes son los **actores de la política social** en Honduras, las **instituciones participantes** y cuáles son los **roles, mandatos y los mecanismos de autoridad social y de coordinación** que se han previsto para su implementación, explicitando los puentes que articulen los mandatos de las diversas instituciones que fueron establecidas por Decreto durante 2022. En este sentido, es importante precisar el ámbito de acción de la Política de Protección Social, alineada con la rectoría desde la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), del componente no contributivo y de las políticas de cuidado del sistema de protección social. A futuro y de forma paralela se sugiere buscar sinergias con la creación de una Ley del Sistema de Protección Social que afine las vinculaciones y relaciones de coordinación y rectoría técnica y de gestión de manera más precisa y en articulación con los diversos componentes y entidades que participen de dicho sistema.

Se sugiere, de esta forma, que el proceso de revisión de la actual PPS siga un conjunto de etapas pre-identificadas para el diseño de las políticas sociales (Palma, 2022), estrechamente articuladas con las especificidades que surgen, por una parte, de un análisis centrado en las necesidades y brechas en protección social desde un enfoque de ciclo de vida y, por otra parte, de los ejes estructurantes de la desigualdad social en América Latina (CEPAL, 2016) y la estructura de riesgos en reconfiguración y sus implicancias para el diseño de las políticas de protección social (Robles y Holz, 2023) (véase el diagrama 3).

**Diagrama 3**  
Elementos a considerar en la etapa de diseño de la política social



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de A. Palma, "El ciclo de las políticas públicas: conversando el qué y el cómo". Mimeo, 2022

Como muestra la experiencia previa de Honduras, así como la de otros países de la región, es importante que la elaboración y adopción de nuevos marcos o propuestas estratégicas sobre la protección social contemplen elementos dedicados a la institucionalidad que enmarcará dichas propuestas. Esto permite que el diagnóstico y las propuestas tengan un correlato desde el punto de vista del proceso de implementación, y en especial de la división de tareas entre los actores gubernamentales involucrados, y la normativa en vigor (o que deberá adaptarse), así como de los recursos y los instrumentos de gestión que deberán movilizarse. A su vez, en caso de revisarse o reformarse los marcos normativos estos deberían incorporar las orientaciones principales de tales marcos de política. De no lograrse una convergencia entre marcos normativos y estratégicos se incrementa el riesgo de una implementación ineficaz y/o desarticulada, así como de una mayor fragilidad y volatilidad institucional de las políticas y programas priorizados en tales marcos.

## D. Desafíos del nuevo marco institucional para la protección social

A partir de la redefinición del marco institucional pueden vislumbrarse algunos desafíos prioritarios, tanto a nivel de la rectoría general del sector social, como específicamente con respecto a la política de protección social. Aun cuando el énfasis de este documento busca identificar líneas prioritarias propuestas para el proceso de actualización de la Política de Protección Social, es importante mirar el conjunto de esta nueva institucionalidad social. Una eventual Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social para definir una política de protección social también podría tener en cuenta estos desafíos.

### 1. Rectoría sobre temáticas prioritarias e instancias para ejercerla

Más allá de lo estipulado formalmente en la normativa y los organigramas establecidos, la SEDESOL posee una misión de rectoría general sobre el sector social, así como en varias temáticas sociales prioritarias.

Destacan de manera particular entre los temas prioritarios a cargo de la SEDESOL la definición de la Política de Protección Social; el combate a la pobreza, la desigualdad y la mitigación de la vulnerabilidad social, la construcción de un sistema integrado de protección social, la instauración de una cultura de derechos y rendición de cuentas de lo social, así como la inclusión y derechos de ciertas poblaciones, entre otros.

En cada caso, un desafío es concretar una rectoría efectiva en los foros e instancias formalmente definidos, en especial el Consejo de Protección Social y Mercado Laboral, así como en otras instancias bajo la coordinación técnica de la SEDESOL. A nivel de dicho Consejo y otras instancias centrales la rectoría debería encontrar un asidero político y general, que debería complementarse mediante una rectoría técnica. Para ello se definen formalmente, y a nivel del sector social, varios mecanismos de rectoría a nivel técnico, de gestión, seguimiento, evaluación y generación de análisis y conocimiento.

Por ejemplo, destacan la emisión de la certificación técnica obligatoria de los programas operativos anuales y presupuestos institucionales en colaboración con la Secretaría de Planificación, la emisión de constancias técnicas para la creación de ONG nacionales e internacionales del sector social y la aprobación de convenios con el Estado hondureño de dichas organizaciones, así como el registro de proyectos y las facultades de cancelación de programas mediante la revisión y monitoreo de la ejecución de los Programas Operativos Anuales (POA) de los programas del sector social.

También destaca, a futuro, la función de la Dirección de Regulación Programática que para 2023 debería reunir un catastro de políticas, programas y proyectos del sector de todo el gobierno como base para ejercer una rectoría técnica con base en el análisis de pertinencia y duplicación de acciones (SEDESOL, 2022b).

Por su parte, las funciones de SEDESOL en materia de seguimiento y evaluación actualmente se encuentran depositadas en dos direcciones situadas en cada una de las Subsecretarías (véase el diagrama 1), a saber, la Dirección de Seguimiento y Evaluación en la SRPDPS, y la Dirección de Monitoreo Programático al interior de la SERAPS. A nivel interno también se encuentra la Unidad de Planificación de Evaluación de la Gestión. Un desafío importante en esta materia es construir sobre esta base una división de tareas clara para llevar a cabo las funciones de seguimiento y evaluación de las políticas y programas del sector social en general y en especial de la Política de Protección Social actualizada. Lo anterior debería articularse sobre el fortalecimiento de criterios, indicadores y sistemas de información.

A futuro, la creación de una Ley del Sistema de Protección Social debería afinar esas vinculaciones y relaciones de coordinación y rectoría técnica y de gestión de manera que SEDESOL pueda ejercer en forma óptima la rectoría general del sistema de protección social con foco en su componente no contributivo, en articulación con los diversos componentes y entidades que participen de dicho sistema.

## **2. Coordinación: múltiples retos para ejercer los mandatos renovados de la SEDESOL**

El ejercicio de la rectoría y mandatos de la SEDESOL requiere efectivizar distintos mecanismos y ámbitos de coordinación complementarios. Ese desafío tiene una doble dimensión normativa y organizacional: por un lado, que las instancias de coordinación estén contempladas en la nueva normativa con presencia de los actores requeridos y, que el papel coordinador de la SEDESOL sea claro y explícito; por otro lado, que la práctica de los actores vaya acoplándose a los mandatos formales. El nivel de coordinación (desde la comunicación mutua y el trabajo en red, hasta la integración en la ejecución de políticas) entre los actores también debe definirse en función de los actores involucrados para poder cumplir los objetivos de cada política o programa específico (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015).

### **a) Coordinación horizontal**

Un primer desafío es la coordinación intersectorial dentro del gobierno central, es decir entre la SEDESOL y otros actores gubernamentales del sector social (educación, salud, trabajo, vivienda y otros); así como de otros sectores de política pública (economía, protección civil y gestión del riesgo/desastres, entre otros). Este aspecto es relevante en general para los mandatos relativos al conjunto del Sector Social y,

en especial, para la Política de Protección Social, asegurando en ella que se logre el involucramiento de múltiples actores e instrumentos de política.

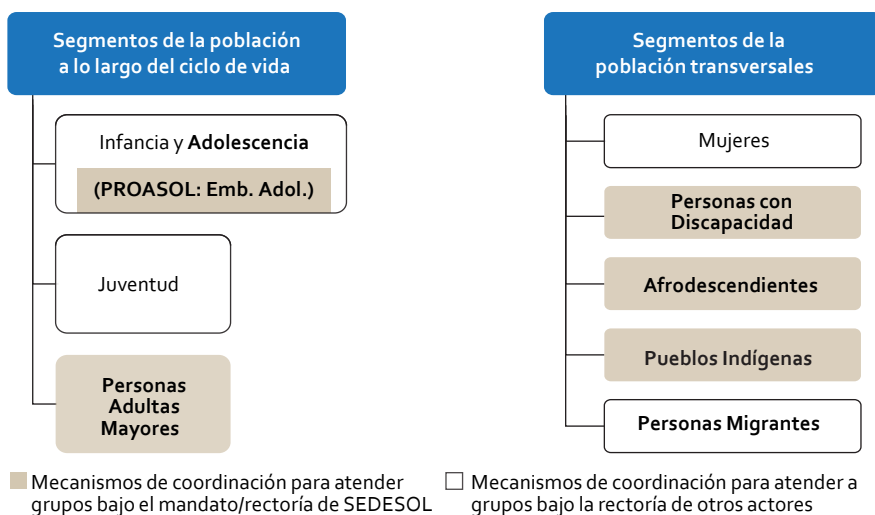
**b) Coordinación vertical**

Para poder implementar políticas, las acciones y servicios deben llegar a su población destinataria en el territorio. Para ello es indispensable contemplar mecanismos efectivos de coordinación vertical en dos sentidos. Por un lado, en el ámbito de competencia de la SEDESOL, de acuerdo a su estructura en el territorio, y su coordinación con otros actores del gobierno central con representación a nivel local. Pero además está la coordinación con los niveles de gobierno locales. El nivel de coordinación podría definirse según los requisitos de los distintos instrumentos de política para alcanzar sus objetivos y la división de tareas y recursos establecida formalmente.

**c) Coordinación para atender a poblaciones específicas**

De la misma manera, dada la diversidad social y las brechas de desigualdad en los distintos ámbitos de bienestar y de derechos sobre los que la SEDESOL posee mandatos y competencias, existe un desafío de coordinación para atender las necesidades específicas de las diversas poblaciones, tanto a lo largo del ciclo de vida como también a nivel transversal (véase el diagrama 4). En ello, una distinción central para abordar este desafío de coordinación es lograr la articulación con aquellos grupos sobre los que SEDESOL posee un mandato de coordinación formal (adultos mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas y afrohondureños) y, por otra parte, aquellos otros grupos que, por sus necesidades y especificidad, requieren acciones particulares desde el punto de vista de las temáticas y ámbitos bajo el mandato de SEDESOL (pobreza, vulnerabilidad social y protección social, entre otros), como en el caso de las personas migrantes.

**Diagrama 4**  
Honduras: algunos segmentos prioritarios de población para las políticas sociales y el nuevo mandato de la SEDESOL<sup>a</sup>



Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> El ente rector en materia de migración es el Instituto Nacional de Migración (INM). SEDESOL no se encarga del tema en su conjunto. Varias otras entidades públicas atienden aspectos particulares del problema, como la Cancillería (repatriaciones y asuntos consulares). La SEDESOL está estructurando algunos programas como el SIAMIR (Sistema de Información sobre el Migrante Retornado) a cargo del ODS. Además, PROASOL ha puesto en marcha el Programa "Retorno con Oportunidades".

La distinción es importante porque los mecanismos y foros de coordinación probablemente serán diferentes y requerirán de parte de la SEDESOL la intervención e interacción con distintos actores gubernamentales, sobre todo, desde el punto de vista de la protección social, más allá de las acciones

que directamente implemente la SEDESOL y las instancias bajo su organigrama. La consideración central radica en asegurar que, en cada uno de los grupos de población sean atendidas sus necesidades y sean desempeñadas las funciones de la protección social, mediante una coordinación efectiva entre los actores claves en cada caso.

Además, dado que el PROASOL contempla como prioritarios varios grupos de población específicos (personas migrantes o adolescentes embarazadas), es clave implementar esfuerzos de coordinación en estos ámbitos en el marco de una política amplia de protección social. Un ejemplo reciente es el Acuerdo Ministerial No. 039-SEDESOL-2022 sobre Transferencias Monetarias, el que define algunos criterios para la actualización de los montos y entregas de transferencias monetarias a sectores vulnerables de la población en coordinación entre PROASOL y SEDESOL (véase el recuadro 2)<sup>21</sup>.

#### Recuadro 2

##### Acuerdo Ministerial No. 039-SEDESOL-2022 de Transferencias Monetarias

El Acuerdo Ministerial No. 039-SEDESOL-2022 establece, en el marco del Programa de Acción Solidaria (PROASOL) la creación de un manual operativo para la entrega de transferencias monetarias a sectores vulnerables de la población. Los grupos elegibles y requisitos para ser beneficiario/a de los bonos de PROASOL se establecen en el Decreto Ejecutivo No. PCM-20-20220 y en el Artículo 8 del Acuerdo. En base a estos criterios, y según lo establecido en el Artículo 9 del Acuerdo, PROASOL generará una base de registro de beneficiarios para que las personas demandantes de las transferencias monetarias puedan inscribirse y ser habilitadas para recibir los bonos. En los Artículos 11 y 16 del Acuerdo, se especifican tres bonos: Bono Esperanza, Bono de Oro y Bono Rosa. El Artículo 11 del Acuerdo define los grupos de intervención y condiciones que deben cumplir los beneficiarios de cada bono: el Bono Esperanza se dirige a personas en situación de discapacidad o deficiencia física y/o psicosocial; el Bono de Oro se dirige a personas mayores en situación de vulnerabilidad; y el Bono Rosa se dirige a personas discriminadas y/o sin acceso a atención médica por presentar enfermedades crónicas o contagiosas. El Artículo 16 del Acuerdo especifica los montos y frecuencia de entrega de las transferencias monetarias: el Bono Esperanza corresponde a un monto de 2.000 lempiras una vez al año, el Bono de Oro corresponde a un monto de 2.000 lempiras una vez al año y el Bono Rosa corresponde a un monto de 5.000 lempiras una vez al año. Según el Artículo 17 del Acuerdo, los montos y frecuencias de las transferencias monetarias podrán ser ajustados por PROASOL mediante resolución en coordinación con la SEDESOL.

Fuente: Acuerdo Ministerial No. 039-SEDESOL-2022, 28 de octubre de 2022, *La Gaceta* Núm. 36,062.

#### d) Coordinación entre componentes contributivo y no contributivo de la protección social

Finalmente, dado el papel rector que posee la SEDESOL en materia de protección social, es clave avanzar en una coordinación adecuada entre las entidades que implementan los componentes e instrumentos contributivos y no contributivos. Dicha coordinación es central para optimizar al máximo el uso de los recursos disponibles para una progresiva ampliación de cobertura, con miras a la universalidad con sostenibilidad financiera. El desafío de coordinación en este ámbito tiene tres dimensiones: la coordinación con los diversos actores a cargo de los componentes no contributivos, muchos de los cuales orbitan en el ámbito directo de la SEDESOL; con aquellos a cargo de componentes contributivos (seguridad social) que involucra actores sectoriales como los ministerios de salud, trabajo y previsión social, entre otros; y, finalmente, la definición de mecanismos y ámbitos de coordinación para que el conjunto de la protección social actúe efectivamente como un sistema.

<sup>21</sup> PROASOL reconoce a once grupos vulnerables al menos: "la niñez vulnerable en edad escolar, las personas en condición de indigencia viviendo en la calle, los migrantes retornados de manera forzada, las personas con discapacidad, los adultos mayores vulnerables, los desplazados y afectados por desastres, riesgos de la naturaleza y/o pandemias, epidemias, etc.; las personas con adicción a cualquier tipo de droga, las personas discriminadas y/o sin acceso a atención médica por adolecer enfermedades de efectos crónicos o contagiosos, los desplazados o víctimas de delitos producto de la violencia, personas discriminadas por pertenecer a la comunidad LGBTIQ+, las minorías étnicas discriminadas por tener raíces de pueblos originarios o afrodescendientes, los defensores de Derechos de Humanos y otros designados por la Política Pública de Protección Social del país", según se constata en el Decreto Ejecutivo Núm. PCM-20-2022, *La Gaceta*, No. 35,999.

### III. Políticas de protección social en países seleccionados de la región: antecedentes para el proceso de actualización de la política de protección social en Honduras

Una revisión de las políticas de protección social en distintos países de la región podría aportar con experiencia comparada a la discusión sobre una actualización de la Política de Protección Social de Honduras y el fortalecimiento de su sistema de protección social.

Las políticas sociales, en general, consisten en estrategias que buscan abordar los problemas sociales a través de la confluencia de diferentes programas o prestaciones (véase el recuadro 3). Por ello, es interesante analizar de qué forma las políticas de protección social en la región están consideradas en documentos guía que contemplen herramientas de gestión y/o planificación de las acciones y consecución de sus objetivos.

La ausencia de un documento explícito no significa que la política de protección social no exista. La política puede ser explícita o implícita, articulada o dispersa, pero siempre, por acción u omisión, hay una política; sólo que en caso implícito su aplicación y evaluación se torna más compleja y menos planificada.

#### Recuadro 3 Definición de política social

**Política social** es un conjunto de programas que tienen un mismo objetivo. Para esto, prioriza determinados problemas sociales y el uso de estrategias en su intervención. De esta manera, una política social comprende programas y proyectos sociales que se enmarcan en ella.

**Programa social** es un conjunto de proyectos que persiguen un mismo fin, no obstante, estos pueden utilizar estrategias distintas de intervención y distintos destinatarios.

**Proyecto social** es la unidad mínima de asignación de recursos que, mediante determinadas actividades y procesos, por ejemplo, de distribución de bienes y servicios, pretende solucionar un problema. Para esto debe cumplir con los siguientes requisitos: definición del problema a resolver, delimitar objetivos de impacto, identificar población objetivo, delimitar la zona o localización de los potenciales destinatarios, y establecer fechas de intervención.

Fuente: E. Cohen y R. Martínez (2003), "Manual Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La revisión regional evidencia que existe una diversidad de políticas de protección social en la región que han sido formuladas en los últimos años, y que son heterogéneas tanto en su contenido y extensión, como en la temporalidad de su elaboración (véase el diagrama 5 y el cuadro 2).

**Diagrama 5**  
Línea de tiempo que muestra el momento de la creación o aprobación de las políticas y leyes de protección social revisadas en países de América Latina seleccionados



Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 2**  
América Latina (11 países): políticas de protección social en América Latina

País	Nombre	Año	Marco normativo	Componentes/ejes
Argentina	Plan Nacional de Protección Social	2017	Resolución 2017-410-APN-MDS.	1. Desarrollo comunitario 2. Acompañamiento familiar
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario	2007	Decreto Supremo N°29.246. Se desarrolla en el marco de la estrategia "Bolivia Digna" del Plan de Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Productiva y Democrática para Vivir Bien (2006-2011).	1. Programas de corto plazo 2. Estrategia de generación de oportunidades y activos sociales 3. Estrategia de desarrollo integral comunitario
Brasil	Política Nacional de Asistencia Social (Política Nacional de Assistência Social o PNAS)	2004	Constitución Federal de 1988. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) - 1993. RESOLUÇÃO N.º 145, DE 15 DE OUTUBRO DE 2004 (DOU 28/10/2004).	1. Protección Social Básica 2. Protección Social Especial 3. Protección Social Especial de Media Complejidad 4. Protección Social Especial de Alta Complejidad
Chile	Sistema "Chile Solidario" Reemplazado por Chile Seguridades y Oportunidades	2002-2013	Ley N° 19.949; Decreto N° 29 (2011); Ley N° 20530; Decreto N° 15 (2013).	1. Acceso preferente a programas de promoción social 2. Subsidios monetarios garantizados 3. Servicios
Colombia	Política Integral de Desarrollo y Protección Social	2010-2014	Se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todos" de 2010-2014.	1. Primera infancia 2. Niñez, adolescencia y juventud 3. Formación de Capital Humano 4. Acceso y calidad en salud: universal y sostenible 5. Promoción de la cultura 6. Deporte y recreación

País	Nombre	Año	Marco normativo	Componentes/ejes
Costa Rica	Política de Inclusión y Protección social	2010	Decreto Ejecutivo 35905.	
El Salvador	Ley de Desarrollo y Protección Social	2014	Decreto N°647.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollo Económico y Social</li> <li>2. Protección Social</li> <li>3. Inclusión Social</li> </ol>
Guatemala	Política de Desarrollo Social y Población	2002	Decreto No. 42-2001.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Materia de salud</li> <li>2. Materia de educación</li> <li>3. Materia de empleo y migración</li> <li>4. Materia de riesgos y desastres</li> <li>5. Materia de comunicación social</li> </ol>
Haití	Política de Nacional de Protección y Promoción Social (Politique nationale de protection et de promotion sociales)	2020	Arreté n°102, 2020, Journal Officiel de la République d'Haïti.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Infancia</li> <li>2. Trabajo, empleo y empleabilidad</li> <li>3. Protección social en materia de salud y protección de las personas mayores y discapacitadas.</li> <li>4. Promoción y protección social reactiva frente a choques</li> </ol>
México	Política Nacional de Desarrollo Social	2004	Ley General de Desarrollo Social (LGDS) (DOF 20-01-2004).	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Superación de la pobreza a través de la educación, salud, alimentación nutritiva, y de la calidad, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación.</li> <li>2. Seguridad social y programas asistenciales.</li> <li>3. Desarrollo Regional</li> <li>4. Infraestructura social básica.</li> <li>5. Fomento del sector social de la economía</li> </ol>
Perú	Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS)	2016	Decreto Supremo N°003-2016-MIDIS.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejorar el desarrollo infantil temprano</li> <li>2. Mejorar el desarrollo físico, cognitivo y socioemocional de niños, niñas y adolescentes</li> <li>3. Mejorar las capacidades para la inclusión económica de jóvenes y adultos</li> <li>4. Mejorar la calidad de vida de los adultos mayores</li> <li>5. Mejorar las condiciones del entorno de la población</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los documentos revisados.

Como muestra el cuadro 2, la revisión realizada también ha mostrado que en algunos casos las políticas de protección social están insertas en planes nacionales de desarrollo y leyes de protección o desarrollo social que contienen elementos de política social, tales como como prioridades, enfoques, metas, población, oferta programática o herramientas de gestión.

Al respecto, los planes de desarrollo de los países suelen tener como horizonte un periodo de tiempo específico, el que muchas veces responde a los ciclos políticos o periodos de gobierno. En muchos casos también son parte del sistema de planificación del país.

Desde la perspectiva de los componentes de los sistemas de protección social, las prestaciones que forman parte de la política social de un país, por definición, son operadas y garantizadas por distintos sectores gubernamentales (sumados a múltiples actores no gubernamentales), a través de un amplio abanico de mecanismos para garantizar ingresos, como los seguros de desempleo o de accidente laboral, los sistemas de pensiones, las becas educativas o los programas de transferencias monetarias, con o sin condicionalidades (CEPAL, 2021). La diversidad de componentes considerados dentro de las políticas de protección social de la región (véase el cuadro 2) da cuenta de lo anterior.

En esta línea, algunas de las matrices de protección social contempladas en las políticas revisadas están integradas por componentes intersectoriales, como el acceso a la salud y educación (algunos incorporan la universalidad) y otras han incorporado componentes de acompañamiento familiar en conjunto con transferencias monetarias. Cabe destacar que la mayoría de los mecanismos para asegurar ingresos están vinculados al enfoque de ciclo de vida, principalmente dirigidos a familias con niñas, niños y adolescentes, y a las personas mayores. Como contrapunto, también fue posible identificar que algunos documentos de políticas de protección social no abordan explícitamente las prestaciones mediante las cuales se lograrán los objetivos planteados.

Cabe destacar que en algunos países (como El Salvador y Chile), no fue posible identificar un documento de política de protección social como tal, sino más bien leyes de creación de sus sistemas de protección social. Si bien estas son menos detalladas en comparación con los documentos de política, también abordan elementos referidos a las prestaciones, mecanismos de gestión y coordinación, así como a la población objetivo.

Algunas políticas tienen su anclaje institucional y normativo mediante una ley de desarrollo social (el caso de México), mientras que otras corresponden a arreglos interinstitucionales derivados de instrumentos de política pública tales como planes, políticas o estrategias nacionales, algunas de estas con herramientas para la articulación intersectorial.

Cabe destacar que, en la revisión de los documentos de política de protección social, no se ha identificado una definición de contenidos mínimos, como tampoco recomendaciones respecto de la periodicidad de actualización de esta herramienta de política pública. Estos son ámbitos que pueden profundizarse analíticamente a futuro en la revisión de estos marcos e incluso, en su diseño.

Con respecto a la definición del objetivo y principios de una política de protección social, también se identificó una amplia diversidad; sin embargo, existen elementos centrales compartidos tales como la reducción de la pobreza y las desigualdades. El cuadro 3 resume las formulaciones de algunos documentos de políticas seleccionados en estos ámbitos.

**Cuadro 3**  
**América Latina (5 países): objetivos y principios explícitos de los documentos de política de protección social**

País	Objetivo	Principios
<b>Guatemala</b>		
Política de Desarrollo Social y Población (2002)	Contribuir al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos más vulnerables de la población.	Igualdad Equidad Libertad Familia Derecho al desarrollo Grupos de especial atención Descentralización
<b>Perú</b>		
Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (2014)	Establecer el marco general de la política de desarrollo e inclusión social para las intervenciones articuladas de las entidades de los tres niveles de gobierno vinculadas al sector, ordenándolas y orientándolas a los resultados prioritarios de desarrollo e inclusión social, reconociendo las competencias y procesos en marcha.	Enfoque del hogar desde una perspectiva de ciclo de vida Gestión por resultados Enfoque territorial
<b>Colombia</b>		
Política de Promoción Social (2018)	Alcanzar la Promoción Social de los hogares en situación de pobreza en Colombia.	

<b>Costa Rica</b>		
Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022 (2019)	Generar un crecimiento económico inclusivo en el ámbito nacional y regional, en armonía con el ambiente, generando empleos de calidad y reduciendo la pobreza y la desigualdad.	Realidad Plurinacionalidad Integridad Flexibilidad
<b>Haití</b>		
Política Nacional de Protección y Promoción Social (2020)	Romper el ciclo intergeneracional de reproducción de la pobreza ofreciendo a los más pobres los medios para asegurar el desarrollo de sus hijos y la igualdad de oportunidades, desde muy pequeños, en los distintos ámbitos de sus vidas. Crear las condiciones para que cada persona pueda desarrollar su capacidad para luchar por su empoderamiento, tener un mejor sustento y ejercer un rol pleno de ciudadano. Crear las condiciones para la igualdad entre las personas, dando la debida importancia a las relaciones de género, zonas de residencia, discapacidades y otras vulnerabilidades sociales.	Universalidad Equidad Equidad entre personas Solidaridad financiera Servicios de calidad Subsidiariedad y participación Coherencia de la política pública Adaptación al contexto Obligación de medios Obligación de resultados

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de documentos de los países.

No es objeto de esta revisión comparada analizar cada uno de los componentes de las diversas políticas de protección social de la región, pues para esto es preciso profundizar en las particularidades de los procesos de construcción de las matrices de protección social de cada país, las que pueden no estar plasmadas o sistematizadas dentro del marco conceptual previamente descrito o en un documento explícito de política. Desde esta perspectiva, se detallan a continuación casos particulares de políticas de protección social, relevando detalles de estructura y procesos que puedan aportar a desafíos similares en el proceso de revisión de la política de protección social de Honduras.

## A. Política de protección social de Chile

La protección social en Chile emerge con un fuerte énfasis en la población más pobre y vulnerable en el país, para luego expandirse a un sistema más amplio en cobertura y prestaciones a partir de un enfoque de derechos. Durante las décadas de 1970 y 1980, los programas sociales se rigieron bajo la lógica de la focalización para la asignación de subsidios y transferencias directas, conforme a la prioridad entregada a los ámbitos de la salud, nutrición materno-infantil y educación básica de los sectores más pobres de la población.

A comienzos de los años noventa se adoptaron medidas tendientes a mejorar la red de prestaciones sociales (salud y educación) e inyectar recursos a los servicios públicos. Al mismo tiempo, comienzan a ser objeto de la política social algunas poblaciones antes invisibilizadas, tales como jóvenes y Pueblos Indígenas. También incrementó el interés por el abordaje de temas transversales como seguridad ciudadana, acceso a la justicia e igualdad de género.

Durante la década de los 2000, se comenzó una serie de innovaciones, principalmente desde el diseño y la gestión de la política social, que lograron ir articulando y expandiendo un conjunto de iniciativas destinadas a la protección frente a riesgos y al aseguramiento de condiciones mínimas a lo largo del ciclo de vida. Entre ellas, el Programa Puente, el sistema Chile Solidario y, posteriormente, el sistema de protección a la infancia Chile Crece Contigo. A continuación, se detallan dichos programas.

En el año 2002, nace el programa Puente, destinado a los ciudadanos en situación de extrema pobreza, como un instrumento a través del cual se vincula la oferta pública existente de protección social mediante tres ejes de acción: oferta proactiva de servicios por parte del Estado, en lugar de esperar a su demanda; trabajo en red y foco en la familia. Su sistema de operación, instalado a nivel comunal,

establecía que fueran los municipios las que ejecutaran directamente el programa, formando redes locales de intervención, convocadas por la municipalidad y compuestas por representantes de todas las instituciones y organizaciones públicas y privadas que prestaban servicios a las familias en situación de extrema pobreza en aquel momento.

De manera paralela se dio inicio al diseño de una estrategia para fortalecer la coordinación de la oferta pública en torno a la protección y promoción social, que se plasmó en el programa Chile Solidario (Ley 19.949, de mayo de 2004), creando una nueva institucionalidad, así como un sistema de información sobre el cual definir criterios homogéneos de focalización y selección de beneficiarios. El programa contaba con cuatro componentes centrales: i) apoyo psicosocial a las familias beneficiarias brindado por el programa Puente; ii) bono de protección a la familia; iii) subsidios monetarios garantizados (asignaciones familiares pre-existentes al Puente y Chile Solidario), y iv) acceso preferente a los programas de promoción, prestaciones laborales y previsión. El programa Puente pasó entonces a constituirse en la entrada al sistema Chile Solidario.

Ambos programas (Puente y Chile Solidario) se coordinaban desde el Ministerio de Planificación, actual Ministerio de Desarrollo Social y Familia, que, a través de una Secretaría Ejecutiva, se encargaba de gestionar los recursos económicos, coordinar la red de instituciones participantes, monitorear los avances y evaluar los resultados. De esta manera comenzó a acumularse la experiencia institucional de trabajo intersectorial, sentando la base para el establecimiento de un modelo de gestión de carácter intersectorial.

En el año 2012, Chile Solidario fue reemplazado por el Sistema Seguridades y Oportunidades (Ley 20.595), el que contempló las siguientes acciones y prestaciones:

- i) Programas de acompañamiento: servicios especializados de apoyo psicosocial que, mediante metodologías socioeducativas específicas, permiten la transición de sus destinatarios hacia otros procesos de integración social.
- ii) El Programa Puente dirigido a familias en situación de pobreza extrema, ejecutado por las municipalidades, y administrado y asistido técnicamente por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).
- iii) El Programa Vínculos orientado al apoyo de personas mayores vulnerables que viven solas, de ejecución municipal con la asistencia técnica del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA).
- iv) El Programa Calle dirigido al trabajo con adultos que se encuentran en situación de calle, ejecutado por municipalidades, Gobernaciones Provinciales y ONG, con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia como el encargado de su administración.
- v) El Programa Abriendo Caminos apoyando a niños y niñas de familias que sufren algún tipo de separación forzosa en razón del cumplimiento de condena de alguno de los integrantes de su familia, ejecutado por organizaciones no gubernamentales y donde el Ministerio de Desarrollo Social y Familia se encarga de su diseño y soporte metodológico. Este programa considera componentes de acompañamiento psicosocial y sociolaboral, y un componente de transferencias monetarias, para complementar los ingresos de las familias de manera transitoria.

Durante el año 2006 comienza el diseño de una política de protección a la primera infancia "Chile Crece Contigo", de carácter comprehensiva, intersectorial y de múltiples componentes, que buscaba asegurar las condiciones de vida y el máximo potencial de desarrollo de niños y niñas desde su gestación hasta que ingresaran al sistema escolar, originalmente, en nivel de prekínder (4 años). En este proceso se integraron dos conceptos relativamente nuevos para la política pública en Chile:

- i) "Prestación garantizada", definida como aquella que el propio Estado se obliga a entregar, con plazos y estándares de calidad determinados, a todos quienes cumplen requisitos, sin limitaciones de otro tipo, en oposición a la lógica de cupos y de listados de prelación

para elegir dentro de quienes cumplen esos mismos requisitos. Son, por tanto, de carácter universal para la población objetivo que se define.

- ii) “Oferta preferente”, que puede ser entendida como el acceso de un subgrupo de la población a un conjunto de servicios de diversa índole, a través de la priorización, cuando se encuentran en igualdad de condiciones con otros grupos de la población no cubiertos por el sistema correspondiente. Un ejemplo es el de dar prioridad de acceso a programas de empleo para personas cuidadoras que —cumpliendo con los requisitos de ingreso a dicho programa—, tienen además niñas o niños.

Chile Crece Contigo centró sus acciones en dos visiones complementarias: organizar la oferta dirigida a los niños, niñas y sus familias en un modelo de gestión sistémico comprehensivo y asegurar que el sistema contuviese aquellas prestaciones diversas e integrales, consideradas como esenciales, destinadas a promover el desarrollo infantil (que era el objetivo de la política pública al momento del diseño), extendiendo o creando una nueva oferta de servicios y beneficios en caso de ser necesarios.

Para aprovechar efectivamente todos los recursos, se realizó un diagnóstico acabado del estado situacional de las políticas y programas ya existentes en la materia, distinguiendo niveles de consolidación de la oferta programática disponible y recogiendo los aprendizajes institucionales para reforzar programas u acciones que muestran mayor eficacia o prometen mayor impacto según el objetivo determinado.

Así, Chile Crece Contigo organizó la oferta e integró prestaciones, según la siguiente clasificación:

- Prestaciones que ya estaban garantizadas y consolidadas en el país, como:
  - Registro civil de los recién nacidos y asignación de un número de identificación nacional único.
  - Red de atención de salud universal, amplia, diversificada y extendida territorialmente, con la provisión de servicios de salud, con directrices nacionales, a cargo del Ministerio de Salud, a través del Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS).
  - Acceso a prestaciones sanitarias con pago diferenciado y gratuito para los grupos más vulnerables.
  - Programas consolidados de cobertura universal, como el Programa Nacional de Inmunizaciones (PNI) y el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC).
- Prestaciones ya existentes, pero de coberturas limitadas (como el derecho a sala cuna y jardín infantil para las familias más vulnerables); prestaciones de desarrollo más incipiente, con acceso limitado o sin estándares claros (como las visitas domiciliarias o los talleres de educación para padres); iniciativas innovadoras, pero de desarrollo y alcance acotado (como algunas iniciativas locales de atención personalizada e integral del nacimiento).
- Prestaciones nuevas en áreas no cubiertas hasta ese momento.

De esta manera, se sentaron las bases de un Sistema de Protección Social Intersectorial que se institucionalizó mediante la Ley 20.379 (2019) creando el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionalizando el Subsistema de Protección Integral a la Infancia, Chile Crece Contigo.

## B. Política de protección social de Haití

La Política Nacional de protección y Promoción Social de Haití (PNPPS), adoptada formalmente en abril de 2020 tras un largo proceso de diseño y consulta nacional bajo la coordinación del Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo (MAST), es un referente importante como esfuerzo para sistematizar, dentro de una política nacional y en un contexto económico, social y político sumamente desafiante, el conjunto de intervenciones y transferencias posibles a lo largo del ciclo de vida. Esto considera varios escenarios de cobertura geográfica y poblacional, así como una priorización según varios niveles de pobreza y carencias,

y de suficiencia de las prestaciones según las capacidades financieras e institucionales al momento de su implementación (République d’Haiti, 2020).

En el centro de su concepción se encuentran las nociones de protección social y promoción social, cada una definida según sus funciones específicas para el bienestar de las personas y el manejo de diversos riesgos. La primera se entiende como el conjunto de intervenciones que buscan proteger a las personas ante las pérdidas ligadas a los accidentes de la vida, facilitar el acceso a servicios sociales básicos y crear condiciones para el trabajo decente, mientras que la segunda reúne acciones para construir o reforzar las capacidades y los medios de vida de la población objetivo, en especial las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad.

La PNPPS se estructura en torno a cuatro ejes estratégicos que responden a las necesidades y características demográficas de la población del país, así como a los considerables vacíos de la protección social, la elevada informalidad y precariedad laboral, y a la dispersión y descoordinación de las políticas y programas previos. Dichos ejes son: i) infancia, ii) trabajo, empleo y empleabilidad, iii) protección social en salud y durante la vejez y iv) protección reactiva a choques en especial desastres. En cada eje destacan, entre otras acciones y servicios, diversas transferencias condicionadas y no condicionadas.

Por ejemplo, para el primer eje, centrado en la infancia, se contemplan transferencias no condicionadas para los hogares priorizados con niños de 0 a 5 años y transferencias condicionadas para los hogares con dependientes escolarizados de 6 a 14 años, así como prestaciones monetarias para garantizar la gratuidad de los servicios de educación preescolar y básica. En el caso del tercer eje, centrado en la protección social en salud y durante la vejez, se contemplan a su vez transferencias no condicionadas por concepto de maternidad, para las personas con discapacidad severa y para las personas adultas mayores priorizadas.

En materia institucional, la PNPPS fue concebida para estar bajo la coordinación del MAST, pero su gobernanza supone la rectoría sobre una arquitectura con varios mecanismos de coordinación horizontal y vertical<sup>22</sup>.

El MAST funge en especial como secretaría de un Comité Interministerial de Promoción y Protección Social que reúne a nivel central a diversos ministerios. También es el nodo central para ese tema ante la oficina del primer ministro, punto focal para la coordinación de la ayuda internacional y para coordinar un Observatorio para el Seguimiento y Evaluación de la PNPPS.

Para el diseño e implementación de acciones específicas, el MAST coordina y copreside a nivel central una Mesa Sectorial de Protección Social y, a nivel subnacional, Mesas Departamentales Sectoriales de Protección Social. Finalmente, el MAST ha establecido un sistema de información (SIMAST) como base para la priorización y registro de los destinatarios, así como para el diseño e implementación de acciones y programas específicos.

## C. Política de protección social del Perú

La Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social fue aprobada como Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” en 2013, y elevada a rango de Política en 2016.

La Política nació como una estrategia que buscaba ser una herramienta de gestión con carácter vinculante en el ciclo de gestión pública, orientada al logro de resultados prioritarios de inclusión social. Se buscaba que el documento se estableciera como un marco para organizar las intervenciones en torno a resultados y metas comunes.

De esta forma, se pretendía contribuir a que las políticas y programas sociales de los diferentes sectores y niveles de gobierno actuaran de manera coordinada y articulada, de acuerdo con sus respectivas competencias, para cerrar las brechas de acceso a servicios públicos universales de calidad y a las oportunidades que abre el crecimiento económico (MIDIS, 2014).

<sup>22</sup> En el anexo A se puede consultar el organigrama del marco institucional de la PNPPS de Haití, adoptada en 2020.

La Política incorpora el enfoque de ciclo de vida, priorizando cinco ejes estratégicos:

- i) Nutrición Infantil
- ii) Desarrollo Infantil Temprano
- iii) Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia
- iv) Inclusión Económica
- v) Protección del Adulto Mayor.

La Política se enfoca en el hogar como la unidad de diseño, análisis y atención, fundamentándose en que los efectos de las intervenciones de política pública tienen mayor impacto en tanto incorporan las características y particularidades del hogar en su diseño e implementación, considerando a su vez como un requisito fundamental que las relaciones sociales que se establecen entre los integrantes del hogar sean de respeto de los derechos de todas y todos. El enfoque responde a la necesidad de generar modelos flexibles y adaptables que permitan elevar la calidad de vida y reducir las condiciones de riesgo que enfrentan los hogares en un contexto cambiante. Bajo este enfoque de política, el Estado genera condiciones para que los hogares como conjunto mejoren su situación actual y futura, y puedan así enfrentar las necesidades del ciclo vital de sus integrantes a través de la combinación de medidas.

La Política además apunta al logro de resultados, por lo que incorpora la gestión por resultados a través de siete criterios vinculados: i) formulación de objetivos (modelos lógicos), ii) identificación de indicadores de desempeño asociados al modelo causal, iii) priorización de metas, iv) seguimiento de resultados, v) reajuste y reporte de resultados, vi) evaluación y vii) uso de información de desempeño en la gestión.

La política aborda la relevancia de que la provisión efectiva de bienes y servicios hacia la población se realice en el territorio, a un nivel progresivamente descentralizado, por lo que reconoce el rol de los gobiernos regionales y locales para la implementación de la Política y, en consecuencia, la obtención de los resultados esperados. La Política busca materializar este enfoque territorial en distintas instancias de articulación intergubernamental.

La revisión más detallada de las políticas de protección social de Chile, Haití y Perú busca relevar algunas características de los procesos y de los documentos que pueden ser tomadas en cuenta para el proceso de actualización de la política de Honduras:

- i) Definen claramente los componentes o ejes estratégicos de la política de protección social, o bien los subsistemas que conforman el sistema de protección social.
- ii) Buscan alcanzar la universalidad como horizonte, pero a la vez los procesos muestran ejercicios de priorización estratégica a la luz de las realidades y de los diagnósticos de partida.
- iii) Plantean la importancia y la necesidad de contar con información clara y precisa que delinea metas y estandariza definiciones, criterios y/o procesos.
- iv) Conforman una institucionalidad social para su implementación específica, con mecanismos de coordinación y rectoría, e incluyen de manera explícita instrumentos de gestión, monitoreo y evaluación u operación de la política.
- v) Incorporan, en algunos casos, como el de Chile, un fuerte énfasis de coordinación en el territorio de la oferta pública existente a través de programas eje que permiten articular el acceso a la oferta social existente para las poblaciones priorizadas.

Finalmente, cabe destacar que los tres casos revisados con mayor detalle incorporan el ciclo de vida como enfoque y como estrategia de priorización: al menos uno de sus componentes está dirigido a la atención de familias con niñas y niños en primera infancia.



## IV. Reflexiones para el fortalecimiento del sistema de protección social en Honduras

El diagnóstico presentado en este documento, elaborado sobre la base de indicadores socioeconómicos seleccionados de Honduras y realizado a nivel comparado con otros países de América Latina, muestra los altos niveles de desprotección social de la población que prevalecen en el país. Estos son superiores a los que se observan en promedio en la región y se dan en un contexto de una marcada vulnerabilidad socioeconómica y tendencias de pobreza y desigualdad al alza, en parte por el impacto importante de la pandemia de COVID-19 y sus secuelas.

Además de los altos niveles de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad en el país, de la sobrerrepresentación de la pobreza infantil y de los múltiples riesgos que enfrenta la población hondureña, particularmente en un contexto de crisis climática y frecuencia al alza de desastres, se identifican brechas importantes de acceso y suficiencia en protección social en términos de las prestaciones existentes. En particular, resalta la situación de especial vulnerabilidad que afecta a familias con niñas, niños y adolescentes, así como la ausencia de una política especialmente dirigida a proveer de una pensión no contributiva en la vejez y para las personas con discapacidad, así como de políticas integrales de cuidado.

Algunos de sus datos principales muestran que, antes de la pandemia, en 2019, 52,2% de la población estaba en situación de pobreza, más de 20 puntos porcentuales que el promedio para América Latina (30,5%). Asimismo, 62,8% de las niñas y niños estaban en situación de pobreza, y la incidencia de la pobreza en personas mayores de 65 años casi triplicaba la incidencia a nivel regional (47,4% frente a 16,6% en el promedio de América Latina) (véanse los gráficos 2 y 3). La desigualdad de ingresos es también superior a la del promedio regional y la población se ve afectada por una serie de riesgos de magnitud considerable y que incluyen, entre otros, los desastres asociados a los fenómenos climatológicos, las tendencias migratorias y la violencia en sus diversas formas.

El mercado de trabajo muestra altos niveles de informalidad, importantes brechas de género y una proporción elevada de la población que carece de ingresos laborales suficientes para situarse por sobre el umbral de la pobreza, y también carece de oportunidades para la inclusión laboral en condiciones de trabajo decente. A ello se suma la carencia de mecanismos de protección social en situaciones de desempleo.

En cuanto a cobertura y acceso a protección social, solo un 26,6% de la población estaba cubierta por al menos una prestación de la protección social según la OIT alrededor de 2020 y 72% de los hogares con niñas, niños y adolescentes carecía de acceso a la protección social por alguna vía en 2018, incidencia sustantivamente superior al promedio regional (33%). En 2021, como se mencionó, se estimaba que apenas el 19,9% de la población económicamente activa cotizaba al sistema de pensiones y 20,6% de las personas de 65 años o más tenían acceso a una pensión de vejez (los promedios regionales para estas cifras son 45,7% y 86,3%, respectivamente). Honduras es uno de los cinco países en la región que carece de una pensión de índole no contributiva de vejez y por discapacidad (Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2023).

Honduras posee una política de protección social aprobada en 2012 que buscaba generar, gradual y progresivamente, condiciones sociales que permitieran alcanzar el “bienestar personal y colectivo, así como potenciar las habilidades y capacidades para el ejercicio pleno de los derechos de las personas en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad, exclusión y riesgo social, a fin de crear y ampliar sus oportunidades de generación de bienestar y riqueza familiar y colectiva logrando su inclusión activa en la sociedad” (SEDIS, 2012, pág. 5). Dicha política fue elaborada tomando como anclaje conceptual para su desarrollo un enfoque de derechos, de género, y de ciclo de vida, identificando 35 poblaciones prioritarias para su intervención. Los ámbitos que no están cubiertos en la política son las prestaciones estratégicas a ser impulsadas para la implementación de los ejes identificados y su correspondencia con las poblaciones priorizadas, reduciendo el potencial para alinear acciones concretas a estos objetivos.

Bajo el actual contexto de una cascada de crisis (CEPAL, 2022a) y de diferentes desafíos identificados en términos de las brechas del sistema de protección social y de los ámbitos no desarrollados en la actual Política de Protección Social, urge avanzar hacia la edificación de un sistema de protección social universal, integral, sostenible y resiliente en el país, adoptando un proceso de discusión en ciernes sobre la actualización de dicha política como una oportunidad ir en esa dirección.

De esta forma, el sistema de protección social puede ser visto como un hito hacia la construcción gradual, progresiva y sostenida de un Estado de bienestar en el país que pueda llegar a garantizar, en el mediano plazo, el acceso universal a servicios sociales de salud, educación, vivienda y servicios básicos de calidad. Además, se pueden complementar con mecanismos efectivos de protección de los ingresos y frente a los diversos riesgos para las personas, tanto de quienes están aseguradas por la vía de los sistemas contributivos, como de quienes reciben prestaciones no contributivas. Si bien se trata de un proceso de largo aliento, se pueden identificar etapas de construcción clave en el proceso de fortalecimiento de los sistemas de protección social de otros países de la región, conforme a los niveles diferenciados de desarrollo de sus regímenes (Holz y Robles, 2023).

## **A. Recomendaciones para el fortalecimiento del sistema de protección social: hacia un sistema universal, integral, sostenible y resiliente**

Más allá de lo enunciado originalmente en la Política de Protección Social, el diagnóstico refleja la ausencia de una lógica sistémica en las políticas de protección social existentes. Actualmente, se está iniciando la implementación de diversas iniciativas en materia de política social que se orientan a través de la creación de entidades implementadoras, Red Solidaria y PROASOL, a priorizar la intervención en un conjunto de poblaciones especialmente vulnerables, como consta en el Acuerdo Ministerial No. 039-SEDESOL-2022 en el marco del Programa de Acción Solidaria (PROASOL). Como parte de las acciones de PROASOL, se está iniciando la implementación de tres prestaciones monetarias, de periodicidad anual, enfocadas en las poblaciones de personas mayores, personas con discapacidad y personas que padecen discriminación y/o enfermedades crónicas o contagiosas. Asimismo, PROASOL atiende al migrante retornado mediante el Programa Retorno con Oportunidades. Ello se complementa con el Sistema de Información sobre la Migración de Retorno (SIAMIR) a cargo del Observatorio de Desarrollo Social (ODS) de la SEDESOL. Por otra parte, la Red Solidaria se enfoca en la población en pobreza y pobreza extrema y proyecta llevar a cabo un conjunto de intervenciones a nivel local para el fortalecimiento de las capacidades humanas con

un enfoque integral. Asimismo, se contempla el diseño de estrategias pertinentes que sean coordinadas desde SEDESOL para el logro de una protección social resiliente frente a crisis y desastres.

Partiendo desde una concepción universal, integral, resiliente y sostenible de las políticas y sistemas de protección social, será importante estructurar nuevos ejes de la Política de Protección Social conforme a las funciones de los sistemas de protección social: garantizar niveles adecuados de ingreso y bienestar, fomentar el desarrollo de capacidades humanas, asegurar el acceso a servicios sociales de calidad y promover la inclusión laboral y la protección social frente a desastres.

Con respecto al primer eje de protección social de ingresos, se propone definirla como una función central del sistema de protección social, conforme a un enfoque de derechos, para avanzar hacia la erradicación de la pobreza, el logro de mayores niveles de igualdad y para sentar las bases para el desarrollo de las capacidades humanas desde la primera infancia. Se sugiere, asimismo, mantener la mención a una atención prioritaria hacia los grupos poblacionales en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad, exclusión y riesgo social, y señalar los vínculos que deben establecerse entre el componente de prestaciones no contributivas y prestaciones contributivas de la seguridad social. Para la implementación de este eje se sugiere la priorización de prestaciones estratégicas que hoy cuentan con escasa o nula cobertura en el país y que se estructuren conforme un enfoque de ciclo de vida y de garantías en seguridad social. Entre estas se incluyen: i) una prestación monetaria regular dirigida a niñas, niños y adolescentes, articulada durante la primera infancia a un paquete de prestaciones priorizadas para su desarrollo integral, y en las siguientes etapas, a su inclusión educativa y acceso a servicios de salud; ii) un programa de atención especial a la inseguridad alimentaria, a través de prestaciones en especie por medio de un esquema de alimentación escolar o de una canasta básica alimentaria entregada por otra vía, y iii) un sistema de pensión no contributivo para personas mayores y personas con discapacidad. En particular, se considera clave generar un programa de transferencias monetarias como eje principal a través del que se pueda articular la atención a poblaciones priorizadas y brindar acceso a la oferta pública de servicios sociales, junto con la creación de un sistema de pensiones no contributivo, actualmente inexistente en el país.

El segundo eje de desarrollo de capacidades humanas y acceso a servicios sociales debe definirse como un componente fundamental para el acceso a oportunidades y el logro de mayores niveles de desarrollo social inclusivo e igualdad en el país. Este comprende el conjunto de instrumentos y mecanismos que vinculan a las personas con la oferta de servicios sociales existentes en el país, en los ámbitos de salud, educación, seguridad alimentaria y nutrición, cuidados, vivienda y servicios básicos. En este sentido, se sugiere avanzar en una estrategia que combine un acceso priorizado a servicios y su expansión en los territorios. En particular, es clave en este punto la articulación del diseño e implementación de un sistema de protección social conforme a un enfoque territorial que permita interconectar las prestaciones del sistema a nivel subnacional bajo una lógica de acceso descentralizado, esfuerzo en el que estrategias de acompañamientos (o apoyos) familiares permitirían vincular a las y los ciudadanos con el conjunto de la oferta social, incluyendo los servicios sociales y las transferencias monetarias y en especie disponibles, reconociendo que el abordaje de la pobreza y la vulnerabilidad requieren acciones multidimensionales, integrales e integradas.

Con respecto al tercer eje de inclusión laboral, se sugiere mantener la mención a la relevancia de políticas que promuevan la generación de ingresos y autosostenibilidad, con miras al empleo productivo y de calidad, y el trabajo decente. Para ello, pueden mencionarse prestaciones estratégicas a desarrollar o fortalecer que se encuentren en la oferta existente para la inclusión laboral de las poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad. En esta línea, se sugiere brindar especial atención a la situación de las y los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidad.

Por último, para el cuarto eje de protección social frente a desastres, es necesario definir el rol del sistema de protección social con una mirada transformadora y resiliente, propendiendo a su articulación con el sistema de gestión de riesgo frente a desastres y los demás sectores involucrados en el contexto de emergencia. Entre los posibles roles del sistema de protección social se encuentran identificar a la

población afectada, gestionar los servicios de albergue, entregar transferencias monetarias y en especie, y proporcionar transporte a los grupos vulnerables, entre otros. La entrega de prestaciones frente a la ocurrencia de un desastre puede ser a partir de: i) un programa que incluya entre una de sus funciones el accionar frente a desastres, y, por ejemplo, anticipa el calendario de pagos, aumenta los montos o expanda la cobertura, o bien ii) un programa específico de disposiciones transitorias que se acciona únicamente en el caso de un desastre. En cualquiera de estos casos, es esencial vincular las políticas de respuesta ante desastres con las medidas de protección de ingresos.

Estos cuatro ejes estructurales y sus componentes representan parte de la estrategia para abordar los objetivos de: i) ampliación progresiva de la cobertura de las prestaciones que busquen cumplir con las funciones de la protección social hacia la universalización del acceso, dados los altos niveles de vulnerabilidad, desigualdad e informalidad en el país; ii) ampliación de la calidad o niveles (montos) de las prestaciones para garantizar niveles adecuados de ingresos, especialmente ante contextos de crisis y desastres, y iii) sostenibilidad financiera para el logro de estas funciones.

El proceso de actualización de la Política de Protección Social, y más ampliamente, la reconfiguración del sistema de protección social en Honduras supone el esbozo de una lógica de transición y, por tanto, de expansión en el mediano plazo de sus componentes. Esto debe ser realizado sobre la base de diagnósticos pertinentes y la identificación de las brechas a ser cubiertas, los objetivos y las funciones a ser impulsados, y los sujetos y prestaciones prioritarias a ser cubiertos. El diseño de una ruta de priorización y expansión de la cobertura de prestaciones en el marco de la Política de Protección Social puede realizarse contrastando la realidad actual con una matriz teórica de protección social y con estrecha atención a la realidad nacional (Robles y Holz, 2023) (véase el Anexo B).

En suma, la propuesta de Política de Protección Social a desarrollar podrá articular acciones y programas previos, otros recientemente introducidos y nuevos componentes o acciones para cumplir las funciones y objetivos planteados, considerando además una secuencia de expansión y financiamiento que sea sostenible. Ello requiere incorporar la necesaria consideración de los plazos que serán requeridos para la implementación de las acciones definidas por la política. Se propone planificar un horizonte inicial de una década para pensar las diversas acciones que deberán ser implementadas, con un horizonte más estrecho para aquellas medidas que podrían ser priorizadas e implementadas bajo la actual administración. Las consideraciones de sostenibilidad financiera vinculadas a la planificación que se adopte serán cruciales y se recomienda que sean incorporadas desde la fase inicial de este proceso.

## **B. Recomendaciones para el fortalecimiento de la institucionalidad y la actualización de la Política de Protección Social**

La nueva institucionalidad social de Honduras, ya definida en buena medida con funciones de rectoría delegadas en la Secretaría de Desarrollo Social, también será la base para construir la gobernanza requerida para el proceso de actualización de la Política de Protección Social. Al respecto, los ejemplos de otros países de la región ofrecen una orientación y antecedente relevante para definir un esquema de gobernanza adaptado al contexto de Honduras, a su actual marco institucional y, eventualmente, generando instrumentos legislativos específicos que culminen su institucionalización. Dicho esquema deberá responder a los desafíos propios de la construcción de un sistema de protección social que a largo plazo apunte a la integralidad, la universalidad y la resiliencia con sostenibilidad. En especial, en la órbita de la SEDESOL se encuentra un conjunto amplio de políticas y programas que por su naturaleza y objetivos pertenecen al componente no contributivo de la protección social, mientras que numerosas otras políticas y programas del sector social, en buena medida preexistentes e implementados por otros ministerios, pertenecen al componente contributivo de la protección social. Por tanto, la rectoría del conjunto del sistema requiere la definición de mecanismos efectivos de coordinación y financiamiento de todos los componentes.

Un sistema de protección social no descansa solamente en la expansión y financiamiento de prestaciones de índole no contributivo. Por una parte, el fortalecimiento del componente contributivo, de cuidados y de regulación del mercado laboral, así como la ampliación de la cobertura de los servicios sociales y básicos es fundamental. También lo es el avanzar en la creciente articulación entre el componente contributivo y no contributivo de la protección social, para lograr crecientes coberturas de pensiones y salud, entre otras prestaciones clave. Ello debe, a su vez, estar alineado a una estrategia de reducción de la informalidad y promoción de la inclusión laboral en condiciones de trabajo decente. Los altos niveles de informalidad condicionan el acceso a las prestaciones de la protección social contributiva y, con ello, reducen su potencial y la sostenibilidad financiera, y del sistema de protección social en su conjunto, para brindar protección efectiva frente a los riesgos. Por otra parte, es importante avanzar en articulaciones desde la institucionalidad social con aquellos procesos que puedan estar en curso para expandir la cobertura e incrementar la calidad del sector salud y educación.

Asimismo, para avanzar en los mecanismos de articulación vertical y horizontal de la oferta social disponible, es importante diseñar este proceso considerando la institucionalidad recientemente creada, así como otros procesos de redefinición en curso. De esta forma, la definición y el alcance de los nuevos objetivos de la protección social estarán asentados sobre una clara división del trabajo entre los actores institucionales, definidos en esa nueva institucionalidad social. Es importante el establecimiento de mecanismos para concretar los mandatos y rectoría de la SEDESOL en general, dentro del sector social y, en especial en la nueva política de protección social. En este sentido, es importante que la SEDESOL mantenga una doble función de rectoría y coordinación de alto nivel con los ministerios y demás entidades que participen de la política, y a la vez a nivel técnico desde instancias especializadas. Esto supone traducir el mandato de rectoría de dicha secretaría sobre la protección social no contributiva en instancias concretas de coordinación y liderazgo técnico que le permitan conducir esta política sin ser al mismo tiempo una entidad implementadora de programas y proyectos concretos. En este contexto, se deben cumplir de manera central cinco funciones clave: i) el diseño, expansión y financiamiento de la política; ii) el seguimiento, monitoreo y evaluación de la política y sus programas; iii) la sistematización, resguardo y análisis de la información social y programática; iv) la articulación entre componentes contributivos y no contributivos, y v) la inclusión y el aseguramiento del bienestar de grupos específicos de población.

Siempre como parte de la dimensión de institucionalidad social, es fundamental avanzar hacia la construcción de una matriz de protección social, con información actualizada respecto de los niveles de cobertura, brechas de acceso y suficiencia, y oferta programática vigente y planificada en los años siguientes, para su consideración en el diseño de la política. Ello pasa también por asignar un lugar preponderante a los sistemas de monitoreo y evaluación y a la construcción de instrumentos como los registros de hogares de potenciales destinatarios de la oferta en protección social. En este último caso será relevante plantear instrumentos homologados de recopilación de información entre las distintas instancias que participen en su construcción, de modo que dichos instrumentos sean articulables, interoperables y permitan la generación de un sistema de información sobre potenciales destinatarios de la política social.

La Política de Protección Social vigente en el país muestra que hay varios elementos que podrían ser conservados en una política actualizada, incluido su énfasis en un enfoque de derechos y en la interseccionalidad de los enfoques de género, de ciclo de vida, territorial, étnico-racial y de discapacidad. Asimismo, es posible aprovechar el proceso de su discusión en una doble perspectiva: i) para identificar claramente, por un lado, prestaciones estratégicas que pueden ser implementadas bajo la actual administración, lo que requerirá un proceso de identificación de metas de cobertura y niveles de suficiencia posibles, y por otro lado, aquellas que deben ser diseñadas e implementadas en el mediano plazo desde la óptica de un sistema universal, integral, resiliente y sostenible de protección social y, ii) los elementos y desafíos institucionales que deberían ser abordados para su ratificación y posterior implementación, incluyendo, entre otros, aspectos vinculados con la coordinación interinstitucional, los sistemas de información social y la autoridad social para la operación del sistema que han sido previamente mencionados (véanse los diagramas 4 y 5).

Como parte de este proceso, se sugiere partir por la identificación de los aprendizajes y desafíos que deja la pandemia de COVID-19 y la ocurrencia reciente de desastres, particularmente en las respuestas en materia de protección social implementadas de manera prioritaria y urgente en el país, de manera que estos aprendizajes permitan identificar a su vez mecanismos prioritarios a ser considerados en la oferta.

En particular, es clave avanzar en la identificación de aquellas prestaciones que permitirán cubrir las diversas funciones del sistema de protección social, incluyendo la garantía de niveles adecuados de ingresos, la protección social frente a riesgos a lo largo del ciclo de vida, el acceso a servicios sociales y a la inclusión laboral, con un enfoque centrado en la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades y el abordaje de la vulnerabilidad. Ello considerando también atender a las determinantes organizacionales e instrumentos de gestión requeridos para la implementación efectiva de estas prestaciones, como aspecto fundamental en este proceso.

Finalmente, en el proceso de discusión y actualización de la Política de Protección Social y de manera congruente con un enfoque de derechos, es preciso asegurar el cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación, participación social, transparencia y rendición de cuentas y progresividad, de manera de arribar a los necesarios consensos sociales que permitan sostener un nuevo pacto social acompañado de un contrato fiscal, para el fortalecimiento de la protección social en el país y el avance hacia el pleno ejercicio de los derechos sociales de sus habitantes. La incorporación transversal de los principios de igualdad y no discriminación es central para potenciar el papel del nuevo sistema de protección social no solamente para atender necesidades y garantizar los derechos que se asocian a estas, sino para cerrar las considerables brechas de desigualdad que subsisten en los ámbitos de derechos y bienestar expuestos en este documento.

Lo anterior requiere la definición de una estrategia de toma de decisiones secuenciales que impliquen cambios que lleven a la adopción, consolidación y eventual institucionalización de dicho sistema. En ese sentido, la definición de un marco legal específico puede ser un paso inicial que instaura el nuevo sistema o, por el contrario, coronar un proceso previo de definición y diseño de dicho sistema. En ambos casos, la priorización de la dimensión institucional es esencial para garantizar la coherencia y sostenibilidad financiera y política de dicho sistema. Asimismo, el proceso de rediseño de la institucionalidad social en Honduras puede ofrecer una oportunidad para seguir avanzando en el proceso de fortalecimiento del sistema de protección social en el país, incorporando los avances y prestaciones en el proceso actual de implementación, e identificando los siguientes pasos para la consolidación de este sistema desde una perspectiva de universalidad, integralidad, sostenibilidad y resiliencia.

## Bibliografía

- ACNUR (2023), "La respuesta de ACNUR para personas retornadas en Honduras", Disponible [en línea] <https://data.unhcr.org/en/documents/details/99440>.
- AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) (2018), Proyecto Ciudadanía activa de las mujeres para fortalecer la democracia en Honduras. "Programa Bono Vida Mejor una valoración sobre sus alcances, desde la perspectiva de los derechos de las mujeres". Disponible [en línea] <http://cespad.org.hn/wp-content/uploads/2018/06/Bono-Vida-Mejor-VERSION-4-WEB.pdf>.
- Arenas de Mesa, A. (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A., C. Robles y J. Vila (2023) "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", CEPAL (en prensa), Serie Políticas Sociales, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), *Evaluación de los efectos e impactos de la tormenta tropical Eta y el huracán Iota en Honduras*. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/evaluacion-de-los-efectos-e-impactos-de-la-tormenta-tropical-eta-y-el-huracan-iota-en-honduras>.
- Briggs, A. (1961), "The welfare state in historical perspective", *European Journal of Sociology* 2: 221-258.
- CAF (2014), *Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe*. Caracas: CAF.
- Cecchini, S., R. Holz y C. Robles (2021), "Los sistemas de protección social ante desastres", en *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/157), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S., R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.) (2021), *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/157), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y otros (2015), "Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social" en Cecchini y otros (eds.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), "Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos", (LC/G.2488-P), Santiago.

- Cohen, E. y R. Martínez (2003), "Manual Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] [https://dds.cepal.org/redesoc/archivos\\_recursos/242/Manual\\_dds\\_200408.pdf](https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/242/Manual_dds_200408.pdf).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago. *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022*
- \_\_\_\_\_ (2022b), *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe* (LC/CRPD.4/3), Santiago, 2022c.
- \_\_\_\_\_ (2022c) "Diagnóstico del sistema de protección social en Honduras: desafíos y oportunidades desde la perspectiva del bienestar", Informe técnico No. 1 para la Secretaría de Desarrollo Social de Honduras (mimeo).
- \_\_\_\_\_ (2022d), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2021a), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2021b), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2021c), *Observatorio Demográfico, 2020* (LC/PUB.2020/20-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago, 2020.
- \_\_\_\_\_ (2019a), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2019b), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Eslabones de la desigualdad Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*, LC/G.2539, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago
- CEPAL/FAO/PMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Programa Mundial de Alimentos) (2022), "Hacia una seguridad alimentaria y nutricional sostenible en América Latina y el Caribe en respuesta a la crisis alimentaria mundial", diciembre 2022.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2019), *Situación de los derechos humanos en Honduras, 2019*.
- CIPPDV (Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas Internamente por la Violencia) (2019), "Estudio de caracterización del desplazamiento interno por violencia en Honduras 2004-2018". Disponible [en línea] <https://data.unhcr.org/es/documents/download/73689#:~:text=Los%20resultados%20de%20este%20informe,sin%20recibir%20asistencia%20y%20protecci%C3%B3n>.
- Cunill-Grau, N., F. Repetto y C. Bronzo (2015), "Coordinación pro integralidad de las instituciones de protección social", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, S. Cecchini y otros (eds.), *Libros de la CEPAL*, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FAO/FIDA/OPS/WFP/UNICEF (2023), *Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional - América Latina y el Caribe 2022: hacia una mejor asequibilidad de las dietas saludables*. Santiago de Chile. <https://doi.org/10.4060/cc3859es>.
- Holz, R. y C. Robles (2023), "El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", *Serie de Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- Huepe, M., A. Palma y D. Trucco (2022), "Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe", serie Políticas Sociales, N° 243 (LC/TS.2022/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Instituto Nacional de Estadísticas/ Secretaría de Salud de Honduras (2021), *Encuesta Nacional de Demografía y Salud (Endesa MICS) Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados. Honduras 2019*. Tegucigalpa.
- INE (2021), "Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples", LXXII Encuesta de Hogares.
- INM (Instituto Nacional de Migración) (2022), "*Flujo migratorio irregular*". Disponible [en línea] <http://inm.gob.hn/estadisticas.html>.

- IPC-IG/UNICEF (2020), "Revisión de las políticas nacionales de maternidad y paternidad y apoyo a la lactancia en el lugar de trabajo en América Latina y el Caribe", Joint Publications/23.
- Kaztman, R. y C. Filgueira (1999), "Notas sobre el marco conceptual" en R. Kaztman (coord.), *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Montevideo, 1999.
- Maldonado Valera, C., J. Martínez Pizarro y R. Martínez (2018), "Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documentos de Proyectos* (LC/T.S.2018/62), Santiago, CEPAL, agosto.
- Martínez, R. y C. Maldonado (2019), "Institucionalidad y desarrollo social", *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), R. Martínez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez Franzoni, J. (2013), "Protección social para la infancia en El Salvador, Guatemala y Honduras. Avances y desafíos". CEPAL/UNICEF, Santiago.
- MDSF/BM (Ministerio de Desarrollo Social y Familia/Banco Mundial) (2018), "A diez años de Chile Crece Contigo. Claves y aprendizajes para la construcción de sistemas comprehensivos de apoyo al desarrollo infantil".
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022. La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- \_\_\_\_\_(2012), Recomendación 202 (2012) sobre Pisos de Protección Social. <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO>.
- \_\_\_\_\_(s/ref), "Hechos concretos sobre la seguridad social", [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_067592.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf).
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2022), "Tendencias Recientes de la Migración en las Américas". OIM, Buenos Aires y San José.
- \_\_\_\_\_(2020), "Perfil migratorio de Honduras 2019". Disponible [en línea] [https://publications.iom.int/system/files/pdf/mp\\_honduras-2019-es.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/mp_honduras-2019-es.pdf).
- Palma, A. (2022), "El ciclo de las políticas públicas: conversando el qué y el cómo". Mimeo.
- Pavón L. y A. Estrada. (2018), "Caracterización del sistema de salud de Honduras", *Revista Médica Hondureña* Vol. 86, Nos. 1 y 2, 2018.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2022), "IDH Honduras". Disponible [en línea] <https://readymag.com/u2218266494/idh-hn/>.
- República de Honduras, Congreso Nacional, Tegucigalpa, M.D.C., (2022) Decreto Ejecutivo. PCM-20-2022 que establece el PROASOL. Disponible [en línea] <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/PCM-20-2022.pdf>.
- \_\_\_\_\_(2022) Decreto Ejecutivo PCM-08-2022 que crea la Red Solidaria, Disponible [en línea] <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/PCM-08-2022.pdf>.
- \_\_\_\_\_(2018) Decreto Ejecutivo PCM-009-2018, Disponible [en línea] <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/PCM-009-2018.pdf>.
- \_\_\_\_\_(2015) Decreto Legislativo 56-2015. Ley marco del sistema de protección social. Disponible [en línea] [https://www.ccichonduras.org/website/Descargas/LEYES/LEYES\\_DE\\_SEGURIDAD\\_SOCIAL/Ley\\_Marco\\_del\\_Sistema\\_de\\_Proteccion\\_Social.pdf](https://www.ccichonduras.org/website/Descargas/LEYES/LEYES_DE_SEGURIDAD_SOCIAL/Ley_Marco_del_Sistema_de_Proteccion_Social.pdf).
- \_\_\_\_\_(2013) Decreto legislativo N° 231-2013. Ley de fomento y protección de la lactancia materna. Disponible [en línea] <http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Ley%20de%20Fomento%20y%20Protección%20a%20la%20Lactancia%20Materna%20%285%2C9mb%29.pdf>.
- \_\_\_\_\_(2012). Ley fundamental de Educación. Decreto Legislativo N.º 262-2011. Disponible [en línea] [https://www.se.gob.hn/media/files/leyes/Ley\\_Fundamental\\_de\\_Educacion.pdf](https://www.se.gob.hn/media/files/leyes/Ley_Fundamental_de_Educacion.pdf).
- \_\_\_\_\_(1968) Decreto legislativo N° 126-67. Ley de servicio civil. Disponible [en línea] <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/leyes/LEY%20DEL%20SERVICIO%20CIVIL.pdf>.
- \_\_\_\_\_(1959) Decreto legislativo N° 189-59. Código del trabajo. Disponible [en línea] [https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/codigo\\_de\\_trabajo.pdf](https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/codigo_de_trabajo.pdf).
- République d'Haïti (2020), "Politique nationale de protection et de promotion sociales", Ministère de Affaires Sociales et du Travail, Port-au-Prince.
- Robles, C. (2011), "El sistema de protección social de Chile: Una mirada desde la igualdad" (LC/W.428), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

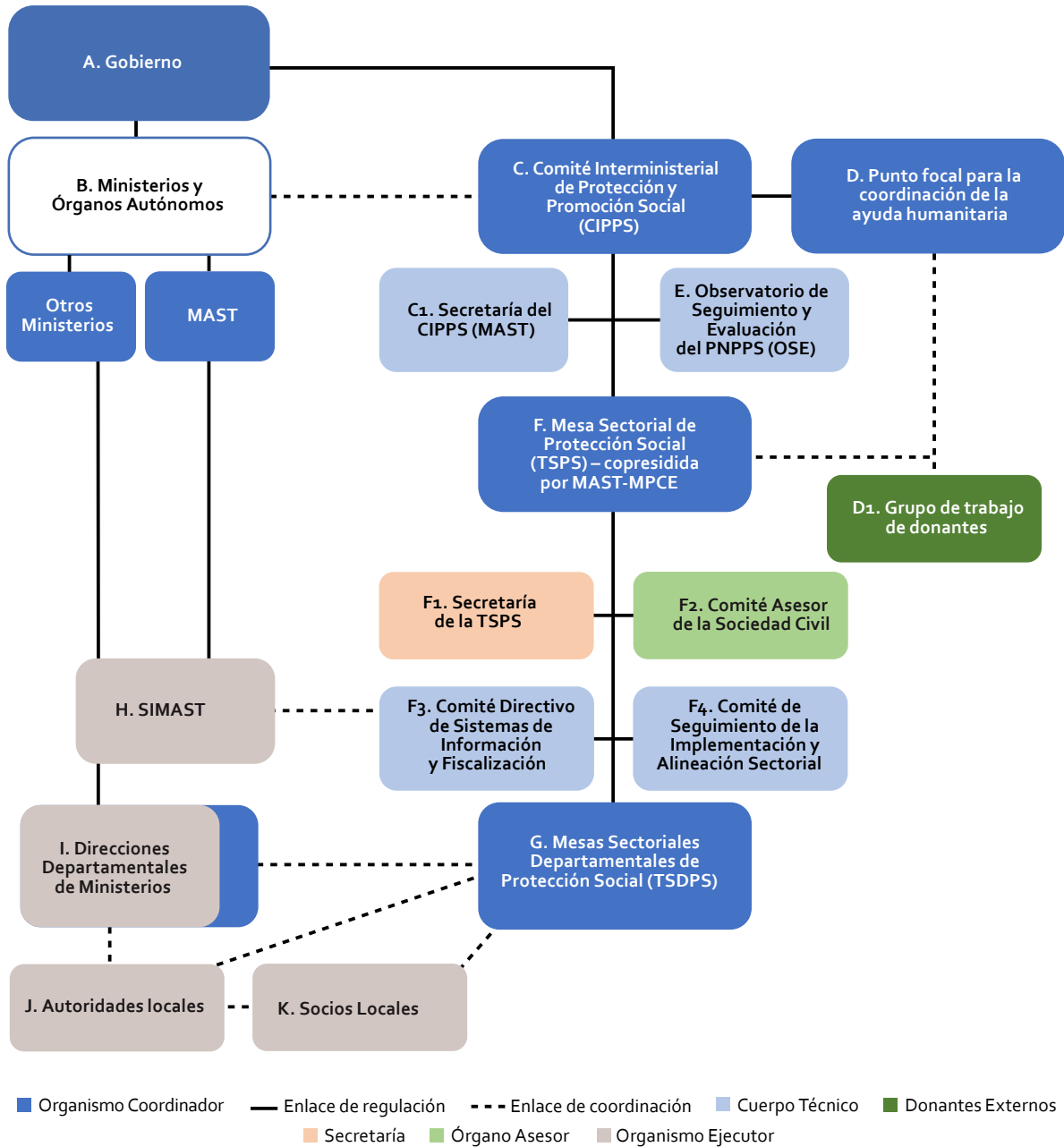
- Secretaría de Salud (2009), "Marco conceptual, político y estratégico de la reforma del sector salud".
- Secretaría de Desarrollo Social (2022a), Organigrama oficial de la SEDESOL, noviembre, Disponible [en línea] <http://sedesol.gob.hn/organigrama/>.
- \_\_\_\_\_(2022b), Presentación "Rediseño de la institucionalidad social en Honduras: implicancias para el diseño del sistema de protección social", Seminario Interinstitucional "El sistema de protección social en Honduras: diagnóstico y desafíos para su fortalecimiento", Noviembre Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/eventos/seminario-interinstitucional-sistema-proteccion-social-honduras-diagnostico-desafios-su>.
- SEDIS (Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social) (2021), "Estrategia de fortalecimiento institucional hacia una política social coherente y coordinada para cerrar las brechas de desigualdad en Honduras", Documento técnico para una entrega ordenada de labores, Gobierno de la República de Honduras.
- \_\_\_\_\_(2019). Ficha informativa SEDIS. Reseña histórica. Disponible [en línea] [https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/FICHA%20INFORMATIVA%20SEDIS\\_o.pdf](https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/FICHA%20INFORMATIVA%20SEDIS_o.pdf).
- \_\_\_\_\_(2012), Política de Protección Social, Gobierno de Honduras.
- UNICEF (United Nations International Children's Emergency Fund) (2018), "Informe de situación sobre los derechos de niños, niñas y adolescentes en Honduras".
- \_\_\_\_\_(2016), "Cambio climático en Honduras: La infancia en peligro".
- USAID (United States Agency for International Development) (2022), "Snapshot of migration learning at USAID/Honduras". Disponible [en línea] [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PAooXXBK.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PAooXXBK.pdf).
- USCBC (U.S. Customs and Border Protection) (2022), CBP Enforcement Statistics Fiscal Year 2022.
- World Bank (2022), Climate Change Knowledge Portal. Honduras. Sep 10 2022 Disponible [en línea] <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/>.
- World Population Prospects, 2019. Nueva York. Disponible [en línea] <https://population.un.org/wpp>.

## **Anexo**

### Anexo 1

## A. Organigrama Política Nacional de Protección y Promoción Social de Haití

Diagrama A1  
Organigrama del marco institucional de la Política Nacional de Protección y Promoción Social de Haití, 2020



Fuente: CEPAL sobre la base de République d’Haiti (2020).

## B. Propuesta inicial de una matriz de protección social

Diagrama A2  
Posibles prestaciones priorizadas para la Política de Protección Social en Honduras  
en el marco de un sistema universal, integral, sostenible y resiliente de protección social

CICLO DE VIDA	PRIMERA INFANCIA	INFANCIA	ADOLESCENCIA	JUVENTUD	ADULTOS	PERSONAS MAYORES
PROTECCIÓN SOCIAL	NO CONTRIBUTIVA	Políticas de transferencia en efectivo o especie, sujetas o no a corresponsabilidad (PTC, inclusión laboral y otras), permanentes y de emergencia. Se incluyen asignaciones y prestaciones familiares				
		Prestaciones para el desarrollo integral	Subsidios y mecanismos de acceso a servicios sociales universales permanentes y de emergencia Puede incluir figura de apoyo familiar en un esquema de acceso priorizado a oferta existente			
	Pensión por discapacidad					
	CONTRIBUTIVA	Asignaciones familiares				Sistemas de pensiones (IVM)
	Licencias					
	Seguros sociales frente a accidentes y enfermedades laborales, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de maternidad, seguro de desempleo					
POLÍTICAS DE INCLUSIÓN Y REGULACIÓN LABORAL				Normativa y estándares laborales para el trabajo decente (formalización y contratos, negociación colectiva, salario mínimo y erradicación del trabajo infantil, entre otros)		
				Políticas activas de mercado de trabajo y programas de empleo en contextos de emergencia		
SALUD	Cobertura universal de la salud (población cubierta, prestaciones y calidad, protección financiera y determinantes sociales de la salud)					
EDUCACIÓN	Acceso a educación de calidad			Formación continua		
CUIDADOS	Políticas integrales de cuidado					

Fuente: C. Robles y R. Holz, "El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", Serie políticas sociales, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).

Los sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social permiten garantizar un nivel de bienestar para todas las personas y el ejercicio de sus derechos. En consonancia con la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, estos sistemas incluyen políticas para la protección de los ingresos, el acceso a los servicios sociales, la inclusión laboral y el trabajo decente. Desde un enfoque de derechos y con la perspectiva de avanzar hacia un Estado de bienestar, es fundamental que las políticas de protección social permitan desarrollar plenamente las capacidades humanas, enfrentar los problemas estructurales de la pobreza y la desigualdad, además de los riesgos derivados del ciclo de vida y una estructura de riesgos en proceso de reconfiguración. Este documento busca ofrecer elementos de diagnóstico que permitan analizar los desafíos y oportunidades para el fortalecimiento del sistema de protección social en Honduras, así como identificar ámbitos relevantes para el proceso de actualización de la política de protección social en el país.

