



**STRENGTHEN** Series de Publicación  
Working Paper, noviembre 2019

# ESTUDIO DE POLÍTICAS SECTORIALES Y EMPLEO EN HONDURAS

---

SERVICIO DE  
DESARROLLO E  
INVERSIÓN

DEPARTAMENTO  
DE POLÍTICA DE  
EMPLEO



Este documento ha sido elaborado por la Oficina Internacional del Trabajo con la asistencia financiera de la Unión Europea.

**Este documento se ha realizado con el apoyo de la Unión Europea en el marco del Proyecto STRENGTHEN. Se constituye como un insumo que aporta información para la discusión y el debate.**

**“Los contenidos del informe de consultoría son responsabilidad única de los autores, no pueden ser utilizados de ningún modo para reflejar los puntos de vista de la Unión Europea.”  
Cualquier error y omisión es responsabilidad de los autores.**

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de OIT no implican juicio alguna por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

## **Créditos**

### **Investigación y redacción**

Walter Figueroa

Guatemala, noviembre de 2019

# **ESTUDIO DE POLÍTICAS SECTORIALES Y EMPLEO EN HONDURAS**





# ÍNDICE

## Contenido

### HONDURAS 1

|   |    |
|---|----|
| <b>1. Política nacional de empleo</b> .....                   | 1  |
| 1.1. Sector agrícola .....                                    | 4  |
| 1.2. Sector energético .....                                  | 8  |
| 1.3. Sector construcción .....                                | 8  |
| <b>2. Presupuesto y metas vinculadas</b> .....                | 10 |
| 2.1. Sector agrícola .....                                    | 12 |
| 2.2. Sector energético .....                                  | 15 |
| 2.3. Sector construcción .....                                | 17 |
| <b>3. Fortalecimiento del monitoreo y evaluación</b> .....    | 20 |
| 3.1. El monitoreo y evaluación de políticas en Honduras ..... | 20 |
| <b>Conclusiones y recomendaciones</b> .....                   | 23 |
| Bibliografía .....  | 24 |
| Anexos .....  | 25 |

# ANTECEDENTES

El empleo es un factor clave para el desarrollo ya que actúa de puente entre la reducción de la pobreza y el crecimiento económico. Esto se debe a que las personas y los hogares que están saliendo de la pobreza suelen conseguirlo cuando logran un trabajo decente; o bien, con la mejora de sus condiciones de trabajo. El empleo productivo es un impulsor fundamental del desarrollo, se define como aquel del cual se derivan, por un lado, ingresos suficientes que permiten al trabajador y a las personas a su cargo alcanzar un nivel de consumo como mínimo superior al umbral de la pobreza, y por otro, desarrollo para las comunidades en su conjunto, respetando al mismo tiempo los derechos en el trabajo. Es uno de los cuatro pilares del trabajo decente, junto al diálogo social, las normas del trabajo y la protección social.

La Comisión Europea (CE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconocen claramente que el situar como objetivo alcanzar un trabajo pleno y productivo en el centro de la política de desarrollo es decisivo para eliminar la pobreza, reducir la desigualdad y abordar la informalidad. En el “Programa para el Cambio”, la CE insta a adoptar un enfoque más integral en el apoyo al crecimiento incluyente caracterizado por la capacidad de las personas para participar y beneficiarse de la riqueza y la creación de empleo. Estas perspectivas reflejan el compromiso de crear empleos de calidad y aplicar soluciones colectivas al desafío que ello representa. Una parte importante de este desafío es garantizar que el crecimiento económico y la integración con los mercados globales arrojan resultados positivos en materia de empleo productivo, trabajo decente y reducción de la pobreza, ya que se trata de resultados que no son automáticos.

La OIT está implementando con financiamiento de la Unión Europea el proyecto “Fortalecimiento del Impacto en el empleo de las Políticas Sectoriales y Comerciales -STRENGTHEN”. El objetivo general es fortalecer las capacidades de los países asociados para analizar y diseñar las políticas y programas sectoriales y comerciales, destinados a la creación de empleo en términos cualitativos y cuantitativos. El proyecto se implementa en 10 países: Guatemala, Gana (componentes A y B), Honduras, Etiopía, Costa de Marfil, Ruanda (sólo componente A), Marruecos, Myanmar y Filipinas (sólo componente B).

Los objetivos específicos del proyecto son:

1. Desarrollar conocimientos globales sobre cómo fortalecer el impacto positivo en el empleo de las políticas sectoriales y comerciales, inclusive en los ámbitos de la agricultura y el desarrollo rural, las infraestructuras y la energía, centrándose en el sector privado de estos sectores, así como en los métodos, existentes y pertinentes, para la evaluación del impacto en el empleo de estas políticas en los sectores seleccionados.
2. Fortalecer los conocimientos a nivel de país sobre el impacto de las políticas sectoriales y comerciales en el empleo productivo y decente, sobre las medidas destinadas a optimizar los efectos en el empleo de políticas sectoriales y comerciales seleccionadas, así como cuestiones relacionadas como la transformación estructural, las normas del trabajo y el desarrollo de competencias profesionales.
3. Desarrollar la capacidad de los gobiernos, los interlocutores sociales, las personas que realizan su labor en el ámbito del desarrollo y otras partes interesadas de los países asociados para identificar, medir y evaluar los efectos en el empleo de las políticas sectoriales y comerciales.

4. Proporcionar orientación a las personas que realizan su labor en el ámbito de la cooperación para el desarrollo en los países asociados, así como en la UE, sobre el modo de abordar las oportunidades y desafíos para el empleo que plantean las políticas sectoriales y comerciales, inclusive a través de políticas públicas y de programas y operaciones comerciales y de inversión en sectores clave de los países en desarrollo.

El proyecto pretende fortalecer las capacidades de los tomadores de decisiones y otros interesados para utilizar las políticas sectoriales y comerciales como medidas favorables al empleo. Se propone apoyar a llenar los vacíos de conocimiento sobre los efectos de estas políticas sobre el empleo; promover la discusión para el diseño de acciones con el potencial de aumentar la productividad, los salarios de los trabajadores y la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo; así como apoyar a los esfuerzos para alinear los planes sectoriales con un desarrollo del país que sea inclusivo para todos, en particular para las mujeres y los jóvenes, mediante la creación y la expansión del trabajo decente.

En Honduras, los efectos en el empleo de las políticas públicas o el potencial de los diferentes sectores pocas veces es cuantificado, el proyecto trabajó con un grupo de funcionarios y economistas internacionales para desarrollar un Modelo de Equilibrio General Computable –MEGC- compacto en Excel, que pueda abordar algunas de estas debilidades y proveer un análisis más avanzado; sobre cómo las inversiones en estos sectores tendrá un impacto en el empleo.

# INTRODUCCIÓN

El empleo es un factor trascendental para impulsar el desarrollo y el crecimiento económico. Junto al capital, el empleo es parte de los factores que permiten impulsar la productividad, independientemente del sector o escala que se trate. Aquí radica la importancia de la generación de empleos como medio para fomentar el crecimiento, la cohesión social y la reducción de la pobreza (Galindo, et al., 2015).

En este sentido, la presente investigación se orienta hacia el análisis de la política nacional de empleo y las políticas para subsectores económicos de agricultura, energía y construcción en Honduras. Con informes que responden a una misma estructura, en el primer capítulo se analizan las principales políticas vigentes en los subsectores descritos, revelando sus objetivos, metas, lineamientos estratégicos y demás particularidades. El capítulo dos desarrolla un análisis presupuestario que incluye los aspectos financieros y la producción institucional física asociada a dicho presupuesto. Finalmente, el tercer capítulo muestra los principales enfoques vinculados al monitoreo y evaluación de políticas, para luego intentar evaluar el grado de cumplimiento de las políticas analizadas a la luz de éstos.

En buena parte de las políticas analizadas se ha logrado constatar que, en cuanto al ciclo de políticas, la mayor fortaleza radica en la formulación, pero rara vez se definen los costos necesarios para su puesta en marcha, los empleos que se espera generar y los indicadores de monitoreo y evaluación para dar un adecuado seguimiento o evaluar resultados.

El análisis presupuestario muestra que muchas veces existe una desvinculación entre los objetivos o metas planteados, pues éstos no se ven reflejados adecuadamente en el presupuesto y la producción física institucional. Aún cuando los impactos en términos de empleo no estén claramente definidos en las políticas analizadas, es posible anticipar que la desvinculación entre planificación y presupuesto limita la creación de más empleos en los subsectores de agricultura, energía y construcción.

---

<sup>1</sup> Para mayor referencia sobre el trabajo de Bill Gibson véase: Gibson y Van Senventer (2000), Gibson (2005), Armenta et al. (2017), entre otros.



# 1. POLÍTICA NACIONAL DE EMPLEO

La política de empleo vigente en Honduras fue aprobada en mayo 2017 bajo el mandato del presidente Juan Orlando Hernández, mediante el decreto PCM-029-2017 que dio vida a la «Política Nacional de Empleo en Honduras» (PNEH), la cual se encuentra anclada al plan de nación de largo plazo «Visión de país 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022» promulgado en 2009. La PNEH es el principal marco<sup>1</sup> sobre el cual se orienta, articula y coordinan los distintos esfuerzos intergubernamentales, sectoriales, institucionales operativos y presupuestarios, cuyo propósito es «lograr un crecimiento económico acelerado, incluyente y sostenible, incrementar el empleo y reducir la pobreza» (CES, 20178; pág. 7). La PNEH es reflejo de un marco legal que incluye la Constitución de la República de Honduras, particularmente por su articulado sobre derecho al trabajo y protección laboral, así como otros cuerpos legales internos. También es reflejo de los distintos tratados y convenciones internacionales asociados al empleo, como los convenios OIT vinculados al trabajo y políticas de empleo, el Pacto de derechos económicos y sociales de Naciones Unidas, la Declaración tripartita para fomento del empleo y trabajo decente en Centroamérica y más recientemente, los Objetivos de desarrollo sostenibles (ODS), entre otros.

De acuerdo a lo señalado por el Consejo Económico y Social de Honduras (CES), el común denominador entre el plan de nación de largo plazo y la PNEH persigue una Honduras «sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social» y además «generadora de oportunidades y empleo, que aprovecha de manera sostenible sus recursos, y reduce la vulnerabilidad ambiental» (CES, 2018; pág. 14), lo cual se vincula estrechamente a los ODS sobre pobreza y crecimiento económico (ODS 1 y 8, respectivamente). En función de lo anterior, la visión de largo plazo ha fijado hacia 2028 algunas metas vinculadas al ámbito laboral, entre estas: reducción de la tasa de desempleo abierto a un 2% y reducción de la tasa de subempleo visible a un 5% de la población ocupada. El CES señala que el cumplimiento de estas metas requiere acciones puntuales, entre las que se cuentan:

- Formación de habilidades básicas y técnicas para el trabajo dirigida a jóvenes de 15 a 29 años.
- Capacitación en sectores estratégicos: agroindustria, construcción, turismo y call centers
- Incentivos a empresas para promover la contratación de jóvenes capacitados y formados
- Promover la calidad de los formadores
- Fortalecer oficinas de empleo y construir oficinas de facilitación laboral en territorios priorizados
- Destinar fondos que apoyen iniciativas de emprendimiento y microempresas lideradas por jóvenes

En este contexto, la PNEH define como su objetivo principal la necesidad de «Incrementar las capacidades productivas de los hondureños, especialmente las de los jóvenes, para acceder a

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el CES (2018), entre los antecedentes de la PNEH se encuentran: (a) el Plan nacional para la generación de empleo en Honduras, cuyo objetivo fue la creación de 400 mil empleos permanentes y 757 mil empleos temporales; (b) el Plan de acción para promover el empleo juvenil en Honduras 2011-2013, con esfuerzos orientados a la capitalización en la capacidad de innovación de jóvenes y la creación de más empleos y autoempleo; (c) el Gran acuerdo nacional para un crecimiento económico con equidad social, que también incluyó esfuerzos para la creación de empleo y protección social.

oportunidades y empleos productivos, en condiciones de seguridad, equidad y dignidad, por medio de un conjunto de intervenciones económicas y sociales que fomenten el crecimiento económico sostenido e inclusivo, reduciendo la pobreza y las desigualdades, estableciendo las condiciones adecuadas para la generación de empleo en el sector privado» (CES, 2018; pág. 29). La población objetivo de la política se centra en grupos poblacionales vulnerables: mujeres, jóvenes y personas en situación de pobreza.

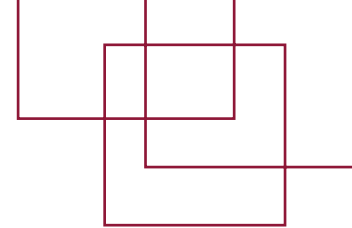
Para cumplir sus objetivos, la PNEH centra su actuar en cinco ejes estratégicos: competitividad; generación de empleos; desarrollo del capital humano y; entorno propicio para la creación y el desarrollo de las empresas. Dichos ejes se vinculan a siete lineamientos generales, que a su vez se ven reflejados en 53 estrategias<sup>2</sup> y 14 indicadores.

Tabla 1. Aspectos estratégicos de la PNEH

| Ejes estratégicos   | Objetivos  | Líneamientos  | Indicadores   |
|---|--|---|---|
| Competitividad  | Facilitar condiciones para un crecimiento económico sostenido con equidad. Mejorar la infraestructura física y productiva para convertir al país en el primer centro logístico de Centroamérica  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabilidad macroeconómica, promoción y financiamiento de la inversión</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de crecimiento económico anual</li> <li>• Posición en ranking de competitividad global</li> <li>• Valor de la inversión público-privada en infraestructura</li> </ul>   |
| Generación de empleos   | Promover la creación de empleos, especialmente para jóvenes y mujeres  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de las inversiones para la generación de empleo, con énfasis para los jóvenes y mujeres</li> <li>• Gestión de iniciativas públicas para la generación de empleo y oportunidades</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de empleos generados en el sector público</li> <li>• Número de empleos generados en el sector privado</li> </ul>  |
| Desarrollo del capital humano                                 | Generar condiciones en igualdad de oportunidades para que la fuerza laboral cuente con niveles de escolaridad adecuados, capacitación técnica y formación profesional acorde a la oferta del mercado laboral   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomento de la empleabilidad a través de encuentro entre oferta y demanda laboral</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de trabajadores con nivel de escolaridad incrementada</li> <li>• Número de personas capacitadas con mejores competencias y habilidades</li> <li>• Número de estudiantes universitarios matriculados en carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas</li> <li>• Número de jóvenes con formación técnica integral</li> </ul> |
| Entorno propicio para la creación y el desarrollo de empresas | Promover la generación de empleos en el sector privado, mejorando las condiciones para la creación y desarrollo de empresas, adecuando fundamentalmente los marcos jurídicos, simplificando los procesos asociados, fortaleciendo instituciones, garantizando derechos laborales y beneficios de protección social | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de empresas sostenibles</li> <li>• Justicia laboral y calidad del empleo</li> <li>• Fortalecimiento institucional</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de empresas nuevas creadas</li> <li>• Número de empleos generados en el sector privado</li> <li>• Presupuesto asignado a instituciones que apoyan el empleo</li> <li>• Porcentaje de empleadores que cumplen derechos fundamentales en el trabajo</li> <li>• Número de beneficiarios del sistema de protección social</li> </ul>        |

Fuente: adaptado de CES (2018) «Un compromiso tripartito por el empleo digno y productivo».

<sup>2</sup> Véase anexo.

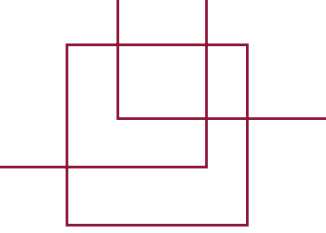


Para dar cumplimiento a lo planteado en la planificación de largo plazo y los objetivos de la PNEH, Honduras cuenta con un marco institucional diverso. Sin embargo, la puesta en marcha, monitoreo y evaluación recae principalmente en las secretarías de trabajo y seguridad social, desarrollo económico y Presidencia de la república. Estas y otras instituciones se articulan en distintas áreas, entre las que se cuentan el Instituto nacional de formación profesional, las secretarías de educación, agricultura, derechos humanos, gobernación, justicia, etc., que ejercen un rol para la articulación local del desarrollo económico. También se incluyen las cámaras económicas del sector privado y las organizaciones de trabajadores y organizaciones de sociedad civil, quienes juegan un papel protagónico importante. La siguiente tabla sintetiza los principales sectores e instituciones involucrados en la PNEH.

Tabla 2. Sectores e instituciones involucrados en la PNEH

| Esfera  | Actor   | Papel  | Atribución  |
|---|---|--|---|
| Entidades públicas                                  | Presidencia de la República   | Coordinación   | Encargada de la coordinación del gabinete de empleo   |
|   | Secretaría de coordinación general del gobierno                           | Planificación  | Encargada de la planificación estratégica del Estado y la gestión por resultados y transparencia  |
|   | Secretaría de trabajo y seguridad social                                  | Formulación, coordinación, ejecución y evaluación                                  | Política de empleo, formación de mano de obra, capacitación, coordinación interinstitucional  |
|   | Consejo económico y social  | Asesoramiento  | Asesoramiento al poder ejecutivo en materia económica y social. Se compone de trabajadores, empleadores y gobierno  |
|   | Secretaría de desarrollo económico  | Formulación, coordinación, ejecución y evaluación                                  | Políticas de fomento a la industria, tecnología, zonas de empleo y desarrollo económico   |
|   | Secretaría de agricultura y ganadería                                     | Formulación, coordinación, ejecución y evaluación                                  | Promoción, conservación y comercialización de alimentos, promoción de agricultura, transferencia de tecnología, regulación agrícola                         |
|   | Secretaría de desarrollo humano, gobernación, justicia y derechos humanos | Articulación, coordinación y enlace, supervisión y evaluación al interior del país | Promoción de descentralización y participación ciudadana, desarrollo económico local, ordenamiento territorial y apoyo a municipalidades                    |
|   | Secretaría de educación   | Formulación, coordinación, ejecución y evaluación                                  | Políticas educativas exceptuando educación superior, desarrollo científico y tecnológico, educación no formal y extraescolar                                |
|   | Instituto nacional de formación profesional                               | Formulación, coordinación e implementación   | Formación técnica profesional, asistencia técnica, emprendimiento y fomento de medianas y pequeñas empresas   |
| Sector privado                                      | Cámaras económicas  | Protagonistas  | Desarrollo empresarial, unidades de desarrollo local, promoción de la industria, producción, valor agregado, etc.   |
| Población en general, sociedad civil y trabajadores | Asociación de municipios de Honduras                                      | Protagonistas  | Promoción del desarrollo y empleo a nivel local   |
|   | Organizaciones de trabajadores  | Protagonistas  | Sostenimiento y desarrollo económico y democrático. Mejoramiento de condiciones laborales   |
|   | Organizaciones de sociedad civil  | Protagonistas y prestadores de servicios a la sociedad civil                       | Prestación de servicios en áreas clave mediante fondos nacionales, organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación nacionales e internacionales |

Fuente: adaptado de CES (2018) «Un compromiso tripartito por el empleo digno y productivo».



Como se ha visto hasta el momento, parte de la riqueza de la PNEH es el diseño de la estrategia para la consecución de sus objetivos, que incluye ejes, objetivos, lineamientos, indicadores y estrategias, así como la identificación de los sectores e instituciones clave de su implementación. Sin embargo, es débil al momento de estimar los costos, el financiamiento, metas específicas, métodos de monitoreo y evaluación. La única referencia que se hace al financiamiento se desarrolla en tres líneas, identificando como posibles fuentes de financiamiento al presupuesto nacional y los fondos de cooperación internacional.

Respecto al monitoreo y evaluación, se señala que esta recae principalmente en la Secretaría de coordinación general de gobierno, quien deberá desarrollar un sistema de gestión que incluya indicadores de avance, registro de información para medir la eficiencia, eficacia, pertinencia y complementariedad. Dicho sistema también deberá promover la transparencia y la rendición de cuentas. Esta secretaría contará además con el apoyo del CES, como soporte técnico para el control, monitoreo y evaluación, mediante la elaboración de informes trimestrales.

Particularmente, la presente investigación centra su atención en la promoción de empleo en los sub-sectores de agricultura, construcción y suministro de energía. Aunque no hay políticas públicas explícitamente y directamente vinculadas con ello, existen aquellas que, pese a ser más generales, tienen impactos sobre la generación de empleo al proponer el impulso y estimulación de los citados sectores. A lo largo de los distintos ejes, objetivos, indicadores lineamientos y estrategias contenidos en la PNEH y otras políticas y planes, es posible identificar explícita o tácitamente la generación de empleo en estos subsectores. Cada uno de estos será desarrollado en los apartados siguientes.

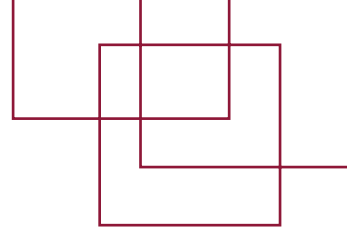
## **1.1. Sector agrícola**

Como parte de las estrategias orientadas a la generación de empleo, el eje estratégico de generación de empleos de la PNEH incluye dentro de sus estrategias el aumentar «el valor agregado, desarrollando las cadenas de valor en el sector agroalimentario» y además «apoyar a los productores agropecuarios con financiamiento y asistencia técnica, impulsando el encadenamiento y el fortalecimiento de las cadenas de valor» (CES, 2018; págs. 32 y 46). Adicionalmente, en el marco de acción conjunta de la PNEH se propone incluir las acciones siguientes:

### **Generación de empleo**

- Viabilizar crédito al sector agrícola
- Crédito agrícola dirigido a pequeñas cooperativas o empresas asociativas para proyectos de tecnificación y expansión de actividades agrícolas
- Generación de empleos para trabajadores rurales en la agroindustria
- Apoyo técnico y financiero a pequeñas cooperativas de agricultores para certificación de productos de exportación
- Generación de empleo para jóvenes y mujeres jefas de hogar ligados a la agroindustria

### **Desarrollo del capital humano**



- Capacitación laboral a distintos sectores, entre estos la agroindustria
- Programas de alfabetización con cursos de capacitación en el sector agrícola
- Entorno propicio para la creación y desarrollo de empresas
- Asistencia técnica para mejoras en productividad agroindustrial
- Mejora de la productividad de micro, pequeñas y medianas empresas con énfasis en sector agrícola

- 

#### Entorno propicio para la creación y desarrollo de empresas

- Asistencia técnica para mejoras en productividad agroindustrial
- Mejora de la productividad de micro, pequeñas y medianas empresas con énfasis en sector agrícola

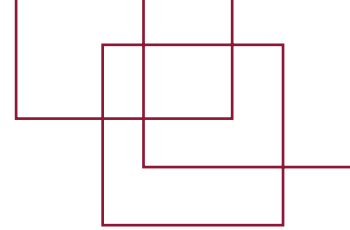
Aunque la PNEH es la política laboral más reciente, carece de una propuesta de las metas que se pretende alcanzar en cada una de las acciones o propuestas. En 2017 el Comité nacional de agricultura familiar de Honduras (CNAF) publicó la estrategia nacional de agricultura familiar (ENAF) para el período 2017-2030, cuyo objetivo general que persigue mejoras en productividad, competitividad y sostenibilidad de la agricultura familiar, bajo un enfoque multisectorial e intergubernamental (CNAF, 2017). Aunque dicha estrategia no es necesariamente una política de empleo agrícola, por naturaleza sus acciones en alguna medida contribuyen a la generación de empleo. A diferencia de la PNEH, la ENAF sí incluye las metas puntuales y una estimación del costo presupuestario que implica el desarrollo de sus lineamientos, acciones y objetivos estratégicos, los cuales se resumen en la tabla siguiente:

Tabla 3. Aspectos estratégicos de la ENAF

| Objetivo estratégico   | Resultados esperados   | Metas a 2030*  | Presupuesto (L. millones) |
|--|--|--|---------------------------|
| Mejorar el acceso diferenciado a bienes y servicios productivos para los agricultores y/o familiares (AF)                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a parcela de tierra cultivable y legalizada</li> <li>• Acompañamiento para el incremento de la producción</li> <li>• Acceso a financiamiento mediante mecanismos innovadores</li> <li>• Infraestructura, equipos e insumos para la producción</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 30 mil familias con acceso a tierra</li> <li>• 60% de AF beneficiados con tecnología para innovación agrícola</li> <li>• 1 mil facilitadores de campo formados</li> <li>• 200 mil AF con utilización de TIC para mercadeo e información estadística</li> <li>• 200 organizaciones y 150 mil AF con acceso a crías, material genético y semilla mejorada</li> <li>• 200 mil AF con acceso a financiamiento</li> <li>• 200 mil AF beneficiados con sistemas de riego</li> <li>• 250 mil AF con acceso a equipo e insumos</li> </ul> | 736.3                     |
| Mejorar articulación de cadenas de valor de AF   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alianzas con gobiernos locales para promover mercados locales</li> <li>• Fortalecimiento de capacidades para el acceso a mercados formales</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 50 mercados locales o ferias agrícolas</li> <li>• 600 grupos AF que participan en programas de compras públicas</li> <li>• 10 mil AF que proveen sus productos en mercados formales</li> <li>• 50 mil AF que agregan valor a sus productos</li> <li>• 10 mil AF que comercializan sus productos mediante marcas colectivas</li> </ul>   | 120.0                     |
| Fortalecer capacidades de la institucionalidad pública y privada para la gestión, coordinación, seguimiento y evaluación de procesos | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructuras de apoyo y coordinación de las AF fortalecidas</li> <li>• Fortalecimiento institucional para seguimiento, evaluación y monitoreo de resultados</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 250 mil AF registrados voluntariamente en bases de datos para su seguimiento y evaluación</li> <li>• 80% de AF alineados a la ENAF</li> <li>• 20 proyectos ejecutados</li> <li>• 4 evaluaciones desarrolladas</li> <li>• 20 instituciones coordinadas</li> <li>• 30 publicaciones técnicas, sistematizaciones y notas de prensa</li> </ul>  | 69.2                      |
| <b>PRESUPUESTO TOTAL ESTIMADO</b>  |  |  | <b>925.5</b>              |

Fuente: adaptado de CNAF (2017) «Estrategia Nacional de Agricultura Familiar de Honduras: 2017-2030».

\*Se incluyen únicamente las metas más representativas. El presupuesto estimado corresponde al total de todas las metas, sin distinción alguna.



La especificidad de la ENAF la convierte en una de las estrategias más sólidas pues, aunque falla en identificar las fuentes de financiamiento necesarias para movilizar los L925.5 mil millones estimados, señala con amplio detalle los lineamientos estratégicos, líneas de acción, indicadores, metas e instituciones necesarias para la puesta en marcha de la estrategia. Inclusive cuenta con líneas de acción específicas que atienden aspectos como la diversidad étnica y etaria, vulnerabilidad ante el cambio climático, y un articulado completo de actores.

La ENAF se encuentra articulada con otras políticas públicas vinculadas al sector agrícola, entre estas, la política de Estado para el sector agrícola y medio rural de Honduras (PESA) que promueve el desarrollo de agricultura campesina con enfoque de género; la Estrategia centroamericana de desarrollo rural territorial 2010-2030 (Ecadert), que impulsa la agricultura familiar en zonas predominantemente agrícolas y otras modalidades de producción como tierras ancestrales y formas asociativas; la Política de seguridad alimentaria y nutricional (PSAN), que busca desarrollar la agricultura campesina mediante el programa de modernización de la agricultura campesina (PEAGRO-PONAGRO); y, por último, el Marco de políticas para la innovación tecnológica, la competitividad y transformación socioeconómica de la caficultura, la cual tiene como objetivo mejorar el nivel de vida de los actores que participan en la cadena productiva agroindustrial del café, con énfasis en pequeños y medianos caficultores a través de reconversión, fortalecimiento y desarrollo de la caficultura (CNAF, 2017; pág. 14).

En un marco más amplio, la política de café de Honduras se encuentra plasmada en el Marco conceptual de política cafetalera, elaborado por la secretaría técnica administrativa del Consejo nacional del café (Conacafe). Como su nombre lo indica, este marco conceptual pretende lograr una sinergia que se complementa desde distintos ámbitos, con el objetivo de lograr mejorar el nivel de vida de los actores de la cadena agroindustrial del café. Entre las principales políticas consideradas se cuentan las políticas económicas y sociales mediante esfuerzos de renegociación de precios internacionales, eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias al café, cooperación técnica- financiera, vinculación de programas de salud para regiones cafetaleras deprimidas, programa de alimentos por trabajo, etc. Sobre políticas de financiamiento refiere, acceso a mercados financieros nacionales e internacionales, readecuación de carteras en mora, canalización de fondos mediante el Fondo cafetalero nacional y otras instancias, así como fortalecer la capacidad de gestión y manejo de recursos financieros, etc. Entre las políticas de gestión de recursos naturales y medio ambiente se incluyen el ordenamiento del uso del suelo para el aprovechamiento de áreas de potencial cafetalero, vincular la oferta nacional a la oferta y demanda internacional, diversificación de ingresos de empresas cafetaleras y establecimiento de normas y controles para evitar contaminación asociada a actividad cafetalera. Y, finalmente, sobre innovación y cambio tecnológico se propone el aprovechamiento de avances tecnológicos para mayor eficiencia y competitividad productiva, aprovechamiento de ventajas competitivas, manejo de postcosecha, sostenibilidad ambiental de la caficultura, equipo e insumos, servicios técnicos y de capacitación, y fortalecimiento de los ingresos  
3 familiares de familias cafetaleras.

---

3 Se encuentra además políticas agroindustriales, comerciales y de relaciones internacionales, con intervenciones en beneficiado e industrialización, comercialización y promoción interna y externa, así como políticas de desarrollo y fortalecimiento institucional, servicios públicos y articulación ciudadana y comunitaria.



## 1.2. SECTOR ENERGÉTICO

El plan de largo plazo Visión de país 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022, es posiblemente el plan que contiene las metas más específicas y ambiciosas en cuanto a propuestas para el sector energético. El plan reconoce que uno de los elementos indispensables para incrementar la productividad y la competitividad del país es el acceso a insumos energéticos, entre estos la electricidad. Ante esto, se propone la utilización del potencial hídrico como medio para transformar la matriz energética, el cual requerirá de alianzas público privadas. De esta cuenta, el plan de largo plazo se propone lo siguiente:

Hacia el año 2022

- La participación de la energía renovable en la matriz energética será de 60%
- La brecha de electrificación rural se habrá cerrado en un 55%

Hacia el año 2034

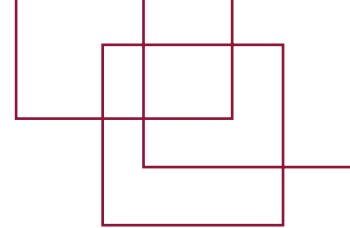
- La participación de la energía renovable en la matriz energética será de 80%
- La brecha de electrificación rural se habrá cerrado en 100%

En concordancia con estas metas, la Empresa nacional de energía eléctrica (ENEE) presentó en 2015 el Plan estratégico de la empresa nacional de energía eléctrica 2016-2020, el cual realiza, entre otras cosas, un análisis del comportamiento energético de 2010 a 2015 y un análisis del comportamiento de la oferta y demanda energética esperada entre 2016 y 2030. Entre los hallazgos del plan energético se señala que de 2017 a 2021 sería necesario movilizar al menos USD 464.9 millones como parte del plan de generación y transmisión (ENEE, 2015; pág. 118). Parte del análisis efectuado incluye la ubicación y estimación de costos y beneficios a nivel municipal.

Por otra parte, en la PNEH existen algunas acciones vinculadas al sector energético. Puntualmente, la estrategia está contenida en el eje de competitividad y persigue «Mejorar el suministro de energía eléctrica, con recursos renovables, ampliando las redes de distribución y transmisión, fomentando su uso eficiente» (CES, 2017; pág. 44). Adicionalmente, en el marco de acción conjunta de la PNEH, se propone la generación de empleo mediante un mejoramiento de la energía renovable para fines productivos a través de inversiones públicas. Por su parte, en la ENAF, las propuestas vinculadas al sector energético se limitan simplemente a señalar que es necesario facilitar, como parte del desarrollo rural territorial, el acceso a infraestructura y servicios públicos, entre los que figura la energía (CNAF, 2017; pág. 33). Más allá de eso, tanto la PNEH como la ENAF son débiles en propuestas vinculadas al sector energético.

## 1.3. SECTOR CONSTRUCCIÓN

Hasta el momento, Honduras no cuenta con un plan específicamente diseñado para impulsar la construcción de infraestructura, lo cual no implica que las propuestas relativas a empleo vinculadas al sector construcción se encuentren ausentes. De hecho, gran parte de ellas están diseminadas en los planes y políticas descritas en los apartados anteriores. La visión de país y el plan nación señala parte de la infraestructura descrita en los párrafos anteriores, que incluye infraestructura de riego<sup>4</sup> y generación de energía eléctrica, pero además propone lo siguiente:



#### Hacia el año 2022

- Cobertura de 93% de hogares rurales con agua potable
- Cobertura de 60% de hogares rurales con eliminación de excretas
- Inversión en infraestructura (pública y privada) equivalente al 7.5% del PIB
- Avance de 75% en el programa de rehabilitación y reconstrucción vial
- Acceso de 90% a red vial primaria en el territorio nacional

#### Hacia el año 2034

- Cobertura de 95% hogares rurales con agua potable
- Cobertura de 90% de hogares con eliminación de excretas
- Inversión en infraestructura (pública y privada) equivalente al 20% del PIB
- Inversión en infraestructura (pública) equivalente al 10% del PIB
- Inversión para asegurar mantenimiento permanente de la red vial
- Avance de 100% en el programa de rehabilitación y reconstrucción vial
- Acceso de 100% a red vial primaria en el territorio nacional

Pese a que las propuestas no son específicas a empleo, lo anterior supone un estímulo al sector construcción, lo que a su vez, tiene incidencias positivas sobre el empleo. Dentro de las propuestas que pueden significar un estímulo para el sector y que es uno de los elementos que no debe faltar en una política de empleo, se encuentra la ampliación de cobertura educativa que, hacia 2038, pretende alcanzar una tasa de cobertura neta de 95% en prebásica, 100% en los dos primeros ciclos de básica, 80% en el tercer ciclo de básica y 60% en educación media. En cuanto a salud, se propone reducir a cinco días el tiempo de espera para la realización de operaciones quirúrgicas en hospitales públicos, lo cual sin duda requerirá de la ampliación de cobertura.

Como parte de las estrategias y propuestas contenidas en la PNEH figura en el eje de generación de empleos la construcción de viviendas, construcción y mantenimiento de obras de infraestructura pública y/o privadas. Además, mejoras en la infraestructura comunitaria y local, principalmente en centros educativos públicos, obras menores, infraestructura básica, salud, guarderías infantiles, mitigación de desastres, acceso a agua potable y saneamiento (CES, 2018).

---

<sup>4</sup> El plan de largo plazo señala que hacia 2022 se construirán sistemas de riego para cubrir cerca de 250 mil hectáreas.

## 2. PRESUPUESTO Y METAS VINCULADAS

Para la materialización de las metas, objetivos y estrategias contenidas en los planes de desarrollo se requiere de un presupuesto y producción institucional que permitan alcanzar los compromisos planteados. Por ello, este apartado intenta dar una aproximación al presupuesto por categorías programáticas, durante el período 2010-2019, asociado a las entidades más representativas, muchas veces responsables de impulsar acciones en los sectores agrícola, energético y construcción. Con menor amplitud en términos de tiempo (período contemplado), se incluye un análisis de las principales metas físicas que de alguna manera se vinculan a los sectores e instituciones descritos. Debido a limitantes en la información disponible, la serie de metas físicas comprende en su mayoría el período 2016-2019.

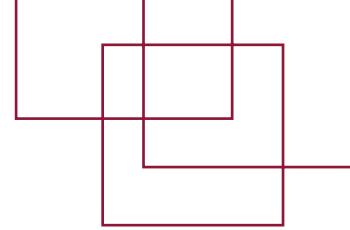
Como preámbulo, conviene dar un vistazo a la principal institución responsable de liderar la política de empleo en el país: la Secretaría de trabajo y seguridad social (STSS). Tal como se aprecia en la tabla siguiente, a nivel global ha existido una reducción significativa del presupuesto destinado para dicha entidad. Después que en 2011 se alcanzara la cifra récord en el presupuesto devengado con un total de L7,029.6 millones, experimentó una caída sostenida que duró hasta 2016. Luego se muestra una moderada recuperación hasta llegar a 2019 con un presupuesto aprobado de L3,811.6 millones; 45.8% menos presupuesto que lo devengado nueve años atrás. En términos del PIB la asignación para la secretaría de trabajo muestra una reducción aún más profunda, pues entre 2010 y 2019 su presupuesto pasó de 1.9 a 0.6 puntos del PIB. Bajo este escenario, es preciso advertir que esta tendencia no refleja la visión de largo plazo y los objetivos perseguidos en la PNEH atribuibles a la STSS.

Tabla 4. Secretaría de trabajo y seguridad social: presupuesto por programas 2010-2019  
(Millones de lempiras corrientes y porcentajes del PIB)

| Programas   | 2010           | 2011           | 2012           | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           | 2019*          |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Actividades centrales   | 1,010.9        | 1,183.5        | 1,031.1        | 524.0          | 662.3          | 767.1          | 661.6          | 721.4          | 880.9          | 799.8          |
| Supervisión y control de condiciones laborales                                  |                |                | -              | 403.7          | 308.5          | 296.1          | 497.9          | 652.3          | 659.8          | 788.8          |
| Generación de oportunidades de empleo "con chamba vivis mejor" a/               | 579.1          | 856.4          | 255.7          | 702.4          | 730.3          | 708.6          | 692.5          | 747.0          | 700.9          | 704.6          |
| Programa nacional de empleo y oportunidades                                     |                |                |                |                |                |                |                |                | 1,160.4        | 601.4          |
| Atención integral de niños hijos de trabajadores                                |                |                |                | 238.9          | 258.8          | 255.0          | 263.6          | 272.5          | 267.1          | 298.9          |
| Gestión de los centros de empleo b/   |                |                |                |                | 263.6          | 216.0          | 91.9           | 180.0          | 165.8          | 205.4          |
| Transferencias y asignaciones globales  | 3,810.2        | 4,603.2        | 4,531.8        | 2,210.5        | 2,138.1        | 119.6          | 121.3          | 139.6          | 160.2          | 175.0          |
| Protección y fomento de la seguridad social                                     | 181.6          | 175.9          | 342.1          | 174.7          | 132.3          | 134.0          | 140.2          | 136.9          | 95.5           | 105.1          |
| Regulación de las relaciones laborales  | 151.7          | 210.5          | 407.1          | 135.7          | 80.5           | 67.5           | 73.6           | 76.3           | 77.5           | 87.6           |
| Gestión de políticas de empleo, inclusión, migración y formación profesional c/ |                |                |                |                | 41.8           | 45.0           | 47.3           | 38.0           | 44.1           | 45.0           |
| Servicios de procuraduría del trabajo   |                |                |                |                | 29.0           | 29.3           | 33.4           |                |                |                |
| Servicio nacional de empleo   |                |                |                |                |                |                | 174.9          | 102.4          |                |                |
| <b>Total, millones de lempiras</b>  | <b>5,733.5</b> | <b>7,029.6</b> | <b>6,567.8</b> | <b>4,389.9</b> | <b>4,645.2</b> | <b>2,638.1</b> | <b>2,798.2</b> | <b>3,066.4</b> | <b>4,212.2</b> | <b>3,811.6</b> |
| <b>Total, porcentajes del PIB</b>   | <b>1.9%</b>    | <b>2.1%</b>    | <b>1.8%</b>    | <b>1.2%</b>    | <b>1.1%</b>    | <b>0.6%</b>    | <b>0.6%</b>    | <b>0.6%</b>    | <b>0.7%</b>    | <b>0.6%</b>    |

Fuente: elaboración propia con base en informes de liquidación, ejecución y aprobación presupuestaria. Secretaría de finanzas (Sefin).

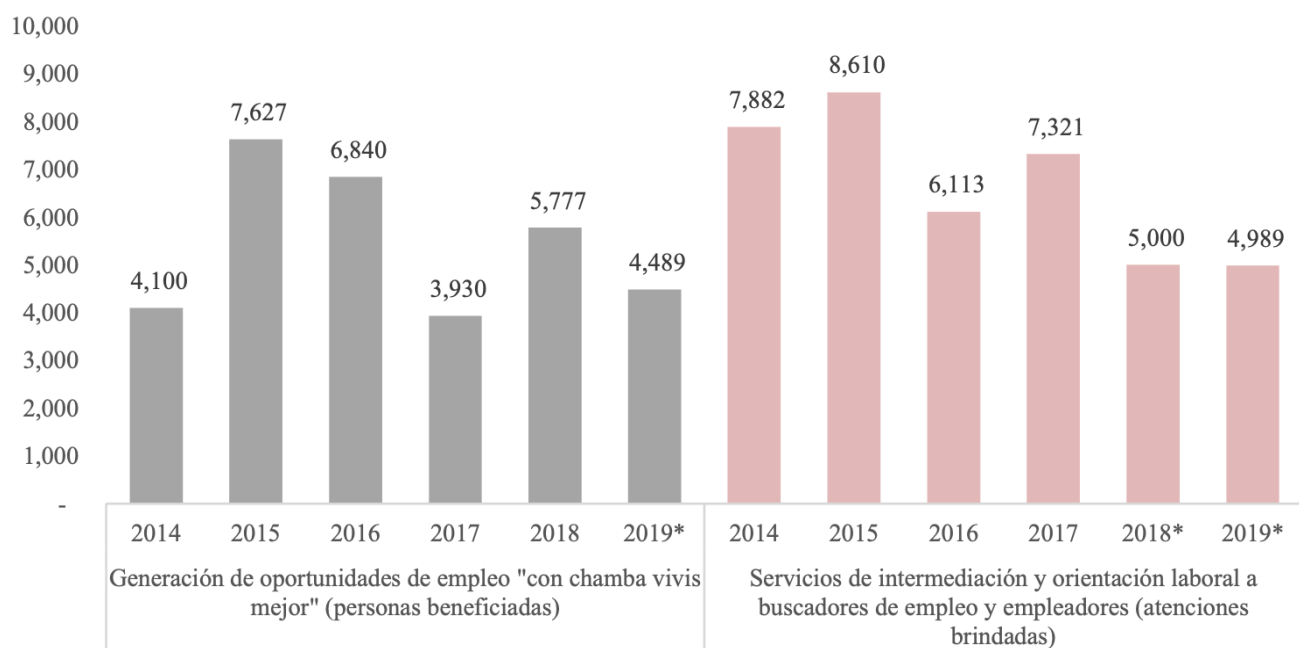
\* Presupuesto aprobado; para años anteriores corresponde a presupuesto devengado. a/ Entre 2010 y 2014 corresponde al programa política de empleo y salarial; b/Entre 2014 y 2016 corresponde al programa políticas de empleo y formación profesional; c/Entre 2014 y 2016 corresponde al programa políticas salariales



En cuanto al peso de los programas presupuestarios se observa que, en 2019, al menos una quinta parte del presupuesto aprobado para la STSS corresponde al gasto en administración central, seguido de la supervisión y control de condiciones laborales. Los programas orientados específicamente a la generación y promoción del empleo absorben cerca del 40.8% del presupuesto aprobado 2019, entre los que se cuentan el programa de generación de oportunidades con chamba vivís mejor; el programa nacional de empleo y oportunidades; la gestión de centros de empleo; y la gestión de políticas de empleo, inclusión, migración y formación profesional.

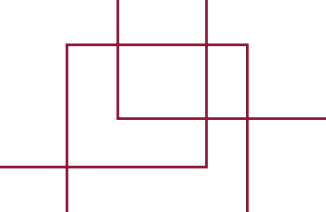
En cuanto a la producción física institucional, la información provista por el portal de transparencia del Instituto de acceso a la información pública (SINAIP), muestra que dos de las principales estrategias de generación de empleo de la STSS no han tenido un desempeño creciente, o al menos sostenido. La generación de oportunidades de empleo «con chamba vivís mejor», si bien presentó muy buen desempeño en los años 2015 y 2016 (aunque decreció en este último año), presenta un comportamiento errático. En 2019, la meta aprobada de este programa pretende beneficiar a 4,489 personas, pero es incluso inferior a la meta lograda en el año inmediato anterior, e incluso de lo observado años atrás. A este respecto llama la atención el hecho que en 2018, con un presupuesto similar al de 2019, se logró un aumento importante de beneficiarios, en tanto que en 2019 se tiene lo contrario. Por su parte los servicios de intermediación y orientación laboral prestados a buscadores de empleo y empleadores tampoco presentan una mejora sostenida. Tras haber logrado el récord en 2015 con 8,610 atenciones prestadas, su desempeño ha disminuido gradualmente, a tal punto que la meta aprobada para 2019 solo pretende otorgar 4,989 atenciones.

**Gráfica 1. Secretaría de trabajo y seguridad social: producción institucional en programas seleccionados 2014-2019 (cantidad de personas beneficiadas y atenciones prestadas)**



\* Meta aprobada; para años anteriores corresponde meta ejecutada o devengada.

Fuente: elaboración propia con base en portal de transparencia del Instituto de acceso a información pública (SINAIP) e informes de liquidación, ejecución y aprobación presupuestaria de la Secretaría de finanzas (Sefin) y la Secretaría de trabajo y seguridad social (STSS).



De alguna forma, la producción física lograda mediante de estos programas es incongruente con las metas que asociadas al empleo que esperan alcanzarse hacia 2028, donde se espera contar con una tasa de desempleo abierto de 2% y un 5% de subempleo visible. Un adecuado desempeño financiero, pero también a nivel de producción física de estos programas debe ser coherente con los resultados esperados, por ello, es oportuno que los compromisos reflejados en la PNEH se vean correspondidos con mejoras presupuestarias y de gestión en los programas clave. En este sentido, la STSS debe buscar los mecanismos para fortalecer este tipo de intervenciones y, además, realizar una revisión a los procesos de gestión y planificación, a fin que garantizar la coherencia y articulación entre la planificación, el presupuesto, las metas y objetivos perseguidos con la PNEH. No corregir la tendencia puede limitar la capacidad misma del gobierno para cumplir con sus objetivos y metas planteadas y, por ende, un menor beneficio para la sociedad.

## 2.1. SECTOR AGRÍCOLA

La principal institución en materia de agricultura es la Secretaría de agricultura y ganadería (SAG). Desde 2010, esta entidad ha mostrado un presupuesto creciente, con alzas significativas en los años 2013, 2016 y 2019. En términos nominales, luego de registrar un presupuesto devengado de L834.6 millones en 2010, la SAG muestra un salto significativo si se compara al presupuesto aprobado 2019 que asciende a L2,027.5 millones. Los programas con mayor incremento presupuestario son las transferencias a sectores, en el que se incluyen aportes a la Universidad nacional de agricultura, el Instituto nacional agrario y la Universidad de ciencias forestales, que absorben más del 90% del total de transferencias.

También ha recibido incrementos significativos el programa nacional de agricultura bajo riego y el programa nacional de competitividad rural que incluye proyectos y actividades orientadas a mejorar el acceso de la producción agrícola a mercados, desarrollo productivo de negocios y fortalecimiento de organizaciones rurales. Sin embargo, aun cuando el presupuesto nominal muestra incrementos considerables, no presenta diferencias sustanciales desde una perspectiva macroeconómica. En términos del PIB, la SAG presenta más bien un presupuesto estancado, que a lo largo de los diez años analizados ha representado cerca de 0.3% del PIB. Dada la importancia del sector agrícola en Honduras y las numerosas metas, estrategias y propuestas contenidas en los distintos planes y políticas descritas en los capítulos anteriores, pareciera ser que en relación al tamaño de la economía el presupuesto de la SAG no muestra cambios significativos.

Tabla 5. Secretaría de agricultura y ganadería: presupuesto por programas 2010-2019  
(Millones de lempiras corrientes y porcentajes del PIB)

| Programas   | 2010         | 2011           | 2012           | 2013           | 2014           | 2015         | 2016           | 2017           | 2018           | 2019*          |
|---|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Transferencias a sectores (público, privado y externo)        | 586.7        | 795.9          | 718.1          | 1,006.8        | 662.5          | 690.3        | 1,207.1        | 851.2          | 960.1          | 1,060.0        |
| Programa nacional de agricultura bajo riego                   | 74.4         | 42.5           | 23.1           | 37.9           | 151.0          | 10.4         | 130.7          | 232.9          | 55.2           | 554.0          |
| Programa nacional de competitividad rural                     | 8.4          | 43.9           | 70.2           | 132.0          | 20.4           | 71.7         | 130.4          | 136.0          | 268.9          | 267.7          |
| Actividades centrales   | 80.5         | 110.5          | 152.4          | 155.3          | 81.7           | 87.6         | 90.9           | 83.1           | 83.0           | 109.7          |
| Pesca y fomento de acuicultura                                | 23.6         | 24.7           | 25.5           | 26.0           | 24.2           | 23.9         | 27.9           | 28.5           | 30.0           | 30.1           |
| Educación agrícola, capacitación y desarrollo agroempresarial | 0.8          | 0.6            | 0.4            | 0.1            | 0.2            | 0.2          | 0.2            | 1.9            | 0.9            | 2.8            |
| Programa de desarrollo agroalimentario                        | 2.3          | 19.3           | 5.6            | 6.7            | 2.6            | 0.1          | 0.1            | 3.3            | 1.3            | 1.6            |
| Servicio de información agroalimentaria                       | 1.0          | 0.7            | 0.3            | 0.5            | 0.1            | 0.1          | 0.1            | 0.3            | 0.9            | 1.5            |
| Servicio nacional de sanidad agropecuaria                     | 52.7         | 56.5           | 58.2           | 81.3           | 59.0           | 103.4        | 119.9          |                |                |                |
| Innovación tecnológica agroalimentaria (Snitta)               | 0.0          | 0.7            | 0.6            |                |                |              |                |                |                |                |
| Desarrollo forestal (Pronafor)                                | 4.2          |                |                |                |                |              |                |                |                |                |
| <b>Total, millones de lempiras</b>                            | <b>834.6</b> | <b>1,095.4</b> | <b>1,054.3</b> | <b>1,446.5</b> | <b>1,001.6</b> | <b>987.8</b> | <b>1,707.3</b> | <b>1,337.3</b> | <b>1,400.3</b> | <b>2,027.5</b> |
| <b>Total, porcentajes del PIB</b>                             | <b>0.3%</b>  | <b>0.3%</b>    | <b>0.3%</b>    | <b>0.4%</b>    | <b>0.2%</b>    | <b>0.2%</b>  | <b>0.3%</b>    | <b>0.2%</b>    | <b>0.2%</b>    | <b>0.3%</b>    |

Fuente: elaboración propia con base en informes de liquidación, ejecución y aprobación presupuestaria. Secretaría de finanzas (Sefin).

\* Presupuesto aprobado; para años anteriores corresponde a presupuesto devengado.

Por su parte, la producción institucional lograda a través de los programas más representativos muestra que, en el caso del programa nacional de agricultura bajo riego, se han presentado mejoras sostenidas en los productos que le componen. La cantidad de productores beneficiados mediante asistencia técnica de riego se incrementó 60% entre 2016 y 2018. De momento, los planes operativos y estratégicos del SAG no muestran una cantidad específica de productores que se espera beneficiar mediante esta intervención. En cuanto a la cantidad de hectáreas irrigadas, entre 2016 y 2018 se presenta un alza de 52%. La meta esperada a 2019 se encuentra 16% debajo de lo alcanzado en 2018.

Tabla 6. Secretaría de agricultura y ganadería: producción institucional en programas seleccionados 2016-2019  
(cantidad de personas beneficiadas y atenciones prestadas)

| Programa / Producto  | Unidad de medida | 2016  | 2017  | 2018  | 2019* |
|--|------------------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Programa nacional de agricultura bajo riego</b>               |                  |       |       |       |       |
| Asistencia técnica a productores                                 | Productores      | 1,703 | 2,403 | 2,741 | n.d   |
| Hectáreas irrigadas  | Hectáreas        | 4,197 | 5,189 | 6,404 | 5,379 |
| <b>Programa nacional de competitividad rural</b>                 |                  |       |       |       |       |
| Organizaciones de productores beneficiadas                       | Productores      | 7,200 | 7,200 | 7,132 | n.d   |
| Planes de negocios implementados                                 | Organizaciones   | 89    | 89    | 88    | 30    |
| <b>Educación agrícola, capacitación y desarrollo empresarial</b> |                  |       |       |       |       |
| Escuelas de campo  | Productores      | 750   | 463   | 842   | 900   |
| Desarrollo y fortalecimiento de capacidades                      | Productores      | 960   | 852   | 976   | 900   |

\* Meta aprobada; para años anteriores corresponde meta ejecutada o devengada.

Fuente: elaboración propia con base en portal de transparencia del Instituto de acceso a información pública (SINAIP) e informes de liquidación, ejecución y aprobación presupuestaria de la Secretaría de finanzas (Sefin) y la Secretaría de agricultura y ganadería (SAG).

Por otra parte, el programa nacional de competitividad rural, cuando se analizan las metas físicas, muestra cierto estancamiento. La cantidad de productores beneficiados a través de capacitación técnica prestada en organizaciones se ha mantenido cercana a 7,200 y para 2019 la planificación estratégica y operativa no define una meta puntual. La cantidad de organizaciones beneficiadas a través de planes de negocio muestra un comportamiento similar entre 2016 y 2018 y una caída si se considera la meta de 2019. Finalmente, en el programa de educación agrícola, capacitación y desarrollo empresarial, se presenta una leve mejora en la cantidad de productores beneficiados en las escuelas de campo, lugar que presta formación técnica agrícola a productores locales. Por su parte, la cantidad de productores beneficiados con talleres de desarrollo y formación de capacidades se mantiene relativamente invariable. Aun cuando dichos programas han mostrado incrementos significativos a lo largo del tiempo, la producción física lograda no ha mejorado satisfactoriamente. La SAG es enfática en reconocer que parte de los retos que enfrenta se vinculan a mejoras en la gestión de los recursos financieros, así como el fortalecimiento de las capacidades institucionales (SAG, 2019; pág. 126).

<sup>5</sup> Para fines prácticos, se han seleccionado únicamente los productos más representativos de los programas con mayor presupuesto, lo cual no necesariamente refleja la producción física institucional total.

## 2.2. SECTOR ENERGÉTICO

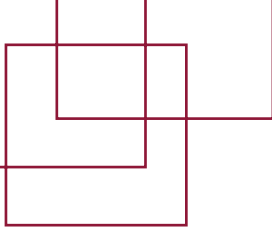
En el sector energético se han considerado dos principales instituciones: la Empresa nacional de energía eléctrica (ENEE), que absorbe casi la totalidad del gasto público vinculado a energía eléctrica y la Secretaría de energía, recursos naturales, ambiente y minas (Miambiente), como institución encargada principalmente de la formulación, monitoreo y evaluación. El presupuesto conjunto de ambas instituciones ha mostrado un peso con poca variación en relación al PIB, pues tal como lo muestra el cuadro siguiente pasó de 5.7% en 2010 a cerca de 5.5% según el presupuesto aprobado 2019. A lo largo de este período se han alcanzado presupuestos récord como en 2013 cuando totalizó 6.8% del PIB.

La ENEE un presupuesto nominal que prácticamente se ha duplicado en el período analizado, al pasar de L15,646.2 millones en 2010 a cerca de L33,500.0 millones de acuerdo al presupuesto aprobado de 2019<sup>6</sup>. Según lo muestra la siguiente tabla, la mayoría de recursos de la ENEE corresponden a la distribución de energía eléctrica, que en 2019 absorbe el 71.6% del presupuesto total, seguido del gasto administrativo central con 18.2%; la generación de energía eléctrica con 6.4% y; la transmisión de energía eléctrica con 3.7%.

**Tabla 7. Empresa nacional de energía eléctrica y Secretaría de energía, recursos naturales y ambiente: presupuesto por programas 2010-2019**  
(Millones de lempiras corrientes y porcentajes del PIB)

| Entidad y programas  | 2010            | 2011            | 2012            | 2013            | 2014            | 2015            | 2016            | 2017            | 2018            | 2019*           |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>Empresa nacional de energía eléctrica</b>                       | <b>15,646.2</b> | <b>19,875.8</b> | <b>22,348.4</b> | <b>24,933.9</b> | <b>25,584.7</b> | <b>21,755.1</b> | <b>24,663.3</b> | <b>25,131.4</b> | <b>34,549.8</b> | <b>33,500.0</b> |
| Distribución de energía eléctrica                                  | 1,062.1         | 956.4           | 1,495.2         | 2,008.7         | 2,376.5         | 1,249.7         | 824.2           | 18,025.5        | 28,355.3        | 23,997.2        |
| Actividades centrales  | 1,478.8         | 1,818.2         | 1,362.2         | 1,969.7         | 1,388.7         | 2,016.7         | 3,411.8         | 3,307.1         | 3,651.4         | 6,096.2         |
| Generación de energía eléctrica                                    | 12,293.5        | 16,604.4        | 18,859.6        | 20,560.9        | 21,505.9        | 18,196.3        | 20,146.7        | 3,351.9         | 2,265.8         | 2,151.6         |
| Transmisión de energía eléctrica                                   | 811.9           | 496.8           | 631.5           | 394.5           | 313.6           | 292.3           | 280.6           | 446.9           | 277.3           | 1,255.1         |
| <b>Secretaría de energía, recursos naturales, ambiente y minas</b> | <b>1,298.7</b>  | <b>1,236.2</b>  | <b>859.2</b>    | <b>773.0</b>    | <b>293.9</b>    | <b>234.0</b>    | <b>385.0</b>    | <b>272.9</b>    | <b>280.8</b>    | <b>240.3</b>    |
| Actividades centrales  |                 |                 |                 | 75.7            | 79.5            | 107.3           | 136.6           | 131.8           | 139.7           | 111.1           |
| Servicios de agua potable, electricidad y riego en Nacaome         |                 |                 |                 | 23.8            | 21.3            | 28.4            | 143.6           | 21.5            | 19.3            | 20.0            |
| Transferencia a sectores (público, privado y externo)              |                 |                 |                 | 546.5           | 128.8           | 34.8            | 29.2            | 30.1            | 46.6            | 19.2            |
| Promoción, desarrollo y capacitación en la gestión ambiental       |                 |                 |                 | 18.6            | 19.3            | 19.5            | 22.8            | 18.9            | 14.8            | 16.5            |
| Servicios de agua potable, electricidad y riego en Coyolar         |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 | 10.8            | 9.2             | 14.9            |
| Manejo de recursos hídricos  |                 |                 |                 | 12.4            | 11.7            | 10.4            | 12.9            | 19.8            | 13.3            | 14.5            |
| Estudio y control de contaminantes                                 |                 |                 |                 | 7.9             | 8.5             | 8.4             | 9.7             | 10.6            | 11.2            | 14.0            |
| Conservación y recuperación de especies                            |                 |                 |                 | 5.8             | 6.6             | 8.0             | 10.0            | 9.6             | 11.4            | 12.5            |
| Evaluación y control del impacto ambiental                         |                 |                 |                 | 8.9             | 6.9             | 6.8             | 8.1             | 8.5             | 8.5             | 8.1             |
| Protección y conservación de la diversidad biológica               |                 |                 |                 | 4.7             | 4.3             | 3.6             | 3.8             | 3.5             | 4.5             | 6.6             |

<sup>6</sup> Según la ENEE (2018) la estructura presupuestaria de 2017 responde a una reestructuración interna de la institución, lo cual responde a un plan de reestructuración. Tal como se aprecia en el cuadro siguiente, esta reestructuración ocasiona un reajuste en la distribución del presupuesto por programas.



|  |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Adaptación y mitigación al cambio climático        |                 |                 |                 | 2.6             | 1.7             | 1.3             | 1.7             | 1.9             | 2.3             | 3.0             |
| Aprovechamiento sostenible de la energía           |                 |                 |                 | 5.5             | 5.5             | 5.6             | 6.5             | 5.4             | -               | -               |
| Conservación y protección de corredores biológicos |                 |                 |                 | 60.6            |                 |                 |                 |                 |                 |                 |
| Regulación de fuentes radiológicas                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 | 0.5             |                 |                 |
| <b>Total, millones de lempiras</b>                 | <b>16,944.8</b> | <b>21,112.0</b> | <b>23,207.7</b> | <b>25,706.9</b> | <b>25,878.5</b> | <b>21,989.1</b> | <b>25,048.3</b> | <b>25,404.3</b> | <b>34,830.6</b> | <b>33,740.3</b> |
| <b>Total, porcentajes del PIB</b>                  | <b>5.7%</b>     | <b>6.3%</b>     | <b>6.4%</b>     | <b>6.8%</b>     | <b>6.2%</b>     | <b>4.8%</b>     | <b>5.1%</b>     | <b>4.7%</b>     | <b>6.1%</b>     | <b>5.5%</b>     |

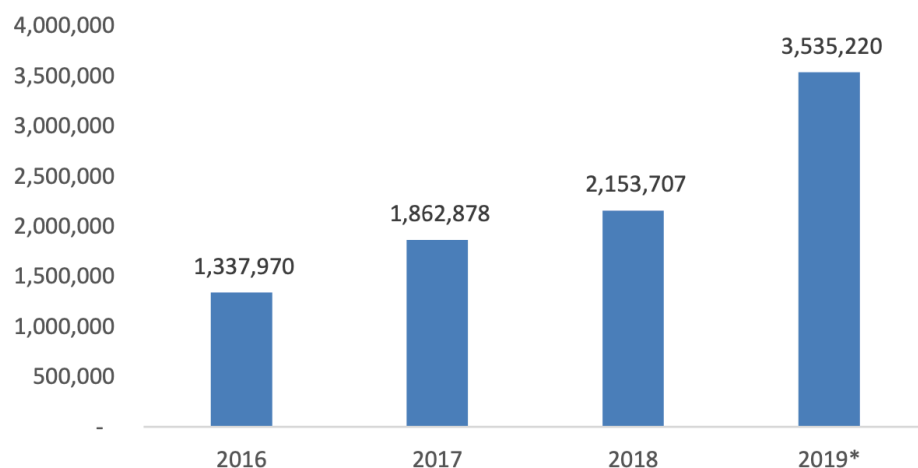
Fuente: elaboración propia con base en informes de liquidación, ejecución y aprobación presupuestaria. Secretaría de finanzas (Sefin).

\*Presupuesto aprobado; para años anteriores corresponde a presupuesto devengado. Nota: en 2012, la secretaría de energía, recursos naturales, ambiente y minas sufrió una fuerte reestructuración programática que imposibilita la trazabilidad de los programas en el tiempo. Por esa razón se optó por no incluir el presupuesto correspondiente y solamente se incluye el presupuesto total de dicha secretaría.

En adición, la Secretaría de energía, recursos naturales, ambiente y minas (Miambiente) tiene una participación mucho menor en comparación a la ENEE. Si bien la Secretaría de energía posee un rol de regulación y control, entre sus programas figuran algunos que, en menor medida, inciden en aspectos vinculados al sector energético, como los servicios de agua potable, electricidad y riego en Nancome y Coyolar, manejo hídrico y el aprovechamiento sostenible de energía. En términos globales, el presupuesto de la Secretaría de energía se ha reducido sustancialmente. Luego de haber ejecutado cerca de L1,298.7 millones en 2010 su presupuesto ha disminuido hasta un presupuesto aprobado 2019 de L240.3 millones.

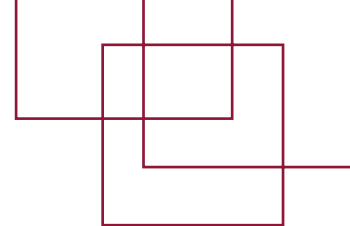
En cuanto a la producción institucional, la ENEE muestra un acelerado crecimiento en la cantidad de megavattios-horas (MWh) generados mediante plantas de energía renovable propias de la ENEE. Entre 2016 y 2018, este tipo de generación se expandió 60%. Y hacia 2019 se ha propuesto como meta incrementar un 64% adicional en comparación a lo generado en 2018. Los resultados han sido satisfactorios, a tal punto que las memorias institucionales de la ENEE sugieren que la participación de la energía renovable en la matriz energética representó en 2017 cerca del 64%, por arriba de la meta contenida en el plan de largo plazo que hacia 2022 estimaba una meta de 60% (ENEE, 2018; pág. 20)

Gráfica 2. Empresa nacional de energía eléctrica: MWh generados con plantas propias 2016-2019



\* Meta aprobada; para años anteriores corresponde meta ejecutada o devengada.

Fuente: elaboración propia con base en portal de transparencia del Instituto de acceso a información pública (SINAIP) e informes de liquidación, ejecución y aprobación presupuestaria de la Secretaría de finanzas (Sefin) y la Secretaría de agricultura y ganadería (SAG).



Aunado al incremento de generación energética por parte de la ENEE se encuentra una mejora en la cantidad de viviendas con acceso a energía eléctrica. Entre 2016 y 2018 se han electrificado cerca de 13,620 viviendas, lo cual se traduce en una cobertura de servicios de energía eléctrica nacional de aproximadamente 77% (ENEE, 2018; pág. 26). Aun cuando la información disponible imposibilite visibilizar la generación de empleo que la generación y electrificación trae consigo, es importante reconocer que el buen desempeño de la ENEE es un estímulo importante en la dinámica económica hondureña y, por ende, a la generación de nuevos puestos de trabajo, aunque debe advertirse, que ante la ausencia de una política propia de empleo en el sector, puede que esa generación se corresponda únicamente con las necesidades del sector, pero que éstas se encuentren desligadas de lo que a nivel nacional se persigue, por ejemplo, de lo establecido en el PNHE.

### **2.3. SECTOR CONSTRUCCIÓN**

Una de las instituciones más representativas del sector construcción es la Secretaría de infraestructura y servicios públicos (Insep). Entre 2010 y 2019, el presupuesto de esta entidad se expandió cerca de 82%, lo que significa un incremento nominal de L2,278.4 millones. Sin embargo, al igual que el resto de instituciones descritas anteriormente, se observa poco dinamismo desde una perspectiva macroeconómica. Como porcentajes del PIB, el presupuesto ha disminuido levemente si se comparan los años extremos de la serie analizada. El presupuesto aprobado 2019 equivale a apenas 0.8% del PIB.

A nivel programático, la mayor parte del presupuesto 2019 se concentra en el programa de construcción, mejoramiento y rehabilitación vial que absorbe 56.3% del presupuesto total de la institución. Le siguen en importancia los programas de gasto administrativo central y gasto común a programas con 26.4% y el mantenimiento de infraestructura aeroportuaria con 12.0%. El restante 5.3% se distribuye en los programas restantes. Tal como lo muestra el cuadro siguiente, la secretaría ha mostrado reestructuraciones presupuestarias fuertes. Entre los programas ausentes a partir de 2016 se encuentra el apoyo para la vivienda social, lo cual no necesariamente significa ausencia de presupuesto para el mejoramiento de la vivienda ya desde 2014 se creó la comisión nacional de vivienda y asentamientos humanos, entidad que, al igual que el Fondo hondureño de inversión social, administran gran parte del presupuesto asociado a la promoción de vivienda. Si bien hay muchos programas que han ido diluyéndose debido a reestructuraciones presupuestarias o mayor participación de otras instituciones, llama la atención que hasta 2018 figuró el programa de construcción y mantenimiento de obras urbanísticas, el cual ya no figura en 2019. Hasta el momento, no se cuenta con información que sustente su desaparición.

Tabla 8. Secretaría de infraestructura y servicios públicos: presupuesto por programas 2010-2019  
(Millones de lempiras corrientes y porcentajes del PIB)

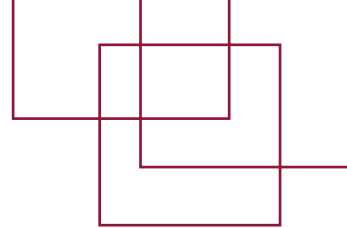
| Programas  | 2010           | 2011           | 2012           | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           | 2019*          |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Construcción, mejoramiento y rehabilitación vial                 | 1,883.8        | 2,983.4        | 2,399.9        | 3,385.1        | 1,756.3        | 2,213.2        | 3,437.1        | 3,853.9        | 2,687.0        | 2,840.5        |
| Actividades administrativas y comunes a programas                | 353.2          | 335.4          | 154.3          | 532.5          | 557.0          | 748.7          | 921.2          | 1,383.5        | 1,238.9        | 1,332.7        |
| Mantenimiento parcial de la infraestructura aeroportuaria        | 0.3            |                | 2.6            | 3.1            | 10.2           | 0.5            | 1,030.3        | 220.3          | 513.3          | 603.8          |
| Construcción y mantenimiento de obras hidráulicas e inundaciones | 47.4           | 40.8           | 10.0           | 3.1            | 131.8          | 119.8          | 133.6          | 110.9          | 130.6          | 137.6          |
| Desarrollo de proyectos regionales a nivel nacional              |                |                |                |                |                |                | 21.4           | 20.6           | 42.7           | 62.0           |
| Control de los servicios públicos                                | 4.5            | 4.5            | 4.9            | 4.8            | 4.8            | 4.9            | 4.5            | 4.8            | 5.2            | 6.0            |
| Regulación y control del transporte terrestre                    | 22.1           | 21.7           | 29.2           | 148.0          | 129.6          | 132.3          | 73.8           |                |                |                |
| Servicios aeronáuticos y meteorológicos                          | 110.6          | 104.4          | 114.0          | 135.9          | 133.2          | 70.0           |                |                |                |                |
| Apoyo para la vivienda social                                    | 208.5          | 104.0          | 276.2          | 71.5           | 13.4           | 2.9            |                |                |                |                |
| Apoyo financiero al transporte urbano                            |                |                |                | 135.4          | 105.6          | 109.4          | 125.4          | 8.1            |                |                |
| Construcción y mantenimiento de edificios públicos               | 2.4            | 6.2            | 2.2            | 14.4           | 14.6           | 26.8           | 92.0           | 56.5           | 12.4           |                |
| Atención de emergencias provocadas por fenómenos naturales       |                |                |                |                |                |                |                | 94.9           | 49.4           |                |
| Construcción y mantenimiento de obras urbanísticas               | 79.5           | 70.1           | 31.6           | 170.6          | 227.4          | 234.1          | 569.4          | 666.0          | 527.1          |                |
| <b>Total, millones de lempiras</b>                               | <b>2,766.4</b> | <b>3,735.9</b> | <b>3,227.2</b> | <b>4,662.3</b> | <b>3,140.9</b> | <b>3,731.5</b> | <b>6,470.5</b> | <b>6,493.5</b> | <b>5,272.9</b> | <b>5,044.8</b> |
| <b>Total, porcentajes del PIB</b>                                | <b>0.9%</b>    | <b>1.1%</b>    | <b>0.9%</b>    | <b>1.2%</b>    | <b>0.8%</b>    | <b>0.8%</b>    | <b>1.3%</b>    | <b>1.2%</b>    | <b>0.9%</b>    | <b>0.8%</b>    |

Fuente: elaboración propia con base en informes de liquidación, ejecución y aprobación presupuestaria. Secretaría de finanzas (Sefin).

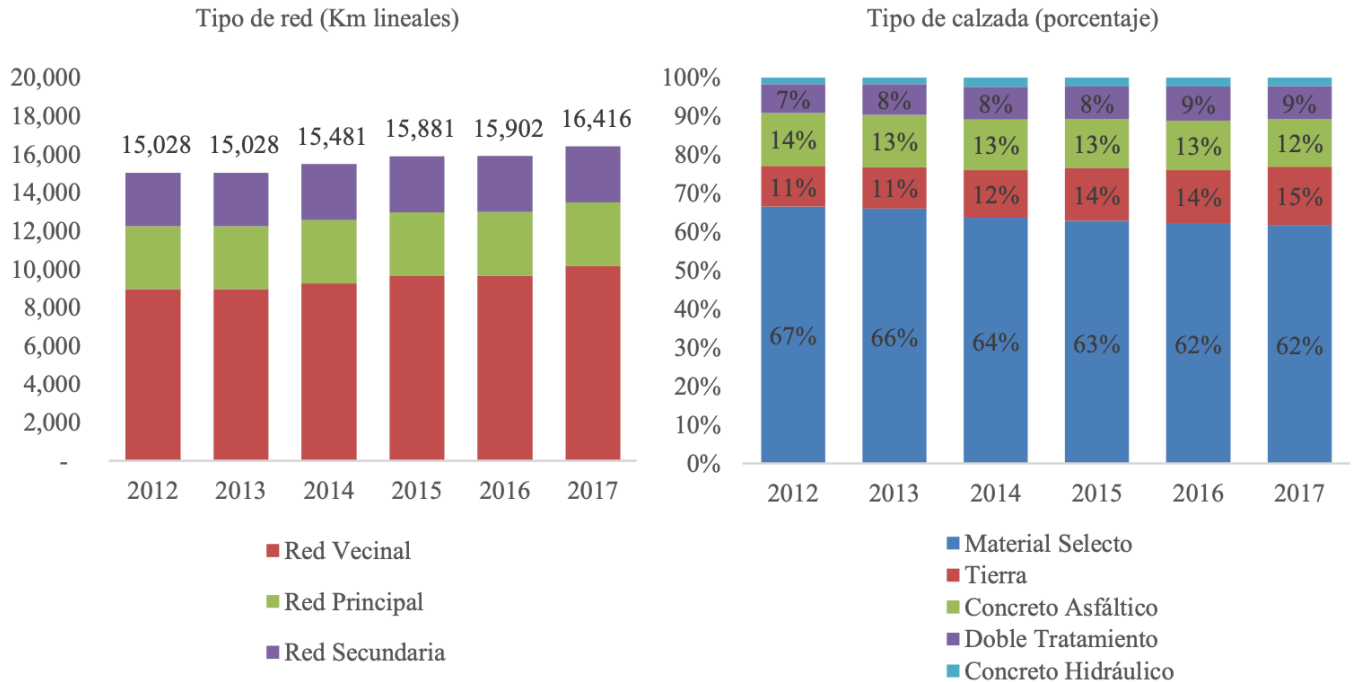
\*Presupuesto aprobado. Nota: par fines de visualización y debido a su similitud, se han realizado algunas agrupaciones de programas. La categoría actividades administrativas y comunes a programas incluye los programas de actividades centrales y actividades comunes a distintos programas; construcción, mejoramiento y rehabilitación vial incluye los programas de construcción de carreteras, puentes, obras de infraestructura vial, rehabilitación de carreteras y rehabilitación de caminos por

En cuanto a producción institucional es relativamente complejo sintetizar el cumplimiento físico contenido en las memorias institucionales del Insep. Esto debido a la información se muestra para cada uno de los proyectos de construcción. Para poder realizar una aproximación al dinamismo en la construcción vial se ha considerado una serie del stock de carreteras disponibles según distintas clasificaciones, partiendo de datos consolidados por el Instituto nacional de estadística (INE).

De acuerdo a la información del INE, entre 2013 y 2017, el stock de red vial, expresada en kilómetros lineales, se expandió cerca de 9%, lo que implicó la construcción de 1,388 kilómetros de los cuales la mayor parte (87% del total construido) corresponde a red vial vecinal, seguido de red secundaria (10%) y red vial principal (3%). En cuanto al tipo de material utilizado, el material selecto (necesario en la preparación para el asfaltado o habilitación de carreteras de terracería) ha ocupado más de la mitad, hasta un 62% en 2019, seguido de importancia por las carreteras de tierra con 15%, el concreto asfáltico con 12%, el doble tratamiento con 9% y el concreto hidráulico con 2%.



Gráfica 3. Red vial nacional según clasificación 2012-2017



Fuente: elaboración propia con base en anuarios estadísticos, Sistema estadístico nacional (SEN), sección de transporte. Instituto Nacional de Estadística (INE).

En materia de empleo, las memorias institucionales de 2016 y 2017 dan cuenta que la ejecución de cerca de 26 proyectos de construcción a cargo de la Insep en esos dos años permitió generar un total de 10,424 empleos<sup>7</sup>, de los cuales una quinta parte corresponden a empleos directos y el resto a empleos indirectos. Para 2018, la memoria institucional no incluye el desglose de empleos generados a nivel de proyecto, lo cual impide la estimación y comparación del total de empleos creados. Para 2019, la planificación estratégica y operativa tampoco define la cantidad de empleos que se espera generar mediante la ejecución de los distintos proyectos. De nuevo, es importante hacer notar que con la falta de una política específica de empleo en el sector construcción, la generación de nuevos puestos de trabajo, aunque responda a la necesidad del sector, no encuentre consistencia con las mejoras relativas a la calidad de empleo; a este respecto debe señalarse que es precisamente en este sector en dónde la ocupación refleja muchas carencias, por ejemplo, en términos de seguridad social; niveles salariales; seguridad laboral; entre otros aspectos.

<sup>7</sup> Empleos calculados a partir de la sumatoria de empleos directos e indirectos generados en cada uno de los proyectos para los cuales se dispone información. Para mayor información véase Insep (2017) e Insep (2018).

### 3. FORTALECIMIENTO DEL MONITOREO Y EVALUACIÓN

#### 1.1. EL MONITOREO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS EN HONDURAS

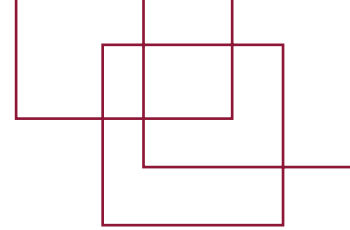
Con base a los distintos enfoques y propuestas relacionados al monitoreo de políticas públicas y programas, se ha construido una tabla sintética que incluye los aspectos más relevantes con la finalidad de contrastar las distintas políticas y programas vinculados a la generación de empleo en los subsectores agrícola, energético y construcción. La tabla siguiente presenta los ítems considerados en cada una de las fases y su cumplimiento.

Tabla 9. El ciclo de la política pública en las principales políticas de empleo, agricultura y energía

| Fase        | Componente  | Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022 | Política Nacional de Empleo en Honduras (PNEH) | Estrategia Nacional de Agricultura Familiar de Honduras: 2017-2030 | Plan Estratégico Empresa Nacional de Energía Eléctrica 2016-2020 |
|-------------|---|---|--|--|--|
| Formulación | Identificación del problema (línea base)              | ✓   | ✓  | ✓  | ✓  |
|             | Articulación institucional                            | ✗   | ✓  | ✓  | ✓  |
|             | Objetivos y resultados                                | ✓   | ✓  | ✓  | ✓  |
|             | Estimación de costos                                  | ✗   | ✗  | ✓  | ✓  |
|             | Indicadores de seguimiento y evaluación               | ✓   | ✓  | ✓  | ✓  |
|             | Identificación de programas                           | ✗   | ✓  | ✓  | ✓  |
|             | Formulación en términos de empleo (objetivos o metas) | ✗   | ✗  | ✗  | ✗  |
| Ejecución   | Ejecución y monitoreo                                 | ✓   | ✓  | ✓  | ✓  |
|             | Tableros de control                                   | ✓   | ✓  | ✓  | ✓  |
|             | Monitoreo de empleo generado                          | ✗   | ✗  | ✗  | ✗  |
| Evaluación  | Evaluación de impacto                                 | ✗   | ✓  | ✓  | ✓  |
|             | Revisión sistemática                                  | ✗   | ✓  | ✓  | ✓  |
|             | Análisis y evaluación de empleo generado              | ✗   | ✗  | ✗  | ✗  |

Fuente: elaboración propia con base en BID (2016), BM (2010), Honduras (2009), CES (2018), CNAF (2017) y ENEE (2015).

Nota: no se cuenta con una política específica para el sector construcción. Sin embargo, parte de las estrategias y objetivos de este sector se encuentran diseminadas en las demás políticas, principalmente en la visión de país y plan de nación y la PNEH.



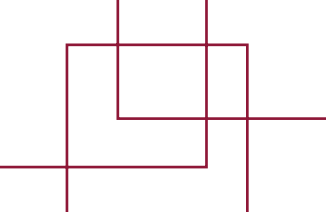
En términos generales, ninguna de las políticas ha definido en su fase de formulación el impacto que en términos de empleos generados espera lograrse con la puesta en marcha de sus distintas acciones y lineamientos. Esto implica entonces que, tanto las fases de ejecución y evaluación, no definan sistemas de monitoreo, análisis y evaluación de la cantidad y evolución de empleos generados.

La visión de largo plazo plasmada en la Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2011, es el marco general al cual deben alinearse el resto de políticas y programas. En cada uno de los objetivos que persigue, el plan muestra un análisis situacional de la problemática y a su vez plantea distintos indicadores y metas que se espera alcanzar en un horizonte de largo plazo, pero es débil en cuanto a señalar la articulación institucional necesaria, la estimación del presupuesto necesario y la red programática requerida para la puesta en marcha de los objetivos y metas perseguidos. En la fase de ejecución, el plan señala los indicadores que habrán de monitorearse una vez iniciada la ejecución de los programas, permitiendo la construcción de un tablero de indicadores de control. Sin embargo, en la fase de evaluación carece de señalar los mecanismos y se limita a señalar que el país debe «impulsar un sistema de monitoreo y evaluación de la visión país y el plan de nación con un enfoque de resultados» (Honduras, 2009; pág. 54). En efecto, Honduras cuenta actualmente con el Sistema Presidencial de Gestión por Resultados (SGPR), subsistema que es parte del sistema de herramientas pertenecientes al Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI), el cual provee información para el monitoreo y evaluación de las políticas, objetivos y categorías programáticas presupuestarias. Aunque de momento el sistema es de acceso restringido, el Portal Único de Transparencia, administrado por el SINAIP facilita el acceso a información para el monitoreo mensual del avance presupuestario y físico de las políticas y programas. A su vez, presenta informes de liquidación anual y memorias institucionales para las entidades del sector público, los cuales contienen una amplia riqueza de información. Es necesario reconocer que no existe un vínculo explícito entre los objetivos definidos por la política de largo plazo y objetivos descritos en los informes de avance físico y financiero; tampoco se muestran reportes interanuales, lo cual dificulta la trazabilidad y seguimiento a lo largo del tiempo. Posiblemente, el SGPR sí permita establecer esta vinculación, pero aún no cuenta con un usuario de acceso público.

En cuanto a la PNEH, la fase de formulación cumple casi todos los ítems considerado, excepto la identificación de programas y estimación de costos. Esto significa que, aun cuando identifique claramente el problema para establecer una línea basal, señale los objetivos y estrategias a seguir mediante el articulado institucional, no logra señalar el presupuesto y los programas necesarios para su puesta en marcha. La PNEH contiene matrices de articulación estratégica amplias, que integran los ejes estratégicos, objetivos, indicadores, lineamientos y estrategias; pero los mismos son esencialmente enunciativos y no señalan una meta numérica que permita medir el avance hacia los objetivos, también enunciativos, que se plantean.

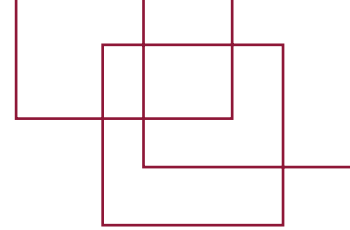
Entre todas las políticas analizadas, la más completa es la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar de Honduras 2017-2030, pues esta cumple todos y cada uno de los ítems considerados a lo largo de las distintas fases. Posee un análisis de la problemática, define objetivos y metas cuantificables, instituciones responsables, pero, sobre todo, realiza una estimación del costo que implica cada una de las líneas de acción. Esto la distingue significativamente del resto de políticas.

Con un grado similar de solides se encuentra el Plan Estratégico de la ENEE para el período 2016- 2020. Aunque el grado de complejidad de planificación de este tipo de políticas es menor,



el plan cuenta con mucha solidez a lo largo de las fases del ciclo de política. Al igual que la estrategia de agricultura, el plan de la ENEE señala la estimación de costos en algunos de los proyectos que pretende desarrollar.

Desde su concepción, las distintas políticas analizadas presentan algunos indicadores vinculados al empleo que se espera alcanzar. En ninguna de ellas se define explícitamente el número de empleos, directos y/o indirectos que se espera generar. Sin embargo, tal como lo muestran las memorias de labores de la STSS y el Insep, resulta imposible realizar una estimación de los empleos generados a través de las distintas políticas, programas y proyectos. En este sentido, es oportuno que en los siguientes ejercicios de formulación y ejecución presupuestaria se incluya como parte del SGPR información que muestre la cantidad de empleos generados a través de los distintos programas. Esto deberá ir acompañado de una vinculación más explícita entre las distintas políticas, como marcos de referencia, y los resultados presupuestarios y físicos que se están alcanzando mediante la ejecución de la política pública. Y no menos importante es la necesidad de que el SGPR facilite un acceso para que desde la sociedad civil, la academia y el resto de sectores que no forman parte del gobierno, pueda contarse con una herramienta adicional para el monitoreo de las políticas públicas.



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En Honduras, no existen políticas de empleo relativo a los sectores económicos analizados, no obstante es pertinente que existan aquellas que reflejen las características propias de los sectores, de tal cuenta que se genere una mayor racionalidad en la creación de empleo en los sectores analizados. Aún y cuando no existen políticas públicas de empleo específicas se procedió a analizar aquellas que tuvieran alguna vinculación, a partir de ello, en cuanto al ciclo de políticas públicas, se observa que gran parte de las políticas vigentes cuentan con una formulación bastante sólida. Todas las políticas analizadas parten de un análisis situacional bastante completo, en el que se definen los objetivos y resultados y los indicadores de seguimiento y evaluación que habrá de utilizarse para un adecuado monitoreo y evaluación. En algunos casos, entre estos la Estrategia nacional de agricultura familiar 2017-2030 y el plan estratégico de la empresa nacional de energía eléctrica 2016-2020, se han realizado estimaciones del costo que implica su puesta en marcha. Además, la identificación de programas necesarios para operativizar las políticas está presente en tres de las cuatro políticas analizadas. En las fases de ejecución y evaluación, casi todas las políticas definen los mecanismos de ejecución monitoreo, evaluación y revisión.

Aun cuando el ciclo de política pública se cumpla en buena medida, es complejo establecer un vínculo entre la política como instrumento y el presupuesto y la producción institucional, como medio, debido a que dicho vínculo no es del todo explícito. La evolución financiera y la producción de las principales instituciones vinculadas al empleo, agricultura, energía y construcción muestran que, si bien ha sido posible sostener al menos la producción física institucional, el presupuesto destinado no presenta mejoras significativas si se observa en términos del PIB. En alguna medida, esto mina las posibilidades de obtener una mayor producción institucional y, por ende, lograr mejores resultados. Por ejemplo, el presupuesto de la STSS expresado en como porcentajes del PIB pasó de 1.9% en 2010 a 1.1% en 2014, a un aprobado de 0.6% en 2019. En estos últimos cinco años, la generación de oportunidades de empleo a través del programa con chamba vivís mejor prevé incrementar en solamente 389 la cantidad de personas beneficiadas; en cuanto a la cantidad de atenciones prestadas mediante intermediación y orientación laboral a buscadores de empleo, en 2014 se otorgaron cerca de 7,882 atenciones y hacia 2019 se pretende atender apenas a 4,989. En los subsectores de agricultura, construcción y energía, los recortes no son tan drásticos, pero su escasa mejora limita las posibilidades de una mayor producción institucional.

En esta línea, las recomendaciones derivadas del análisis refieren la necesidad, se reitera, de contar con políticas públicas de empleo específicas y concretas para los sectores, así como aprovechar el buen diseño de las políticas públicas y traducirlo hacia una vinculación más explícita en términos del presupuesto y la producción física institucional alcanzada. En la medida que los presupuestos y sus metas reales no respondan a los objetivos establecidos, será sumamente difícil alcanzar las metas planteadas, por ello es importante reforzar este vínculo, pero sobretodo hacerlo consistente al momento de asignar recursos financieros y metas físicas. La formulación y puesta en marcha de políticas debe además dimensionar el impacto no solo en términos de indicadores de agricultura y construcción, sino además el impacto que en términos de empleo que se está generando. Esto, acompañado de un fortalecimiento en la cultura de monitoreo y evaluación, lo cual permitirá no solo corregir el rumbo y alinear el presupuesto a los objetivos de nación, sino también dar una mayor legitimidad a la política pública.



## BIBLIOGRAFÍA

BID (2016). «Los sistemas de monitoreo y evaluación: hacia la mejora continua de la planificación estratégica y la gestión pública». Memorias de la IX conferencia internacional de la Red Latinoamericana y del Caribe de Monitoreo y Evaluación y del I Seminario Internacional de Seguimiento y Evaluación. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

BM(2004). «Seguimientoyevaluación:instrumentos,métodosyenfoques». Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento & Banco Mundial (BM). Washington, D.C., Estados Unidos de América.

CES (2018). «Un compromiso tripartito por el empleo digno y productivo». Consejo Económico y Social de Honduras (CES) y Programa EURO+LABOR, Unión Europea (UE). Municipio del distrito central, Tegucigalpa, Honduras. Noviembre de 2018.

CNAF (2017). «Estrategia Nacional de Agricultura Familiar de Honduras: 2017-2030». Comité Nacional de Agricultura Familiar de Honduras (CNAF) y Secretaría de Agricultura y Ganadería. Tegucigalpa, Honduras. Julio de 2017.

ENEE (2015). «Plan Estratégico Empresa Nacional de Energía Eléctrica 2016-2020». Gerencia de planificación, cambio e innovación empresarial. Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE). Tegucigalpa, Honduras.

ENEE (2018). «Plan Operativo Anual 2017, Reformulado y Evaluado». Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE). Tegucigalpa, municipio del Distrito Central, Honduras. Marzo de 2018.

Honduras (2009). «República de Honduras Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010- 2022». Gobierno de Honduras.

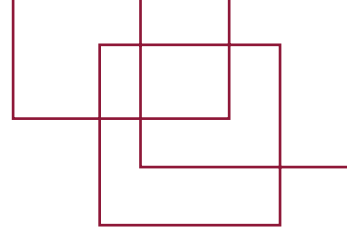
INE (2019). Sistema Estadístico Nacional (SEN). Anuario Estadístico 2017. Instituto Nacional de Estadística (INE). Sitio web consultado el miércoles 15 de mayo de 2019. Disponible en: [https://www.ine.gob.hn/images/Productos%20ine/ANUARIOS%20SEN/Anuario%20Electr onico%2 0SEN%202013%202017/index.html](https://www.ine.gob.hn/images/Productos%20ine/ANUARIOS%20SEN/Anuario%20Electr%20onico%20SEN%202013%202017/index.html)

Insep (2017). «Memoria institucional 2016». Unidad de planeamiento y evaluación de gestión (UPEG), Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (Insep). Tegucigalpa, Honduras. Marzo de 2017.

Insep (2018). «Memoria institucional 2017». Unidad de planeamiento y evaluación de gestión (UPEG), Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (Insep). Tegucigalpa, Honduras. Marzo de 2018.

OIT (2013). «Política integrada de empleo y protección social en Honduras. Lineamientos para un plan de acción nacional». Mejorar la protección social y promover el empleo. Primera edición, 2013. Unión Europea (UE) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, Suiza.

Poder Ejecutivo (2017). Aprobación de la Política Nacional de Empleo de Honduras. Decreto Ejecutivo PCM-029-2017. Tegucigalpa, Honduras, martes 9 de mayo de 2017.



# ANEXOS

Política Nacional de Empleo en Honduras: ejes, lineamientos y estrategias.

## 1. Competitividad

Estabilidad macroeconómica, promoción y financiamiento de la inversión.

1.1. Contribuir al crecimiento del PIB a través de cadenas de valor hasta convertirse en un modelo sostenible.

1.2. Implementar una política económica sustentada en la estabilidad fiscal de precios y amigable con el medio ambiente.

1.3. Mejorar la eficiencia en la recaudación de los ingresos fiscales y reducción del gasto público para destinarlo a sectores priorizados.

1.4. Desarrollar un Sistema Integrado de Incentivos para el Aumento Sostenido de la Productividad Salarial.

1.5. Diseñar e implementar un marco regulatorio que flexibilice las condiciones de acceso al financiamiento.

1.6. Articular las actividades de promoción de inversiones y exportaciones, estableciendo planes de implementación en las actividades productivas identificadas como prioritarias.

1.7. Promover iniciativas que reduzcan el riesgo de la inversión de las empresas, especialmente en favor de las micro y pequeñas empresas.

1.8. Mejorar el suministro de energía eléctrica, con recursos renovables, ampliando las redes de distribución y transmisión, fomentando su uso eficiente.

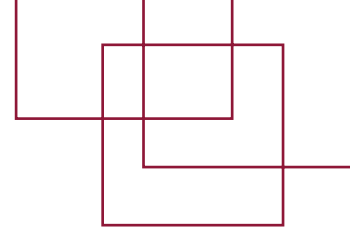
1.9. Garantizar la seguridad ciudadana y jurídica, con el fin de generar confianza, recuperar la paz, y así atraer la inversión nacional y extranjera.

1.10. Establecer un centro integrado de operaciones logísticas, mejorando la conectividad aérea, marítima y terrestre.

1.11. Desarrollar un programa de gestión de calidad que promueva en las industrias el cumplimiento de la estandarización internacional de sus productos y servicios, para competir en los mercados globales.

## 2. Generación de empleos

Promoción de las inversiones para la generación de empleo, con énfasis para los jóvenes y mujeres



- 2.1. Desarrollar una plataforma de servicios empresariales de más rápido crecimiento, con talento joven bilingüe, mano de obra competitiva, infraestructura para tercerización de servicios de apoyo a negocios de clase mundial.
- 2.2. Posicionar al país como el clúster más dinámico y eficiente de autopartes y equipo eléctrico en el continente americano.
- 2.3. Generar iniciativas orientadas a aumentar la contribución en exportaciones textiles, convirtiendo a Honduras en el punto de concentración y distribución de textiles.
- 2.4. Posicionar a Honduras como destino líder de solo y playa en el Caribe.
- 2.5. Aumentar el valor agregado, desarrollando las cadenas de valor en el sector agroalimentario.
- 2.6. Mejorar las políticas de acceso a financiamiento para facilitar la construcción de viviendas dignas en comunidades sustentables.

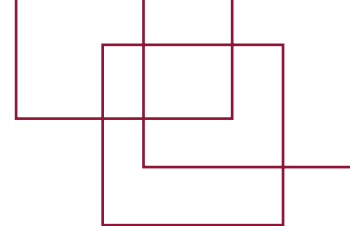
#### Gestión de iniciativas públicas para la generación de empleo y oportunidades

- 2.7. Crear puestos de trabajo directos, mediante la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura pública y/o productiva.
- 2.8. Apoyar el desarrollo de micro emprendimientos a través de programas públicos de generación de créditos y asistencia técnica.
- 2.9. Mejorar la infraestructura comunitaria local enfocándose en centros educativos públicos, obras menores que apoyan la producción local, la gestión de la salud y la mitigación de desastres.
- 2.10. Desarrollar programas de generación de ingresos de forma rápida por medio de intervenciones locales.
- 2.11. Apoyar a los productores agropecuarios con financiamiento y asistencia técnica, impulsando el encadenamiento y el fortalecimiento de las cadenas de valor.
- 2.12. Promover la contratación de la población desempleada, principalmente de jóvenes y mujeres por medio de incentivos.
- 2.13. Diversificar la estructura productiva en el ámbito rural.
- 2.14. Mejorar y ampliar la infraestructura básica productiva en el ámbito rural, fortaleciendo los sistemas de aprovisionamiento de agua.

### **3. Desarrollo del capital humano**

Fomento a la empleabilidad mediante el encuentro de la oferta y demanda (laboral)

- 3.1. Implementar el Programa Nacional de Alfabetización y Educación para trabajadores.



3.2. Crear el Sistema Nacional de Formación Profesional, como instrumento estratégico para el desarrollo del recurso humano.

3.3. Operar el Programa Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales.

3.4. Mejorar el acceso de los jóvenes a la educación y formación técnica orientada a la innovación científica y tecnológica.

3.5. Impulsar la implementación del currículo nacional básico para la formación técnica e integral de la población juvenil para el trabajo.

3.6. Mejorar las competencias de los jóvenes y mujeres en el área rural, orientándolas a nuevos emprendimientos con enfoque de cadenas productivas.

3.7. Establecer una red integral de prestadores de servicios de empleo, con personas jurídicas de derecho público y privado y con cobertura nacional, regional y local.

3.8. Desconcentrar el servicio nacional de empleo de Honduras

#### **4. Entorno propicio para la creación y el desarrollo de empresas**

Desarrollo de empresas sostenibles

4.1. Fomentar empresas sostenibles, utilizando criterios económicos, sociales y ambientales que promuevan la rentabilidad corporativa, la responsabilidad social ante los trabajadores, los clientes y las comunidades, y la responsabilidad medioambiental.

4.2. Fomentar un clima de negocios adecuado que facilite la creación y la expansión de nuevas empresas, priorizando la simplificación de negocios, obtención de permisos y pago de impuestos para reducir los costos de transacción y fomento de futuros empresarios.

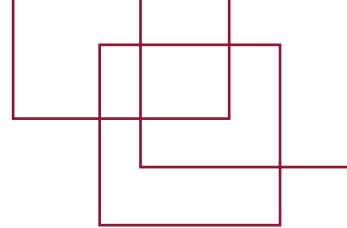
4.3. Implementar las iniciativas que faciliten la transición de empresas informales a formales.

4.4. Facilitar la inclusión y acceso a crédito, capacitación, asistencia técnica, comercialización, organización, fomento de cultura asociativa y producción más limpia, en el marco de las cadenas productivas.

4.5. Fortalecer las instituciones de apoyo a las micro y pequeñas empresas, para identificar potencialidades en encadenamientos productivos y comercializadores, particularmente los centros de desarrollo empresarial.

4.6. Mejorar el acceso de las micro y pequeñas empresas a las tecnologías de la información y comunicación (TIC) para su aplicación en los procesos de comercialización.

4.7. Adecuar el marco normativo nacional, para apoyar la creación y el funcionamiento de empresas



4.8. Fomentar la reactivación económica de las familias y sus comunidades. Basados en los planes de desarrollo locales, para la mejora de la seguridad alimentaria.

4.9. Incentivar y promover los sectores productivos del país, potenciando el consumo de bienes y servicios de producción nacional.

### **Justicia laboral y calidad del empleo**

4.13. Mejorar el desempeño operativo de las instituciones responsables de la ejecución, monitoreo y evaluación de la política nacional de empleo.

4.14. Fortalecer el desarrollo de las estructuras, liderazgos y capacidades de las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores.

4.15. Efectuar la reinducción y capacitación constante del talento humano que se desempeña en las instituciones responsables de la política nacional de empleo.

4.16. Establecer mecanismos e instrumentos que permitan transferir y utilizar información de manera uniforme y eficiente entre los sistemas de información de las instituciones públicas vinculadas al mercado laboral.

4.17. Mejorar la capacidad financiera de las instituciones públicas responsables de la política nacional de empleo.

4.18. Crear la institucionalidad apropiada para operar el sistema nacional de formación profesional.

4.19. Mejorar la gobernanza del apoyo financiero dirigido al área rural por medio del fortalecimiento de las cooperativas y cajas rurales.

4.20. Fortalecimiento y ampliación de la cobertura de guarderías infantiles en apoyo a la inserción laboral de las mujeres con hijos menores de cinco años.

