

CONSIDERACIONES PARA DEFINIR UNA POLÍTICA DE EMPLEO PARA DISMINUIR LA POBREZA EN HONDURAS

EMILIO KLEIN

Agosto 2011

Documento elaborado para discusión en el “Taller de Revisión y Valoración de los Estudios de Empleo y Protección Social de Honduras”, bajo el Proyecto UE-OIT “Mejorando la Protección Social y Promoviendo el Empleo”.

Se agradecen los comentarios de Andrés Acuña, Patricia Canales, Karla Cueva, Mauricio Dierckxsens, Hernán Hernández, Melba Hernández, Guillermo Matamoros, Peter Peek y Helmut Schwartzer. Las omisiones y/o errores que subsistan son de responsabilidad del autor.

INTRODUCCIÓN

El presente informe ofrece un análisis de las tendencias recientes del mercado de trabajo y evolución de la pobreza en Honduras así como una revisión de recientes intervenciones en materia de empleo y sus resultados. El objetivo del mismo es enriquecer el debate de la temática del empleo en Honduras así como contribuir a la identificación de lineamientos prioritarios con vías a diseñar una política de empleo. Tal política de empleo adoptará un enfoque integrado y coherente combinando intervenciones macro-económicas, de mercado de trabajo y de seguridad social orientadas tanto a la oferta como a la demanda de mano de obra así como a promover la cantidad y calidad del empleo.

Este informe comienza con un breve análisis del crecimiento económico en Honduras durante la última década, identificando los principales motores del crecimiento y la contribución de los diferentes sectores a este proceso.

A continuación se realiza un análisis sobre la evolución de la pobreza en el país relacionándola con la estructura y evolución del empleo, identificando sus principales características y tendencias.

En el capítulo siguiente se evalúan intervenciones en materia de empleo puestas en marcha en el país durante los últimos años y se considera el impacto que han tenido sobre el nivel y la calidad de los empleos, así como también sobre los niveles de pobreza.

La sección VII diseña una estrategia que sirva de guía para la definición posterior de políticas de empleo.

El informe termina con una sección que entrega algunas ideas para el diseño de una política de empleo, en el entendido que esa es una labor que se debe desarrollar posteriormente.

I. EL CRECIMIENTO DE HONDURAS DURANTE LA DÉCADA PASADA

El período se caracteriza por un crecimiento sostenido de la economía durante los primeros siete años de la década, particularmente entre 2004-2007, para luego sufrir un deterioro de la situación económica a partir de 2008 como producto de la crisis financiera internacional y de la crisis política por la que atravesó el país y que condujo a un golpe de estado en Junio de 2009. En la década en su conjunto el crecimiento ha sido por lo tanto cíclico.

Se puede observar en el cuadro 1 que en 2009 por única vez en la década disminuyó el PIB (producto interno bruto) por habitante lo cual tuvo impacto sobre los ingresos. Una de las explicaciones acerca de este fenómeno se puede deber a la disminución en el envío de remesas desde el exterior que disminuyeron en alrededor de 11% con respecto al año anterior y 7,2% entre 2008 y 2010, como producto del aumento del desempleo de hondureños viviendo especialmente

en los Estados Unidos¹. Hay que hacer notar también que existe una apreciable diferencia entre el nivel de ingresos de las áreas urbanas y rurales, aunque esta diferencia ha venido disminuyendo en los últimos años. En efecto, mientras que en 2005 los ingresos per cápita eran 60% más bajos en las áreas rurales que en las áreas urbanas, el porcentaje en 2009 era de 56%².

Cuadro 1. Indicadores económicos básicos. 2001-2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB PER CAPITA	0,6	1,7	2,5	4,1	3,9	4,4	4,2	1,9	-3,8	0,5
INFLACIÓN	8,8	8,1	6,8	9,2	7,7	5,3	8,9	10,8	3,0	5,8
SALARIO MÍNIMO	2,5	2,1	8,6	0,8	5,8	5,1	2,8	0,2	70,4	0
DESEMPLEO	5,9	6,1	7,6	8,0	6,5	4,9	4,0	4,1	4,9	6,4
INGRESO PER CAPITA US\$	1172	1174	1200	1262	1356	1482	1640	1802	1800	1914

Nota: Los tres primeros indicadores son variaciones anuales en porcentajes.

Fuente: Los cuatro primeros indicadores provienen de CEPAL, 2010: Estudio económico de América Latina y el Caribe 2010, Santiago. Para 2010 son estimaciones preliminares en CEPAL, 2011: Balance preliminar de las economías de América Latina, CEPAL, Santiago. El ingreso per cápita es del Banco Central, http://www.bch.hn/pib_base2000.php

El segundo aspecto que vale la pena mencionar es el rezago que presenta la evolución del salario mínimo con respecto a la variación en los precios. Con la excepción de 2003 y 2009, el reajuste en el salario mínimo histórico ha sido bastante inferior a la inflación del año anterior, que es el parámetro que se usa en el país para las discusiones acerca del salario mínimo. Es decir, el deterioro en el ingreso de los trabajadores asalariados fue evidente³. Esta tendencia fue alterada radicalmente cuando en 2009 se reajustó el salario en 70.4%.

Hay que hacer notar también que en un reciente estudio mundial de la OIT se llega a la conclusión que durante los últimos 15 años en la mayoría de los países ha habido un incremento de los salarios bajos, definiéndolos como aquellos que están por debajo de los dos tercios de la mediana

¹ Véase: OCDE-OEA-CEPAL, 2011: Migración internacional en las Américas: Primer informe del Sistema Continuo de Reportes de Migración Internacional en las Américas (SICREMI). Washington, DC, p. 21: http://www.remesasydesarrollo.org/uploads/media/SICREMI_2011_01.pdf

² <http://www.ine.gob.hn/drupal/node/216>

³ Sin considerar además, por ahora, que el incumplimiento del salario mínimo es bastante generalizado, sobre todo en las áreas rurales.

de los salarios. Así, en 25 de 37 países para los cuales se cuenta con información, desde mediados de la década de los noventa los salarios bajos han aumentado, y Honduras es el segundo país donde más lo han hecho⁴. Existe evidencia empírica que la desigualdad en el país ha estado aumentando como se puede observar en el cuadro 2 a continuación, que también muestra que la diferencia entre los salarios bajos y los altos ha estado aumentando asimismo.

Cuadro 2. Indicadores dinámicos de desigualdad salarial.

	1995-2000	2001-2006	2007-2009
RAZÓN DE SALARIOS BAJOS	28,7	36,2	36,1
RAZÓN D9/D1	8,7	9,5	9,4

Notas: La razón de salarios bajos es el % de salarios que están bajo las dos terceras partes de la mediana del salario; D9 es el nivel de salarios sobre el cual se paga al 10% de los trabajadores que tienen los salarios más altos; D1 es el nivel de salarios bajo el cual se paga al 10% de los trabajadores que tienen los salarios más bajos. Fuente: ILO, 2010: Global Wage Report 2010-2011

Los salarios bajos se asocian también con inestabilidad en el empleo, con los empleos informales y en general afectan más a los que tienen menos años de educación formal, a las mujeres y a los jóvenes. Adicionalmente, las desigualdades aumentan la confrontación y afectan el diálogo social. En este contexto hay que analizar el reajuste de 2009, tema que será tratado en una sección posterior.

A. CRECIMIENTO ECONÓMICO POR SECTORES

Cuando se analiza el producto interno bruto sectorial se le debe hacer desde una doble perspectiva. Por un lado considerar la evolución de cada sector durante la última década, lo que muestra cuales han sido los sectores que más han ayudado al desarrollo del país y por otro la contribución de cada sector al PIB total, es decir, analizar su estructura.

Con respecto a la primera perspectiva se aprecia que si se analiza la década completa se puede ver que los sectores más dinámicos de la economía hondureña fueron los servicios financieros, el transporte y las comunicaciones. Los servicios comunales sociales y personales y el comercio y la industria manufacturera también tuvieron un crecimiento sostenido pero menor que los sectores mencionados anteriormente. Finalmente hay sectores que se comportan muy cíclicamente como son sobre todo la construcción y en menor grado, pero también de manera importante, la

⁴ ILO, 2010: Global wage report 2010-2011. Wage policies in times of crisis. ILO, Geneva, p. 34.

agricultura y las otras actividades del sector primario⁵. Las variaciones anuales del producto interno bruto sectorial se pueden observar en el cuadro anexo 1.

Pero la situación cambió durante 2009 año en el que todos los sectores tuvieron un decrecimiento, con la excepción de transporte y comunicaciones y servicios comunales sociales y personales. Los servicios financieros crecieron también pero tan sólo 0.8%. Las mayores caídas en la actividad se encontraron en comercio, construcción y en la industria manufacturera, en especial en la maquila. Como ya se mencionó anteriormente, estas disminuciones en la actividad económica encuentran su explicación en el impacto que tuvo la crisis financiera internacional de 2008 sobre la economía nacional y también por el efecto que tuvo la crisis política por la que atravesó el país durante 2009⁶, todo lo cual condujo a un decrecimiento del PIB per cápita de – 3,8% repuntando en 2010 a apenas un 0,5%. El impacto de ambas crisis se manifestó principalmente en la contracción de la producción nacional, en parte porque se redujo la demanda externa, en la pérdida de empleos, en menores niveles de consumo y una reducción de la inversión extranjera.

Durante 2010 y en lo que va del 2011 la economía se ha recuperado estimándose un crecimiento moderado de alrededor de 2,5% para 2010 y de alrededor de 4% para 2011, con una recuperación liderada por el transporte y las comunicaciones, la industria de textiles y prendas de vestir asociada a la maquila y los servicios financieros⁷.

B. PESO RELATIVO SECTORIAL

Al considerar la estructura del PIB por sector de actividad económica se puede apreciar que se trata de una economía donde los diferentes sectores tienen un peso relativamente homogéneo. Aún así, los servicios financieros e inmobiliarios y la industria manufacturera (básicamente la maquila) lideran el crecimiento del país porque representan el 22 y 19% respectivamente del PIB. Por otra parte, la agricultura, el comercio y los transportes y las comunicaciones, cada uno representa alrededor del 12%. Los servicios relacionados con la administración pública dan cuenta del 17%⁸.

⁵ Véase CEPAL, 2010: op.cit., p. 198.

⁶ PNUD, 2010: Economía hondureña 2009 y perspectivas 2010: datos y percepciones. Serie Estudios en Economía No.1. PNUD, Honduras.

⁷ PNUD, 2010: Economía hondureña 2010 y perspectivas 2011: datos y percepciones. Serie Estudios en Economía No.5. PNUD, Honduras.

⁸ CEPAL, 2010: Op.cit. Anexos.

C. FACTORES EXTERNOS DE CRECIMIENTO

Es preciso recalcar que en Honduras uno de los motores del crecimiento es la inversión extranjera directa (IED), que ha tenido un significativo crecimiento durante la década⁹. El origen de esta IED proviene fundamentalmente de Estados Unidos. En efecto, el cuadro 3 muestra el impactante crecimiento hasta 2008. Con la crisis financiera internacional y la crisis política interna en 2009 la IED bajó a casi la mitad, recuperándose en 2010 en un 52% con respecto a 2009.

Cuadro 3. Inversión extranjera directa y remesas familiares. 2000-2010.

	2000-2005	2006	2007	2008	2009	2010
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA	418	669	928	1006	523	798
% PIB	5,1	6,1	7,5	7,2	3,7	5,2
REMESAS FAMILIARES	908	2359	2581	2808	2468	2594
% PIB	10,9	21,6	20,9	20,2	17,4	16,7

Fuente: CEPAL, 2011: La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago y Banco Central de Honduras, Subgerencia de Estudios Económicos, Tegucigalpa

En cuanto al monto de la IED, Honduras es el tercer país más receptor en Centroamérica, después de Panamá y de Costa Rica, que reciben más del doble. Sin embargo como proporción del PIB, la IED ha representado en Honduras en promedio durante la década un poco menos del 6%, siendo superado este porcentaje sólo por Panamá y por Nicaragua que tienen cifras de alrededor de 9 y 8 % respectivamente.

La IED es responsable de aproximadamente la mitad de los capitales en la maquila por lo que su fuerte caída en 2009 generó la eliminación de más de 16 mil puestos de trabajo (el 13%) que lentamente se han ido recuperando¹⁰.

Desde el punto de vista de la recuperación desde 2010, los sectores más dinámicos en términos de la IED han sido las telecomunicaciones, el de alimentos y el textil y de confecciones, en ese orden.

La otra fuente de divisas, y la principal para Honduras, son las remesas familiares que provienen fundamentalmente de emigrantes hondureños a Estados Unidos. El promedio de las remesas durante los primeros seis años de la década fue de un poco más de 900 millones de dólares y en

⁹ CEPAL, 2011: La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010. CEPAL, Santiago.

¹⁰ Banco Central de Honduras, 2010: Comportamiento de la industria de bienes para transformación (maquila) y actividades conexas en Honduras. Banco Central, Tegucigalpa.

2008 el valor había subido a 2,8 billones de dólares que representaba el 20% del PIB y un poco más que el valor del total de las exportaciones de bienes, excluyendo la maquila... Pero su evolución ha sido notable. En efecto, en 2000 las remesas ascendieron a 410 millones de dólares y por lo tanto durante la década han aumentado un poco más de seis veces¹¹. Su contribución al ingreso de los hogares también es significativa ya que representan un tercio del total de los ingresos en los hogares receptores y entonces se comprende que tienen un fuerte impacto en la reducción de la pobreza y sobre todo en la indigencia, aunque es preciso recalcar que la mayoría de los emigrantes no provienen de los hogares más pobres, probablemente porque no pueden financiar los costos que implica el traslado. Más adelante se analizará el significado que esta emigración tiene sobre el empleo.

D. BALANZA COMERCIAL

Como se observa en el siguiente cuadro 4, el valor de las importaciones de bienes y servicios es siempre mayor que las exportaciones, déficit que se contrarresta con la IED y las remesas ya analizadas.

Del total de las exportaciones que hizo el país entre 2007 y 2009, la maquila exportó un promedio de 3.2 billones de dólares, en tanto que el total del resto de las exportaciones en esos mismos años fue de 2.5 billones, es decir, los bienes exportados por la industria de la maquila representan un poco menos del 60% de las exportaciones totales. De modo que se puede comprender la importancia de la maquila para la economía del país¹².

En cuanto al resto de las exportaciones de mercancías generales, la contribución de cuatro productos del sector primario es significativa ya que representó en esos mismos años un 40% del valor total de las exportaciones de mercancías generales. Los productos son, en orden de importancia, café, banano, aceite de palma y camarón y langosta.

Cuadro 4. Balanza comercial. Millones de dólares.

	2006-2007	2008	2009	2010
BALANZA DE BIENES Y SERVICIOS	-2922	-4581	-2625	-3117
EXPORTACIONES	6226	7110	5778	6763
IMPORTACIONES	9148	11691	8403	9881

Fuente: Banco Central 2010: Honduras en cifras. Tegucigalpa

¹¹ Para mayores antecedentes acerca de las remesas, véase: Banco Central de Honduras, 2007: Consideraciones sobre las remesas familiares enviadas a Honduras. Banco Central, Tegucigalpa.

¹² Se usa un promedio de esos años porque en 2009 hubo una caída ya explicada de la actividad económica y ese es el último año para el cual se dispone de información. Véase: www.bch.hn/download/honduras_en_cifras/hencifras2007_2009.pdf

II. LA POBREZA

En esta sección se analiza someramente la magnitud y evolución de la pobreza rural y urbana. Posteriormente, en la sección sobre el empleo, se analiza la relación de ella con los ocupados, distinguiendo los aspectos relativos al género.

A comienzos de la década del 2000 el país diseñó una Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) que fue uno de los requisitos necesarios para la condonación de la deuda externa¹³. En la estrategia se definieron una serie de metas globales y sectoriales y partiendo de un nivel de pobreza nacional¹⁴ de 66% de la población en 1999 se propuso la meta de bajar la pobreza a 57% en 2005 y a 42% en 2015. Hay que hacer notar que la ERP no contenía ninguna sección especial dedicada al empleo y, de hecho, este fue un tema no incluido en la estrategia.

Como se puede apreciar en el cuadro 5 a continuación, la realidad ha sido completamente diferente a las metas establecidas. Hay varios comentarios que hacer. El primero es que en Honduras la pobreza es extremadamente alta, sobre todo en las áreas rurales. De acuerdo a los datos comparativos de la CEPAL, la pobreza en el país es el doble que el promedio de América Latina que fue de 33% en 2008. Adicionalmente los datos muestran que de los 18 países para los cuales hay información, Honduras es el país con la magnitud de la pobreza mayor¹⁵.

Cuadro 5. Evolución de la pobreza. 2001-2010. Porcentaje de personas.

	NACIONAL	URBANO	RURAL
2001	70	62	77
2002	71	64	77
2003	71	63	78
2004	69	61	76
2005	70	64	75
2006	66	58	73
2007	65	57	71
2008	66	61	70
2009	65	58	70
2010	66	60	72

Fuente: INE

El segundo comentario es que entre 2001 y 2005 la pobreza no bajó los 9 puntos porcentuales deseados sino que se mantuvo igual.

¹³ República de Honduras, 2001: Estrategia para la reducción de la pobreza. Tegucigalpa.

¹⁴ La definición de pobreza que se utiliza en el país es la misma que utiliza la CEPAL que se basa en el costo de la canasta básica de alimentos, diferenciada para los sectores urbanos y rurales.

¹⁵ CEPAL, 2009: Panorama social de América Latina. Anexos Cuadro A4. CEPAL, Santiago de Chile.

El tercero es que está claro que para 2015 el porcentaje de pobreza en el país estará muy distante de la meta programada por la ERP.

El cuarto, y tal vez el más importante, es que durante los últimos diez años la pobreza ha bajado en forma extraordinariamente lenta y, aún más, en algunos años intermedios ha subido un poco. Esta resistencia de la pobreza a disminuir se da además en un contexto en el cual el país creció económicamente de manera razonable, a un promedio de 2,6% per cápita al año entre 2001 y 2005¹⁶. Para ese mismo período, la ERP estimó que con un crecimiento promedio del PIB per cápita de tan sólo 1,9% la pobreza disminuiría en los 9 puntos porcentuales ya mencionados, cosa que no ocurrió. Lo suposiciones de la ERP muestran lo errado que resulta hacer estimaciones acerca de crecimiento y disminución de la pobreza si no se hacen al mismo tiempo claros supuestos sobre empleo y seguridad social.

Si en 10 años la pobreza total en Honduras bajó en 4 puntos de por ciento, entonces a ese ritmo, para llegar al promedio de pobreza que hoy tiene América Latina, el país necesitaría 80 años. Es decir, tres generaciones y al cabo de lo cual aún tendría a un tercio de la población viviendo bajo la línea de pobreza.

En síntesis, el país crece pero la pobreza disminuye lentamente, hecho que ha sido notado anteriormente en varios informes.¹⁷

¿CUÁLES SON LAS RAZONES QUE EXPLICAN ESTE COMPORTAMIENTO?

Una primera razón muy poderosa es la desigualdad de ingresos existente en el país. Los datos de concentración del ingreso indican que el Gini de Honduras es 0.58, similar al de Colombia y Guatemala¹⁸, región que por lo demás se caracteriza por tener la más alta concentración de los ingresos en comparación con otras regiones¹⁹. En el último Informe de Desarrollo Humano Honduras 2008-2009, se hace ver que de acuerdo a cifras de la CEPAL, la desigualdad en los ingresos ha estado aumentando. En efecto, para 1999 el coeficiente de Gini era a nivel nacional de 0.564, desigualdad que ha aumentado particularmente en el área rural donde el coeficiente de

¹⁶ Como se aprecia en el Cuadro 1 los mayores crecimientos del PIB incluso vinieron después, en 2006 y 2007.

¹⁷ Véase por ejemplo, European Commission, 2007: Honduras country strategy paper. (E/2007/478), Pg. 9. En cambio el Banco Mundial encuentra que la disminución ha sido “impactante”. World Bank, 2008: Country assistance strategy progress report for the Republic of Honduras. Washington. Pg. 1

¹⁸ CEPAL, op.cit. Anexos Cuadro A7.

¹⁹ Korzeniewics, R. and Smith, W., 2000: Poverty, inequality and growth in Latin America: searching for the high road to globalization. Latin American Research Review, Vol.35. University of Texas Press, Austin.

Gini era de 0.512 en 1999 y de 0.571 en 2007²⁰. Seguramente la desigualdad en los salarios observada en el Cuadro 2 antes visto explica en parte el aumento en la desigualdad total.

En un estudio llevado a cabo por la CEPAL, IPEA y PNUD²¹ se encontró que uno o dos puntos de reducción en el Gini tendrían el mismo efecto en la reducción de la pobreza que muchos años de crecimiento económico. En efecto, las cifras mostraron que dos puntos de reducción en el Gini reducirían la pobreza en la misma proporción con sólo el 60% o 70% del crecimiento económico. El estudio muestra por lo tanto que desde la perspectiva de la reducción de la pobreza la redistribución del ingreso es un arma al menos tan poderosa como el crecimiento y que este, en un contexto de extrema desigualdad, no ayuda a disminuir la pobreza en la medida que lo haría en un contexto de mayor igualdad. Aún más, el informe indica que los altos índices de desigualdad son un obstáculo para un mayor crecimiento económico y que por lo tanto una redistribución puede de hecho contribuir a generar mayor crecimiento al permitir el surgimiento del potencial de inversión humano y material de los pobres.

Con respecto al caso específico de Honduras, otro trabajo de la CEPAL ha examinado el vínculo entre desempeño económico y pobreza, destacando que el buen desempeño económico es una condición necesaria para sustentar una estrategia de reducción de la pobreza pero que ello no es suficiente para superar, en un plazo razonable, el fenómeno estructural de la pobreza que afecta a la mayoría del país²². Una década después de realizado el estudio sus conclusiones se mantienen vigentes de acuerdo a la información que aquí se ha entregado.

A continuación el estudio hace varias estimaciones de la pobreza bajo tres escenarios de crecimiento económico y se señala que incluso en el escenario más favorable la disminución de la pobreza sería modesta porque su carácter estructural requiere tanto del crecimiento económico como de políticas de desarrollo productivo y sociales dirigidas específicamente a los pobres de manera que estos puedan participar equitativamente de los aumentos en el ingreso nacional.

Hay que hacer notar adicionalmente que Honduras aún no se beneficiará del bono demográfico del cual ya otros países de América Latina se han beneficiado y que facilita en principio la disminución de la pobreza porque un mismo ingreso debe mantener a menos personas. En efecto, durante la transición demográfica hay un período en el cual la relación de dependencia desciende sustancialmente porque aumenta el peso relativo de la población potencialmente productiva y disminuye el de las personas en edades potencialmente inactivas. El bono demográfico tiene tres etapas y aunque en Honduras la tasa de fecundidad ha estado disminuyendo, se encuentra aún en la etapa uno del bono que es el período en que la relación de dependencia es decreciente pero

²⁰ PNUD, 2009: Informe sobre desarrollo humano Honduras 2008-2009. PNUD, Honduras

²¹ ECLAC, IPEA, UNDP, 2002: Meeting the millennium poverty targets in Latin America and the Caribbean. CEPAL, Santiago.

²² Espíndola, E., Gerstenfeld, P., y León, A., 2000: Desempeño económico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras. Serie Políticas Sociales 35. CEPAL, Santiago.

mayor que dos dependientes por cada tres personas en edad activa. Actualmente están en esta misma etapa República Dominicana, El Salvador, Haití, Bolivia, Guatemala, Paraguay y Nicaragua. El país llegará a la etapa dos (menos de dos dependientes por cada tres personas en edades activas) recién en el año 2019²³.

Otra de las razones que explica la renuencia de la pobreza a disminuir a pesar del crecimiento económico se puede encontrar en la estructura del empleo y en el funcionamiento de algunas instituciones del mercado del trabajo. En efecto, una parte muy importante de las empresas y del empleo en el país son informales, sobre todo en las áreas rurales, y por lo tanto se hace difícil que los beneficios del crecimiento lleguen a las empresas y/o las personas porque en general se encuentran en una situación de exclusión social y económica. Igualmente se encuentra que algunas instituciones del mercado del trabajo que se relacionan directamente con la informalidad y con la pobreza no cumplen tampoco el rol de permitir que los beneficios mencionados lleguen equitativamente a los trabajadores, en particular los salarios mínimos y la seguridad social, instituciones que deben estar integradas en políticas coherentes de empleo y protección social.

III. LA SITUACIÓN DEL EMPLEO

Un poco más de la mitad de los hondureños están incorporados al mundo del trabajo. Pero hay una diferencia significativa entre la participación de los hombres y las mujeres. En tanto que la participación de los hombres está en los rangos que se observan para la mayoría de los países de América Latina, la participación de las mujeres, junto con la de la República Dominicana, es la más baja de la región. Hay por lo tanto una reserva de mano de obra que sin duda podría aportar al desarrollo del país y que seguramente por razones institucionales no ha podido incorporarse al trabajo productivo.

A menudo se menciona en los informes sobre la situación del empleo en el país que el desempleo abierto no es un problema serio y que es el subempleo por bajos ingresos la principal preocupación. Aunque la segunda aseveración es correcta, la afirmación sobre el desempleo abierto debe ser calificada para no debilitar la necesidad de generar nuevos de empleos también. En efecto, en primer lugar la tasa aparece baja porque mide más bien la realidad del mercado del trabajo urbano y es bien sabido que en los sectores rurales, particularmente en la agricultura, el desempleo no mide la verdadera subutilización debido a la estacionalidad de las actividades, momentos en los cuales las personas que no trabajan no buscan tampoco empleo y por lo tanto no se clasifican como desempleados sino que como inactivos. Por otra parte, el concepto mismo se aplica con más propiedad a los asalariados y no tanto a los trabajadores independientes y sus familiares.

²³ CEPAL, 2008: Panorama Social de América Latina. Cap. III. CEPAL, Santiago.

Cuadro 4. Indicadores básicos del mercado del trabajo. 2001-2010

INDICADORES	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
POBLACIÓN										
TOTAL	6,340,009	6,624,326	6,766,186	7,000,011	7,168,717	7,367,022	7,529,403	7,699,405	7,869,089	8,041,654
HOMBRES	3,098,959	3,253,241	3,294,162	3,395,786	3,476,203	3,549,754	3,640,073	3,720,160	3,800,102	3,947,115
MUJERES	3,241,050	3,371,085	3,472,024	3,604,225	3,692,514	3,817,268	3,889,330	3,979,245	4,068,987	4,094,539
PEA	2,437,997	2,497,860	2,380,814	2,592,186	2,759,409	2,792,261	2,860,866	2,990,534	3,236,860	3,387,717
HOMBRES	1,567,968	1,684,685	1,558,257	1,719,122	1,769,567	1,825,815	1,879,092	1,925,970	2,086,874	2,166,174
MUJERES	870,029	813,17	822,557	873,063	989,843	966,448	981,774	1,064,563	1,149,986	1,221,543
TASA DE PARTICIPACIÓN	53,1	52,5	48,7	50,6	52,0	50,7	50,4	50,7	53,1	53,6
MASCULINA	71,6	93,2	66,5	70,0	70,3	70,0	69,8	68,7	72,3	71,0
FEMENINA	36,3	33,1	32,3	32,7	35,5	33,3	32,9	34,3	35,9	37,4
OCUPADOS	2,334,596	2,396,634	2,252,690	2,439,955	2,627,088	2,695,847	2,773,492	2,901,076	3,135,564	3,253,980
DESOCUPADOS	103,401	101,226	128,124	153,231	132,321	96,414	87,375	89,458	101,296	133,737
TASA DE DESEMPLEO ABIERTO (%)	5,9	6,1	7,6	8,0	6,5	4,9	4,0	4,1	4,9	6,4

Notas: PEA: Población económicamente activa; Fuente: Instituto nacional de Estadística (INE). Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples; CEPAL, op.cit.

Un segundo aspecto que hay que considerar es que la falta de creación de puestos de trabajo ha tenido crecientemente una válvula de escape en la emigración de hondureños hacia el exterior, particularmente hacia los Estados Unidos. Hay que anotar también que de acuerdo a un estudio reciente el 70% de los emigrantes son hombres y el 82% son menores de 35 años, que son justamente el grupo de edad que está más representado entre los desempleados. De manera tal que, sin exagerar, se puede estimar que el país exporta a los desempleados y ello explica porqué, de acuerdo al mismo estudio, el 91% de los emigrantes encuestados indicaron que la razón para irse del país era la búsqueda de empleo²⁴.

²⁴ Banco Central de Honduras, 2007: Consideraciones sobre las remesas familiares enviadas a Honduras. Banco Central, Tegucigalpa.

Se estima que los hondureños que han emigrado son 730 mil personas²⁵, lo que correspondía en 2007 al 26% de la PEA. Manteniendo todos los demás factores constantes y sin considerar el rol que cumpliría el sector informal, eso significa que sin la emigración ese año el desempleo abierto habría sido de 30% y no el 4% que aparece en las estadísticas oficiales²⁶. No hay por lo tanto que disminuir la importancia de la escasez de empleo en el país. Pero en la medida que ese problema ya tiene una “solución” este informe se concentra en analizar la calidad de los empleos existentes y de su relación con la pobreza²⁷.

Cuadro 5. Ocupados según dominio y categoría ocupacional. 2005-2007.

CATEGORIA OCUPACIONAL	2002			2007		
	NACIONAL	RURAL	URBANO	NACIONAL	RURAL	URBANO
ASALARIADOS	47%	35%	59%	47%	37%	59%
	1,093,525	425,576	667,949	1,345,583	555,428	790,156
EMPLEADORES	2%	1%	4%	2%	1%	3%
	64,681	15,756	48,925	65,991	19,666	46,323
CUENTA PROPIA, FAMILIARES NO REM.	51%	64%	37%	51%	62%	38%
	1,192,872	774,401	418,47	1,423,543	919,384	504,159
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	2,351,077	1,215,733	1,135,344	2,835,116	1,494,478	1,340,638

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2002-2007, INE. Tabulados especiales.

El cuadro muestra que durante los cinco años se crearon un poco menos de 500 mil puestos de trabajo y lo notable es que la mayor parte de ellos se crearon en las áreas rurales. A diferencia de otros países donde existe una tendencia permanente a la disminución del empleo rural, en Honduras el sector rural ha sido, en comparación con el área urbana, muy dinámico en cuanto a la creación de empleo y de hecho el 53% del empleo nacional actualmente está allí. Muchos de estos empleos están indirectamente relacionados con el desarrollo de la agricultura pero muchos otros también se generan en localidades cercanas a centros urbanos en sectores del comercio y los servicios.²⁸ El segundo proceso que hay que resaltar es que la estructura ocupacional permanece

²⁵ El estudio recién citado no indica el período de esta emigración.

²⁶ Claro que es posible que con una tasa tan alta de desempleo se produciría desaliento y por lo tanto algunos trabajadores se retirarían de la PEA, reduciéndose con ello también el desempleo.

²⁷ La solución no es por lo demás novedosa. Otros países de Centroamérica y México la usan. En el pasado España, Irlanda, Italia y Turquía, entre otros países, también han seguido ese camino.

²⁸ Ruben, R. and M. van den Berg, 2001: Nonfarm employment and poverty alleviation of rural farm households in Honduras. World Development, Vol. 29 No.3 pp. 549-560.

bastante inalterada durante el período, con un leve incremento en la proporción de asalariados en las áreas rurales, que es un poco superior a un tercio del total de ocupados lo que hace que el país esté en un nivel medio de asalarización comparativamente a los demás países de América Latina. Proporciones similares se encuentran en Guatemala y Nicaragua, pero Costa Rica, El Salvador y Panamá presentan un nivel mayor. Los países andinos en general tienen más trabajadores por cuenta propia.

En cuanto al género, la creación de empleo de las mujeres fue sólo 10% menos que la de los hombres lo que significa que están aumentando las posibilidades de empleo para las mujeres ya que su tasa de participación es apenas un poco más de la mitad que la de los hombres.

Cuadro 6. Ocupados según rama de actividad económica y categoría ocupacional. 2002-2007.

CATEGORÍA OCUPACIONAL	2002				2007			
	primario	secundario	comercio	servicios	primario	secundario	comercio	servicios
ASALARIADOS	276,404	306,125	198,278	312,708	318,120	380,672	240,754	406,038
% FILA	25	28	18	29	24	28	18	30
% COLUMNA	30	60	36	82	32	61	34	79
EMPLEADORES	13,203	13,326	30,219	7,663	14,047	12,294	29,827	9,812
% FILA	21	20	47	12	21	19	45	15
% COLUMNA	2	3	6	2	1	2	4	2
CUENTA PROP., FAM. NO. REM.	627,791	188,260	316,279	60,541	654,915	230,448	439,676	98,505
% FILA	53	16	26	5	46	16	31	7
% COLUMNA	68	37	58	16	66	37	62	19
TOTAL	917,698	507,712	544,776	380,892	987,091	623,413	710,257	514,355
% FILA	39	22	23	16	35	22	25	18

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2002-2007, INE. Tabulados especiales.

Nota: El Sector Primario comprende: agricultura, silvicultura, pesca y minería

El Sector Secundario comprende: industria (manufacturas), electricidad, construcción

El Sector Comercio incluye el Sector Transporte.

El sector primario, básicamente la agricultura, sigue siendo el principal empleador en el país, aunque su importancia ha venido disminuyendo favoreciendo al comercio y los servicios, en tanto

que la industria y la construcción mantienen su importancia relativa. Pero en términos económicos la agricultura a partir de 2008 ha venido aumentando su importancia por el aumento mundial en los precios de los productos agropecuarios.

Los asalariados se encuentran principalmente en los servicios, la industria manufacturera y la construcción en tanto que los trabajadores por cuenta propia y sus familiares no remunerados están prioritariamente en la agricultura y el comercio, sobre todo en las áreas rurales.

La información contenida en los cuadros anexos 2 y 3 muestra que el 60% del empleo en el sector rural está en el sector primario, la mayor parte en la agricultura. Pero esta proporción ha venido disminuyendo ya que cinco años antes, en 2002, representaba el 68%.

Mientras que las ocupaciones primarias en las áreas rurales aumentaron en el periodo en 8%, los empleos rurales no agrícolas aumentaron en 54%. Por lo tanto ese 40% de empleo rural no agrícola es importante de considerar porque es un sector muy dinámico, esas ocupaciones generan ingresos superiores a los que se obtienen en la agricultura y además son una fuente de empleo para las mujeres. En efecto, de todas las mujeres que trabajan en el sector rural en empleos no agrícolas, la mayoría lo hace en el sector de comercio donde están el 45% de las ocupadas. El resto están en la industria y en los servicios en iguales proporciones. Esta tendencia a que en el sector rural ha aumentado la importancia del empleo rural no agrícola, que en esas ocupaciones las personas obtienen ingresos superiores a los agrícolas y que son las mujeres las que se benefician de esos empleos son factores que se dan en todos los países de América Latina desde hace bastante tiempo²⁹.

En cuanto al sector urbano, la estructura del empleo por rama de actividad se ha mantenido prácticamente igual durante el período que aquí se está considerando. El empleo lo lideran las actividades comerciales con un 35%, seguidas por el empleo en la industria, construcción y servicios en casi la misma proporción: 30 y 27% respectivamente.

Como era de esperar los asalariados predominan en el sector de los servicios (son el 84% de los ocupados allí) y los trabajadores por cuenta propia y sus familiares son la mitad del total de los ocupados en el comercio. En la industria manufacturera y en la construcción ellos representan un

²⁹ Para la década de los 70 y 80 véase Klein, E., 1992: El empleo rural no agrícola en América Latina. PREALC, Santiago. Para la década de los 90 véase Reardon, T., Berdegué, J., Escobar, G. 2001: "Rural nonfarm employment and incomes in Latin America: Policy overview and implications. World Development, Vol. 29 No. 3. Elsevier Science Ltd., Great Britain. En este número de la revista hay varios estudios de países relacionados con el mismo tema. Los países son Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y Perú. Las cifras de la ocupación femenina rural para fines de la década de los noventa en América Latina se pueden ver en Dirven, M., 2004: El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina, en Revista de la CEPAL, 83, Agosto. CEPAL, Santiago.

tercio del empleo, mostrando así la importancia que tienen las empresas familiares en la generación de empleo, incluso en sectores donde los puestos de trabajo requieren de mayor inversión.

El análisis de género muestra que las mujeres se concentran en comercio y servicios con un poco más de un tercio en cada rama y los hombres en comercio y el sector secundario también con un tercio en cada uno. El análisis intra sectores muestra que las mujeres son el 60% de los ocupados en los servicios y los hombres el 64% en la industria y la construcción.

A. LA IMPORTANCIA DE LA ECONOMÍA INFORMAL

La economía informal hace referencia al grupo de personas y empresas, tanto rurales como urbanas que operan en el ámbito no regulado. El empleo en el sector informal es un concepto que se relaciona con las características de las empresas y que no están registradas y/o que son de reducida escala, que no mantienen contabilidad formal y que no constituyen entidades legales separadas de los hogares. El caso más generalizado de una empresa informal lo constituye la gran cantidad de pequeños productores del sector agropecuario que trabaja la tierra como hogares, es decir, con la mano de obra familiar. En el sector urbano están en los pequeños comercios, la microempresa con menos de cinco trabajadores en la manufactura y en los servicios de reparación, entre las más importantes.

El empleo informal por el contrario se refiere a las características de la ocupación y abarca a todos aquellos empleos que no cuentan con protección social básica y/o que están al margen de la protección y de los beneficios que otorga la legislación laboral. Por lo tanto, empleos informales se encuentran en el sector informal pero también en el sector formal, en el caso de aquellas empresas constituidas formalmente pero que no respetan la legislación social y laboral para sus trabajadores.

De acuerdo a las últimas informaciones disponibles, se aprecia que la importancia de la economía informal en el país es significativa³⁰. Con respecto al empleo en el sector informal, en el año 2009 el 58% de las personas ocupadas en actividades no agropecuarias estaban empleadas allí. Si a ello se le agrega la pequeña producción agropecuaria, que no está incluida en estos datos, entonces se comprende que el sector informal es de extrema importancia en el país y que concentra la gran mayoría del empleo.

Ahora bien, con respecto a los ocupados que tienen empleos informales, la proporción es aún mayor. En efecto, las cifras para el mismo año indican que el 74% de los empleados en ocupaciones no agropecuarias tienen empleos informales, es decir, empleos que no están cubiertos por la protección social y la legislación laboral. Para tener una idea comparativa, en el estudio de la OIT en el que se basan estos datos se incluye a 15 países de América Latina y

³⁰ ILO, 2011a: Statistical update on the informal economy. ILO Department of Statistics, Geneva.

Honduras aparece como el país con el porcentaje más alto de empleos informales y no se aprecian diferencias significativas entre hombres y mujeres.

La misma fuente indica que de todos los trabajadores que tienen empleos informales, el 17% está en empresas formales. Ellos justifica entonces plenamente tener una preocupación en términos de política de empleo por lograr que las empresas formales respeten la legislación vigente. Pero el mismo dato también muestra que la responsabilidad principal por la alta generación de empleos informales en el país recae sobre las empresas del sector informal.

IV. LA POBREZA, EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO

Ya se mencionó anteriormente que la pobreza en Honduras es muy alta en comparación con los otros países de América Latina y que a pesar de que el país ha crecido productivamente durante la última década la pobreza no ha disminuido significativamente. El efecto del derrame de los beneficios del crecimiento no se ha producido y en este informe se adopta la tesis que ello se explica en parte por lo que ocurre en el empleo y en los mercados de trabajo. Por el lado del empleo es importante analizar el lado de la demanda de empleo, es decir, a nivel de las empresas

Luego se hará un examen de la situación de pobreza de los ocupados en el país. Las preguntas que se desea responder son: ¿Quiénes son las personas ocupadas que son pobres? ¿Dónde están? ¿En qué sector económico trabajan? ¿A qué tipo de ocupado y ocupada afecta más la pobreza? Con esas respuestas se procede posteriormente a sugerir estrategias de empleo que permitan definir una política nacional de empleo y que ayuden a superar la condición de pobreza.

Como se aprecia en el Cuadro 7 a continuación, casi la mitad de los ocupados pobres de Honduras están trabajando en el sector primario y el sector servicios es el que proporcionalmente tiene menos pobres, (49% y 11%). Pero esta distribución es muy diferente según género. La mayor parte de las mujeres ocupadas que son pobres están en el comercio y en menor proporción en los servicios. En cambio el 63% de los ocupados pobres masculinos están en el sector primario. (Véanse también los cuadros anexos 4 y 5).

Tanto en el comercio como en el sector primario, básicamente en la agricultura, la mayoría de los ocupados pobres trabajan por su cuenta con sus familiares, (71% y 67% respectivamente). En cambio en el sector servicios y el secundario la mayor parte de los pobres trabajan como asalariados, aunque de manera menos marcada en el sector secundario por la gran cantidad de trabajadores por cuenta propia y sus familiares que también son pobres.

Cuadro 7. Ocupados pobres según rama de actividad económica y categoría ocupacional. 2007. En porcentajes.

CATEGORÍA OCUPACIONAL	primario	secundario	comercio	servicios
ASALARIADOS				
% FILA	42	26	14	18
% COLUMNA	32	52	27	65
EMPLEADORES				
% FILA	32	25	37	6
% COLUMNA	1	1	2	1
CUENTA PROPIA, FAM.NO.REM.				
% FILA	55	15	24	6
% COLUMNA	67	47	71	34
TOTAL				
% FILA	100	100	100	100
% COLUMNA	49	19	21	11

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2002-2007, INE. Tabulados especiales.

Nota: El Sector Primario comprende: agricultura, silvicultura, pesca y minería

El Sector Secundario comprende: industria (manufacturas), electricidad, construcción

El Sector Comercio incluye el Sector Transporte.

Si se hace la distinción entre áreas rurales y urbanas la información disponible muestra que en ambos sectores hay muchas diferencias. En efecto, en el sector rural la enorme mayoría de los asalariados y cuenta propia hombres pobres trabajan en el sector primario. El 76% de los hombres pobres rurales que son asalariados trabajan en el sector primario y el 89% de los hombres cuenta propia y sus familiares están ocupados también allí. De modo que no cabe duda que las actividades primarias en el sector rural, principalmente la agricultura, son grandes generadores de pobreza masculina. En cambio para las mujeres asalariadas rurales la generación de pobreza está en el sector de los servicios y para las que trabajan por su cuenta está en las actividades comerciales.

En cambio en el sector urbano los asalariados pobres hombres se concentran en el sector secundario, que incluye la industria manufacturera y la construcción. Por otra parte, las mujeres pobres que trabajan por su cuenta y son pobres lo hacen sobre todo como comerciantes. (Véanse nuevamente los cuadros anexos 4 y 5).

El siguiente cuadro 8 nos muestra la incidencia de la pobreza por categoría ocupacional y rama de actividad. La incidencia de la pobreza se refiere a la proporción de pobres en cada variable sobre el total de ocupados. La incidencia total nacional de la pobreza entre los ocupados es del 61%, lo que muestra claramente que tener un trabajo para nada implica no ser pobre. Casi dos tercios de los

ocupados lo son. Como por otra parte la mayor proporción de los ingresos de los hogares viene de los ingresos del trabajo entonces es imprescindible indagar qué es lo que ocurre en el mercado del trabajo y en los empleos independientes para que, a pesar de tener un empleo, las personas son en su mayoría pobres, particularmente en ciertos sectores económicos y en ciertas posiciones ocupacionales.

La incidencia muestra también que una parte importante de la pobreza en el país encuentra su explicación en el sector primario rural donde el 87% de los ocupados son pobres sin distinciones entre hombres y mujeres. Pero como los hombres en la agricultura son muchos, ello hace que la incidencia de la pobreza entre los hombres en todo el país sea mayor que la incidencia de la pobreza de las mujeres. El 66% de los hombres ocupados en el total del país son pobres comparados con el 52% de las mujeres ocupadas. (Véase el cuadro anexo 6). El sector servicios es el que tiene menos pobres, probablemente por el peso relativo del empleo público.

Cuadro 8 Incidencia de la pobreza según categoría ocupacional y rama de actividad. Total Nacional. 2007. En porcentajes.

CATEGORÍA OCUPACIONAL	primario	secundario	comercio	servicios	Total de la categoría ocupacional
ASALARIADOS	87	45	50	30	50
AMPLEADORES	39	34	22	11	26
CUENTA PROP., FAM. NO. REM.	88	68	58	65	74
TOTAL DE LA RAMA	87	54	50	36	61

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2002-2007, INE. Tabulados especiales.

Nota: El Sector Primario comprende: agricultura, silvicultura, pesca y minería

El Sector Secundario comprende: industria (manufacturas), electricidad, construcción

El Sector Comercio incluye el Sector Transporte.

En términos de categorías ocupacionales son los trabajadores por cuenta propia y sus familiares los que tienen mayor pobreza ya que a nivel nacional y para todas las ramas de actividad el 74% de ellos son pobres, comparado con el 50% de los asalariados. La pobreza de los trabajadores por cuenta propia y sus familiares se concentra en la agricultura y en menor grado en la industria y la construcción. Esto muestra la importancia que tendrá diseñar políticas de empleo para la agricultura familiar si es que se quiere intervenir en los niveles de pobreza³¹.

³¹ Cuando se habla de políticas para la agricultura familiar se puede hablar de programas de regularización de la propiedad de la tierra, manejo del agua y de las cuencas, políticas de preservación del medio ambiente, oferta de crédito y asistencia técnica, incluir a las familias de los pequeños productores en la provisión de servicios sociales y las prestaciones de los programas no-contributivos, créditos para vivienda rural, organización de mercados de productos alimenticios, simplificaciones tributarias y otras. Lo importante es

Llama la atención que incluso el 26% de los empleadores sean pobres, hecho que está muy influido porque en la agricultura el 39% de ellos son pobres.

La incidencia de la pobreza entre los asalariados del sector primario es extremadamente alta también.

Corresponde ahora hacer una breve síntesis de los resultados sobre empleo y pobreza analizados anteriormente con la finalidad de poder elegir las tendencias básicas que sirvan para las sugerencias de una estrategia para la política de empleo.

- Un poco más de la mitad del empleo del país está en las áreas rurales, donde el 40% de las ocupaciones no son primarias; principalmente están en el comercio, la industria y la construcción. En la última década es allí donde se han generado proporcionalmente la mayoría de los empleos del país. El empleo rural no agrícola es importante y ha venido creciendo.
- En el sector urbano la principal fuente de ocupación está en el sector comercio donde prima el empleo por cuenta propia.
- La tasa de participación de las mujeres es baja particularmente en el sector rural pero ha venido aumentando y en ellas hay una reserva potencial de mano de obra disponible.
- La mitad de los pobres de Honduras trabajan en el sector primario, donde el 87% de los ocupados son pobres. Esos pobres son trabajadores asalariados y cuenta propia con sus familiares.
- La pobreza afecta más a los hombres ocupados que a las mujeres en esa condición y ello se explica porque están sobrerrepresentados en la agricultura que es una actividad económica que genera pobreza.
- La mayor parte de los pobres están ocupados como trabajadores independientes con sus familiares, particularmente en la agricultura.

A. LA ECONOMÍA INFORMAL Y LA POBREZA

Se analizan a continuación dos factores que caracterizan la economía informal y que se relacionan con la pobreza. El primero se refiere al salario mínimo que es una de las instituciones más antiguas del mercado del trabajo. En efecto, hace más de ochenta años se estableció la primera normativa internacional mediante el Convenio 26 de la OIT de 1928 Sobre los Métodos para la Fijación de los

inyectar recursos en el circuito de la agricultura familiar, no sólo por la disminución de la pobreza sino que también porque ésta demanda productos de consumo de otros sectores rurales no agrícolas, generando iteraciones de ingreso y nuevos empleos.

Salarios Mínimos. En 1970, la OIT adoptó el Convenio 13132, sobre la fijación de salarios mínimos, complementando el anterior y el Convenio 99 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos en la agricultura (1951). Desde sus inicios el objetivo del salario mínimo fue establecer un piso salarial para aquellos trabajadores menos cualificados, salario que fuese a la vez efectivo y digno³³. Honduras no ha ratificado ninguno de estos convenios.

El salario mínimo fijado el 26 de Octubre de 2010, año en el cual se usa la información de la encuesta de hogares para el cálculo de la cobertura, era de 4.055 lempiras mensuales rurales en empresas de hasta veinte trabajadores, que son la mayoría de las empresas. En el caso del sector urbano, el salario mínimo mensual es de 5.500 lempiras mensuales para el mismo tamaño de empresas. Para las empresas de la maquila el salario mínimo legal es más bajo: 3.894 lempiras mensuales³⁴.

La línea de pobreza rural para el mismo año era de 1.379 lempiras y la urbana de 2.647 lempiras. Se desprende por lo tanto que un trabajador rural que gana el salario mínimo puede mantener a 2.9 personas por sobre la línea de pobreza (incluyéndose él mismo). Pero de acuerdo a la información oficial, el número de personas que habita en los hogares rurales pobres es de 5.2. Por lo tanto un trabajador rural que gana el salario mínimo, vive él y su familia en la pobreza. La situación en el sector urbano es que una persona que gana el salario mínimo puede mantener a 2.1 personas por encima de la línea de pobreza, en tanto que en los hogares pobres viven 4.8

³² El Convenio 131 de la OIT establece como criterios de fijación de los salarios mínimos:

- las necesidades de los trabajadores y sus familias habida cuenta el nivel general de salarios en el país, el costo de vida, las prestaciones de seguridad social y el nivel de vida relativo de otros grupos sociales;
- los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.

La realidad actual que viven los países (globalización, apertura, exigencias crecientes de competitividad, etc.) plantea la necesidad de armonizar las dos dimensiones del salario mínimo, como fuente de satisfacción de necesidades básicas y a su vez, componente del costo de producción y competitividad de las empresas.

El factor que posibilita conciliar esa doble dimensión del salario mínimo como instrumento de satisfacción de necesidades básicas y componente de la competitividad de las empresas y la economía es la productividad del proceso productivo en su sentido más amplio: la productividad total de los factores de producción, de la maquinaria y equipo, de las materias primas, de la gestión gerencial y administrativa, de la mano de obra, entre otros.

³³ Para una discusión acerca de la importancia del salario mínimo, véase, Marinakis, A. 2006: "Desempolvando el salario mínimo: Reflexiones a partir de la experiencia en el Cono Sur", en Marinakis, A. y Velasco, J.J.: ¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del Cono Sur. OIT, Santiago.

³⁴ Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social. Dirección General de Salarios.

personas³⁵. Se concluye por lo tanto que en el sector urbano ni con dos activos por familia se logra superar la pobreza.

Las cifras del siguiente cuadro 9 muestran que el incumplimiento del salario mínimo es generalizado ya que a nivel nacional y como promedio de todas las ramas de actividad un poco más de un tercio de los asalariados ganan menos del salario mínimo legal y es en el sector primario de las áreas rurales donde la situación es peor. En términos dinámicos sin embargo, sobresalen algunos aspectos. En primer lugar, en el promedio nacional la situación ha empeorado, lo que puede encontrar su explicación en el reajuste significativo que tuvo el salario mínimo legal a partir de 2009. Segundo, el deterioro ha sido particularmente notorio en la industria manufacturera y en la construcción, y en menor medida en el comercio en las áreas urbanas. Pero en el sector primario y en los servicios la evasión ha disminuido y en las áreas rurales el incumplimiento se ha mantenido constante³⁶.

Cuadro 9. Asalariados que ganan menos del salario mínimo. Urbano y Rural. 2001-2010. Porcentajes.

	2001	2010
RURAL		
primario	64	57
secundario	19	39
comercio	40	42
servicios	58	44
total	46	47
URBANO		
primario	51	49
secundario	19	45
comercio	25	33
servicios	31	24
total	25	34
NACIONAL		
primario	62	56
secundario	19	43
comercio	27	35
servicios	36	28
total	32	38

Fuente: preparado por el Observatorio del Mercado Laboral con base en datos del INE 2001 y 2010. Se incluye sólo asalariados que declararon más de 40 horas de trabajo semanales que es la jornada de los empleados públicos. El resto tiene jornadas de 45 horas a la semana.

³⁵ Véase, República de Honduras, 2006: Estrategia de reducción de la pobreza. Versión actualizada 2006. Borrador.

³⁶ Se puede consultar cálculos adicionales relacionando el salario mínimo y su brecha con respecto al costo de la canasta básica de alimentos en STSS, 2010: Estudio del Mercado de Trabajo 2010-2011. STSS, Dirección General de Salarios, Tegucigalpa.

En términos de personas, los asalariados que trabajan jornada completa y ganan menos del mínimo eran 370 mil ocupados. Se comprenderá entonces que el incumplimiento del salario mínimo legal agrega un factor adicional a la incidencia sobre la pobreza. Pero sería importante desglosar el incumplimiento según el tamaño de la empresa ya que se ha a menudo mencionado que las empresas de mayor tamaño cumplen con su pago.

En las discusiones sobre salario mínimo normalmente se recurre al argumento que sus variaciones deben ser precedidas por aumentos en la productividad, cosa que es importante de tener en cuenta de manera de efectivamente saber si las empresas están capacitadas para pagar esos niveles de salarios. También se recurre al argumento que los salarios mínimos deben ser bajos porque la productividad de la mano de obra que percibe esos salarios es muy baja. Pero obviamente esta productividad se ve a su vez afectada porque aún si el trabajador gana el salario mínimo, igual vive en la pobreza. Se produce así un círculo vicioso.

Con respecto al argumento anterior, en primer lugar es preciso mencionar que en Honduras el Instituto Nacional de Estadísticas, INE, no realiza encuestas periódicas de establecimientos de modo que no se puede saber cuál es el nivel agregado de la productividad, ni tampoco por ramas o tamaños de empresas. Sólo se puede saber, en principio, a nivel de cada empresa. Este es un problema importante porque en las discusiones sobre los cambios en los salarios mínimos que se llevan a cabo en la Comisión de Salarios Mínimos, en la cual participan empleadores, trabajadores y el gobierno, no se cuenta con la información acerca de la productividad y sería muy importante que el INE considerara en sus proyectos la creación de encuestas periódicas de establecimientos. Sólo así se podrían relacionar los salarios³⁷ con la productividad en forma empírica³⁷.

Pero algunas investigaciones económicas han demostrado que la causal reversa entre productividad y salarios también es observable. En efecto, Robert Solow, Premio Nobel de Economía, en sus investigaciones ha encontrado que aumentos en los salarios también traen como una de sus consecuencias aumentos en la productividad³⁸. De manera tal que la relación existe, pero en los dos sentidos y esto es muy importante de considerar al implementar acciones para lograr el cumplimiento del salario mínimo ya que, de acuerdo a lo señalado, no sólo ganarían los trabajadores sino que también las empresas. Se trataría en definitiva esta vez de un círculo virtuoso.

Un estudio auspiciado por el PNUD y la Secretaría de Estado en el Despacho de la Presidencia sobre pobreza rural en Honduras, su magnitud y sus determinantes, da cuenta de que entre los determinantes del ingreso per cápita y los niveles de pobreza rural en Honduras los que más se

³⁷ Se puede considerar algunos análisis alternativos, por lo menos para conocer el peso de la “masa de salarios” en el producto total de cada rama de actividad para el total del país (también se podría considerar la hipótesis de que todos los trabajadores asalariados percibiesen al menos el salario mínimo y calcular una nueva “masa salarial” ajustada a la observancia del mínimo). Asimismo, hay informaciones disponibles sobre el PIB per cápita por Departamento (ver IDH 2006), lo que permitiría un análisis para el total de las actividades económicas de cada departamento.

³⁸ Solow, R., 1991: The labour market as a social institution. Blackwell, Oxford.

destacan son la tasa de ocupación de las personas de 15 años o más de edad (indicador de acceso al trabajo) y la productividad de los trabajadores en actividades agropecuarias que, a su vez, depende fuertemente de la calidad de los puestos de trabajo, y mucho menos de la calificación del trabajador agropecuario. Es decir, sin sustanciales mejoras en la calidad de los puestos de trabajo en el sector agropecuario, más calificación puede ser un instrumento poco efectivo en el combate a la pobreza rural. Esta baja calidad de los puestos de trabajo se debe más bien a la poca utilización de la tierra y su bajo rendimiento por escasez de inversión y por un uso tradicional de la tierra. En aquellos sectores donde los productos no tradicionales prosperaron, la pobreza disminuyó.³⁹

La segunda característica de la economía informal que se analiza en este informe es la seguridad social en el entendido que su ausencia implica, por definición, mala calidad de los empleos y que puede conducir a la pobreza en el largo plazo de los que serán inactivos.

Se puede apreciar en el cuadro 10 a continuación, que la informalidad de los empleos es generalizada. Apenas el 20% de los ocupados tienen algún tipo de cobertura de seguridad social. Incluso entre los asalariados, grupo en el cual se esperaría encontrar una cobertura más amplia, llega a sólo 20% de aquellos que trabajan en el sector rural. Los trabajadores por cuenta propia y sus familiares, que representan la mitad de los ocupados en todo el país, simplemente son todos informales y con seguridad esa es una de las razones por las cuales presentan la mayor incidencia de pobreza, tanto en las áreas rurales como en las urbanas y en todos los sectores de actividad.

Cuadro 10. Cobertura de la seguridad social según dominio y categoría ocupacional. 2010. Porcentajes.

	ASALARIADOS	TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA Y FAM.NO.REM.	TOTAL
URBANO	63	2	36
RURAL	20	0	6
TOTAL	45	1	20

Fuente: elaborado por el Observatorio del Mercado de Trabajo para este informe. El cuadro incluye ocupados que cotizan en INJUPEMP, IMPREMA, IPM, IHSS y Fondo de Pensiones según la EPHPM

Lo que se mostrado en esta sección es que las evidencias de la economía informal explican en parte la pobreza de las personas en el país.

³⁹ Paes de Barros, R.; Carvalho, M. & Franco, S. 2006: Pobreza Rural en Honduras: magnitud y determinantes. IPEA-Brasil/PNUD-Honduras/Secretaría de Estado en el Despacho de la Presidencia. Tegucigalpa.

VI. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN HONDURAS: ANÁLISIS DE ALGUNOS PROYECTOS

En la actualidad no existe en Honduras una política de empleo que haya sido definida de manera comprehensiva, con objetivos claros y recursos e instrumentos para alcanzarlos. Por otra parte, las diversas instituciones del mercado del trabajo tampoco funcionan adecuadamente. Ya se vio el caso del salario mínimo y el de la seguridad social. Se supone que las instituciones del mercado del trabajo son funcionales de manera general para asegurar que los beneficios del crecimiento económico se repartan de manera equitativa a las personas que venden su fuerza de trabajo en el mercado laboral. Sirven también específicamente para mejorar la empleabilidad de las personas, como por ejemplo a través de la capacitación y los servicios de empleo. Todas estas instituciones mencionadas tienen como propósito asegurar que los trabajadores tengan un nivel de ingreso y condiciones laborales que sean aceptables, en una situación en la que las cuotas de poder entre las partes son desiguales. Cuando ellas no funcionan de manera adecuada entonces forman parte de la explicación de la pobreza que se encuentra entre los ocupados.

Esa es justamente una de las razones por las cuales este informe tiene como propósito proponer un marco estratégico que sirva de base para la construcción de una política nacional de empleo, en el marco de un mejor desempeño de las instituciones del mercado del trabajo.

Sin embargo, los diferentes gobiernos han adoptado en el pasado diversos programas para generar empleo y en esta sección se describen brevemente los principales, centrando la atención en identificar a los grupos objetivos y, cuando existe la información, sus costos y beneficios. No se pretende por supuesto evaluar los programas ni tampoco revisarlos todos. Se han elegido algunos proyectos con el propósito de mostrar su diversidad y cuando las mismas instituciones partícipes los han evaluado, se incluye esa información, aunque no siempre es comparable. Algunos tienen un fuerte componente de capacitación y entrenamiento en el trabajo, otros son programas de emergencia convencionales, otros son programas de flexibilización del empleo y finalmente otros son proyectos de capacitación, acompañados de otorgamiento de recursos financieros. Algunos de los programas también le dan subsidios a las empresas participantes.

A. PROGRAMA MI PRIMER EMPLEO⁴⁰

Este es un programa de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social que ofrece oportunidades para la inclusión social mediante la inserción laboral a jóvenes entre los 15 y 18 años de edad que no trabajan ni estudian en el sistema educativo formal. Deben residir en las zonas urbanas más

⁴⁰ Forma parte del Programa Nutrición y Protección Social, Crédito Banco Mundial No. 4097-HO. Esta sección y la siguiente se basan en informes de la Unidad Coordinadora de Proyectos, UCP, de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, en entrevistas con Noemy Torres, Coordinadora General de la UCP y en PNUD, 2009: Informe de Desarrollo Humano Honduras 2008-2009, PNUD, Tegucigalpa.

pobres del país, en áreas marginales de Tegucigalpa, San Pedro Sula, La Ceiba, El Progreso, Choluteca y Comayagua. Los participantes del programa reciben:

- De 3 a 5 meses de capacitación técnica
- Dos meses de pasantía laboral en una empresa
- Orientación para la vida y desarrollo de competencias laborales básicas
- Certificación del oficio en el que se capacitaron
- Seguro contra accidentes laborales
- Beca de L. 47.20 por cada día que asisten al programa, para transporte y alimentación
- Asistencia para la inserción laboral posterior.

El programa comenzó en 2006 y se ha implementado a través de sucesivas convocatorias, estando actualmente en la tercera. La evolución ha sido incremental. En la primera fase se atendieron a 321 jóvenes beneficiarios, en la segunda a 1514 y en la tercera, que a Marzo de 2011 aún se estaba ejecutando, a 2541 jóvenes. La información no desagrega por género. En total entonces se ha beneficiado a 4376 jóvenes y la meta es llegar a 6000, es decir, beneficiar al 0,2% de la Población Económicamente Activa, lo que muestra que el impacto de las políticas de empleo basadas en proyectos es muy limitado.

Los resultados han sido evaluados y muestran un impacto mixto⁴¹. Con respecto al impacto principal, que es el porcentaje de beneficiarios que después de seis meses de graduados han conseguido empleo, en un comienzo fue muy limitado. En la primera convocatoria sólo el 8% de los egresados habían conseguido un empleo (23 jóvenes de un total de 286 egresados). En la segunda convocatoria los resultados fueron más alentadores ya que el 49% de los egresados estaban posteriormente ocupados. En la tercera convocatoria, en su primera fase sólo el 32% habían conseguido empleo. No hay información acerca del tipo de empleos que consiguen. La meta definida en el proyecto es que el 40% de los jóvenes que egresen del programa consigan un empleo, pero hasta el momento la cifra llega a sólo 30%.

Esta cifra de bajo impacto se explica en parte porque los jóvenes que ingresan al programa son en general personas de alto riesgo social, muchos de ellos se retiran durante la ejecución y también porque las empresas tienen resistencias para contratarlos sabiendo que vienen de este programa. Si bien es cierto el programa es una política activa de empleo, tiene un fuerte componente social en la medida en que se dirige a un grupo especial de jóvenes marginalizados.

⁴¹ STSS-UCP 2010: Informe 2010. STSS, Tegucigalpa.

Para el gerenciamiento y asistencia técnica de los servicios de capacitación, así como también para la evaluación y supervisión de los cursos se contrataron los servicios del Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos, (CADEHR), perteneciente al Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP).

El costo del programa es de 7.3 millones de dólares aportados por el Banco Mundial. Si se hace un cálculo grueso y el programa cumple con la meta de beneficiar a 6 mil jóvenes, el costo de la participación de cada uno es de US\$1.216. Si se calcula el costo en términos de la inserción de empleo que las metas estiman, que es del 40% de los egresados, el resultado es que cada joven que se inserta en un empleo cuesta US\$ 3.041.

B. PROGRAMA PROMOCIÓN DEL EMPLEO, PROEMPLOO⁴²

El objetivo del programa es incrementar la inserción laboral de jóvenes desempleados entre 18 y 29 años de edad con 3er grado de primaria como mínimo y generar políticas activas de empleo que impulsen la colaboración del sector privado para reproducir buenas prácticas de asociación entre la demanda y la oferta de trabajo. En este sentido las empresas privadas legalmente constituidas y con plazas vacantes son también objetivo del proyecto. Además, se espera que el proyecto sienta las bases para orientar la transformación del sistema de capacitación y empleo en el país.

El proyecto es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, en un monto de 7.4 millones de dólares, con un agregado posterior de 3 millones. También es un proyecto de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social.

El proyecto tiene tres componentes:

1.) Entrenamiento para el empleo (EPEM). Proporciona entrenamiento a desempleados y subempleados jóvenes con el fin de que adquieran las calificaciones necesarias para desempeñar vacantes en las empresas y mejoren sus posibilidades de inserción laboral.

Los participantes de este componente reciben 107 dólares mensuales durante los tres meses de la capacitación para cubrir sus gastos y un seguro de accidentes, entrenamiento gratuito en la empresa que los acoge, los materiales y herramientas necesarias para el entrenamiento y un certificado de finalización del curso.

Por su parte la empresa recibe un diagnóstico de la capacitación que ella necesita, la elaboración de un programa de capacitación basado en ese diagnóstico y el pago de un instructor que imparta el entrenamiento de los jóvenes en la empresa.

⁴² Forma parte del Programa de Educación Media y Laboral, Subprograma 2 Promoción del Empleo Préstamo 1552/SF-HO PROEMPLOO, con financiamiento del BID.

El EPEM ha sido ejecutado en su primera etapa también por el Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos, (CADEHR), perteneciente a la Consejo Hondureño de la Empresa Privada, (COHEP).

2.) Sistema Público Privado de Inserción Laboral, SPPIL. Este componente del programa tiene como finalidad construir un sistema moderno y ágil de vinculación entre la oferta y la demanda de mano de obra. Funcionará como una red integral de servicios con seis oficinas de intermediación laboral en el país (3 públicas y 3 privadas), articuladas a través de una Bolsa Electrónica de Trabajo vía Internet.

3. Modernización de la Administración del Trabajo, MAT. Busca consolidar una transformación de la STSS para permitirle formular e implementar políticas que mejoren el funcionamiento del mercado del trabajo, eleven la productividad y competitividad empresarial.

Existe una evaluación del EPEM⁴³ que indica que entre 2006 y 2010 han ingresado al programa de entrenamiento 6829 jóvenes de los cuales 5455 terminaron la capacitación y 5133 fueron contratados posteriormente por la empresa en la que se capacitaron. En ese caso la empresa recibe un bono adicional de 80 dólares por joven contratado. Aunque no se sabe cuál es la efectividad de mantener el empleo después de ser contratado, se puede entonces constatar que este programa es más eficiente que Mi Primer Empleo en términos de la proporción de participantes que consiguen posteriormente un empleo.

C. PLAN NACIONAL DE EMPLEO POR HORAS

Este plan forma parte de un paquete que nació en 2010 en el Congreso denominado “Plan Nacional Solidario de Empleos Anticrisis”.

El propósito de este plan, como lo dice el decreto que lo creó, es fomentar el empleo digno, evitar el incremento del desempleo en el sector formal de la economía y simultáneamente lograr que los trabajadores gocen de los beneficios de la seguridad social y salud ocupacional. Adicionalmente fomenta la educación, capacitación y formación profesional de los trabajadores, aprovecha la capacidad instalada de las empresas flexibilizando las condiciones de contratación, al permitir que las empresas contraten a los trabajadores por horas, con un mínimo de dos horas diarias en las zonas rurales y tres horas diarias para las zonas urbanas.

Los trabajadores recibirán un salario base que no puede ser inferior al salario mínimo ajustado a las horas trabajadas. Además tendrán derecho a una compensación no habitual de 20% del salario base por la falta de prestaciones sociales relacionadas con el décimo tercer y cuarto mes y por

⁴³ STSS-UCP, 2010: Capacitación sobre el manual operativo del subprograma 2: promoción al empleo, componente EPEM. Presentación Power Point, STSS, Tegucigalpa. La información que entrega esta presentación no contiene las mismas variables del Informe 2010 por lo que no se pueden estandarizar los datos entregados.

vacaciones. Los empleadores deberán pagar la seguridad social de los trabajadores en el Instituto Hondureño de Seguridad Social y también deberán hacer el aporte del 1% para la formación de los trabajadores en el Instituto Nacional de Formación Profesional. Adicionalmente, las empresas que se adhieran a esta modalidad de contratación deberán registrar los contratos de trabajo en la Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social.

El problema que tiene este Plan es que se ejecuta en un contexto en el cual en el país hay un alto incumplimiento del salario mínimo, una baja cobertura de la seguridad social y generalizada ausencia de contratos de trabajo. Entonces este Plan, como lo dice el mismo decreto, está dirigido en realidad a empresas formales que requieran de trabajadores por hora y que cumplan con todos los aspectos de la legislación laboral vigente, universo que seguramente es de limitada extensión.

El decreto que autoriza esta forma de contratación por horas fue dictado en 2010 y hasta Abril de 2011 se habían inscrito en la STSS un total de 42 contratos⁴⁴. Este número insignificante se puede deber en parte a que para que las empresas puedan beneficiarse del Plan ellas deben ser empresas formales, condición que muchas no tienen.

D. PROGRAMA DE INGRESOS COMPLEMENTARIOS EN ZONAS RURALES Y URBANAS MARGINALES (PROGRAMA DESARROLLEMOS HONDURAS)

Es creado mediante la aprobación por el Congreso Nacional en agosto de 2010 de la Ley de Ingresos Complementarios en Zonas Rurales y Urbano Marginales, que declara de prioridad nacional la complementación de ingresos en zonas rurales y urbano marginales del país.

La ley se operacionaliza mediante la ejecución de proyectos que propicien la mejora en las condiciones de vida de la población; la mejora de las bases de recursos naturales en las zonas beneficiadas; la conservación del medio ambiente y la reducción de la vulnerabilidad a los desastres naturales, al mejorar la seguridad alimentaria, la creación de nuevas capacidades y el desarrollo económico sostenible en las comunidades, con el ulterior propósito de proteger y mejorar el nivel de ingresos de las personas.

Este es el segundo programa que nace a partir del “Plan Nacional Solidario de Empleos Anticrisis”, originado en el Congreso Nacional.

Este Programa actualmente es financiado con un fondo mínimo anual de treinta (30) millones de Lempiras del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, pudiéndose además ejecutar con la transferencia de los remanentes de programas y proyectos financiados con fondos nacionales y de cooperación externa y los fondos que el Ente Ejecutor⁴⁵ de la Ley gestione para

⁴⁴ Entrevista con el Sr. Carlos Madero, Subdirector General de Empleo, STSS.

⁴⁵ Conformado por la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Interior y Población, Secretaría de Trabajo y Seguridad Social y Secretaría de Planificación y Cooperación Externa.

ampliar la cobertura del objeto de la Ley.

El Programa, a través de la ejecución de los proyectos que se desarrollan (mediante la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social con entidades del Gobierno Central, entes desconcentrados y autónomos, municipalidades, ONG`s, asociaciones civiles, mancomunidades de municipios y pobladores) tiene como propósito garantizar a un miembro de cada hogar ingresos complementarios por lo menos 120 días al año en las comunidades rurales y urbanas más empobrecidas del país.

El Programa opera sobre la base de propuestas que recibe de organizaciones locales, que proponen acciones de desarrollo en un sinnúmero de actividades, con un empleo máximo de hasta diez personas por proyecto. La remuneración de la mano de obra no calificada es de aproximadamente 40% del salario mínimo, ascendiendo en zona rural a 2,088.00 Lempiras por 20 días de trabajo efectivo mensuales y en zona urbana a 2,354.00 Lempiras ya que se considera un ingreso complementario. Normalmente se espera que estos proyectos se generen durante las épocas de baja demanda de empleo en las localidades donde se ejecutan las obras.

En cuanto a los aspectos relacionados con la ejecución, durante Diciembre de 2010 se implementaron 1362 proyectos por un total de 2,5 millones de dólares beneficiando a 13.619 personas en distintas áreas del país, pero fundamentalmente en los departamentos de Francisco Morazán, Lempira, Choluteca, Santa Bárbara y Yoro.

E. PROGRAMA DEL CENTRO NACIONAL DE EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO

El Centro es un organismo descentralizado que opera con fondos estatales con un total de 530 mil dólares anuales. Originalmente fue un proyecto de cooperación técnica de la OIT. También postula a fondos de la cooperación internacional que en algunos años han significado triplicar su presupuesto regular. En este sentido, participa del proyecto interagencial sobre empleo juvenil y migraciones que se describe más adelante.

El Centro genera tecnologías educativas vinculadas al trabajo. En este sentido complementa las deficiencias de la educación formal con respecto al mundo laboral y se dirige a la población mayor de 14 años, en 19 colegios ubicados en áreas urbanas. La particularidad del programa sin embargo es que imparte un sistema de aprendizaje para el emprendimiento en un paquete de 80 horas que termina en un Plan de Negocios. La mayor parte de los proyectos, 60%, son de ventas de comercio y de servicios y 20% en industrias de transformación. Las empresas exitosas son las que en el pasado han generado empleos familiares.

En los últimos dos años han generado 379 empresas de jóvenes, a los cuales se le entregó financiamiento crediticio por dos años con un interés de 7% al año, en un monto de alrededor de US\$1.000 a cada una. Del total de las empresas 160 han funcionado bien, 100 actualmente tienen problemas que hace difícil prever su futuro y el resto, casi un tercio, quebraron y desaparecieron.

F. DESARROLLO HUMANO JUVENIL VÍA EMPLEO, PARA SUPERAR LOS RETOS DE LA MIGRACIÓN EN HONDURAS⁴⁶

Este Programa se analiza porque es una actividad conjunta de varios organismos de la cooperación internacional y de diversas agencias gubernamentales. Tiene un presupuesto de 6,3 millones de dólares y una duración de tres años a partir de Enero de 2009.

De acuerdo a como está escrito en el documento de proyecto, el Programa tiene como propósito contribuir a generar oportunidades dignas de empleabilidad y empresarialidad a nivel local para desincentivar las intenciones de migración, sobre todo la migración irregular, en jóvenes entre 15 y 29 años, en situación de vulnerabilidad. Para lograrlo el Programa pretende por un lado capacitar a jóvenes para incrementar su capacidad de inserción de manera digna en el mercado laboral en empresas de las zonas, y por otro lado fomentar el emprendedurismo, promoviendo condiciones de equidad, a través de un enfoque de cadenas productivas, con fuerte potencial para la generación de empleo digno. Esta parte del Programa es la principal y concentra el 80% de los recursos. Contempla también el fortalecimiento de marcos institucionales nacionales y locales para la promoción del empleo digno para la juventud (15% de los fondos), en particular mediante la creación de Mesas Territoriales de Empleo (a cargo de la OIT) y el fortalecimiento de las capacidades de liderazgo, arraigo e identidad a través de la construcción de una visión de desarrollo local en base a principios y valores compartidos (5% de los fondos).

La zona del Programa la conforman los departamentos de La Paz, Comayagua e Intibucá, que presenta características mayoritariamente agrícolas, con altos índices de desempleo y subempleo y con alta migración irregular. Por lo tanto, en un esfuerzo conjunto, articulado y armonizado, la meta es beneficiar a 8,100 hombres y mujeres jóvenes, entre 15 y 29 años, de origen preferentemente rural y con un alto grado de vulnerabilidad social, identificados en base a criterios tales como: no trabajan ni estudian (en la zona hay 44 mil jóvenes en esta situación) o con problemas de subempleo, o con responsabilidades de jefatura de hogar y migrantes retornados.

A nivel nacional el Programa se alinea con lo establecido en la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) que recoge los principios, acciones y metas de los ODM, congruente con el MANUD Honduras y las políticas nacionales como Plan Nacional de Empleo Digno (PNED), Plan Nacional de Atención al Migrante (PNAM), Plan Nacional de la Juventud (PNJ), Plan Estratégico Operativo (PEO) del Sector Agroalimentario, y microempresas con enfoque de cadenas productivas.

⁴⁶ Descripción basada en: Gobierno de la República de Honduras, Sistema de Naciones Unidas y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2009: Desarrollo humano juvenil vía empleo, para superar los retos de la migración en Honduras, Tegucigalpa, y en Henao, J., 2010: Informe de Evaluación de Medio Término del Programa Conjunto de Honduras. MDG Achievement Fund.

El Programa involucra a siete agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU): FAO, OIT, OIM, ONUDD, UNFPA, PNUD y UNICEF; que implementan acciones de forma integrada de acuerdo al valor agregado de cada una de ellas. El Programa cuenta a su vez con la asesoría de UNIFEM para la transversalización del enfoque de género.

Entre los Asociados en la Ejecución están las Secretarías de Trabajo y Seguridad Social (STSS), Relaciones Exteriores (SRE), Gobernación y Justicia (SGJ), Agricultura y Ganadería (SAG) e Industria y Comercio (SIC); los Institutos Nacional de la Juventud (INJ), Nacional de Estadística (INE) y de Formación Profesional (INFOP), la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y la institucionalidad local (gobiernos locales y/o mancomunidades).

El Programa contempla explícitamente asumir las lecciones aprendidas de otras iniciativas y proyectos de competitividad rural, entre ellos los ejecutados por SAG/BM/FIDA (COMRURAL), Swiss Contact, la MCA, FOIL, PROMYPE y Mi Primer Empleo. Se hacen necesarias las alianzas con el sector privado y cámaras de comercio, como entes principales de creación de empleo en el país.

Sin pretender evaluar el Programa, cosa que ha sido realizada en otra instancia, ha habido éxitos y problemas⁴⁷. Tal vez lo más importante es que el Programa se ha implementado durante un período de crisis política y económica, razón por la cual algunos programas, como el Plan Nacional Juvenil, no han logrado ponerse en marcha, con conflictos entre ampliar la cobertura y mantener la calidad de los servicios que presta y porque un proyecto de esta naturaleza, que pretende involucrar a muchas diferentes agencias no siempre encuentra que existe la capacidad administrativa para responder a los requerimientos del Programa, cosa que parece ser particularmente válida en el caso de la STSS, que es muy débil en estos aspectos.

En un informe de esta naturaleza sería imposible hacer una revisión de los múltiples proyectos de empleo de este tipo que operan en el país. Hay muchos otros proyectos que si bien no están centrados en la creación directa de empleos, tienen sin embargo algún componente relacionado.

Como se mencionó al comienzo de esta sección, no existe en el país una política nacional de empleo. Lo que existe son múltiples proyectos tales como los que se han descrito aquí, la gran mayoría de ellos financiados por la banca internacional a través de préstamos y otros con financiamiento de la cooperación internacional que tiene una decisiva presencia en Honduras. Pero los fondos son limitados, el impacto de los proyectos es de poca importancia en término del número de personas que benefician y además son fondos que están sujetos a vaivenes políticos tanto en los países donantes como en Honduras misma. Baste recordar la suspensión de todo tipo de financiamiento de cooperación que se produjo con la crisis política de 2009 y que paralizó gran parte de las actividades de los proyectos financiados por esa vía. Adicionalmente, los programas son débilmente evaluados y por lo general se trata de evaluaciones administrativas⁴⁸.

⁴⁷ Véase: Henao, 2010: Op. Cit.

⁴⁸ Entrevista con Patricia Canales, Directora de Empleo, STSS.

VII. BASES PARA UNA ESTRATEGIA⁴⁹ DE EMPLEO

En esta sección final del informe se entregan elementos que sirvan para definir una estrategia de empleo en el país que tenga como objetivo disminuir la pobreza de las personas y a la vez dinamizar la economía en su conjunto.

La estrategia supone que es a través de la generación y consolidación de empleo productivo y con condiciones de trabajo dignas la manera como el país logrará crecer y mejorar los ingresos de las personas y con ello reducir sus niveles de pobreza. Pretende disminuir la exclusión social y económica en la cual vive la mayoría de los hondureños. Es importante recalcar que tal estrategia debe basarse en el enfoque del trabajo decente de la OIT el cual plasma el concepto de la complementariedad de las políticas de mercado de trabajo y de protección social encaminadas al logro de un empleo pleno y productivo y del trabajo decente.

1. UN ENFOQUE INTEGRADO Y COHERENTE

Tal y como hemos visto en la sección precedente las intervenciones en materia de empleo en Honduras han tenido un carácter programático. Éstas no han sido ir más allá de programas específicos con un reducido ámbito de aplicación y limitados en el tiempo, que no han sabido conectar con marcos de desarrollo más amplios. Es evidente que en materia de política de empleo hacen falta una mayor coherencia entre intervenciones y más coordinación entre los diversos organismos gubernamentales interesados así como los actores sociales —en este sentido, el dialogo social juega un papel fundamental.

El Convenio núm. 122 de la OIT sobre la política de empleo, 1964 ratificada por el Gobierno de Honduras en 1980, ofrece el marco normativo fundamental para la elaboración de una política de empleo. El Convenio dispone que «todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido»⁵⁰. A su vez, el Programa Global del Empleo, de la OIT adoptado por el Consejo de Administración en 2003, es el marco fundamental por el que se orienta la labor de la OIT en materia de asistencia a la elaboración de una política de empleo. Su objetivo principal es que el empleo ocupe un lugar predominante en las políticas económicas y sociales de los países, así como en las estrategias y marcos internacionales de desarrollo, según se reafirma en la Declaración sobre la Justicia Social de la OIT. Mediante la estrategia de aplicación del Programa

⁴⁹ Se habla de una estrategia cuando se definen los trazos de una acción a seguir. En este sentido es anterior a la definición de políticas y programas.

⁵⁰ Para más información sobre el *corpus* normativo de la OIT en materia de empleo, ver Informe VI, Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa, Conferencia Internacional del Trabajo, 2010. Anexo I. Instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo que revisten particular interés para la labor relativa al objetivo estratégico del empleo.

Global del Empleo (PGE) de la OIT, adoptada en 2006⁵¹, se procura mejorar el cumplimiento del programa para su directa aplicación a la concepción de una política de empleo. Tal estrategia estructura el contenido del PGE en cinco áreas principales en materia de política de empleo: 1) la expansión del empleo; 2) las calificaciones, la tecnología y la empleabilidad; 3) el desarrollo de empresas; 4) las instituciones y políticas del mercado de trabajo, y 5) la gobernanza y la representación. En el caso de Honduras, estas cinco áreas tienen gran importancia y el desarrollo de las mismas puede ayudar a definir un marco integrado de intervenciones en materia de empleo.

Además de estas cinco áreas en materia de empleo el PGE reconoce a la protección social como un elemento fundamental y en particular como un “factor productivo”⁵². A su vez, las Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social)⁵³ ponen de manifiesto la importancia de un contexto integrado de políticas de empleo y de protección social reconociendo su complementariedad. Tales conclusiones recalcan, que el empleo productivo y digno es la fuente más importante de seguridad del ingreso. La protección social es clave para garantizar una distribución justa de los beneficios del progreso. La seguridad social, si se concibe adecuadamente y se vincula a otras políticas, en particular de empleo, promueve la productividad, la empleabilidad y el desarrollo económico. Al actuar como estabilizador automático en tiempos de crisis, la seguridad social contribuye a mitigar el impacto económico y social de las recesiones económicas, aumentando la capacidad de recuperación y logrando una recuperación más rápida hacia un crecimiento incluyente. Las conclusiones enfatizan también el importante papel del empleo a la hora de poner en práctica el piso de protección social. Las mismas reconocen que un crecimiento sostenible, una formalización progresiva de la economía y altos niveles de empleo productivo son factores esenciales para asegurar los recursos financieros necesarios para extender la seguridad social.

Es importante enmarcar la protección social en el ámbito más amplio del tema del gasto social que ejecutan los gobiernos. En Honduras el gasto social per cápita ha venido aumentando en la última década. Aún así, es todavía extremadamente bajo ya que mientras que en promedio en América Latina los gobiernos destinan 816 dólares por persona al gasto social, en Honduras no llega a 200

⁵¹ OIT: Estrategias de empleo para los Programas de Trabajo Decente por País: Conceptos, enfoque y herramientas para la aplicación del Programa Global de Empleo, documento destinado a proporcionar una visión general sobre la puesta en práctica del componente relativo al empleo de los Programas de Trabajo Decente por País, Consejo de Administración, 295.ª reunión, Ginebra, marzo de 2006, documento GB.295/ESP/1/1.

⁵² Ver “La protección social como factor productivo” OIT, Consejo de Administración: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_140656.pdf

⁵³ Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_157813.pdf

dólares, es decir cuatro veces menos que el promedio regional⁵⁴. De modo que se puede afirmar que esta no es una política que los diferentes gobiernos hondureños hayan decidido utilizar en el pasado para combatir la pobreza. Es todavía muy temprano para saber qué impacto tendrá el programa Bono 10.000 que el actual gobierno está llevando a cabo.

Sin embargo, hay que considerar que el impacto sobre la pobreza de las políticas de protección social y de la situación del empleo, que se manifiesta en los ingresos laborales, es variable según sea el país de América Latina. En el caso de Argentina y Brasil por ejemplo, que han logrado en forma importante reducir la desigualdad y la pobreza en la década pasada, la evolución positiva del mercado de trabajo ha sido la principal explicación. En el caso de Argentina, las transferencias directas del Estado, particularmente la Asignación Universal por Hijo, recientemente implantada, son responsables del 16% de los ingresos de los hogares del quintil 1 en la distribución del ingreso⁵⁵. Para Brasil particularmente, los temas vinculados al mercado de trabajo fueron aproximadamente responsables de dos terceras partes de su mejoría, si uno considera especialmente el volumen de empleos generados y la política del salario mínimo, mientras que cerca de un tercio de la evolución se puede explicar por las políticas de transferencias de ingresos (sumando a los sistemas contributivo y no-contributivo, sean de transferencias universales o focalizadas). En cuanto a los sistemas no contributivos, hace algunos años el Gobierno Brasileño decidió otorgar a los agricultores familiares mayores de 60 y 55 años, hombres y mujeres respectivamente, que viven en las áreas rurales una pensión equivalente al salario mínimo, independientemente de si habían cotizado⁵⁶. El impacto sobre la pobreza rural ha sido importante sobre todo si se considera por ejemplo la realidad del Nordeste brasileño donde muchos de los ocupados rurales no ganan el salario mínimo⁵⁷.

Finalmente, en un análisis reciente de la CEPAL, de un total de 12 países analizados se concluye que las transferencias tuvieron un efecto perceptible sobre los ingresos de los hogares pobres en seis de ellos: Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá y República Dominicana.⁵⁸

⁵⁴ Ibid. gráfico 9

⁵⁵ Para Brasil, véase: Berg, J. y Schwarzer, H., 2011: G-20. Country Note: Brazil. Continuing progress in labour market formalization notwithstanding the crisis. ILO, Brasilia. También http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/101005_comunicadoipea63_apresentacao.pdf. Para Argentina, véase Trujillo, L., Villafañe, S., 2011: "Factores asociados a la dinámica distributiva: una aproximación desde la descomposición por fuente de ingreso en la Argentina reciente 2002-2010". Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Empleo, Buenos Aires.

⁵⁶ Pero deben comprobar haber trabajado en el área rural el mismo número de años que los trabajadores urbanos deben haber contribuido.

⁵⁷ FAO, 2010: Políticas de mercado de mercado de trabajo y pobreza rural. Un análisis comparado. Brasil. FAO, Santiago.

⁵⁸ CEPAL, 2011: Panorama Social, Cap. 1. CEPAL, Santiago.

2. MIRAR HACIA EL MUNDO RURAL

Es común a la mayoría de los países que las políticas de desarrollo, entre ellas por supuesto las de empleo, tengan un sesgo urbano y desde hace muchos años este factor ha sido considerado como uno de los que explica porqué la pobreza subsiste⁵⁹. Honduras no es una excepción ya es una sociedad fuertemente condicionada por lo que ocurre en sus sectores rurales. En primer lugar, la mayoría de las personas viven en el área rural. En segundo lugar, la mayor parte de la población económicamente activa también está ocupada allí. En tercer lugar, la pobreza afecta más a los hogares rurales que a los urbanos y por lo tanto una reducción de la pobreza rural tendrá un efecto más fuerte en la reducción de la pobreza total que la de su contraparte urbana. En cuarto lugar, durante la última década el empleo creció más en las áreas rurales que en las urbanas.

En términos de empleo centrar el interés en las áreas rurales implica en primer lugar preocuparse de lo que ocurre con el sector agropecuario, sector en el cual la infraestructura productiva y social es débil. La información entregada antes en este informe muestra que la agricultura y la ganadería son sectores económicos generadores de pobreza, al igual que en muchos otros países de la región. Mientras que los ocupados en el sector primario son el 60% del total, son sin embargo el 70% de los pobres. Ello es válido tanto para los pequeños productores que trabajan con sus familiares como para los asalariados que están ocupados en empresas que demandan mano de obra. Las razones de la pobreza de uno y otro grupo son por supuesto diferentes. Mientras que para los productores pequeños la pobreza se debe al bajo valor de la productividad del trabajo debido a la poca utilización de la tierra disponible y a su bajo rendimiento⁶⁰, para los asalariados de las actividades agropecuarias la pobreza se origina más en el mal funcionamiento de las instituciones del mercado del trabajo, en particular los salarios mínimos, la ausencia de sindicalización y negociación colectiva y la escasa cobertura de la seguridad social.

Una mirada hacia el mundo rural implica, entre otras, revisar las exclusiones que hace el Código del Trabajo. En efecto, en el Título I Artículo 2 se estipula que sus reglamentos se aplican solamente a las empresas agropecuarias que contratan en forma permanente a 10 trabajadores o más, que son por supuesto la minoría. Esta es sin duda una discriminación que no encuentra ningún fundamento y genera en la práctica trabajadores asalariados de segunda categoría proclives a caer en la pobreza como producto de la falta de protección legal.

Un factor que es imprescindible considerar en relación al empleo y la pobreza rural es que el 40% de los ocupados en el área trabajan en actividades no primarias; en ocupaciones de la industria de transformación y la construcción y el comercio en proporciones similares, y en una menor magnitud en el sector servicios. Estas ocupaciones son importantes no sólo por su magnitud sino que porque generan ingresos promedios superiores en un 60% de los que se obtienen en el sector

⁵⁹ Lipton, M., 1977: *Why poor people stay poor*. Temple Smith, London

⁶⁰ Paes de Barros, op. cit.: p. 311 y siguientes.

agropecuario. Al mismo tiempo representan mayores oportunidades de empleo para las mujeres que pasan entonces en muchos casos a aportar un segundo ingreso en el hogar y por lo tanto su participación laboral se transforma en un camino para disminuir la pobreza. De hecho, en Honduras las mujeres aportan el 32% de los ingresos en los hogares no agrícolas ya que las mujeres rurales trabajan fundamentalmente en actividades no agrícolas, principalmente micro negocios⁶¹. Por eso la incidencia de la pobreza es menor entre los ocupados en empleos rurales no agropecuarios.

3. FORMALIZAR LAS EMPRESAS Y LOS EMPLEOS

No hay posibilidades de mejorar la precariedad de los empleos que son responsables de la generación de pobreza si no se contempla un esfuerzo global para formalizar por un lado a las empresas mismas y por otro, las relaciones laborales en las que se encuentran los empleadores y sus trabajadores.

A. LAS EMPRESAS

La informalidad de las empresas, es decir, las que se encuentran al margen de las regulaciones laborales, tributarias y de registro propiamente tal, les impide incorporarse al proceso de crecimiento y de modernización que sigue el país. Pierden la oportunidad de beneficiarse de los mecanismos que proveen el mercado y el Estado para crecer, mejorar su producción y productividad y en general para obtener la ciudadanía económica. Dos ejemplos vigentes hoy día en el país pueden ilustrar la situación.

Actualmente se están desarrollando las Ferias Invertidas que consisten en que los expositores en las Ferias no son los vendedores sino que más bien los compradores de productos y servicios. Entonces las empresas, de cualquier tamaño, que tengan algo que ofrecer acuden a las Ferias para ponerse en contacto con los demandantes de los productos y servicios. La idea que hay detrás de este mecanismo es que se puede así dinamizar la demanda de productos y servicios sobre todo de la pequeña y micro empresa, bajo el entendido que una de las limitaciones para el desarrollo de ese segmento empresarial es la falta de mercados y las barreras que existen para acceder a ellos. Pero es evidente que para que las empresas puedan participar y beneficiarse de este proyecto tienen que tener un mínimo grado de formalidad.

En 2008 se aprobó en el Parlamento una ley para el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa. Pretende fomentar el desarrollo de la competitividad y productividad de estas empresas urbanas y rurales con la finalidad de promover el empleo y el bienestar social y económico de todos los participantes en esas unidades⁶². El artículo 25 de dicha ley establece que el Poder

⁶¹ Ballara, M., Damianovic, N., Parada, S., 2010: Aporte de ingreso económico de las mujeres rurales a sus hogares. UNIFEM, Santiago.

⁶² República de Honduras, 2008: Ley para el fomento y desarrollo de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa. Secretaría de Industria y Comercio, Tegucigalpa.

Ejecutivo hará una propuesta en el Presupuesto General para que hasta un 30% de las compras del Estado sean contratadas con este segmento de empresas. Aunque este mecanismo no se materializado hasta la fecha es fácil comprender la importancia que puede tener para el desarrollo de las empresas una medida de este tipo, Pero por supuesto se requerirá que sean formales.

Muchas veces el paso desde la informalidad a la formalidad implica incurrir en mayores costos y por eso es que las propuestas que se han hecho en el pasado con respecto a este proceso han puesto el énfasis en la gradualidad, en la adaptación de requisitos para acercarlos a las posibilidades reales de las empresas, sobre todo bajando los costos, en la simplificación de procedimientos administrativos, en la coordinación de diferentes instituciones relacionadas con estos temas, entre las más importantes⁶³. Pero el punto a resaltar es que la formalización de las empresas beneficia a los empresarios porque les permite tener acceso a recursos productivos, a mercados, a nuevas tecnologías y por cierto también a recursos financieros. Es decir, les otorga ciudadanía económica.

Evidentemente hay empresas que no pueden asumir los costos de la formalización porque son demasiado marginales y porque tampoco tienen potencial productivo de manera que no se beneficiarían de los efectos positivos de integrarse a la modernización. En estos casos, y su número puede ser significativo, las políticas de empleo no son relevantes y sí lo son las políticas anti pobreza. Claro que éstas no deben ser dirigidas a las empresas sino que a los hogares de donde provienen los ocupados en ese segmento. Es aquí donde las políticas sociales pueden ser muy efectivas, en especial las transferencias, subsidios, pensiones no contributivas y asistenciales. Como ya se ha mencionado anteriormente, hay experiencias exitosas del impacto de estas políticas para reducir la pobreza. Se observa entonces que las políticas de empleo y de protección social son perfectamente complementarias.

B. LOS EMPLEOS

Los empleos informales son aquellos que se encuentran en las empresas informales y también aquellos que se desempeñan en empresas que siendo formales generan empleos al margen de las regulaciones laborales, sin salario mínimo y/o seguridad social y/o ciertos beneficios del empleo. Son empleos informales entonces los empleos que se desempeñan en condiciones precarias.

Estos empleos informales se relacionan directamente con la pobreza. En efecto, en un estudio reciente de FAO llevado a cabo en varios países de América Latina se encuentra una alta correlación entre ocupados en áreas rurales que ganan menos del salario mínimo y la pertenencia

⁶³ Véase por ejemplo, Tokman, V., 2001: De la informalidad a la modernidad. OIT, Santiago. Adicionalmente, en la reciente 100 ava. Conferencia Internacional del Trabajo, la conclusión 14 del informe del Comité Relacionado con la Discusión Recurrente sobre la Protección Social menciona explícitamente la necesidad de reducir los costos de la formalización para que las empresas se integren a la economía formal. ILO, 2011, op. cit.

a hogares pobres⁶⁴. En ese estudio ese resultado se interpreta en el contexto de cómo la ausencia y el mal funcionamiento de las instituciones y políticas del mercado del trabajo se relaciona con la pobreza. Las políticas de mercado de trabajo no sólo son un mecanismo de protección para los trabajadores sino también un instrumento de reajuste para las políticas económicas y las empresas que lo necesitan. Tales políticas deben buscar el mejor equilibrio posible entre la seguridad para el trabajador — ya que aportan ingresos, reducen la inseguridad y mantienen la demanda — y la flexibilidad que permite el reajuste de la empresa, en particular en períodos de reestructuración y de recesión. La posibilidad de cosechar todos los beneficios de la liberalización del comercio depende en gran medida de la calidad de las políticas e instituciones activas existentes en el mercado de trabajo, por ejemplo, las políticas de formación o los servicios públicos/privados de empleo que facilitan la equiparación de la oferta y la demanda en el mercado de trabajo y facilitan así la adaptación de los trabajadores a sus puestos de trabajo. En el marco de una amplia brecha cuantitativa y cualitativa entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, las políticas de mercado de trabajo también ejercen temporalmente un efecto en la demanda. Ofrecen un marco para la organización (empleos que requieren abundante mano de obra, puestos de trabajo eventuales en el sector público), en el que es posible ofrecer temporalmente una parte de los puestos de trabajo que la economía no es capaz de producir durante etapas de transición. De hecho, una política de mercado de trabajo activa aplicada en muchos países en desarrollo es el recurso a una metodología de gastos en actividades que requieren gran densidad de empleo o de mano de obra, ya sea en el sector público o privado, para la construcción de infraestructuras. El aumento del porcentaje de esos gastos en actividades que requieren una alta densidad de empleo puede ser uno de los medios de promover la creación de puestos de trabajo destinados a las personas más necesitadas, y puede combinarse con la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores.

El salario mínimo, es una institución de mercado de trabajo creada hace mucho tiempo⁶⁵. En América Latina han predominado los sistemas en que la fijación de los niveles específicos recaía en el Poder Ejecutivo, con escasas consultas a los actores sociales para su determinación. Su grado de cumplimiento en parte se relaciona con la cultura de relaciones laborales imperante en los países. Hay países en los cuales el salario mínimo es universalmente considerado como el piso salarial legítimo para los trabajos que requieren menos calificación y por lo tanto su cumplimiento es prácticamente total y ello es independiente del nivel que tenga. Aunque su aplicación es compleja ya que requiere la conjugación de intereses contrapuestos, evidencia empírica en América Latina⁶⁶

⁶⁴ FAO, op. cit.

⁶⁵ En materia normativa internacional su primera expresión se remonta a 1928 cuando se elaboró el Convenio 26 de la OIT sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos el cual no ha sido ratificado por Honduras.

⁶⁶ Desempolvando el salario mínimo: reflexiones a partir de la experiencia en el Cono Sur. Andrés Marinakis, OIT http://www.oit.org.ar/documentos/marinakis_andres_dic06.pdf

demuestra que se trata de una política necesaria. Su debilitamiento por lo general coincide con un aumento de la desigualdad, lo que ratifica la necesidad de contar con un piso salarial efectivo.

En el caso de Honduras, su no cumplimiento parece estar mayormente influenciado por la cultura laboral vigente en el país, donde el mínimo legal no constituye una referencia generalizada en el mercado del trabajo⁶⁷. En este contexto, campañas de difusión de largo plazo dirigidas a toda la población trabajadora pueden tener un significativo impacto, sobre todo porque se trata simplemente de cumplir con la ley, es decir, respetar el Estado de Derecho. Para los empresarios en particular, la campaña debe estar dirigida a demostrar que cumplir con la legislación vigente es un buen negocio para ellos porque aumenta sus legítimas utilidades provenientes de los aumentos en la productividad que se producen por el incremento en el salario de los trabajadores.

El país ya ha tenido experiencia en esta materia por cuanto el Proyecto “Cumple y Gana: Fortalecimiento de los Derechos Laborales” ha apoyado en el pasado acciones de difusión de los derechos laborales. En otros ámbitos, campañas como las que se refieren a los derechos de las mujeres, contra la violencia intrafamiliar y/o contra el trabajo infantil, han sido en muchos países de la región muy exitosos. Para ejecutar estas necesarias acciones de largo plazo en el campo laboral se necesitarán recursos para que la STSS pueda diseñar un plan que debiera comenzar en los tres departamentos escogidos.

Por otra parte, existió un Plan de Implementación de la Recomendaciones del Libro Blanco 2007-2010 que consideró como una de sus áreas prioritarias a nivel nacional el fomento de una cultura de cumplimiento de la legislación laboral⁶⁸. Lamentablemente no se establecieron prioridades con respecto a qué aspectos de la normativa vigente habría sido conveniente vigilar en primer lugar, pero por los resultados entregados anteriormente en este informe no ha tenido influencia sobre el cumplimiento del salario mínimo cuya evasión es aún generalizada.

Obviamente un programa comunicacional no es suficiente para eliminar el problema. Sin sobre enfatizar un sesgo normativo, ese programa deberá ser complementario a acciones de control por parte de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social. En efecto, dentro de las funciones importantes de la STSS se encuentran aquellas relacionadas con la Inspección del Trabajo, mecanismo que si bien existe es bastante insuficiente.

El país cuenta con un total de 87 Inspectores del Trabajo repartidos entre la oficina central (37) y en 15 oficinas regionales conformando la Inspectoría General del Trabajo. En varias oficinas regionales hay solamente uno o dos inspectores, como es el caso de Santa Bárbara, Olanchito,

⁶⁷ A modo de ejemplo, en un trabajo de campo realizado por el autor en el marco de otro estudio, en entrevistas con empresarios, trabajadores y miembros de cooperativas en los departamentos de Choluteca, Valle y Marcala, ninguna de estas personas conocían cual era el monto del salario mínimo legal vigente en ese momento.

⁶⁸ STSS, 2007: Plan de implementación de las recomendaciones del Libro Blanco 2007-2010. STSS, Tegucigalpa, pg. 10.

Trujillo, Yoro, Puerto Lempira, Santa Rosa de Copán, La Esperanza y El Paraíso. En Marcala no hay ninguno. Para tener una idea del déficit, se puede mencionar que de acuerdo al Proyecto de Fortalecimiento de la Inspección Laboral, de la OIT en conjunto con la STSS, la norma ideal en cualquier país es tener un inspector del trabajo por cada nueve mil ocupados⁶⁹. Eso quiere decir que con un total de 3.2 millones de ocupados, el país necesitaría 362 inspectores, cuatro veces más que el número actual. En el Plan de Implementación se estipuló que para 2007 habría 111 inspectores y que en 2008 serían 121, cifra que se estabilizaría hasta 2010. Pero hasta el momento esas proyecciones, aún insuficientes, no se han materializado.

Hay sin embargo dos problemas de inspección complementarios que deben ser enfrentados. El primero de ellos dice relación con el hecho que, en la práctica, algunas veces los inspectores no pueden cumplir sus funciones cuando llegan a una empresa ya que son amenazados y/o incluso se les prohíbe la entrada al establecimiento. Esta situación por supuesto no debe tolerarse y hay que enfatizar que no es posible que las labores legales de la STSS queden condicionadas a la aprobación de cualquier grupo de interés.

Un segundo problema que enfrentan las inspecciones de trabajo es que sólo pueden llegar a levantar un acta de que no se está cumpliendo con la legislación laboral. La parte judicial se tramita en otras instancias. Entonces cuando se llega a cursar una infracción al final de un engorroso proceso, lo que ocurre con muy poca frecuencia, la multa que se aplica es muy inadecuada. El monto máximo posible es actualmente 5 mil lempiras, es decir, 263 dólares. Entonces a muchas empresas les conviene pagar las multas antes que cumplir con el pago del salario mínimo. Hay ejemplos de empresas que pagan hasta cuatro multas al año en vez de cumplir con el pago del salario mínimo. Es imprescindible, por lo tanto, revisar en forma urgente el sistema y monto de las multas que se aplican de manera tal que constituyan un verdadero elemento de persuasión. La multa es un castigo por violar la ley, pero también se supone que actúa como un elemento coercitivo de prevención del delito. En la actualidad ello no ocurre porque los montos son muy bajos y por lo tanto deben ser modificados.

Se supone que la institucionalidad de las Mesas Territoriales de Empleo, que apoya la OIT en el marco del Proyecto “Desarrollo humano juvenil vía empleo, para superar los retos de la migración en Honduras” analizado anteriormente debiera ser un encuentro entre el gobierno nacional y local, los empresarios, los trabajadores y las organizaciones de la sociedad civil. Se trata, por lo tanto, de una instancia verdaderamente representativa de la sociedad y de una institución que debiera ser muy efectiva en la transmisión y aplicación de sus mensajes. En el seno de estas Mesas es imprescindible discutir la universalización del pago del salario mínimo de acuerdo a lo que estipula la ley. Si se logra un acuerdo a este nivel, será más factible que la política se implemente sin tropiezos.

⁶⁹ Entrevista con Edwin Salamín, Director del proyecto.

El cumplimiento del salario mínimo en el país beneficiaría a 370 mil ocupados, de los cuales 145 mil están en las áreas rurales. En términos de personas totales beneficiadas la medida alcanzaría a 1,7 millones de personas en el país, de las cuales 700 mil están en el sector rural. Para lograrlo se requiere modificar en el Parlamento varios aspectos de la normativa laboral vigente, y dotar de recursos a la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social. Es decir, se necesita tener la voluntad política para disminuir la pobreza.

La segunda área para formalizar los empleos se refiere a aumentar la cobertura de la seguridad social, específicamente el acceso a la salud y al sistema de pensiones contributivas. Un estudio reciente de la Unión Europea entrega cifras aún más bajas que las que se entregaron anteriormente en este informe basadas en la encuesta de hogares de 2010⁷⁰. Muestra que la cobertura en salud era de 19% en 2007 y que la cobertura de las personas mayores de 65 años en pensiones fue de 7% en el mismo año, la cifra más baja de Centroamérica. Aún más, las cifras respectivas para las áreas rurales son que el 6% de la PEA tiene cobertura de pensiones y en el caso de las personas mayores de 65 años rurales su cobertura es de 1%.

Existe una estrecha relación entre el sistema de la seguridad social y el funcionamiento de los mercados de trabajo ya que se conecta solamente con el empleo formal asalariado porque esas empresas son las que están obligadas por ley a cotizar. El primer comentario que se debe hacer entonces es que la evasión de la seguridad social por parte de las empresas formales es masiva y generalizada. El segundo es que en países menos desarrollados la mayor parte del empleo es de trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados, domésticos y trabajadores en microempresas; carecen por lo tanto de empleador o si lo tienen, también evaden sus obligaciones impositivas.

Las recomendaciones del trabajo de Mesa-Lago y De Franco son varias. Primero reconoce que en la medida que los sistemas de seguro social han de financiarse sólo con los aportes de los empleadores y de los trabajadores, los incentivos a la formalización de los trabajadores que tengan empleos informales y rurales son importantes. Pero en la medida en que la estructura del mercado del trabajo seguirá teniendo una alta cuota de informalidad en el mediano plazo, se requiere también modificar el sistema de seguridad social mismo, dotándolo de una mayor flexibilidad para adaptarlo a las características socioeconómicas y culturales de los trabajadores independientes, con planes de implantación gradual, ajustando las cotizaciones a la capacidad de pago de los excluidos, entre las medidas más importantes.

El informe muestra también de manera clara que en la medida en que la seguridad social se relaciona con el mercado del trabajo, debe tener como complemento políticas sociales más amplias como lo son la asistencia social (como por ejemplo pensiones no contributivas) y las transferencias en dinero y en especies, que pueden formar parte de los programas de protección social.

⁷⁰ Mesa-Lago, C. y De Franco, M., 2010: Estudio sobre la protección social en Centroamérica. Unión Europea.

VIII. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

Este informe ha analizado la evolución económica del país durante la última década y mostrado la relación que existe entre la situación del empleo y la pobreza. Asimismo ha descrito los principales programas de empleo que se han implementado durante los últimos años y ha sugerido un marco analítico para diseñar una política nacional de empleo que se considera es la manera estructural de crecer y mejorar los ingresos de las personas. La estrategia considera poner la atención en las áreas rurales que es donde se concentra la población y la pobreza y en iniciar un proceso de formalización de las empresas y del empleo. Ambas ópticas macro aplicadas en programas específicos y bien definidos debieran influir decisivamente en disminuir la pobreza de Honduras.

¿DÓNDE SE DEBERÍA COMENZAR?

En primer lugar hay que definir si el país va a adoptar una política de empleo anti pobreza, es decir, una política nacional dirigida explícitamente a lograr disminuir los niveles actuales de pobreza y también alterar el ritmo al cual la pobreza ha venido disminuyendo históricamente. Ello implica asumir que el solo crecimiento económico no es suficiente para conseguir logros significativos, cosa que por lo demás diversos estudios desde comienzos de este siglo han venido señalando. Significa asumir también que el enfoque basado en proyectos financiados normalmente con fondos de cooperantes no es suficiente. Estos proyectos debieran más bien apoyar los lineamientos de una política nacional de empleo.

En segundo lugar se requiere asignar recursos financieros y humanos para que las instituciones gubernamentales sean capaces de cumplir con los mandatos que se les otorga. Eso implica dotar de recursos particularmente a las Secretarías que deberán desarrollar los programas anti pobreza, con preferencia en las áreas rurales. Con los presupuestos regulares de las distintas Secretarías no se logra montar una política de empleo anti pobreza.

En tercer lugar será preciso realizar modificaciones a la legislación laboral por un lado universalizando su cobertura y por otra haciendo más factible su aplicación y efectividad. Afortunadamente el país cuenta ya con muchas leyes que están en teoría dirigidas a promover el mejor desempeño económico y proteger a los más pobres y ellas pueden ser usadas para apoyar la política de empleo. Pero estas leyes se aplican débilmente y algunas de ellas no tienen aún los reglamentos. Por ejemplo, existe una ley para el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa ya mencionada anteriormente y que creó el Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CONAMIPYME) y también, desde 1985, la Ley del Sector Social de la Economía que apoya a empresas y organizaciones formadas por trabajadores que sostienen la primacía del trabajo y optan por la propiedad social de los medios de producción. Se dirige por lo tanto a cooperativas, empresas asociativas de campesinos, cajas de ahorro y crédito, grupos campesinos e

informales, asociaciones de productores y otras⁷¹. De modo que una parte del marco normativo ya está.

Mayor debilidad hay en las regulaciones que le permiten a la Secretaría del Trabajo y Seguridad Social cumplir con las funciones de promoción y protección del empleo sumadas a la falta de recursos asignados para cumplir plenamente sus funciones. Pero también hay modificaciones en marcha, particularmente en la modernización de la Dirección de Empleo que tendrá como misión facilitar la inserción laboral e incentivar la creación de empleos⁷².

Por otra parte, en la Secretaría de Industria y Comercio existe la Subsecretaría MIPYME-SSE pero que en la práctica no tiene recursos humanos ni financieros para cumplir con las labores de promoción que le competen. Además, tiene sólo una oficina en Tegucigalpa, cuando en realidad debiera tener representación a nivel departamental si es que se decide otorgarle los recursos que necesita. Esta Subsecretaría debiera trabajar en conjunto con la Dirección de Empleo en el proceso de formalizar empresas y los empleos, y también con la Secretaría de Agricultura que tiene algunos programas relacionados con el fomento del empleo como Competencia Rural (COMRURAL) que trabaja con grupos organizados y que financia el Banco Mundial. Adicionalmente, varios informantes recalcaron la necesidad de abrir las puertas del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola para el otorgamiento de crédito a los pequeños productores rurales que constituyen la mayoría de los ocupados en el sector agropecuario y a la vez la mayoría de los pobres rurales y que en la actualidad no tienen acceso a ningún tipo de financiamiento para la producción y /o comercialización. En cuarto lugar, por lo tanto, se requiere un trabajo conjunto entre distintas Secretarías pero sobre todo Trabajo y Seguridad Social, Agricultura, Comercio e Industria y también la Secretaría de Desarrollo Social.

Finalmente, se debiera hacer un esfuerzo conjunto también por generar información adecuada acerca de las características de las empresas que pertenecen al sector informal. En la actualidad no hay encuestas de establecimientos que permitan tener un conocimiento económico y social puesto al día sobre el funcionamiento de estas empresas, lo que constituye un requisito para definir políticas de empleo dirigidas hacia ellas.

⁷¹ Véase por ejemplo, Secretaría de Industria y Comercio, s.f.: Reglamento y Ley del Sector Social de la Economía. SIC, Tegucigalpa. Asimismo, Secretaría de Industria y Comercio 2009: Ley para el fomento y desarrollo de la competitividad de la micro pequeña y mediana empresa. También Consejo Hondureño del Sector Social de la Economía, 2010: Manual: La economía social en Honduras. PECOSOL, SCC, Tegucigalpa.

⁷² Véase por ejemplo, Madero, C., 2011: Servicio Nacional de Empleo de Honduras y Modernización de la Dirección de Empleo. Presentación Power Point al CES: Tegucigalpa.