



International
Labour
Office
Geneva

Evaluación Interna e Independiente del programa de apoyo de la OIT a la República de Honduras: 2002-2009



**Evaluación Interna e Independiente del programa de apoyo de la OIT
a la República de Honduras: 2002-2009**

Organización Internacional del Trabajo

Agosto 2009

(Emitido Octubre 2010)

Preparado por:

Javier Pineda Duque

Francisco L. Guzmán

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Pineda Duque, Javier; Guzmán, Francisco L.

Evaluación interna e independiente del programa de apoyo de la OIT a la República de Honduras : 2002-2009 / preparado por Javier Pineda Duque, Francisco L. Guzmán ; Organización Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2010

1 v.

ISBN print: 978-92-2-324163-6

ISBN web pdf: 978-92-2-324164-3

Oficina Internacional del Trabajo

trabajo decente / cooperación técnica / programa de la OIT / evaluación del programa / papel de la OIT / Honduras

13.01.1

Datos de catalogación de la OIT

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

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

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

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

Prefacio

Este informe fue preparado por un equipo de evaluación dirigido por Javier Pineda Duque, evaluador externo e independiente en colaboración con Francisco L. Guzmán, Oficial Principal de Evaluación de la OIT. Eliane Clevy asistió en la investigación y realizó el ejercicio de evaluabilidad. Jorge Alberto Huntley Valenzuela, asistente de investigación, colaboró con la edición del informe final.

Los resultados de la evaluación no pudieron ser presentados a los mandantes nacionales debido a la situación política predominante durante el segundo semestre del 2009. Consecuentemente, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe decidió utilizar los resultados de este informe internamente para así poder extraer lecciones que serán aplicadas en el diseño del próximo Programa de Trabajo Decente por País para Honduras (PTDP).

El equipo de evaluación agradece a todos los mandantes tripartitos por el tiempo y apoyo brindado. Sus aportes sobre el desarrollo e implementación del programa enriquecen el informe. De igual manera, se agradecen las valiosas contribuciones brindadas por Carmen Moreno, Directora Adjunta, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Virgilio Levaggi, Director de la Oficina Sub Regional para Centroamérica, Panamá, República Dominicana y Haití, y Sabas Monroy, Oficial Regional de Monitoreo y Evaluación.

Contenido

Prefacio	iii
Resumen ejecutivo	x
1. Introducción	1
1.1 Contexto: Evaluación del programa de apoyo de la OIT a la República de Honduras (2002-2009)	1
1.2 Objetivo de la evaluación	1
1.3 Alcance y Metodología.....	1
1.4 Limitaciones	2
1.5 Estructura del informe	2
2. Contexto de la evaluación	3
2.1 Antecedentes.....	3
2.2 Contexto Político	4
2.3 Contexto macroeconómico	5
2.4 Situación socio-laboral	8
2.5 Supuestos y Riesgos para la Implementación del PNTD	10
3 La relevancia de la estrategia del Programa de Trabajo Decente para Honduras	11
3.1 Agenda de Trabajo Decente de la OIT y Plan Nacional para la Generación de Empleo Digno	11
3.2 Desafíos clave para la implementación de la Agenda para el Trabajo Decente en Honduras	14
3.3 El Programa de Trabajo Decente para Honduras y el MANUD	16
3.4 La acción de la OIT en Honduras	18
3.5 De las ventajas comparativas a las ventajas competitivas.....	22
4 Implementación del programa de la OIT	23
4.1 La implementación bianual desde el 2002	23
4.2 El diagnóstico y la implementación del PNTD	26
4.3 Los proyectos, medios para el logro de los resultados del PNTD y el seguimiento	29
4.4. La evaluabilidad de los proyectos y del PNTD	37
5 Resultados obtenidos	40
5.1 Resultados de los proyectos.....	40
5.2 Resultados del PNTD	45
5.3 Eficacia Organizativa	49
6. Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones	53
6.1 Conclusiones.....	53
6.2 Lecciones aprendidas.....	57
6.3 Recomendaciones	58
Anexos.....	60
Anexo I: Términos de Referencia.....	60
Anexo II: Metodología propuesta.....	65
Anexo III Tabla 1 Programa de asistencia de la OIT para Honduras 2002-2008	69

Anexo IV: Documentos consultados	71
Anexo V: Convenios ratificados por Honduras.....	79
Anexo VI: Lista de personas entrevistadas.....	80
Anexo VII: Estudio de caso 1.....	83
Anexo VIII: Estudio de caso 2	86
Anexo IX: Estudio de caso 3.....	88

Lista de gráficos

Gráfico 1: Taza de desempleo abierta	9
Gráfico 2: Hogares por nivel de pobreza según dominio %.....	9
Gráfico 3: Distribución según prioridad de recursos PNTD 2008-2009	25
Gráfico 4: Calcificaciones de evaluabilidad	39

Lista de diagramas

Diagrama 1:Ejes estratégicos con las áreas de acción correspondientes.....	13
--	----

Lista de cuadros

Cuadro 1: Proyectos seleccionados para el ejercicio de evaluabilidad:	37
---	----

Lista de abreviaciones

CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana
CCA	Evaluación Común de País
CENET	Centro Nacional de Educación para el Trabajo
CENPROMYPE	Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica
CES	Consejo Económico y Social
CGTH	Central General de Trabajadores de Honduras
CODE	Conozca de Empresas
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
CPE	Evaluación del Programa País
CSPO	Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario
CTH	Confederación de Trabajadores de Honduras
CUTH	Confederación Única de Trabajadores de Honduras
EEUU	Estados Unidos de América
EGE	Elementos de Gestión Empresarial
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
ESC	Explotación Sexual Comercial
EVAL	Unidad de Evaluación
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FIT	Federación Internacional de Traductores
GHO	Gobierno de Honduras
HIPC	Países Pobres Altamente Endeudados
IHNFA	Instituto Hondureño de la Niñez y de la Familia
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social
INAM	Instituto Nacional de la Mujer
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INFOP	Instituto de Formación Profesional
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
ISUN	Inicie su Negocio
JULAC	Justicia Laboral

MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MATCOM	Material y Técnicas para Formación en Administración Cooperativa: material didáctico producido por la OIT
MDRI	Alivio de la Deuda Multilateral
METUR	Mejore su Empresa Turística
MYPIMES	Micro y Pequeñas Empresas
NIT	Normas Internacionales del Trabajo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OE	Organizaciones de Empleadores
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMAM	Oficinas Municipales de Apoyo a la Microempresa
ONG	Organización no Gubernamental
OR	Oficina Regional
OSR	Oficina Subregional
OT	Organizaciones de Trabajadores
PAN	Plan de Acción Nacional
PARDEV	Departamento de asociaciones y cooperación para el desarrollo
PIB	Producto Interno Bruto
PNGED	Plan Nacional para la Generación del Empleo Digno
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRAF	Programa de Asignación Familiar
PREJAL	Promoción del Empleo Juvenil en América Latina
PRES	Programa Regional de Empleo Sostenible
PRODIAC	Tripartismo y Diálogo Social en Centroamérica: Fortalecimiento de los Procesos de Consolidación de la Democracia
PTD_HO	Programa de apoyo de la OIT a Honduras durante el periodo 2002-2009
PTDP	Programa de Trabajo Decente por País
PNTD RBSA	Fondos Suplementarios del Presupuesto Regular
RBTC	Fondos del Presupuesto Regular para la Cooperación Técnica
RIT	Régimen de Importación Temporal
SNU	Sistema de Naciones Unidas
STSS	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social
TI	Trabajo Infantil

TID	Trabajo Infantil Doméstico
UNCT	equipo de país de las Naciones Unidas
UPEG	Unidad de Planeación, Evaluación y Gestión
USDOL	Departamento del Trabajo de Estados Unidos
VERIF	Verificación del Cumplimiento de los Acuerdos del Libro Blanco y Benchmarking
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana
XBTC	Cooperación Técnica que se Financia con Fondos Extrapresupuestarios
ZIP	Zonas Industriales de Procesamiento
ZOLI	Zonas Libres

Resumen Ejecutivo

La presente evaluación comprende cuatro ciclos de programación y presupuesto, del 2002 al 2009¹. Esta evaluación de programa de apoyo a Honduras se centra principalmente en el papel que ocupó la OIT en el diseño de un plan nacional de empleo digno (PNDE), y parte de los objetivos e indicadores estratégicos de la OIT para evaluar la congruencia, pertinencia, eficiencia y eficacia de las actividades de la institución.

El principal objetivo de este ejercicio es el extraer lecciones para ser utilizadas en el mejor alineamiento de las prioridades del programa con las prioridades de los constituyentes nacionales. El análisis se centró principalmente en el apoyo de la OIT en la implementación del Programa Nacional de Empleo Digno (PNGED) como base estratégica para la lucha contra la pobreza y el desempleo del Gobierno de Honduras (GoHO). La evaluación parte de los objetivos e indicadores estratégicos de la OIT para evaluar la congruencia, pertinencia, eficiencia y eficacia de las actividades de la institución. Durante este periodo, se firmó el primer Programa Nacional de Trabajo Decente de la OIT (PNTD) en agosto del 2007, el cual se encuentra en su segundo año de implementación. El ejercicio toma especial relevancia frente a los desafíos políticos y económicos que enfrenta el país al concluir un periodo de gobierno en medio de una profunda crisis política y al enfrentarse a los efectos de la crisis económica mundial que comienza en octubre del 2008.

La evaluación comprobó que la OIT ha trabajado conjuntamente con las mandantes nacionales y que la programación del PTD-HO ha sido, en líneas generales, congruente con las prioridades de sus mandantes sociales y las del gobierno. La OIT se ha enfocado en seguir apoyando actividades de asistencia técnica principalmente con fondos de cooperación técnica extra-presupuestarios (XBTC) y concentrándose principalmente en programas para la eliminación del trabajo infantil, priorizando el género y atención a pueblos indígenas.

En los ámbitos de la competitividad y el crecimiento del mercado laboral la actuación ha sido menos prevalente. A su vez, se constató también que la amplitud de la participación de la OIT en el país, sumada a su intervención en el ámbito de la cooperación internacional, da fe de su pertinencia; pero a la vez destaca oportunidades desperdiciadas para asumir un rol más protagónico y una función participativa en la comunidad del Sistema de Naciones Unidas y de la cooperación internacional pese a que a partir del 2008 la presencia de la OIT es mucho más visible por su participación en los programas conjuntos y mantuvo un elevado nivel de diálogo con el gobierno.

¹ Dado que los proyectos se ejecutan a lo largo de varios años, el horizonte de programación de país no se corresponde con el horizonte de ejecución; en la mayoría de los casos, los proyectos que se aprobaron durante el período bajo examen sólo empezaron a traducirse en productos en entre dos o tres años después de su inicio. Por ese motivo, para esta evaluación del programa de apoyo al país el universo de resultados para el análisis se ha definido como **los proyectos, programas u otras actividades que ha respaldado la OIT y que han tenido incidencia durante el período bajo examen**. La programación se limita a los proyectos que se aprobaron durante el período y, en todo caso, se centra en gran medida en la Programa Nacional de Trabajo Decente de la OIT con Honduras, elaborado en 2007.

En cuanto a la evaluabilidad del programa de país y los proyectos incluidos en el, se encontró que tanto el programa como sus proyectos carecían de indicadores claros y medibles, por lo que resultó difícil valorar estos de manera objetiva. Además, de no contar con indicadores claros y medibles muchos de los logros obtenidos deben ser atribuidos a un proceso de apoyo acumulativo de resultados. Sin embargo es importante señalar que se pudo constatar a través de entrevistas e informes presentados por la Oficina Sub Regional de San José los avances realizados en los proyectos que conforman el programa de apoyo de la OIT para Honduras.

El análisis valorativo general de la intervención de la OIT en Honduras entre 2002-2009 y del primer Programa Nacional de Trabajo Decente (PNTD) presenta un amplio espectro de productos y experiencias positivas, pero también limitaciones en cuanto a resultados y al propio proceso de transición hacia intervención de país. La trayectoria hacia la realización de los objetivos del PNTD no sólo corresponde al desempeño de la asistencia técnica de la OIT, sino también al difícil contexto de pobreza y dinámica de interacción entre actores que se ha expresado en la reciente crisis política nacional.

Hallazgos

En términos de la relevancia para el país el equipo de evaluación ha hallado que, no obstante la firma y aprobación tripartita del documento del PNTD en agosto 2007, se presenta una brecha entre las acciones del Programa y las prioridades de los constituyentes, como expresión entre otras causas, la ausencia de relevancia y coherencia de los proyectos con las prioridades establecida. Si bien hay un reconocimiento a la acción de la OIT en distintos frentes, hay una percepción de consenso acerca de que algunos temas prioritarios no son considerados. Dicha brecha se expresa en el carácter “cíclico”, repetitivo de la asistencia o falta de sostenibilidad, en proyectos “empaquetados” o en eludir los temas problemáticos.

Dentro de los resultados de esta evaluación se ha podido establecer que la asistencia de la OIT no ha logrado los objetivos esperados al no establecer una agenda de empleo decente que articule claramente, las políticas de desarrollo empresarial. En el contexto de una estrategia de crecimiento económico nacional basado en la atracción de capital externo para la generación de empleo directo, no se ha contado con intervenciones en el sector de la maquila para lograr que dicho empleo se inscriba en el paradigma de empleo decente. El potencial de cumplimiento de normatividad laboral se encuentra en los sectores que por su productividad e inscripción en el contexto de competitividad internacional puedan lograrlo de manera más directa. El diálogo social con el empresariado de la maquila, la inspección laboral en dichas empresas, los códigos de conducta, el registro y seguimiento de los actos administrativos, el análisis del sector, entre otras actividades, constituyen elementos que no estuvieron presentes en esta primera etapa del Programa.

Así mismo, la promoción de servicios de desarrollo empresarial en el heterogéneo universo de micro y pequeñas empresas, no estuvo articulado en el proceso de transición de proyectos a intervención de país. La experiencia del Programa Regional de Empleo Sostenible (PRES) y de otros proyectos en Honduras y en la región, la disponibilidad de diferentes tipos de metodologías de la OIT, la capacidad del Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE) y las actividades de la mesa sectorial de empleo del Plan Nacional para la Generación de Empleo Digno

(PNGED), entre otros, no quedaron claramente articuladas de acuerdo al PNTD. A esto contribuyó la no ejecución del Plan Piloto en Choluteca², debido en parte a que el proceso de transición hacia la intervención basada en el programa por país descuidó la sostenibilidad de la capacidad generada por los proyectos que le antecedieron, no garantizada por ellos mismos.

En cuanto a la relación del PNTD con el Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), la no incorporación del trabajo decente en las estrategias de asistencia al desarrollo en el país, le restan mayor relevancia y coherencia al no contar con una clara participación en el Equipo de País del Sistema de Naciones Unidas (UNCT sigla en inglés). La participación de la OIT en el actual período de crisis económica resulta más pertinente aún, dada la importancia de los temas de empleo y la naturaleza técnica y especializada de su asistencia. La ausencia de la OIT en los procesos de preparación y consulta del primer y segundo MANUD en Honduras está relacionada, entre otros aspectos, con el predominio de una intervención de tipo regional.

Se encontró también que los Programas Conjuntos inter-agenciales, como el mecanismo de concreción de las estrategias del MANUD, se han constituido en el principal encuentro de las distintas agencias en Honduras desde la reforma del SNU y la formulación de los MANUD. Los programas conjuntos le han brindado una nueva dinámica al UNCT en Honduras y han demandado un mayor esfuerzo de coordinación entre las agencias residentes y no residentes en el país con grandes retos estratégicos y operativos. Para la OIT esto ha significado superar la estrategia de intervención desde programas regionales hasta la intervención de país en la estrategia del PNTD. De esta manera la relación con el MANUD no sólo sería un compromiso desde la dinámica del SNU, sino también un compromiso desde la dinámica de los constituyentes de la OIT a través del PNTD.

Se ha encontrado que los problemas de relevancia están relacionados con los procesos de diálogo social y las dificultades de medición de resultados y de eficacia del PNTD. El Consejo Económico Social (CES) como principal instancia de concertación tripartita en el país, ha sido el espacio en el cual la OIT ha presentado algunas de sus iniciativas y acciones contempladas en el PNTD, pero no ha sido la instancia de seguimiento y evaluación del Programa, ni ha contado con una instancia técnica que lo haga. La comisión técnica en el seno del CES operó recientemente en la agenda mínima. Desde la dinámica de los constituyentes en el CES, la ausencia de acuerdos y seguimiento, conlleva al poco avance de los programas y a no constatar resultados en la implementación del PNTD y en la intervención de la OIT.

Buena parte de los problemas de eficacia de la OIT en Honduras residen a su vez en un problema de coherencia de los diagnósticos frente a las propuestas de asistencia técnica. El PNTD no obstante centrarse en objetivos de fortalecimiento institucional, carece en general de análisis institucionales, lo cual repercute en sus estrategias de intervención. Entre el diagnóstico del problema y la acción existen filtraciones que hacen que ésta quede muy débilmente conectada con el problema. Si las acciones afectan los problemas muy

² El plan piloto buscaba la articulación del PNED a nivel sectorial y territorial. Integrar al esfuerzo de la articulación territorial, la propuesta de programas pilotos de trabajo decente en Choluteca y Valle.

marginalmente es lógico que se produzca la percepción de que la asistencia técnica se vuelva cíclica con similares diagnósticos. En la medida en que los diagnósticos, los supuestos y las acciones no presentan una clara correspondencia, y en la medida en que la consulta a los constituyentes nacionales es limitada, bien por los plazos de aprobación de los proyectos o bien porque su diseño regional es poco flexible, estas percepciones se explican.

En cuanto al sistema de Formación Profesional en Honduras, se encontró que la asistencia técnica de la OSR al INFOP ha mantenido una adecuada estrategia y desempeño. No obstante, el contexto institucional de la entidad ha dificultado seriamente la obtención de productos y resultados en el objetivo de modernización y transformación del sistema de formación profesional. La alta rotación en la Dirección Ejecutiva ha generado inestabilidad en la gestión general de la entidad, atraso en procesos de toma de decisiones y gestión de los proyectos. Así como también la politización de la entidad ha afectado el liderazgo y la estabilidad requerida para sacar adelante los distintos proyectos. Esto repercute a su vez en la dinámica del Consejo Directivo del INFOP, el cual, ante la inestabilidad y falta de avances en los consensos logrados para la modernización, se ven forzados a realizar negociaciones sobre intereses específicos de cada sector, dejando de lado los intereses comunes.

En el campo de la seguridad social la asistencia de la OIT ha presentado una importante eficacia y enfrenta amplias demandas hacia el futuro dada la dimensión de los problemas. La OIT ha contado con productos importantes, aunque el logro de resultados en términos de cobertura resulta más esquivo. El PNGED no ha logrado de manera efectiva su propósito de montar el Sistema Nacional de Información sobre Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales, propósito interinstitucional con la STSS, IHSS y la Secretaría de Salud.

Con respecto a la asistencia técnica en el campo del VIH/SIDA, la OSR ha tenido una acción focalizada en tres países incluyendo a Honduras. La concentración de la intervención en la misión propia de la OIT, la no discriminación en el lugar del trabajo, ha permitido brindar una asistencia técnica específica y complementaria en un contexto de amplia cooperación técnica internacional sobre el tema en el país. Si bien en Honduras se ha presentado un avance significativo en términos de movilización de sociedad civil y de política pública en general, en la misión específica de la OIT existen grandes limitaciones y retos para la implementación de la asistencia técnica, especialmente en el fortalecimiento institucional de sus constituyentes.

El amplio esfuerzo que ha realizado la OIT a través de los proyectos IPEC llega a un momento de gran madurez y logros el que demanda una mayor focalización. La asistencia técnica de la OIT a través del IPEC ha logrado generar compromisos entre las autoridades, impulsar las adecuaciones normativas e institucionales, y facilitar avances específicos de concertación, como en el caso de la determinación del Listado de Trabajos Peligrosos. Sin embargo, los problemas con los que se han encontrado para la ejecución del último Plan, como la débil capacidad técnica de las entidades, la baja capacidad de inspección para regular y sancionar, y la casi nula asignación presupuestal de fondos públicos, demandan una focalizada asistencia que condicione recursos para los programas de intervención

directa a fin de hacer sostenible la intervención de la OIT. Justo con esto, muchos proyectos IPEC presentan falencias en cuanto a las perspectivas de sostenibilidad y de los resultados. Se ha dificultado el desarrollo de estrategias para asegurar la continuidad de las acciones y el logro de resultados duraderos en ausencia de aportes externos.

La evaluación también analizó la medida en la cual la Oficina ha tomado en cuenta las recomendaciones formuladas en evaluaciones anteriores de los diferentes programas de cooperación técnica. En cuanto a las recomendaciones sobre selectividad de la programación, enfoque en el crecimiento y generación de empleo como método de reducción de la pobreza, abordado de los temas atinentes a los proyectos ejecutados y enfoque en los resultados, las mismas se han puesto en práctica en forma parcial.

Dentro de la búsqueda de equidad de género en el empleo y las relaciones de trabajo, si bien la OIT ha desarrollado algunas experiencias valiosas en Honduras tanto en la generación de empleo digno para las mujeres en general como para grupos especialmente vulnerables, el PNTD en el último bienio no sólo ha carecido de acciones específicas en el campo, sino de la consideración de un enfoque de género en acciones que resultan relevantes.

La concreción de un enfoque territorial en el PNTD ha sido esquivada. No obstante que con la asistencia de la OIT, en mayo de 2008 quedó listo el Plan de Acción Piloto del PNTD para ser ejecutado en la zona Sur de Honduras, este no se llevó a cabo, como tampoco la instalación de la mesa ciudadana territorial de empleo. Una de las explicaciones se encuentra en la falta de compromiso presupuestal del gobierno, pero también en el cambio de estrategia de la OIT y el diseño de un proceso de transición. En el PNTD se prevé acciones de capacitación específica como mecanismo de fortalecimiento institucional para la ejecución del PNGED, pero no recursos para facilitar o acompañar la acción directa o, en este caso, la puesta en marcha del Plan Piloto y marcar los recursos del Estado en el nivel local. En tal sentido, se pasó de los proyectos al Plan de país, sin mediar un proceso de transición.

Recomendaciones

A la luz de los hallazgos que se presentan en este informe, y que se han resumido en los párrafos anteriores, EVAL propone la siguiente serie de recomendaciones:

Recomendación 1. El monitoreo y evaluación del programa es un reto que merece mayor atención y requiere un trato más estratégico dentro del contexto de la gestión por resultados y la planificación sobre resultados a la que la OIT se ha comprometido.

Recomendación 2. Se requiere un mayor alineamiento de criterios de registro y reportaje de información presupuestaria entre PARDEV y FINANZAS y un mejor registro de los recursos presupuestarios dirigidos a la implementación del programa de apoyo. Esto permitiría una mejor documentación del aporte técnico y presupuestario de la OIT al país.

Recomendación 3. La asistencia de la OIT en Honduras debe retomar claramente la agenda del empleo decente desde las políticas de desarrollo empresarial. En primer lugar, priorizando las intervenciones en el sector de la maquila para lograr que dicho empleo se inscriban en el paradigma de empleo decente. En segundo lugar, desde los servicios de desarrollo empresarial en el universo de las micro y pequeñas empresas.

Recomendación 4. El PNTD debe integrar más claramente en sus intervenciones futuras los enfoques de equidad social y de género, y el enfoque territorial. Los principios de no discriminación en el trabajo y los de equidad social en procesos de desarrollo local, deben contar con instrumentos de intervención y estar presentes en la asistencia técnica. Las políticas de empleo a nivel local brindan a la asistencia un campo de acción de gran importancia, debido a su aceptabilidad política y necesidad práctica para procesos de desarrollo con inclusión social. Estos procesos pueden incorporar los principios de no discriminación para grupos de población.

Recomendación 5. Se recomienda una más clara participación de la OIT en el Sistema de Naciones Unidas a fin de incorporar el trabajo decente en las estrategias de asistencia del Sistema al desarrollo en el país. Si bien el hecho de que la OIT no aparezca en el MANUD no es un limitante para que la agencia se integre en cualquiera de las acciones del SNU, su integración plena en el UNCT y en el MANUD resulta central para la incorporación del trabajo decente en las estrategias de asistencia al desarrollo. Esto debe pasar por un mejor conocimiento del alcance de las intervenciones de la OIT en el país, como del fomento a la participación de los constituyentes en los procesos de elaboración y revisión del MANUD. Tanto la OIT como el UNCT pueden encontrar oportunidades para formular y alcanzar mejores resultados estratégicos de desarrollo.

Recomendación 6. La OIT debe consolidar instancias tripartitas de seguimiento en todas sus intervenciones y especialmente en el PNTD. Esto no sólo contribuirá a reducir la información parcializada y la brecha de prioridades entre los constituyentes, sino que favorece procesos de mejoramiento de información, aprendizaje y desarrollo institucional. Para el seguimiento y evaluación del PNTD, en forma adicional al Plan de Implementación por actividades como mecanismo de programación presupuestal, el Programa debe contar con un instrumento con indicadores de avance en productos y resultados, que sirva de guía a la instancia tripartita que se apropie en forma específica del seguimiento al Programa.

Recomendación 7. Se sugiere incorporar más plenamente en el ciclo de los proyectos el análisis institucional de las agencias de implementación, a fin de buscar mayor coherencia entre los diagnósticos y las estrategias para la implementación de la intervención, y así lograr mayor eficacia en el logro de resultados.

1. Introducción

1.1 Contexto: Evaluación del programa de apoyo de la OIT a la República de Honduras (2002-2009)

1. Esta evaluación ha sido realizada de acuerdo a la política y estrategia para evaluaciones independientes de los programas de trabajo decente de la OIT. El informe presenta los resultados del análisis, y hallazgos de un ejercicio de evaluación independiente, realizado durante el último semestre del año 2009. La evaluación fue conducida por un equipo de evaluación conformado por un evaluador internacional externo, un asistente de evaluación, y un oficial principal de evaluación de la OIT. El equipo conto con el apoyo de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, y la Oficina Sub-regional para Centroamérica, Panamá, República Dominicana y Haití. La Evaluación también se vio beneficiada de los aportes tripartitos de los constituyentes nacionales.

1.2 Objetivo de la evaluación

2. La evaluación tuvo como objetivo analizar el proceso de diseño e implementación del programa de apoyo de la OIT para Honduras, y verificar logros de productos y en la medida posible, determinar el impacto que estos han tenido en la realización de los resultados esperados. El fin del análisis fue identificar lecciones aprendidas para ser incorporadas en futuras intervenciones.
3. Se espera que las lecciones y recomendaciones presentadas en el informe ayuden a orientar la implementación del PTDP 2008-11 y el desarrollo del programa de apoyo para el próximo PNTD. La evaluación tomo en cuenta áreas en las que la colaboración de la OIT con el país ha resultado más o menos efectiva en términos del diseño, implementación e institucionalización del Plan Nacional de Empleo Digno al que el país se ha comprometido como elemento clave en su estrategia de reducción de la pobreza.

1.3 Alcance y Metodología

4. En este sentido se parte de los objetivos e indicadores estratégicos del Programa y Presupuesto (P&B) de la OIT para cada uno de los bienios considerados y de las prioridades y resultados acordados con los mandantes en el marco del PTND; para así poder evaluar la congruencia, pertinencia, eficiencia y eficacia de las actividades de apoyo que la institución ha aportado a Honduras.
5. Con respecto a la congruencia, el análisis se enfoca sobre el nivel de colaboración e interacción que la OIT mantuvo en para la identificación de prioridades y objetivos en cada uno de los periodos de programación que cubre el estudio.
6. La evaluabilidad del programa y sus proyectos se determino sobre la base de la existencia de objetivos bien definidos y de prioridades estratégicas, con los marcos de

resultados apropiados que no sólo ayudarán en el monitoreo y la evaluación de los PTDP en sí mismos, sino también para mejorar la eficacia del monitoreo de las actividades y proporcionar una base para determinar a posteriori si los resultados deseados se lograron.

1.4 Limitaciones

7. El trabajo inicial requirió la revisión de cientos de documentos correspondientes a proyectos, informes técnicos y financieros, evaluaciones, informes de misión y comunicaciones relevantes al programa y sus proyectos. Sin embargo, no fue posible obtener toda la documentación relacionada con los proyectos. En efecto, muchos proyectos carecen de informes de progreso y de conclusión. Dada esta falta de información, el equipo de evaluación debió completar y contrastar la información por medio de entrevistas y cuestionarios pero aun así no fue posible llenar algunos vacíos.
8. Las conclusiones y recomendaciones se basan en el análisis de la documentación disponible así como en las entrevistas realizadas durante la misión de evaluación. Durante el proceso de análisis, y a fin de dar un alcance más preciso a esta evaluación, esta ha pasado por un exhaustivo proceso de revisión por parte de la administración de la OIT, siendo revisada en variadas instancias toda la documentación. Sin embargo, vale mencionar que se preveía presentar este informe al Consejo de Administración durante la sesión de noviembre 2009; pero a causa de la crisis política por la que el país atraviesa se tomó la decisión de postergar su presentación hasta la sesión de marzo 2010, para así lograr las últimas consultas con los constituyentes nacionales.
9. La falta de documentación sobre el proceso de implementación de algunos proyectos y del programa en sí, presenta una lección que la Oficina debe tomar en cuenta para lograr la meta de la gestión por resultados.

1.5 Estructura del informe

10. A continuación de esta introducción, el informe presenta un segundo capítulo que establece el contexto en el que el programa de trabajo decente de la OIT para Honduras PNTD fue desarrollado. El tercer capítulo describe la coherencia del PNTD con las políticas nacionales y el MANUD.
11. El cuarto capítulo se enfoca en la implementación del programa y sus actividades. El capítulo hace hincapié sobre el logro de los productos que la Oficina se ha comprometido como medio hacia el logro de los resultados. Se presenta el listado de proyectos de cooperación técnica además de las actividades de asistencia técnica directa por medio de su presupuesto regular.
12. El quinto capítulo analiza los resultados logrados de acuerdo con las prioridades y resultados que se acordaron con los mandatos. El último capítulo presenta un resumen de las conclusiones y hallazgos y presenta recomendaciones con acciones precisas que se deben realizar para asegurar el logro de los resultados que busca el PNTD.

2 Contexto de la evaluación

2.1 Antecedentes

14. La evaluación analiza el período 2002-2009, en el cual quedan comprendidos los últimos cuatro ciclos bianuales de programación y presupuesto de la OIT. De esta forma, esta evaluación también abarca al primer Programa de Trabajo Decente elaborado para Honduras PNTD 2008-2011 y constituye un ejercicio de análisis y valoración de la relevancia y coherencia del diseño de este último con las prioridades acordadas tripartitamente tal como consta en el acta de acuerdo firmada el 15 de agosto de 2007. Además toma en cuenta el proceso de transición de un programa de apoyo basado en proyectos a un programa de trabajo decente que responde a prioridades y resultados acordados de manera tripartita.
15. El período de análisis comienza en las etapas finales de la reconstrucción de Honduras, después del paso del huracán Mitch, en 1998. Tras el huracán, el Partido Liberal y el gobierno de Flores formularon un plan de reconstrucción, que luego se transformó en el Documento Definitivo de Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), en 2001³. La ERP se analizó ampliamente en el país, y hay acuerdo en que, dado el grado de diálogo en que se sustentó la elaboración de la estrategia, plasmó un auténtico consenso de la sociedad civil.
16. En agosto de 2007 la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS) de Honduras y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, después de una amplia consulta, firmaron el Acta de Acuerdo Tripartito de Adopción del Programa de Trabajo Decente de Honduras 2008-2011 (PNTD), el cual se constituyó en el marco de referencia para integrar todas las actividades de la OIT en el país. El PNTD estableció tres prioridades producto de la concertación tripartita: (i) promover el cumplimiento efectivo y la aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo (NIT) y la ratificación de convenios de relevancia nacional; (ii) fortalecer al Gobierno y a las organizaciones de empleadores (OE) y trabajadores (OT) en el desarrollo de sus capacidades para la adopción y ejecución del Plan Nacional para la Generación de Empleo Digno (PNGED); y (iii) fortalecer la incidencia del Consejo Económico y Social (CES) , de las OE y las OT, en la formulación y ejecución de políticas de desarrollo socio-laboral. Esta sección analizará los retos para el trabajo decente en Honduras, la relación del PNTD con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas (MANUD) y los elementos de relevancia general del PNGED.
17. La estrategia de implementación del PTND se desarrolló mediante una misión de programación realizada por la Oficina Subregional de San José y refleja los acuerdos de un dinámico proceso de diálogo tripartito con las autoridades nacionales, el Consejo

Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), y las organizaciones de trabajadores: la Confederación Única de Trabajadores de Honduras (CUTH), la Central General de Trabajadores de Honduras (CGTH), a la Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH).⁴

18. El PNTD fue elaborado con miras a orientar el programa operativo de la OIT para el período 2008-2011, cuyo propósito es apoyar al país y sus mandantes tripartitos en implementar la agenda de trabajo decente como elemento clave para lograr las metas de desarrollo. Si bien el PNTD se presenta un año después del inicio de la administración del ex-Presidente José Manuel Zelaya Rosales (27 de Enero de 2006 - 28 de Junio de 2009), sus prioridades y metas para resultados se basan en las prioridades del plan de gobierno 2006-2010, así como las de los empresarios y trabajadores.
19. A partir del 2008 el programa de la OIT para Honduras adquiere mayor relevancia como marco estratégico de apoyo ante los desafíos que la crisis mundial presenta al país. Las prioridades y resultados acordados tripartitamente deberán fortalecer políticas nacionales destinadas a estimular la recuperación económica y la generación de empleos así como proteger a trabajadores y sus familias, en un escenario de crisis que genera aumento del desempleo, pobreza y desigualdad, y provoca el colapso de numerosas empresas.

2.2 Contexto Político

20. El periodo de esta evaluación tiene su punto de partida con el gobierno de Carlos Roberto Flores el cual como ya se ha dicho se caracterizo por la reconstrucción de las zonas afectadas por el paso del huracán Mitch en 1998. El gobierno de Flores dio paso al gobierno del presidente Ricardo José Maduro quien asume el año 2002 en medio de múltiples acuerdos los cuales plasmaron compromisos previos por los partidos que apoyaron la candidatura y que finalmente lo llevaron al poder. Entre los acuerdos se incluían, una reforma del proceso de selección de la Corte Suprema, y la separación de los comicios municipales y legislativos de los del partido oficialista.
21. A principios del año 2006 asume la presidencia José Manuel Zelaya. El gobierno del Presidente Zelaya se caracterizo por impulsar la creación del PNGED el cual contaba con el apoyo de la OIT, lo que llevo al Presidente Zelaya a desarrollar el Plan Nacional para la Generación de Empleo Digno. El gobierno del Presidente Zelaya fue interrumpido a mediados del año 2009, quedando como presidente de facto Roberto Micheletti. durante el mes de noviembre de ese mismo año se llevaron a cabo regularmente los comicios establecidos por la Constitución Hondureña dando como ganador al actual Presidente Porfirio Lobo.
22. Pese a que la evaluación concluyo antes de la crisis política, esta nunca pudo ser discutida con los constituyentes nacionales, por la inestabilidad política imperante. Es por lo mismo que este análisis no será presentado a los mandantes nacionales ni al

⁴ Informe de misión de programación conjunta 9-12 de marzo 2008.

consejo de administraciones como ítem de discusión, sino que será utilizado como evaluación interna para la OIT. Esto permitirá que se utilicen las recomendaciones y lecciones aprendidas en la elaboración del PNTD que se lleve a cabo en Honduras.

23. Cabe hacer presente que cuando se hace mención del “gobierno” esta se hace al gobierno vigente durante la aprobación y ejecución del PNTD.

2.3 Contexto macroeconómico

24. Durante el período de evaluación 2002-2009, la economía hondureña creció a una tasa real promedio de 5.6%⁵. Este favorable dinamismo económico estuvo liderado por la demanda interna debido al alza en la inversión, como al consumo privado que se vio estimulado por el extraordinario crecimiento de las remesas familiares. Conforme a dicho crecimiento, la tasa de desempleo abierta disminuyó en ese período hasta situarse en su nivel más bajo del 2.9% en el 2007⁶. No obstante, si bien este proceso favorable logró disminuir los índices de subempleo en cerca de 10 puntos porcentuales hasta 2007, estos continúan relativamente altos alrededor del 30%. Por su parte no se ha alterado en forma significativa la estructura productiva que genera un alto nivel de informalidad y trabajo precario. El principal reto que enfrenta el país en materia de empleo, como lo señaló el PNGED, es el déficit estructural en la calidad del empleo generado por la economía. Este reto se hace más difícil cuando algunos de los logros señalados se comienzan a revertir en el 2009, producto de la desaceleración económica que trajo la crisis internacional.
25. De acuerdo a los datos reales del 2002 al 2006 contenidos en las bases de datos del Banco Central de Honduras y del Fondo Monetario, la economía hondureña registró un crecimiento promedio anual del 5,45%. A partir del 2007, los estimados de estas instituciones varían de manera significativa. De acuerdo a los estimados del Banco Central a partir del 2007 el promedio anual de crecimiento anual era de un 6.0%-6.5%⁷. Dicho crecimiento se dio en un marco de estabilidad macroeconómica que se benefició de un contexto internacional favorable y de sucesivos alivios de deuda concedidos al país durante el período 2005-2007.

La situación a partir de la crisis

26. Los notables resultados de la economía hondureña alcanzados en 2006 y 2007, con crecimientos superiores al 6.0%, junto a un déficit fiscal controlado, estabilidad en el tipo de cambio y niveles aceptables de inflación, dieron paso a un deterioro

⁵ Calculado con base en variación anual del PIB a precios constantes de mercado. Banco Central de Honduras (BCH). http://www.bch.hn/pib_base2000.php. Consultado el 6 de julio de 2009.

⁶ Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples. <http://www.ine-hn.org/sociales/encuestas/ine/ephpm/septiembre07/survey0/index.html> Consultado el 6 de junio de 2009.

⁷ *Memoria Anual 2007*, Banco Central de Honduras, p.25

http://www.bch.hn/download/memoria/memoria_2007.pdf

generalizado de los indicadores durante 2008, cuando el aumento en los precios internacionales de los productos primarios y del petróleo crearon condiciones difíciles, aunado a las presiones generadas por el deterioro ya latente de la economía mundial.

27. Así, las condiciones externas se tornaron más negativas durante 2009 y después de una década de crecimientos persistentes, se registró una contracción económica de 2.1%, derivada del debilitamiento tanto de la demanda externa, como de la demanda nacional destinada al consumo final e inversión, influenciada por la crisis mundial y la situación política que afrontó el país en el segundo semestre del año.
28. En consonancia con el debilitamiento de la expansión económica y sustentado en una política monetaria más acorde con el objetivo de estabilidad cambiaria, al finalizar 2009, la inflación interanual se ubicó en 3.0%, uno de los niveles más bajos en casi 22 años. En el sector externo, se observó una corrección en el nivel de déficit de cuenta corriente, pero la suspensión de desembolsos y ayuda financiera internacional, así como la caída en el nivel de remesas y la inversión extranjera directa, incidieron negativamente en el nivel de las Reservas Internacionales Netas (RIN) del Banco Central de Honduras (BCH). Sin embargo, las acciones de política del BCH lograron sostener la cobertura de las reservas en 3.6 meses de importaciones.

Crecimiento no se ha traducido en mejoras sustantivas de las condiciones de vida de la mayoría de la población hondureña

29. Estas elevadas tasas de crecimiento impulsaron un aumento en el PIB per cápita de 1,3% y mejoras en los indicadores sociales. Sin embargo, éste crecimiento no se ha traducido en mejoras sustantivas de las condiciones de vida de la mayoría de la población, aún cuando el país ha venido implementando una Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) por más de nueve años.
30. Si bien el crecimiento del PIB en Honduras se ha elevado ligeramente, los niveles de consumo durante los últimos 8 años no han sido suficientes para reducir los niveles de pobreza en forma significativa. Honduras tiene un ingreso per cápita de US\$1,030 (metodología Atlas)⁸ y una población cercana a 7.1 millones de habitantes—42 % de los cuales son menores de 15 años y alrededor de la mitad de la población reside en áreas rurales. La tasa de crecimiento anual de la población es alta, un 2.5 %, y mientras los indicadores sociales de Honduras están entre los más bajos de la Región, éstos son comparables a los de países de ingresos medios bajos.
31. Según el último estudio sobre la pobreza publicado por el Banco Mundial, 62% de la población vive en condiciones de pobreza y el 42% es indigente. Esta situación se acentúa en las zonas rurales y en la población indígena, donde las tasas de pobreza se ubican en 74% y 71% respectivamente. En este contexto, el país enfrenta el doble

⁸ Banco Mundial.

desafío de consolidar el proceso de crecimiento y a su vez hacer frente a las apremiantes necesidades sociales del país. Es así como el principal desafío de desarrollo de Honduras se encuentra asociado a la consolidación del crecimiento como pre-condición para la generación de empleo y una efectiva y duradera reducción de la pobreza, en el marco de la ERP⁹.

32. La aceleración del crecimiento de una economía con un mercado interno pequeño, precisa de una agresiva política de expansión de mercados externos. Honduras ha comenzado un importante proceso de integración internacional, cuyo principal componente es el ingreso del país al CAFTA-DR, pero que también incluye la profundización del mercado centroamericano y la negociación de diversos acuerdos de libre comercio, entre los que se destaca el acuerdo con la Unión Europea¹⁰. Para poder aprovechar las oportunidades y afrontar la mayor competencia asociada al proceso de inserción internacional, es necesario que el país logre mejorar su competitividad y busque nichos de mercado para productos de mayor valor agregado, de forma tal de impulsar la inversión y el empleo. Lograr mejoras de competitividad e impulsar nuevas inversiones dependen en buena medida del mantenimiento de un marco macroeconómico que favorezca el clima de inversión.
33. A su vez, los prevalecientes niveles de pobreza e indigencia requieren avances en el fortalecimiento de una red social de apoyo a los sectores más vulnerables a través de un gasto social eficiente y focalizado. Asimismo, el fortalecimiento del capital humano continúa siendo clave para mejorar la productividad y reducir la pobreza por medio de la creación de empleo. Por último, para poder avanzar de manera paralela en la superación de los distintos desafíos sectoriales es importante fortalecer la gobernabilidad y el desarrollo institucional de los mandantes nacionales.
34. Honduras tiene una distribución extremadamente desigual de ingresos y una alta subutilización de su fuerza de trabajo (desempleo y subempleo). La economía se basa en gran medida en el sector agrícola, lo que la hace vulnerable a los desastres naturales y a los cambios en los precios de los productos. Antes del 2008 las inversiones en la maquila y los sectores de exportación no tradicionales habían diversificado poco a poco la economía, pero teniendo en cuenta la elevada dependencia de la economía de los EE.UU., esta se reducirá entonces en el 2009 como resultado de la reducción de la demanda de exportaciones y el ajuste de los mercados globales de crédito. Las remesas representan más de una cuarta parte del PIB, o casi tres cuartas partes de las exportaciones. El Tratado de Libre Comercio Centroamericano con los Estados Unidos (CAFTA-DR), que entró en vigencia en el 2006 ha ayudado a fomentar la inversión. A pesar de las mejoras en la recaudación tributaria, el déficit fiscal del gobierno está

⁹ La ERP señala que “el objetivo fundamental es reducir la pobreza de manera significativa y sostenible, en base al crecimiento económico acelerado y sostenido, procurando la equidad en la distribución de sus resultados”.

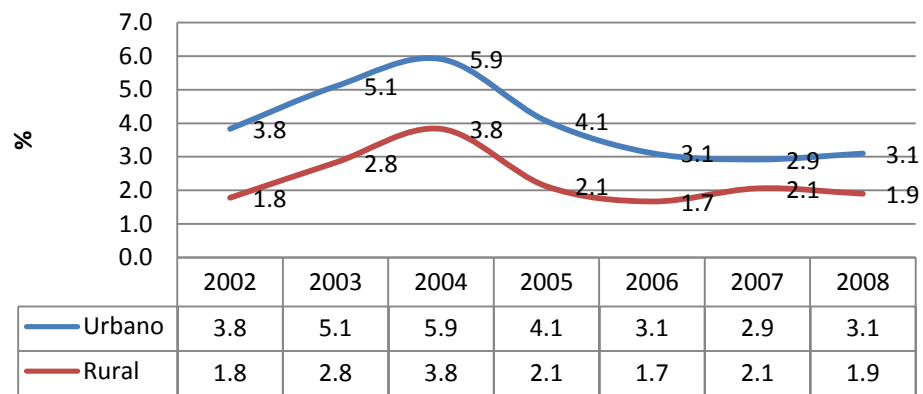
¹⁰ La multiplicidad de acuerdos de libre comercio suscritos por el país y que se encuentran en proceso de negociación pone de manifiesto la necesidad de fortalecer tanto su capacidad negociadora como su capacidad institucional para administrar este tipo de acuerdos.

creciendo debido a los aumentos en los gastos corrientes y a las pérdidas financieras de las compañías estatales de energía y telefonía.

2.4 Situación socio-laboral

35. En materia socio-laboral, el gobierno planteo la necesidad de avanzar en desarrollo humano y social trabajando en el marco de la ERP, siguiendo el criterio de integralidad en la implementación de la misma y mediante un enfoque de acceso a activos. En este contexto, el Plan Nacional para la Generación de Empleo Digno (PNGED) de Honduras tiene como objetivo principal contribuir a consolidar un proceso de crecimiento económico inclusivo que impulse la reducción de la pobreza, mejore las condiciones de vida de la población y genere oportunidades de empleo para hombre, mujeres y jóvenes. Para alcanzar este objetivo se proponen intervenciones orientadas a impulsar mejoras en la competitividad y simultáneamente, intervenciones focalizadas en los sectores más vulnerables de la población, generando oportunidades para que estos tengan acceso a los beneficios del crecimiento.
36. Si bien las elevadas tasas de crecimiento han impulsado ciertas mejoras en los indicadores sociales, el crecimiento aun no se ha traducido en mejoras sustantivas de las condiciones de vida de la mayoría de la población, donde el 62% vive en condiciones de pobreza y el 42% en la pobreza extrema. En este contexto, el país se encuentra empeñado en consolidar el proceso de crecimiento y a su vez hacer frente a las apremiantes necesidades sociales de la población.
37. Honduras ha utilizado políticas de régimen preferencial para incentivar la inversión doméstica y externa en actividades dirigidas a la exportación. Las Zonas Libres (ZOLI), Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP) y de Régimen de Importación Temporal (RIT), han gozado de la importación de materiales y componentes libres de impuestos, exenciones totales de pagos de impuestos de exportación, exenciones totales de impuestos al patrimonio y beneficios, como a beneficios y capital repatriado. Esto ha llevado a que el sector de la maquila haya crecido en los últimos años, a partir de la extensión en 1998 de las zonas libres a todo el país, contribuyendo a que Honduras presente la mayor participación del sector industrial en el PIB entre los países del CAFTA-DR (31%).

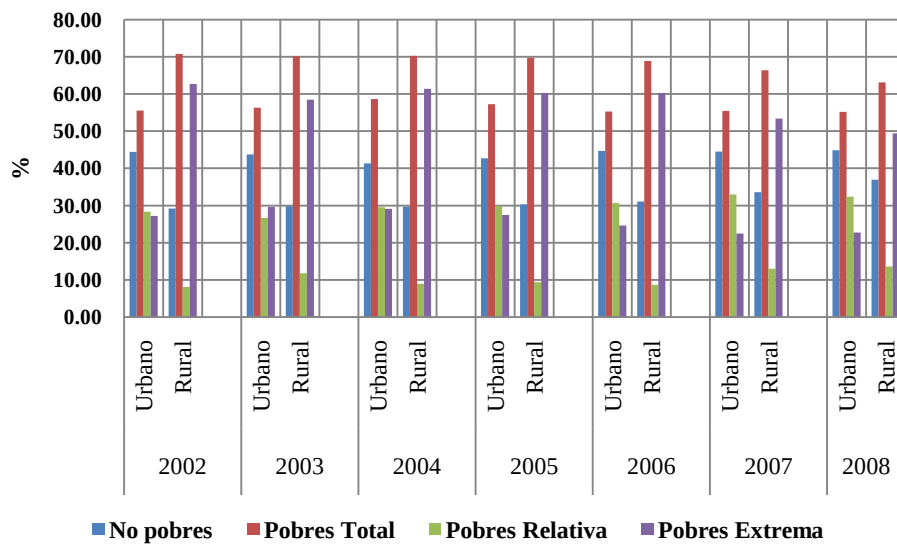
Gráfico 1: Taza de desempleo abierta



Fuente: OIT indicadores del Mercado laboral

38. No obstante este ritmo de crecimiento, el país se caracteriza por la limitada capacidad de generar empleo decente que se requeriría para combatir el alto nivel de pobreza.

Gráfico 2: Hogares por nivel de pobreza según dominio %



Fuente: OIT indicadores del Mercado laboral

2.5 Supuestos y Riesgos para la Implementación del PNTD

39. La ejecución del PNTD supone un escenario económico, social y político propicio para la implementación de la misma. Sin embargo, el documento no ha previsto estos riesgos lo que ha imposibilitado el desarrollo de estrategias de mitigación.
40. Riesgos políticos: Aunque es imposible prever los resultados de una crisis política, se hubiesen podido identificar los factores de riesgos existentes al momento del diseño del PNTD. En efecto, la administración, en ese momento, enfrentaba una difícil coyuntura legislativa, dado que el Partido Liberal no contaba con mayoría propia dentro del Congreso Nacional. Esta es una situación que puede dificultar los consensos políticos necesarios para avanzar en su agenda legislativa, y consecuentemente en la aprobación/ratificación parlamentaria de las distintas políticas que afectan la implementación del trabajo decente en el país. Esta situación planteaba un riesgo para la implementación y logro de los resultados del PNTD por cuanto no puede garantizarse plenamente la aprobación legislativa de las operaciones previamente negociadas y requeridas para la institucionalización del PNGED. Ante los acontecimientos que sucedieron el 28 de junio del año en curso, la OIT ha tenido que suspender sus actividades con los mandantes en el país y se hará un esfuerzo para mantener el diálogo tripartito.
41. Por otra parte, existen riesgos sobre la sostenibilidad del diálogo social, dadas las diferencias ideológicas y partidistas que han afectado la estabilidad democrática. La débil capacidad institucional de los sectores sociales ha generado mecanismos de coordinación ad-hoc que los hacen proclives a la captura política y a la discontinuidad en la implementación de la ERP. Ante este riesgo el PNTD debería haber desarrollado una estrategia de mitigación de riesgo sobre la cual pudo haber basado un plan de implementación bianual que permitiera consolidar una política de Estado consensuada tripartitamente para fomentar el trabajo decente de acuerdo al Plan Nacional para la Generación del Empleo Digno.
42. Riesgos económicos: Si bien el GHO ha logrado el fortalecimiento de los ingresos fiscales mediante mejoras en su capacidad de recaudación, la fuerte presión de algunos sectores por un mayor gasto salarial pone en riesgo los equilibrios fiscales alcanzados. De no consolidar su situación fiscal, el país pondría en peligro su estabilidad macroeconómica y correría el riesgo de tener que recurrir a financiamiento en términos no concesionales, lo que empeoraría su posición externa. A su vez, como se mencionó previamente, el país se encuentra expuesto a riesgos externos, siendo los más importantes el aumento del precio internacional del petróleo, con su impacto sobre los precios internos y la posible desaceleración de la economía de EE.UU. que tendría un impacto negativo en las exportaciones hondureñas y sobre el flujo de remesas. Esto podría afectar el logro de los resultados y productos acordados en el PNTD.

3 La relevancia de la estrategia del Programa de Trabajo Decente para Honduras

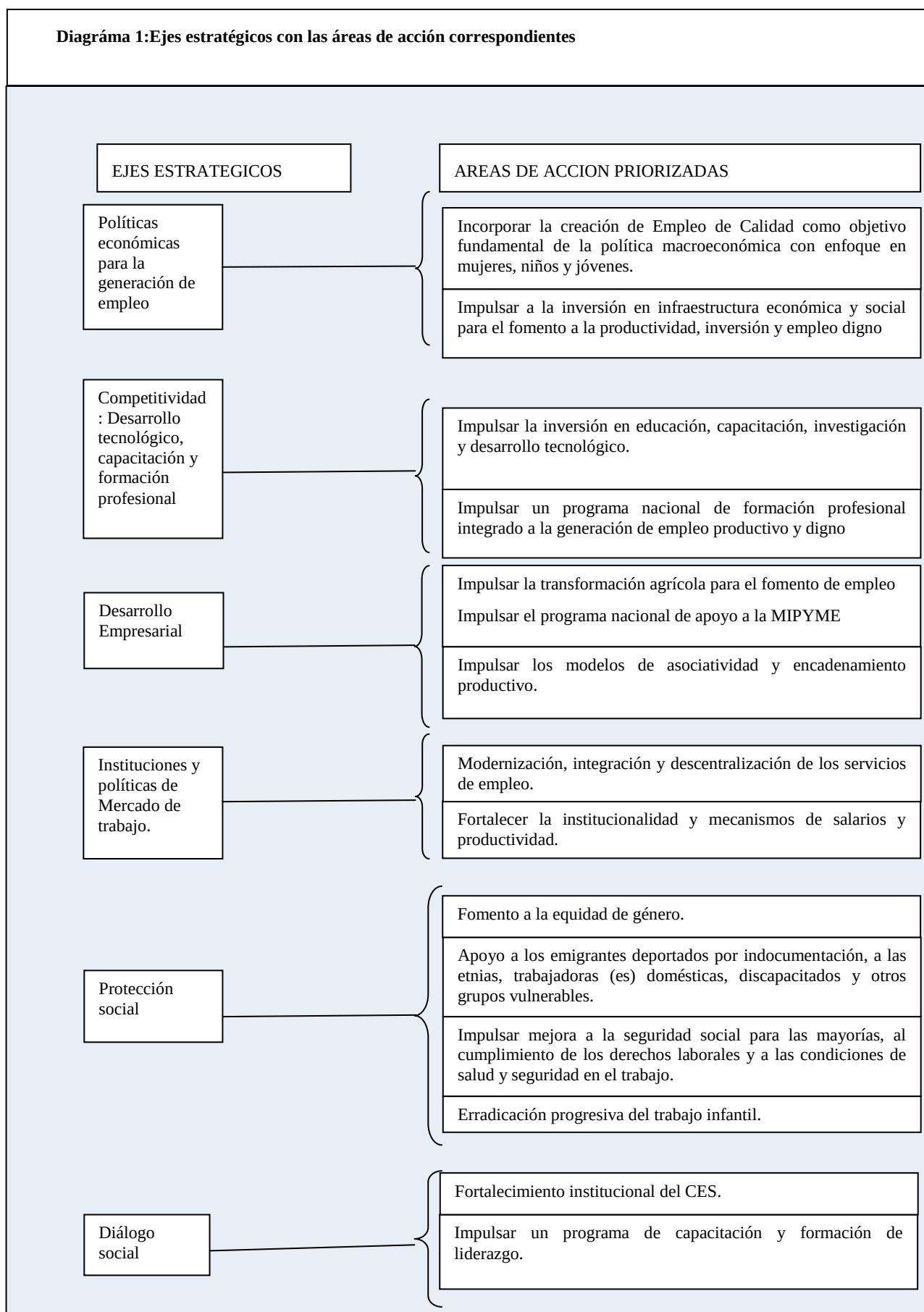
3.1 Agenda de Trabajo Decente de la OIT y Plan Nacional para la Generación de Empleo Digno

43. Honduras tiene una de las mayores incidencias de pobreza y desigualdad en el hemisferio occidental. La situación de los pobres, quienes por lo general viven de la pequeña agricultura en zonas rurales, se agravó luego del desastre causado por el Huracán Mitch en 1998. Producto de esta masiva pérdida de vidas y activos, Honduras decidió emprender una ambiciosa Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) en consulta con la sociedad civil y los donantes, con los cuales acordó una serie de medidas destinadas a reducir a la mitad la incidencia de la pobreza extrema antes de 2015.
44. El más alto organismo de decisión en la implementación del ERP es el Poder Ejecutivo, a través del Gabinete Social, creado mediante Decreto Ejecutivo No. PCM-011-99. El Gabinete es coordinado por el Presidente de la República, y está integrado por los Ministros de Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Agricultura y Ganadería, Cultura, Artes y Deportes, así como el Ministro del FHIS, el Director Ejecutivo del Instituto Nacional Agrario, y el Jefe de la Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional. Dependiendo de los temas a tratar, los jefes de otras instituciones también tendrían participación en el Gabinete, en particular, del Instituto Nacional de la Mujer (INAM), del Programa de Asignación Familiar (PRAF), de la Oficina Nacional de Estadísticas (INE), la Secretaría de Hacienda y el Banco Central de Honduras. Estas dos últimas instituciones tienen funciones relacionadas con el Fondo de Reducción de la Pobreza, y otros aspectos relacionados con la implementación y el monitoreo de los ERP.
45. A inicios de su mandato, el Gobierno (2006-2010) estableció mecanismos administrativos para implementar una agenda de desarrollo nacional, en la cual privilegió el empleo como eje central. Específicamente, con el fin de enfrentar los desafíos en el área, después de un amplio proceso de consulta tripartita la STSS, con apoyo de la OIT, lanzó en el 2006 el Plan Nacional para la Generación de Empleo Digno (PNGED), a través de un enfoque integrado de políticas económicas y sociales, en seis ejes estratégicos y quince áreas de acción. La estrategia del PNGED refleja los acuerdos de un dinámico proceso de diálogo social. El país cuenta con el Consejo Económico y Social (CES) como foro o instancia de diálogo y concertación nacional tripartita. El PNGED se socializó y concertó en el seno del CES y el Gabinete Social. El CES promueve alianza estratégica con la Secretaría de Industria y Comercio y la integración interinstitucional de la mesa sectorial de Empleo, Desarrollo Empresarial y Mypimes.
46. Esta estrategia nacional está muy articulada con la ERP, y su fin es atender el gran desafío del país en materia de generación de empleo en cantidad y calidad, e

instrumento clave para reducir subempleo, pobreza y desigualdad, a través del desarrollo de las capacidades humanas y la creación de un clima adecuado para la inversión y la creación de 100 mil empleos dignos anuales en forma sostenida. Asimismo, coloca al empleo digno en el centro de las estrategias de desarrollo y crea instrumentos de intervención relevantes para la inclusión social en el marco del crecimiento sostenible.

47. La expectativa es que el PNGED logre la articulación de políticas de estado para la generación del empleo digno y así poder aplicar una gestión macroeconómica hacia la estabilidad, que estimule la inversión y el ahorro con una disciplina fiscal adecuada. El PNGED con el apoyo de la OIT ha venido desarrollando y fortaleciendo políticas sectoriales y geográficas diferenciadas (focalización), para así lograr la integración sectorial y/o territorial de distintos mecanismos de creación de empleo productivo entre estos y otros programas de inversión, capacitación, asistencia social, promoción y desarrollo. El PNGED consiste en seis ejes principales: (i) políticas económicas para la generación de empleo, (ii) aumentar la actividad laboral, (iii) desarrollo empresarial, (iv) fortalecimiento de instituciones y políticas de mercado de trabajo, (v) protección social, y (vi) diálogo social. A continuación, el diagrama de estos ejes estratégicos con las áreas de acción correspondientes:

Diagrama 1: Ejes estratégicos con las áreas de acción correspondientes



48. La OIT viene apoyando este esfuerzo aun antes de formalizar su propio marco operativo en el contexto del PNTD en el que ha logrado concertar con las autoridades nacionales, las organizaciones de trabajadores y el COHEP las prioridades establecidas en el Acuerdo firmado en octubre del 2007. Este último, cuenta con el respaldo de un trabajo analítico y de programación extensa que se ha coordinado tanto con el Gobierno como con los actores sociales. El desarrollo de la base analítica ha permitido la focalización estratégica de las actividades de la OIT con miras a apoyar la efectividad en el desarrollo del programa que se implementará en el marco de esta estrategia y la coordinación con los demás socios para el desarrollo del país.
49. Honduras es el primer país de Centroamérica y el segundo en América latina, en acordar tripartitamente un Plan de Trabajo Decente, el cual tiene como propósito principal establecer un consenso tripartito sobre las áreas prioritarias donde la OIT debe orientar su Programa Operativo 2008-2011. Con esto se estará apoyando al país en alcanzar sus metas de desarrollo.

3.2 Desafíos clave para la implementación de la Agenda para el Trabajo Decente en Honduras

50. En el marco del programa Iniciativa para los Países Pobres muy Endeudados y el de Alivio de la Deuda Multilateral (HIPC y MDRI, por sus siglas en inglés), Honduras ha venido recibiendo un alivio de su deuda pública externa desde 2004, la cual continuará hasta 2045, con el fin de avanzar en el cumplimiento de las Metas del Milenio. Esto significó la disminución del servicio de la deuda externa, cuyos recursos están siendo destinados en gran proporción a la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP). En el 2006 se nombró un Alto Comisionado Presidencial para la Reducción de la Pobreza y se estableció un sistema de gerencias para los gastos de la ERP, entre otros avances institucionales en la materia¹¹.
51. El reto para el mejoramiento de la calidad del empleo en el país se relaciona con las posibilidades de cambio en la estructura productiva y la productividad de las empresas. La gran mayoría de las empresas son negocios de subsistencia, bien como trabajo independiente unipersonal o como microempresas familiares de menos de diez empleados de muy baja productividad, que se ubican en los sectores de comercio, servicios y agricultura tradicional, que ocupan el 34% del empleo para el sector urbano y el 36% en el rural. La pequeña y la mediana empresa entre 11 y 50 empleados, ocupa el 14% del empleo y la gran empresa alrededor del 16%¹². El sector de la maquila de producción manufacturera, ha sido el grupo de generación de empleo más dinámico en

¹¹ CEPAL (2007), Honduras: evolución económica durante el 2006 y perspectivas para 2007. Documento LC/MEX/L.798.

¹² Que es Mipyme, Red de Cajas de Herramientas Mipyme, <http://www.infomipymehonduras.com/?cat=5>. Consultado el 16 de junio de 2009.

los últimos años, pero presenta dos retos importantes para la política pública: primero, superar su característica de enclave productivo y generar vínculos con las economías locales para crear entornos competitivos¹³; segundo, generar un modelo de estándares industriales que les permita cumplir, entre otros, con los derechos laborales básicos¹⁴.

52. El reto institucional para los constituyentes de la OIT y para las políticas públicas en Honduras no se debe debatir, como en parte sucede en la actualidad, entre cumplimiento de derechos laborales o impulso a la inversión privada y el crecimiento económico. Esta falsa dicotomía y los intereses que priorizan uno u otro elemento deben encontrar la sinergia entre estos objetivos. Por una parte, empresarios y trabajadores pueden identificar problemas de producción y de ineficiencias en una colaboración que pueda tener ganancias para ambas partes; estas prácticas como se ha demostrado para el sector agroindustrial del banano, no solamente beneficia a las empresas de una mayor productividad, sino que también permite proteger derechos fundamentales del trabajo y disminuir la hostilidad hacia la sindicalización. Por otra parte, el cumplimiento de normas laborales constituiría una ventaja competitiva para las empresas, especialmente las maquilas, en un mercado global cuyos productos presenten dicha certificación como un valor agregado central¹⁵.
53. El reto del mejoramiento de la calidad del empleo en Honduras toma particular relevancia a partir de los compromisos asumidos por el país en el marco del CAFTA-DR, en cuanto al cumplimiento de la legislación laboral y de los Principios y Derechos fundamentales del Trabajo de la OIT. Los cambios institucionales requeridos en las relaciones laborales deben no sólo buscar el cumplimiento en los sectores industriales, comerciales y de servicios modernos, que ocupan un porcentaje minoritario de trabajadores con contrato laboral, sino al resto de la fuerza laboral por fuera de la regulación y/o empleada en las pequeñas unidades productivas. Para estos trabajadores se debe facilitar con alta prioridad el acceso a la formación profesional a fin de asegurar su movilidad a las oportunidades de empleo formal para una mayor eficiencia en la sociedad, en un contexto de inversión extranjera e inserción en mercados externos. Simultáneamente el cambio institucional en los modelos empresariales deben asegurar la protección real de los trabajadores nominalmente cubiertos por la ley.
54. El acceso a los mercados internacionales y el importante crecimiento de la economía hondureña hasta el 2008, demuestran que si bien ha sido un contexto favorable, no ha sido suficiente para producir cambios significativos en el mejoramiento de la competitividad y la calidad del trabajo. Estos elementos demandan un cambio institucional hacia el respeto de los derechos laborales y la creación de entornos

¹³ Este es un reto de gran importancia dentro de la estrategia del desarrollo local, no considerada en el PNTD. Más adelante en este informe se volverá sobre el tema.

¹⁴ El sector maquila de honduras y riesgos ambientales y sociales, EcoConsulta Pratt-Mauri S.A., septiembre de 2005. En <http://www.ecobanking.com/ES/publicaciones/otros/consultores/maquila.pdf>. Consultado el 16 de junio de 2009.

¹⁵ Cornell, Angela B.; Linn Ann Hamnergren, Jorge Ponce Turcios, Lynn Salinger (2008), *The role of labor-related issues in the foreign assistance framework. Honduras labor assessment*. USAID, p. 53.

competitivos, el cual constituye un reto de mayor relevancia en momentos en que las fuentes externas del crecimiento se ha frenado y los mayores esfuerzos deben provenir de las fuentes internas, donde el cambio institucional se puede constituir en una fuente de crecimiento.

3.3 El Programa de Trabajo Decente para Honduras y el MANUD

55. Durante el período de evaluación 2002-2009, la OIT ha ejecutado en Honduras 29 proyectos de cooperación y asistencia técnica. Esta intervención ha sido eminentemente de tipo regional, ya que de este total de proyectos sólo 7 son específicos para Honduras, incluyendo los tres programas conjuntos con el PNUD que iniciaron a finales del 2008. El 45% de los proyectos han estado dirigidos a la erradicación del trabajo infantil y la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (13 proyectos), de los cuales 11 han sido de tipo regional y sólo 2 nacionales; algunos son continuidad de anteriores. Del total de proyectos, 8 se encontraban activos en el 2008 que, más los tres programas conjuntos activados en dicho año, da un total de 11, de los cuales 2 cerraron en el 2009.
56. El surgimiento del PNTD ha entrado a operar bajo este esquema, lo cual ha presentado una serie de retos de enfoque, coordinación y gestión aún no resueltos que se presentarán en este informe. Pero igualmente, este enfoque, además del hecho que la OIT no es una agencia residente en el país, ha impedido que la intervención de la OIT en Honduras se articule a los esfuerzos que desde el 2002 viene realizando el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en el país a partir de su mandato de trabajar en un enfoque unificado, con la adopción de la Evaluación Común para el país (CCA por sus siglas en inglés) y un Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo , como herramienta de planificación estratégica para todas las agencias del Sistema.
57. En el 2002, la OIT contaba con un programa de trabajo que consistía en una cartera de 5 proyectos en Honduras, 4 de ellos de tipo regional, y una oficina del Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT; cada proyecto tenía su correspondiente alcance y su respectivo plan de gestión e implementación (Modernización de las administraciones de trabajo, Libertad sindical, Diálogo social y Trabajo Infantil).
58. Mientras el 2002 coincide con la preparación y elaboración por parte del Equipo de País de las Naciones Unidas (UNCT por sus siglas en inglés) del primer MANUD, el programa de la OIT no tuvo ninguna resonancia en este primer esfuerzo de enfoque unificado del SNU ya que las agencias no residentes no fueron convocadas. Posteriormente, durante el 2005 y el 2006, el SNU elaboró el CCA para Honduras con base en el análisis de los ODM y de la ERP, y un segundo MANUD en un trabajo conjunto con entidades del Gobierno, de la sociedad civil y de la comunidad de donantes de Honduras. Este MANUD guía la actividad del SNU para el período 2007-2011 e igualmente, a pesar de tomar en cuenta a las agencias no residentes no se

incluyeron los temas de agenda de trabajo decente, pese a que se realizaron algunas reuniones entre la dirección de la Oficina Sub-Regional de San José y la oficina del coordinador residente.

59. La no participación de la OIT en los procesos de preparación y consulta del primer y segundo MANUD en Honduras, está relacionado entre otros aspectos, con la ausencia de una oficina de representación en el país y con el predominio de una intervención de tipo regional. Mientras en el primer MANUD no hubo participación de agencias no residentes, para el segundo se realizaron invitaciones, pero sólo participaron las agencias residentes, considerando que para las no residentes la participación no es mandataria. La ausencia de la OIT como actor en los MANUD se podría explicar por el hecho que la OIT es una Agencia no residente del SNU en Honduras. Sin embargo es importante señalar que la política del de la Oficina del Coordinador Residente es una de inclusión. La OIT fue invitada en varias ocasiones a ser partícipe de reuniones estratégicas para la elaboración de los MANUD
60. En el caso de la OIT su participación en los programas conjuntos resulta más relevante aún en este período de crisis, dada la importancia de los temas de empleo y la naturaleza técnica y especializada de su asistencia. Si bien el hecho de que la OIT no aparezca en el MANUD no es un limitante para que la agencia se integre en cualquiera de las acciones del SNU, su integración plena en el UNCT y en el MANUD resulta central para la incorporación del trabajo decente en las estrategias de asistencia al desarrollo. Esto debe pasar por un mejor conocimiento del alcance de sus intervenciones en el país, algunas de las cuales tiene reconocimiento por parte de los funcionarios de las agencias residentes.
61. Dos elementos nuevos contribuyen para una mayor integración de la OIT al SNU y al MANUD. Primero, el MANUD cubre el periodo 2007-2011, por lo cual se han realizado dos revisiones anuales, 2007 y 2008, y se realizará la evaluación de medio término durante el último semestre del 2009. Esto brindará la oportunidad para revisar el progreso en cada una de las prioridades y permitirá incluir aquellas agencias no residentes que no están actualmente dentro del marco estratégico y que así lo deseen¹⁶. Segundo, como mecanismo de concreción de las estrategias del MANUD y de un enfoque unificado, se han abierto ventanas de intervención conjuntas a partir de la cooperación española como donante internacional, en una nueva dinámica desde el 2008, en la formulación, aprobación e implementación de lo que se han denominado los Programas Conjuntos. Estos programas interagenciales se han constituido en el principal encuentro de las distintas agencias en Honduras desde la reforma del SNU y la formulación de los MANUD.
62. Los programas conjuntos le han brindado una nueva dinámica al UNCT en Honduras y han demandado un mayor esfuerzo de coordinación entre las agencias residentes y no residentes en el país, cuyos retos se abordarán más adelante. No obstante, la

¹⁶ Como consecuencia la OIT será invitada tanto a revisar los términos de referencia de la evaluación del MANUD como a participar en dicha evaluación.

participación de la OIT en el MANUD como en el UNCT, debe partir ante todo de un proceso que incorpore las estrategias del PNTD en el MANUD. Esto le dará un lugar al trabajo decente dentro de la estrategia de país y le permitirá a la OIT participar en los grupos temáticos, en los cuales no se encuentra en este momento. En forma consecuente, se debe igualmente fomentar la participación de los principales constituyentes tripartitos en los procesos de elaboración y revisión del MANUD, especialmente de las centrales obreras quienes no participaron en los procesos de consulta del último MANUD de Honduras. Tanto la OIT como el UNCT pueden encontrar oportunidades para formular y alcanzar mejores resultados estratégicos de desarrollo.

63. Por su parte, la instancia de decisión de uno de los programas conjuntos, el Comité Directivo del programa de Juventud y Empleo, en el cual participan siete agencias del SNU, cuenta con la participación activa de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS) a partir de su implementación en el 2009. Esta participación es muy significativa ya que la STSS tiene poca experiencia de relación directa con la cooperación internacional a excepción de acuerdos bilaterales como el que mantiene con USDOL, la Cooperación Española y la implementación de componentes de proyectos financiados por el Banco Inter-Americano de Desarrollo y el Banco Mundial. Esta oportunidad de colaboración brindada por los programas conjuntos ha brindado un puente directo entre este constituyente de la OIT y el SNU. Este puente constituye un primer paso y posibilita dinámicas futuras entre la OIT y sus constituyentes con el UNCT y el MANUD.
64. El MANUD le plantea una doble posibilidad a la intervención de la OIT en Honduras. Por un lado, le permitirá encontrar sinergias estratégicas surgidas de la acción conjunta con las demás agencias del SNU en el país y con el UNCT, para lo cual las experiencias actuales de acción interagencial en los programas conjuntos serán de central importancia; estas sinergias se presentan en un marco estratégico de intervención: el MANUD. Por otro lado, presionará para superar la estrategia de intervención desde programas regionales a intervención de país en la estrategia del PNTD. De esta manera la relación con el MANUD no sería solamente un compromiso desde la dinámica del SNU, sino también un compromiso desde la dinámica de los constituyentes de la OIT a través del PNTD.

3.4 La acción de la OIT en Honduras

65. El esfuerzo de la OIT por evolucionar desde una intervención discreta, a través de proyectos, hacia una intervención integral de país a través del PNTD, ha constituido un proceso de transición con importantes avances, pero aún con grandes dificultades y retos. La principal dificultad enfrentada ha sido en la gestión, coordinación e implementación del propio PNTD. Superar estas dificultades constituye una oportunidad para reposicionar la presencia de la OIT y del Trabajo Decente en el país. Esta sección revisará los avances en la transición de la intervención por programas

regionales a la intervención de país, la relevancia del PNTD en términos de su diseño estratégico, de su proceso de elaboración y consulta, y de la articulación de prioridades frente a las necesidades del país.

66. Los constituyentes nacionales de la OIT coinciden en que desde el 2007 hacia acá, con la elaboración y la aprobación en consulta tripartita del Programa Nacional de Trabajo Decente para Honduras 2008-2011 (PNTD), han estado más involucrados y con mejor conocimiento de las acciones de la OIT. No obstante, con algunas diferencias entre ellos, señalan que pese a los avances realizados, los mandantes nacionales deberían tener un mayor protagonismo en el diseño e implementación de programas y proyectos y que se requiere de un mayor énfasis en la medición del avance de los programas hacia resultados. Si bien hay un reconocimiento a que la acción de la OIT en todos los frentes es importante, hay una percepción de consenso acerca de que algunos temas prioritarios son dejados por fuera. Así, por ejemplo, para la STSS la OIT podría acompañar temas relevantes como es la compleja situación que enfrentan los trabajadores de las maquilas, especialmente en el marco del CAFTA-DR; para el COHEP la formulación de políticas de empleo para adultos; y para las Centrales el cumplimiento de la normatividad laboral, especialmente en materia de libertad sindical.
67. Esta opinión de los constituyentes se encuentra fundamentada en diferentes argumentos. Desde el Ministerio se tiene la percepción que la OIT ha implementado en diferentes períodos proyectos similares, como “actividades cíclicas”, con diagnósticos que se elaboran sobre los mismos temas y con acciones que no han logrado cerrar el ciclo en el logro de resultados y la sostenibilidad de las intervenciones. Por su parte, el COHEP es más contundente al afirmar que los programas de la OIT vienen “empaquetados”, en el sentido de que estos surgen más de las prioridades de los donantes que de las prioridades de los constituyentes o del país. Las Centrales señalan que las prioridades de la OIT responden a aquellos temas que no dificultan el diálogo social establecido o una divergencia tripartita, pero no en los más importantes donde existe la confrontación de intereses.
68. Estos argumentos surgen de las preocupaciones y prioridades de cada constituyente, pero también del proceso de transición de la intervención de la OIT que, por un lado, proporciona visiones parcializadas acerca de la intervención en su conjunto y, por otro lado, no cuenta con mecanismos tripartitos y equipos definidos y estables de articulación y seguimiento de las acciones. Pero también surgen y están relacionados con los avances en el diálogo social, con los consensos y compromisos requeridos para avanzar en la concreción de las prioridades acordadas y con la participación activa de los constituyentes. Estos elementos deben aportar luces sobre la contradicción aquí presentada entre unas prioridades definidas y aprobadas en forma tripartita en el PNTD y unos constituyentes que a su vez demandan otras prioridades. La relevancia de la intervención de la OIT en Honduras en los últimos años debe así ser evaluada en el marco de sus propias limitaciones, como también en la dinámica propia de los constituyentes y el diálogo social. Antes de analizar dichos elementos, se analizarán las prioridades del PNTD a la luz del problema planteado.

69. El PNTD (2008-2011) firmado por los constituyentes en agosto de 2007, se constituyó en el marco de referencia para articular todas las actividades de la OIT en Honduras. El Programa estableció tres prioridades producto de la concertación tripartita: promover el cumplimiento efectivo y aplicación de las NIT y la ratificación de los convenios de relevancia nacional; fortalecer al gobierno y a las organizaciones de empleadores y trabajadores en el desarrollo de sus capacidades para la adopción y ejecución del PNGED y para mejorar la calidad y cobertura de los servicios que ofrecen; y fortalecer la incidencia del CES y de las OE y OT, en la formulación y ejecución de políticas de desarrollo socio-laboral.
70. Estas prioridades ciertamente incorporan en alguna medida aquellas expresadas por los constituyentes nacionales. No obstante, la brecha o diferencia en los énfasis de cada constituyente se explica, en primer lugar, por la información parcial que de la intervención de la OIT tiene cada constituyente, debido a su vez a la ausencia de una instancia específica propia de seguimiento del PNTD, a la inestabilidad de los equipos, especialmente en la STSS, y a la dinámica de diálogo social, en especial del CES. Fue reiterado en las entrevistas con los constituyentes la falta de información sobre los programas de la OIT en su conjunto; la STSS, por ejemplo, señala que no está enterada de intervenciones de la OIT con otras instituciones; COHEP afirma desconocer ciertas intervenciones de la OIT en el país, así como los fondos utilizados.
71. El PNTD articula en su diseño todas las actividades de la OIT en el país y surge en parte como respuesta y para proveer asistencia técnica y apoyo al PNGED, lanzado por el Gobierno Nacional en el 2006. Esto lo hace más pertinente en articular las prioridades nacionales. El PNTD establece y ha venido desarrollando como una de sus acciones en la prioridad 2, un programa de asistencia técnica a la STSS para la coordinación, seguimiento y evaluación del PNGED, pero este proceso, por un lado, no involucra a los demás constituyentes y, por otro, no reemplaza el seguimiento propio al PNTD como acuerdo tripartito. La ausencia de una instancia específica de seguimiento y evaluación del PNTD contribuye a la brecha de prioridades.
72. En segundo lugar, y en forma relacionada con el punto anterior, el CES como principal instancia de concertación tripartita en el país creado desde el 2004, ha sido el espacio en el cual la OIT ha presentado algunas de sus iniciativas y acciones contempladas en el PNTD, pero no ha sido la instancia de seguimiento y evaluación del Programa, como tampoco ha contado con una instancia técnica que lo haga. Desde el 2007 existe un pacto de fortalecimiento del CES, este ha realizado un promedio de tres reuniones por año y cuenta actualmente con una agenda mínima. La comisión técnica en el seno del CES, prevista para el seguimiento y evaluación del PNTD, ha operado sólo recientemente para preparar los avances de dicha agenda. Si bien el fortalecimiento del CES y del diálogo social constituye un elemento central de la asistencia de la OIT, el CES ha sido informado parcialmente de las acciones y avances de la asistencia técnica de la OIT y está lejos de constituir la instancia de información y seguimiento integral a las acciones del PNTD.
73. Desde la intervención de la OIT, la predominancia de proyectos regionales que operan sin representación nacional, en el contexto de este tejido institucional ausente de una

instancia de seguimiento al PNTD, está en la fuente de la relativa relevancia y brecha de prioridades del PNTD. Desde la dinámica de los constituyentes, especialmente en el CES, la ausencia de acuerdos y seguimiento, conlleva al poco avance de los programas. Esto hace que los constituyentes, como lo mencionó explícitamente el COHEP, no constaten avances en la implementación del PNTD y la intervención de la OIT. La ausencia de planes implementación específicos para los países partícipes de iniciativas regionales y marcos de seguimiento y evaluación contribuyen a que la intervención regional en Honduras se vea como actividad desarticulada o como intervenciones cíclicas sin avances claros.

74. La relación entre el PNTD y el PNGED resulta crítica a este respecto. No obstante que con la asistencia de la OIT, en mayo de 2008 quedó listo el Plan de Acción Piloto del PNTD para ser ejecutado en la zona Sur de Honduras, un año después este no se ha iniciado ni se ha instalado una mesa ciudadana territorial de empleo debido, entre otros factores, a la falta de voluntad política de las autoridades actuales que se ha traducido en la no asignación presupuestaria, especialmente de parte del Presupuesto General de la República. A nivel de coordinación y gestión, la OIT ha invertido en el apoyo técnico al PNGED, tanto a través de su Unidad Técnica como, en forma más reciente, a través del montaje de su sistema de seguimiento y evaluación; este esfuerzo no se ha hecho en forma paralela para el PNTD. La opción estratégica de realizar el seguimiento del PNTD a través del CES se ha hecho imposible por el propio carácter del CES, la rotación de su dirección y la ausencia de instancias técnicas específicas con el respectivo apoyo y financiamiento. A dos años de ejecución del PNTD, esta situación genera conocimiento parcial e incertidumbre en los constituyentes sobre las prioridades y el avance en los procesos.
75. En su diseño original el PNTD articuló adecuadamente en cada una de sus prioridades los respectivos efectos, productos e indicadores. Para el período 2008-2009 se cuenta con un Plan de Implementación, detallado según prioridades, efectos, productos y actividades, exclusivamente para efectos presupuestales. Para el 2009 se cuenta además con un cronograma de actividades centrado en la asistencia técnica para el avance del PNGED, a partir de los recursos del RBSA y a través de la realización de 15 consultorías en cada una de las actividades (Proyecto CSPO Honduras). No obstante, la ausencia de un Plan Operativo más integral no sólo ha imposibilitado su seguimiento y evaluación, sino también la definición completa de los indicadores y las líneas de base del Programa, para medir productos y resultados.
76. La OSR ha brindado un especial apoyo a Honduras durante el período evaluado y, en especial, en los últimos dos años a partir del PNTD. En general, cada proyecto regional o nacional de la OIT en el país, ha contado con una coherente definición, programación y operativización. No obstante este destacado apoyo, el PNTD como articulador de los programas y proyectos de asistencia técnica de la OIT en el país, no ha contado con un seguimiento tripartito que permita brindar información integral a los constituyentes sobre la implementación del Programa en su conjunto.

3.5 De las ventajas comparativas a las ventajas competitivas

77. La OIT ha realizado toda su intervención en Honduras en las líneas de acción de su mandato constitucional. Durante el período de evaluación ha utilizado ampliamente su experiencia acumulada regional e internacionalmente, como ventaja comparativa, para el cumplimiento de sus objetivos en los diferentes proyectos y programas, como lo han mostrado por ejemplo, los proyectos en seguridad social, formación profesional, explotación laboral infantil, mejoramiento de la inspección del trabajo, entre otros. La nueva estrategia de intervención por país de la OIT y de las Naciones Unidas de acción articulada de sus agencias en los países, ha colocado un importante reto al *expertise* de la OIT.
78. Esta transición hacia el Programa de Trabajo Decente de país y hacia su articulación en los MANUD, le han generado un reto a la acción de la OIT para mantener su ventaja comparativa como agencia. Este reto se ha evidenciado en los problemas estratégicos y operativos actualmente enfrentados. La tensión entre el actuar en su campo de acción definido y de abordar acciones integrales e integradas a otros sectores, agencias y actores, demandan una capacidad para innovar en nuevas formas de relacionamiento y operación. Este es el caso, por ejemplo, de la búsqueda de metas comunes entre programas diversos, lo que obliga a una programación, implementación y seguimiento más articulado y a unos funcionarios más integrados; o el desarrollo de acciones en sectores tradicionalmente alejados, como en el caso de los programas conjuntos con el SNU, en cultura y agua y saneamiento. Este reto debe ser asumido como parte del reconocimiento de la complejidad en un mundo donde la innovación y la ventaja competitiva surge del encuentro de muy diversas especializaciones y no de la propia especialización¹⁷.

¹⁷ Desrochers, P. (2001). "Local diversity, human creativity, and technological innovation". *Growth and Change* 32(3): 369-394.

4 Implementación del programa de la OIT

79. La llegada del PNTD se estructuró en Honduras a partir, entre otros, de una serie de proyectos individuales que respondieron a los objetivos estratégicos establecidos para cada uno de los bienios previos a la aprobación del Programa Nacional de Trabajo Decente. Estos proyectos individuales marcaron el camino hacia una transición estratégica que aún se encuentra en proceso. El PNTD permitió avanzar en el esfuerzo por clarificar los vínculos entre los productos de los distintos proyectos y los resultados estratégicos del PNTD. No obstante, muchas actividades y productos han sido implementados en forma independiente con muy poco sentido de complementariedad o dirigidos hacia una gran meta común. Esta sección presenta en forma sintética el desarrollo de los proyectos de la OIT por períodos bianuales como antecedentes del PNTD, para luego centrarse en la implementación reciente del Programa.

4.1 La implementación bianual desde el 2002

80. En forma previa al PNTD, la OSR trabajó a partir de Planes de Trabajo Subregionales los cuales se estructuraron por objetivos estratégicos en marcos lógicos de planeación que contenían una clara definición de objetivos locales, indicadores, productos, actividades, responsables, sinergias y resultados. Los Objetivos Estratégicos se corresponden con los lineamientos internacionales en cuatro áreas: 1) Promover y Cumplir los Derechos Fundamentales en el Trabajo; 2) Crear mayores oportunidades para las mujeres y los hombres, con objeto de que dispongan de unos ingresos y de un empleo decorosos; 3) Realizar el alcance y la eficacia de la protección social para todos; y, 4) Consolidar el tripartismo y el diálogo social.

81. Para el primer bienio 2002-2003 la OIT contaba con 13 programas o proyectos regionales con presencia en Honduras, de los cuales ocho pertenecían al Objetivo estratégico 1, todos relacionados con la explotación laboral infantil, uno al Objetivo 2, el PRES, otro en el Objetivo 3, orientado a la extensión de la cobertura de la seguridad social, y tres proyectos en el Objetivo 4. Así, en forma correspondiente, el Objetivo 1 representaba cerca del 70% del presupuesto total de inversión para el país en dicho período, mientras el Objetivo 4 cerca del 20%. Como se verá, esta estructura de distribución se mantendrá concentrada en el primer objetivo durante los años siguientes gracias a la continuidad de los programas sobre trabajo infantil. La inversión total de este período en el país se estima en alrededor de 1.5 millones de dólares. En este bienio surgieron un número importante de proyectos dado que, del total de los 13 proyectos en ejecución, ocho de ellos se inician en este período y cinco venían del bienio anterior (ver Anexo III).

82. Para el segundo bienio 2004-2005 se incrementa el número de programas y proyectos en Honduras, dado que cuenta con 15 en total, de los cuales seis son nuevos. La suma total de la inversión sobrepasa los 3 millones de dólares, con 2,281 mil dólares

invertidos en el Objetivo 1 (76%, en 10 programas y proyectos), 335 mil dólares en el Objetivo 2 (11%, en 3), 364 mil dólares en el Objetivo 3 (12%, con la segunda fase del proyecto de seguridad social) y 8 mil dólares en el Objetivo 4, con el proyecto de Relaciones Laborales¹⁸. En este bienio la inversión en el Objetivo 2 de generación de empleo e ingresos se amplía ligeramente, con la continuidad del PRES II y la aparición del proyecto para pueblos indígenas y del PREJAL.

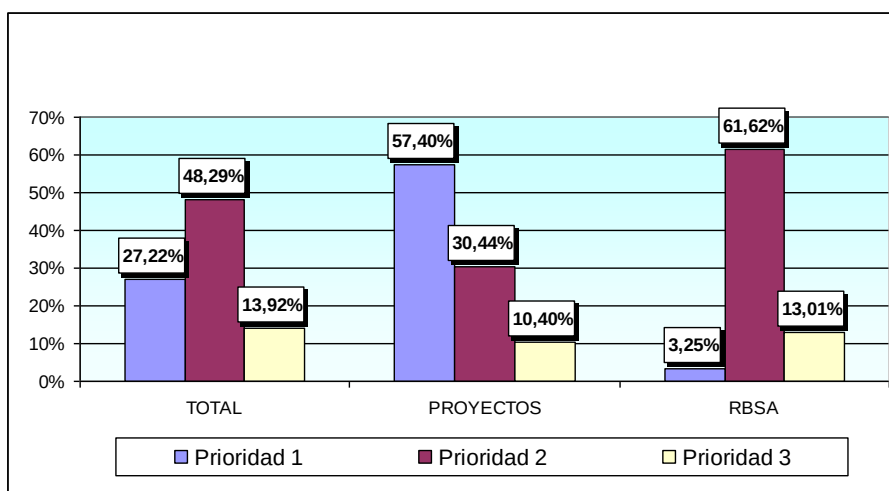
83. Durante el bienio 2006-2007, inmediato antecesor del PNTD, existen un total de 16 programas y proyectos en Honduras, algunos terminando su curso de vida, otros renovados (por ejemplo, IPEC fase III) y seis nuevos. La inversión total del período baja con respecto al bienio anterior, para situarse de nuevo un poco por encima de 1,5 millones de dólares. Estos recursos son distribuidos en forma similar a los períodos anteriores, pero con dos cambios importantes: primero, un descenso en los recursos destinados al Objetivo 2, debido a la terminación en este período del PRES II y del proyecto para pueblos indígenas; segundo, un incremento en los recursos destinados para el Objetivo 4, que logra una inversión de 335 mil dólares, gracias a la aparición de cuatro nuevos proyectos que van a ocupar posteriormente un espacio importante en el PNTD; estos son: Programa integral de capacitación en normas de trabajo y su aplicación; Fortalecimiento de la Justicia Laboral en América Central y República Dominicana – JULAC; Verificación del cumplimiento de los acuerdos del Libro Blanco y Benchmarking –VERIF; y Fortalecimiento de los sistemas de servicio civil en los Ministerios de Trabajo de Honduras, El Salvador y Guatemala.
84. Para el bienio de ejecución del PNTD, 2008-2009, la distribución de los recursos entre los programas y proyectos por objetivos estratégicos va a cambiar significativamente: pierden preponderancia los recursos correspondientes al Objetivo 1 (4 programas y proyectos) y lidera la ejecución de recursos el Objetivo 4 (3 proyectos). El total de recursos sobrepasa apenas el millón de dólares, de los cuales alrededor del 46% se ejecutan en el Objetivo 1 y 51% en el Objetivo 4. El Objetivo estratégico 2 de la OIT queda sólo con el PREJAL, pero entran a este los tres Programas Conjuntos con el SNU los cuales no se han tenido en cuenta en este monto de inversión total, dado que su ejecución presupuestaria se inicia propiamente en el 2009. De los cuatro proyectos del Objetivo 4 del bienio anterior, el único que no pasa al actual bienio es el Programa integral de capacitación en normas de trabajo y su aplicación, los demás se van a integrar activamente al PNTD.
85. Además de los recursos provenientes de los anteriores programas y proyectos, el PNTD se va a financiar con otras dos fuentes de recursos internos de la OIT: los recursos del RBTC y del RBSA. Así, de acuerdo con el Plan de Implementación 2008-2009 del PNTD que alcanza la suma de 1,041 mil dólares, los programas y proyectos financian el 43%, mientras los recursos del RBSA el 44% y los recursos regulares del RBTC sólo financian el 12.3% del PNTD. Teniendo en cuenta que los recursos previstos para ejecución por parte sólo de los programas y proyectos en este período es

¹⁸ Para los proyectos de Prevención y eliminación de la explotación sexual comercial infantil del Objetivo 1, y el PREJAL del Objetivo 2, no se pudo disponer del monto de inversión para el período.

superior al millón de dólares, esto significa que ni toda la inversión de los proyectos participa dentro del PNTD, ni éste es sólo ejecutado con proyectos. Cerca de la mitad del presupuesto de los proyectos queda por fuera y cerca de la mitad de su financiación y acción son propias de la intervención por país, para lo cual se crearon precisamente los recursos del RBSA. Efectivamente, por ejemplo, de cerca de medio millón de dólares de los proyectos sobre prevención y eliminación del trabajo infantil, se contemplan en el PNTD sólo 137 mil dólares del programa IPEC para la realización de las diversas acciones contempladas bajo el efecto 2.4 de la prioridad 2 del PNTD

86. Como ya se ha mencionado anteriormente, el PNTD estableció las siguientes tres prioridades: 1) promover el cumplimiento efectivo y aplicación de las NIT; 2) fortalecer al gobierno y a las organizaciones de empleadores y trabajadores en el desarrollo de sus capacidades para la adopción y ejecución del PNGED; y, 3) fortalecer la incidencia del CES y de las OE y OT, en la formulación y ejecución de políticas de desarrollo socio-laboral. En términos generales estas prioridades se corresponden con los objetivos estratégicos 1, 2 y 4 de los bienes descritos, teniendo en cuenta que la prioridad 2 se centra básicamente en fortalecimiento institucional como mecanismo intermedio para alcanzar el Objetivo estratégico 2 a través del PNGED.

Gráfico 3: Distribución según prioridad de recursos PNTD 2008-2009



Fuente: Información presupuestaria proveniente de la Oficina de la OIT en San José.

87. La distribución de recursos del PNTD por fuentes y prioridades muestra que, los recursos de los proyectos están destinados en su gran mayoría a la prioridad u objetivo estratégico 1, mientras los recursos del RBSA a la prioridad u objetivo estratégico 2 (véase gráfica siguiente). Efectivamente, mientras el 57,4% de los recursos de proyectos que participan en el PNTD se destinan a la prioridad 1, cumplimiento efectivo y aplicación de las NIT, el 61,6% de los recursos del RBSA están destinados a la prioridad 2, fortalecimiento institucional para el PNGED. Dentro del RBSA se incluyen además un monto adicional para financiar un apoyo técnico para el CES y misiones de los especialistas de la OSR.

4.2 El diagnóstico y la implementación del PNTD

88. El gran legado de programas y proyectos de la OIT en Honduras y un equipo de especialistas con alta experiencia en la región y en el país, le permitió a la OSR la formulación de un PNTD con grandes fortalezas. Su diagnóstico recoge en forma sintética las principales problemáticas que enfrenta el objetivo visión del trabajo decente en el país, los cuales en general se van a reflejar en las prioridades del Programa y en la programación de actividades de la OSR. Así, por ejemplo, el diagnóstico socio laboral identifica la situación de los jóvenes, el déficit estructural de calidad del empleo, los vínculos con la pobreza, la dimensión del trabajo infantil, la poca cobertura en seguridad social y la incidencia del VIH/SIDA, entre otros temas, los cuales se van a ver reflejados en las prioridades y acciones del PNTD.
89. Hay algunos temas centrales en los cuales el diagnóstico del PNTD enfrenta importantes limitaciones. Por ejemplo, en cuanto al cumplimiento efectivo y aplicación de los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo, se reconoce que hay “segmentos de empresas formales y ciertas actividades económicas, en los que resulta más difícil la presencia y/o efectividad de los servicios de inspección del trabajo” y que este tema “reviste especial importancia... por los compromisos asumidos por el país en esta materia en los Tratados de Libre Comercio”. Posteriormente el PNTD **supone** que la protección de los derechos laborales depende de “una administración del trabajo capaz de cumplir y de hacer cumplir la legislación laboral y, por otra parte, una justicia laboral igualmente capaz de garantizar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los derechos laborales”. Finalmente, y aquí se encuentra una limitación importante, se señala que “la STSS, las OE y las OT, así como los magistrados..., pueden fortalecer sustancialmente sus capacidades y **conocimientos** sobre la legislación laboral y sobre los alcances de las NIT, con lo que se lograría una **mejora significativa** en los sistemas de administración de justicia laboral y solución de conflictos” (subrayado de los autores).
90. Este tipo de diagnósticos y las respectivas acciones que de él se desprenden presentan importantes retos para la intervención de la OIT. En primer lugar, la referencia a la necesidad de cumplimiento de los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo en las empresas de las zonas libres o maquilas, constituye el elemento central del diagnóstico en el avance hacia el mejoramiento de la competitividad y de la calidad del empleo, como se señaló en el capítulo anterior. En segundo lugar, el supuesto que el cumplimiento normativo depende de la capacidad de control y administración de justicia por parte del Estado, es parcialmente acertado. Este depende de otros elementos institucionales que igualmente influyen como: el ambiente de permisividad en prácticas laborales violatorias de derechos, los vínculos sociales y el control político de los empresarios, su origen y el de sus capitales, la organización técnico laborales y las prácticas de administración del trabajo al interior de las empresas. En tercer lugar, que una mejora significativa en los sistemas de administración de justicia laboral y

solución de conflictos se logre a través de capacitación de funcionarios y jueces, como efectivamente queda consignado en las actividades, es un supuesto difícil de lograr.

91. Así un mal diagnóstico del problema o la desinformación de los equipos, hace que cualquier acción que se conduzca por parte de estos quede muy débilmente conectada con el problema, generando así una percepción de programas “enlatados”. Fue una expresión común a varios entrevistados, que no todo se puede solucionar con talleres de capacitación. Por ejemplo, en el caso de la inspección del trabajo la STSS ha valorado altamente el proyecto para su fortalecimiento a través del establecimiento de un sistema de servicio civil y competencias claras de los sistemas de inspección. Sin embargo, a pesar de los importantes esfuerzos del proyecto, este objetivo se ve obstaculizado por la operación práctica de instituciones formales e informales propias del país, algunas de las cuales se encuentran consignadas en el propio diagnóstico del proyecto, como son: la alta rotación del personal (estimada en cerca de la mitad en cada cambio de administración) no obstante que la gran mayoría de inspectores se encuentra dentro del régimen de servicio civil; la ausencia de adecuados sistemas de registro y documentación que permitan el seguimiento; la carencia de recursos para apelación a procesos administrativos y judiciales; el poco impacto en la práctica de la sanción cuando esta se hace efectiva¹⁹; y, las relaciones de poder entre los inspectores y las empresas. En forma estratégica, parecería que se busca fortalecer una función que es inoperante en la práctica.
92. En tal sentido, varios elementos se presentan aquí que bien pueden generalizarse para otros proyectos. En primer lugar, la observación a que no todo puede solucionarse con capacitación, hacen referencia a que no obstante su importancia éstas tienen un impacto mínimo frente a los problemas. En tal sentido, especialmente los funcionarios de la STSS observaban la necesidad de que la asistencia técnica de la OIT fuera más integral en el apoyo y resolución de otros aspectos. Este es el caso, por ejemplo, de algunas de las dificultades que enfrentan los inspectores como el caso de recursos logísticos, transporte, etc., que beneficie su independencia. Por este motivo valoraban el proyecto Cumple y Gana de USDOL, el cual ha facilitado elementos como una unidad móvil de servicios laborales, computadores para la sistematización de ciertos procesos, etc. El llamado aquí no es a llenar los vacíos en los gastos corrientes del sector público, sino a buscar un diseño e implementación más integral de los proyectos, a desarrollar prácticas demostrativas que permitan percibir resultados y demostrar el cambio, y a pasar de la capacitación a la capacidad institucional.
93. En segundo lugar, lo anterior plantea un gran reto en términos de sostenibilidad de las acciones. Si las acciones afectan el problema muy marginalmente es lógico que se produzca la percepción de que la asistencia técnica se vuelva cíclica con similares diagnósticos o, en forma más radical, como proyectos “enlatados”, como se planteó en el anterior capítulo. En la medida en que los diagnósticos, los supuestos y las acciones no presentan una clara correspondencia, y en la medida en que la consulta a los

¹⁹ Con respecto a este aspecto de la sanción el proyecto realizó importantes consultas para buscar cambios en esta institución formal normativa, lo cual implicaba una reforma al Código Laboral.

constituyentes nacionales es limitada, bien por los plazos de aprobación de los proyectos o bien porque su diseño regional es poco flexible, estas percepciones se explican. En consecuencia, la posibilidad de generar un cambio institucional sostenible que transforme los problemas es muy limitada.

94. En tercer lugar, esto nos plantea un elemento central de evaluación en términos de efectividad, que será observado en mayor detalle en el siguiente capítulo. Las actividades del PNTD y de los proyectos pueden evaluarse en términos de su realización o productos (número de capacitados, alto nivel de sensibilización, etc.), pero no en términos de resultados o impacto en el logro de sus objetivos finales. Por ejemplo, en el caso del proyecto de inspección laboral parte del problema es que no se cuenta con registros y estadísticas sobre el nivel de incumplimiento en el país, por lo cual no se cuenta con una línea de base y por lo tanto no se puede llevar a cabo un debido monitoreo y evaluación.
95. En cuarto lugar, el PNTD tiene un fuerte énfasis en el fortalecimiento institucional, prácticamente todas sus acciones en las tres prioridades van dirigidas a dicho propósito. La intervención del PNTD se realiza ante todo para fortalecer la capacidad de los actores en sus organizaciones, especialmente para la concertación, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas hacia el trabajo decente. Esto es fortalecimiento institucional, entendida las instituciones como las formas de relacionamiento de dichos actores en las y entre las organizaciones, que están determinadas por valores, normas (formales e informales) y roles²⁰. No obstante centrar su trabajo en lo institucional, el diseño del PNTD adoleció de un adecuado diagnóstico institucional en el análisis de los distintos problemas.
96. Este déficit en el análisis institucional está relacionado con la preponderancia de los estudios sobre los mercados laborales y la poca tradición del institucionalismo en los estudios sobre desarrollo, esto es, de la forma como la cultura –valores, normas formales e informales, prácticas consuetudinarias, etc.- determina los comportamientos y prácticas colectivas. No obstante, algunos de los proyectos del PNTD contienen importantes elementos de diagnóstico institucional que requieren un mayor desarrollo (como por ejemplo en el caso del proyecto de inspección laboral) e incorporación en el tipo de intervenciones, que apunten al cambio en la cultura política y en la interacción entre los agentes. El análisis institucional para el cambio cultural es preponderante, por ejemplo, en los proyectos sobre VIH/SIDA, género y trabajo infantil, y resulta central, en las relaciones de trabajo y la organización industrial, base del respecto a los derechos laborales, entre otros.

²⁰ En la tradición sociológica, las instituciones se ubican así en el campo de la cultura y se diferencian de las organizaciones, como de las normas y los valores. Para el caso véase, Portes, Alejandro (2006), "Institutions and Development: A Conceptual Re-Analysis". *Population and Development Review*, Vol.: 32 No. 2, pp. 233-262.

4.3 Los proyectos, medios para el logro de los resultados del PNTD y el seguimiento

97. Como fue señalado en el primer capítulo, el PNTD articuló adecuadamente en cada una de sus prioridades los respectivos efectos, productos e indicadores. A partir de dicho diseño se elaboró un Plan de Implementación por actividades 2008-2009, como mecanismo de programación presupuestal. Sin embargo, no se creó un instrumento de seguimiento y evaluación con indicadores de avance en productos y resultados, como tampoco se contó con una instancia tripartita que se apropiara en forma específica del seguimiento al Programa. En estas condiciones resulta difícil realizar un balance detallado del nivel de implementación del PNTD en Honduras. No obstante, en esta sección se presentaran algunos elementos relevantes de implementación en los proyectos y en las actividades del PNTD, a partir de cada una de sus prioridades.
98. El gran obstáculo para la implementación del PNTD ha sido el contexto político del país. Este se ha manifestado especialmente en la dinámica de diálogo social y en la ejecución del PNGED, lo cual a su vez ha incidido en la implementación de las tres prioridades del Programa.

Prioridad 1: Promover el cumplimiento efectivo y aplicación de las NITs y la ratificación de relevancia nacional acordados tripartitamente, en especial el Convenio No. 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo).

99. La primera prioridad y su primer efecto directo, adecuación de la legislación laboral nacional a los Principios y Normas Internacionales del Trabajo, se vieron imposibilitadas en el primer bienio de ejecución del Programa debido a las tradicionales posiciones divergentes de trabajadores y empresarios, que en esta coyuntura se estancaron y llevaron al rompimiento del diálogo. Después del entusiasmo con la formulación del PNGED y el PNTD en el 2006 y 2007 respectivamente, en el 2008 el CES realiza su primera reunión en el mes de marzo con una amplia representación de las partes, en la cual la STSS asume la presidencia y la OIT presenta su propuesta de Diálogo Social. Posteriormente, se realiza una segunda reunión en junio donde se avanza en la agenda y una tercera en septiembre, en la cual se presentaba una propuesta de adecuación de la legislación laboral a las NIT por parte de OIT. En la agenda de dicha reunión, que circula con anticipación, se incluyó la presentación de la propuesta de reforma del código del trabajo por parte del COHEP, lo cual llevó a la no asistencia de los representantes de los trabajadores, dejando sin efecto la reunión ya que no se encontraban todas las partes. El CES no se vuelve a reunir hasta marzo de 2009.

100. En síntesis, los empresarios se muestran a favor de una reforma del Código del Trabajo principalmente con respecto a la flexibilización laboral y el reconocimiento de organizaciones de trabajadores distintas a las sindicales. Los trabajadores sólo aceptan la actualización de la normatividad a las NIT, pero observan que una reforma abre las posibilidades en el Legislativo para pérdida de derechos laborales y para minar más la libertad sindical. Por su parte, la STSS considera importante incluir una reforma para hacer frente a la tercerización de los servicios, a fin de crear un control de las agencias de intermediación²¹. Entre otros factores, la falta de un trabajo previo en una comisión técnica tripartita que permitiera avanzar hacia acuerdos mínimos en la materia, teniendo en cuenta el largo proceso de no acuerdos en el tema, llevó a la interrupción del diálogo.
101. Por su parte, después del rompimiento de las conversaciones en la Comisión Tripartita del salario mínimo, en diciembre de 2008 el Gobierno Nacional decidió fijar el salario mínimo legal muy por encima de la inflación e igual al dado en el sector público, con el objetivo de acercar el monto a la cobertura de la canasta familiar. Esto provocó la reacción de los empresarios e hizo más difícil durante el 2009 los procesos de concertación y diálogo social, que igualmente fue sentido por la representación de las Naciones Unidas. El COHEP señala la ausencia de la OIT en estos procesos. Estos hechos junto con los retos planteados en los procesos de concertación llaman la atención sobre el papel del PNTD o los mecanismos de asistencia técnica más apropiados para mantener un acercamiento con los constituyentes y prevenir o anticipar estos procesos de políticas públicas. Dado que este tema seguirá siendo prioridad en el futuro, al igual que el de la reforma al Código del Trabajo, la OIT requerirá de diagnósticos institucionales que recojan estas y otras experiencias, para reposicionarlas de nuevo en la agenda de asistencia técnica.

Prioridad 2: Fortalecer al gobierno y a las organizaciones de empleadores y trabajadores en el desarrollo de sus capacidades para la adopción y ejecución del PNGED

102. Esta prioridad es la más amplia en el PNTD con cinco efectos directos claramente definidos que se corresponde con las acciones que, en forma previa al PNTD, se desarrollaban en los Objetivos Estratégicos 2 y 3. No obstante, frente a los proyectos normalmente agrupados en el Objetivo 2, que tenían un perfil más dirigido a acciones puntuales y replicables de desarrollo empresarial y generación de empleo e ingresos, las acciones en esta prioridad del PNTD tienen un énfasis hacia el fortalecimiento institucional para dichos propósitos. Esto constituyó un avance en el diseño de la intervención de la OIT, en el paso de proyectos a intervención por país, pero también ha evidenciado unos vacíos en dicha transición que se hace necesario identificar, para consolidar la estrategia de los Programas de Trabajo Decente hacia el futuro.

²¹ La Secretaría de Estado en el área de Trabajo y Seguridad Social señala el caso de los cultivos de caña de azúcar, donde el uso de estas agencias es amplio y no hay control sobre ellas.

103. Como se argumentó en el capítulo anterior, los constituyentes no constataban avances en la implementación del PNTD. En parte esto se debía a la relación entre el PNTD y el PNGED, dado que un elemento central del Plan de Generación del Empleo Digno ha sido la puesta en marcha de un plan piloto. La OIT avanzó en la asistencia para la formulación del Plan de Acción Piloto en Choluteca, pero a la fecha este no se ha implementado, como tampoco la instalación de la mesa ciudadana territorial de empleo. Una de las explicaciones se encuentra en la falta de compromiso presupuestal especialmente de parte del Presupuesto General de la República 2009. Pero también se encuentra en el cambio de estrategia de la OIT, esto es, en la falta de diseño del mismo proceso de transición.
104. Ha sido recurrente en los procesos de asistencia técnica para el desarrollo, la limitación de recursos de las contrapartes locales, la debilidad presupuestal de los ministerios del trabajo y las vicisitudes de las apropiaciones y desembolsos presupuestales. Los antecedentes del PNTD en Honduras en cuanto a proyectos del Objetivo Estratégico 2, han consistido en generación de capacidad institucional sobre la base de acción directa en grupos de beneficiarios con recursos directos de cooperación. Este es el caso de proyectos como PRES I y II, Educación para el trabajo, empleo y derechos de los pueblos indígenas y el PREJAL. En el PNTD se prevé acciones de capacitación específica como mecanismo de fortalecimiento institucional para la ejecución del PNGED, pero no recursos para facilitar o acompañar la acción directa o, en este caso, la puesta en marcha del Plan Piloto. En tal sentido, se pasó de los proyectos al Plan de país, sin mediar realmente un proceso de transición. Esto puede significar una pérdida del legado de los proyectos, como también un sesgo en el diseño al no tener en cuenta el contexto institucional, como en el caso de las limitaciones presupuestales.
105. La pérdida de legado en los proyectos de desarrollo empresarial y generación de empleo e ingresos parece ser un riesgo en el PNTD toda vez que el Plan Piloto no tuvo el desarrollo previsto. Los empresarios expresaban la ausencia de la OIT en el tema de empleo. Ciertamente en el pasado inmediato la OIT ha contribuido a crear cierta capacidad institucional como la Promotora de la Micro y Pequeña Empresa – PROMIPE, grupos de capacitadores en las metodologías de formación empresarial, etc., que sin recursos de cooperación se arriesgan a quedar desactivados frente al contexto institucional local. Igualmente las capacitaciones impartidas nacionalmente a facilitadores, como a nivel internacional en el Centro de Turín en micro finanzas, desarrollo local, etc., pierden espacios de réplica ante la parálisis de las acciones directas con beneficiarios. El proceso de transición hacia la intervención de país con el PNTD no debe descuidar la sostenibilidad de los proyectos que le anteceden no garantizada por ellos mismos.
106. A este respecto, un nuevo panorama se abre con la ejecución en el 2009 de los Programas Conjuntos con el SNU. Estos programas presentan en alguna medida, la característica de los proyectos antecedentes del Objetivo Estratégico 2. No obstante, por su reciente formulación, no se encuentran integrados en la estrategia del PNTD. De acuerdo con lo formulado en el capítulo anterior frente a la integración de la OIT y

su legado histórico como agencia del SNU en el MANUD, la participación de la OIT en las tres ventanas en que los programas conjuntos actúan, constituye una gran oportunidad para el replanteamiento del PNTD. En concepto de este ejercicio de evaluación, la participación de la OIT en las tres ventanas no constituyen una dispersión en campos no propios de la agencia, sino por el contrario el reconocimiento de su misión en los diversos sectores del desarrollo, sean estos de agua y saneamiento o de cultura. El replanteamiento del PNTD no sólo debe armonizar su participación en el MANUD, sino también el fortalecimiento institucional en la Prioridad 2, con el legado de las acciones directas del Objetivo Estratégico 2 y la experiencia que se construye con los programas conjuntos.

107. Dentro de la prioridad 2, se encuentra también la modernización y transformación del sistema de Formación Profesional. Este campo de la asistencia técnica tuvo una especial consideración por parte del equipo evaluador a partir de cuatro entrevistas con distintos funcionarios del INFOP y las directivas del sindicato. Desde el punto de vista de la implementación, la asistencia técnica de la OSR al INFOP ha mantenido una adecuada estrategia y desempeño. En la Misión Conjunta de marzo de 2008 se estructuró una agenda de actividades que atendían claramente consensos y prioridades frente a las necesidades de formación profesional en el país. No obstante, el contexto institucional de la entidad ha dificultado seriamente la obtención de productos y resultados en el objetivo de modernización y transformación del sistema de formación profesional.
108. La alta rotación en la Dirección Ejecutiva del INFOP ha generado inestabilidad en la gestión general de la entidad. En los últimos tres años ha habido cinco personas diferentes en la dirección, en su mayoría sin antecedentes en el sector, lo cual ha generado atraso en procesos de toma de decisiones y gestión de los proyectos. La politización de la entidad ha afectado el liderazgo y la estabilidad requerida para sacar adelante los distintos proyectos. Esto repercute a su vez en la dinámica del Consejo Directivo del INFOP, el cual, ante la inestabilidad y falta de avances en los consensos logrados para la modernización, negocian intereses específicos de cada sector y sus respectivas cuotas presupuestales.
109. Esta evaluación considera que los lineamientos logrados por la OSR han apuntado en la dirección correcta: avanzar hacia la creación de un Sistema Nacional de Formación Profesional y convertir al INFOP en una entidad eficiente y rectora del Sistema, sobre la base de competencias laborales y de procesos de homologación y acreditación profesional. Esta estrategia seguirá siendo importante en el futuro, dado que acerca el INFOP al sector privado y presenta un argumento fuerte para su defensa frente a alternativas privadas de rectoría del Sistema, dado que no sólo se constituye como instrumento de productividad y competitividad nacional, sino de política social.
110. La asistencia técnica brindada por la OIT al INFOP, ha establecido desde 2007 una plataforma de consultorías para el proceso de cambio institucional. La modernización

administrativa, el fortalecimiento financiero²², el mejoramiento en infraestructura y tecnología²³ y el desarrollo del Sistema de Formación Profesional sobre la base técnica de competencias laborales, se encuentran en la base de dicho cambio. No obstante, el cambio institucional implica ante todo un respeto a reglas del juego y un cambio en la dinámica interna de relación entre los actores. Así, por ejemplo, el desarrollo de los cursos de capacitación deben surgir de los procesos de programación y definición de prioridades con los gremios de producción y con las políticas sociales, más que de la atención a demandas específicas de uno u otro grupo. Por su parte, la reglamentación de la Ley de 1972 del INFOP debe hacer parte de dicho proceso, al igual que mecanismos de gestión transparente con, por ejemplo, la publicación en página Web de todo tipo de actividades y contratos.

111. El sindicato apoya en general las propuestas de modernización institucional, como el cambio en la composición entre personal administrativo y docente, pero no ve con claridad la implementación de esta medida, en la cual efectivamente no ha avanzado la administración. Por su parte, los compromisos adquiridos en el contrato colectivo deben ser debidamente presupuestados y monitoreados a fin de prevenir los sucesivos ceses de labores en la entidad que contribuyen a generar el ambiente de animadversión del sector empresarial y de la opinión pública.
112. Con respecto al objetivo de extensión de la cobertura y mejora de la seguridad social, correspondiente con los proyectos previos al PNTD del Objetivo Estratégico 3 de la OIT, la asistencia técnica de la OIT ha sido la mejor valorada por parte de los constituyentes. Especialmente se ha valorado el estudio actuarial realizado por la OIT como un producto central de referencia para las discusiones y decisiones de política sobre el tema de la prima de cotización máxima para la cobertura del seguro. Igualmente las propuestas de cobertura para trabajadores del sector informal. No obstante, los problemas en el campo de la seguridad social tanto en salud como en pensiones presentan un enorme reto en el largo plazo en Honduras. En el campo de higiene y seguridad, por ejemplo, hace más de dos años que no se realizan inspecciones a las empresas. La gestión general tanto en la STSS como en el IHSS en todos los aspectos de este campo demandan una amplia asistencia técnica en el futuro que, junto a la situación regional, exigen de la OSR la sustitución de los especialistas correspondientes en el área²⁴.

²² Uno de los temas importantes en la financiación del INFOP que expresa la inestabilidad jurídica y la actitud política del empresariado frente al INFOP, ha sido la circular de COHEP señalando el no pago de la cotización de los denominados meses 13 y 14, considerándolos bonificaciones y no salarios.

²³ Dentro del proyecto de canje de deuda por educación entre Honduras y España por más de 20 millones de dólares para la actualización y modernización del INFOP, la licitación de empresas españolas para el equipamiento de talleres está detenido debido a que la mayoría de las empresas fueron descalificadas lo que llevó a una impugnación en la Corte. Igualmente los proyectos de construcción de hoteles-escuelas se encuentran estancados debidos a las dificultades de los terrenos seleccionados.

²⁴ Aquí se habla en específico de los especialistas en Condiciones de Trabajo, Seguridad y Salud en el Trabajo y en Seguridad Social, quienes se desvincularon de la OSR y aun no han sido reemplazados.

113. Con respecto a la asistencia técnica en el campo del VIH/SIDA, la ORS ha tenido una mejor presencia en Honduras a partir del 2007, a través de la oficial de programa y el desarrollo de actividades con recursos del Presupuesto Regular Complementario, pero también gracias a una acción focalizada en tres países. La concentración de la intervención en la misión propia de la OIT, la no discriminación en el lugar del trabajo, ha permitido a la ORS brindar una asistencia técnica específica y complementaria en un contexto de amplia cooperación técnica internacional sobre el tema en el país. Si bien en Honduras se ha presentado un avance significativo en términos de movilización de sociedad civil y de política pública en general, en la misión específica de la OIT existen grandes limitaciones y retos para la implementación de la asistencia técnica, especialmente en el fortalecimiento institucional de sus constituyentes.
114. Con la STSS si bien se ha avanzado en un Plan de Trabajo para la sensibilización y capacitación de funcionarios en VIH/SIDA, no se cuenta aún con un trabajo integrado entre las distintas dependencias, ni con una instancia coordinadora de las distintas direcciones a su interior que permita además la sostenibilidad de las acciones de cooperación. La ausencia de una política institucional sobre VIH/SIDA en la STSS ha impedido la asignación de un presupuesto propio para la entidad, lo cual la hace depender más de los recursos de cooperación. Por su parte, los empresarios si bien han adelantado acciones de capacitación, no han avanzado en una política sobre el tema y, especialmente, en acciones en los lugares de trabajo. Con las Centrales de trabajadores se ha firmado un acuerdo que hace que Honduras se haya constituido en el país pionero en presentar una política sindical frente al VIH/SIDA. Esto ha llevado a un reconocimiento de las Centrales como organizaciones comprometidas con el tema, con su invitación a formar parte del Mecanismo Coordinador de País, organismo que coordina y asigna los recursos del Fondo Global de lucha contra el VIH/SIDA.
115. En relación a la cooperación para la eliminación del trabajo infantil y de una de sus peores formas, la eliminación de la explotación sexual comercial, la OIT cuenta con un gran reconocimiento en el país y entre los constituyentes. Como se mencionó en anteriores apartes, los proyectos en esta área de intervención han sido los más significativos y han constituido cerca de la mitad de los proyectos de la OIT durante el período de evaluación. En tal sentido, la implementación de los programas han continuado sobre la base de los avances obtenidos en el pasado reciente en el área política, institucional y legislativa en materia de trabajo infantil. En Honduras, entre otros aspectos, se cuenta actualmente con la Comisión Nacional para la erradicación gradual y progresiva del TI creada en 1998, y cuenta con una representación de gobierno, OE y OT y ONGs; un Consejo Técnico donde adicionalmente participan los organismos internacionales como observadores; una Unidad Ejecutora en el despacho de la Ministra; y, el II Plan Nacional de Erradicación de Trabajo Infantil 2008-2012. También se cuenta con un espacio de coordinación interinstitucional para abordar la problemática de la explotación sexual comercial (ESC) de menores de 18 años: la comisión Interinstitucional contra la ESC y trata de niños, niñas y adolescentes que fue constituida en el 2003.

116. Este segundo Plan, a diferencia del primero, ha incorporado actividades y presupuesto por entidad participante y establece un seguimiento tripartito, lo cual ha significado avanzar hacia una política de Estado, entendida esta como la búsqueda de institucionalizar con normatividad y presupuestos las acciones del Plan. La asistencia técnica de la OIT a través del IPEC ha logrado generar compromisos entre las autoridades e impulsar las adecuaciones normativas e institucionales, y facilitar avances específicos de concertación, como en el caso de la determinación del Listado de Trabajos Peligrosos. No obstante, el Plan ha sido muy poco ejecutado debido a la dificultad en el fortalecimiento de las capacidades para su aplicación efectiva. Los cuellos de botella para la ejecución se encuentran en: la capacidad técnica de las entidades que, aunque se ha avanzado, aún es muy débil; la aplicación efectiva de la normatividad debido a la capacidad de la inspección para regular y sancionar; y la asignación presupuestal de fondos públicos para financiar las actividades directas de trabajo con las familias.
117. Aunque la asistencia técnica presenta una adecuada ejecución con productos visibles y centrales, esta no necesariamente se expresa en una positiva implementación del Plan debido a limitaciones históricas del contexto nacional, como el nivel de calificación del recurso humano, disponibilidad de recursos públicos, entre otros, que genera una mayor dependencia de la cooperación. Pero también se debe al proceso de maduración y transición de la asistencia técnica que requiere de mecanismos para lograr la acción efectiva del Estado. Mientras los programas de explotación sexual infantil contó con mayores recursos para el componente de atención, los programas de trabajo infantil le han apuntado más al fortalecimiento institucional. Esto hizo que en el primer caso exista una mejor capacidad institucional en la sociedad civil en cuanto a modelos de atención para que se constituyan en referentes demostrativos para el Estado, en este caso el IHNFA, cuyo modelo de atención presenta problemas de calidad. En el segundo caso, hay menor involucramiento por parte de la sociedad civil y el Estado en procesos de atención directa, no obstante el avance institucional a nivel del Estado Central. Pero los recursos para la acción directa de la asistencia técnica deben provenir especialmente del Estado en el nivel local, y es ahí donde los esfuerzos han sido escasos²⁵. La perspectiva local parece ser un eslabón perdido en la estrategia de la asistencia técnica en este y en todos los demás temas del PNTD.
118. Finalmente, debe mencionarse que el proceso de montaje del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil con la STSS y con la asistencia técnica del IPEC, es considerado en su diseño y experiencia metodológica, para ser aplicado en otras áreas de la STSS.

²⁵ La excepción ha sido justamente el IPEC que ha trabajado en Tegucigalpa con la Unidad de Atención Social y en capacitaciones a las alcaldías. Igualmente busca que se incorpore el trabajo infantil en la Ley de Transferencias.

Prioridad 3: Fortalecer la incidencia del CES y de las OE y OT, en la formulación y ejecución de políticas de desarrollo sociolaboral

119. La administración (2006-2010), interrumpida en junio 2009, estableció a inicios de su periodo de gobierno mecanismos administrativos para implementar una agenda de desarrollo nacional, en la cual privilegió el empleo como eje central. Específicamente, con el fin de enfrentar los desafíos en el área, después de un amplio proceso de consulta tripartita la STSS, con apoyo de la OIT, lanzó en el 2006 el Plan Nacional para la Generación de Empleo Digno (PNGED), a través de un enfoque integrado de políticas económicas y sociales, en seis ejes estratégicos y quince áreas de acción.
120. La estrategia del PNGED refleja los acuerdos de un dinámico proceso de diálogo social. El PNGED se socializó y concertó en el seno del Gabinete Social y del Consejo Económico y Social (CES). El CES se estableció como foro o instancia de diálogo y concertación nacional tripartita para promover alianzas estratégicas con la Secretaría de Industria y Comercio y la integración interinstitucional de la mesa sectorial de Empleo, Desarrollo Empresarial y Mypimes.
121. El CES, como principal instancia de concertación tripartita en el país, ha sido el espacio en el cual la OIT ha presentado algunas de sus iniciativas y acciones contempladas en el PNTD aunque no ha representado una instancia de seguimiento y evaluación del Programa ya que no cuenta con el apoyo técnico que le permita abarcar aspectos de implementación del programa. La comisión técnica en el seno del CES operó recientemente en la agenda mínima. Desde el punto de vista de los constituyentes que participan en el CES, la ausencia de acuerdos y seguimiento a decisiones conlleva al poco avance de los programas y a no constatar resultados. En lo que relacionado al seguimiento de la implementación del PNTD y en la intervención de la OIT, parecería que la predominancia de proyectos regionales con asignaciones relativamente pequeñas para actividades en Honduras, es una fuente de la falta de interés y apoyo político a las prioridades del PNTD.
122. Después del entusiasmo con la formulación del PNGED y el PNTD en el 2006 y 2007 respectivamente, en el 2008 el CES realiza su primera reunión en el mes de marzo con una amplia representación de las partes, en la cual la STSS asume la presidencia y la OIT presenta su propuesta de Diálogo Social. Posteriormente, se realiza una segunda reunión en junio donde se avanza en la agenda y una tercera en septiembre, en la cual se presentaba una propuesta de adecuación de la legislación laboral a las NIT por parte de la OIT.
123. Durante el primer bienio de esta evaluación se desarrolló en la subregión el proyecto sobre tripartismo y diálogo social PRODIAC²⁶. Cuando este proyecto inició, el

²⁶ Hagen, Anna and Marleen Rueda Catry (2003), Tripartism and Social Dialogue in Central America- PRODIAC, RLA/98/M02/NOR. Report from the final evaluation. OSR-OIT, San José.

gobierno de Honduras ya había tomado la iniciativa de crear el CES, por lo cual PRODIAC durante el primer año brindó asistencia técnica para su marco legal y el procedimiento interno de funcionamiento. El CES fue formalizado vía decreto en noviembre de 2001. El proyecto también capacitó a representantes tripartitos en negociación colectiva e impulsó la ratificación del Convenio 144 de la OIT. El CES estableció una agenda para la asistencia técnica que se moviera de la asistencia legal de creación hacia la formulación de propuestas para abordar los temas que surgieran del diálogo y que permitieran crear resultados y ser sostenible. La habilidad en crear resultados de propuestas conjuntas y el soporte institucional y presupuestal para hacerlo, se vislumbró como el factor crítico para el futuro del CES, lo que efectivamente se va a reflejar en los años siguientes en el desarrollo del PNTD.

4.4. La evaluabilidad de los proyectos y del PNTD

124. Con el propósito de poder demostrar claramente los resultados alcanzados por sus programas de apoyo a los países miembros, la OIT ha avanzado, se ha comprometido a la implantación de la gestión basada en los resultados. El ejercicio de evaluabilidad realizado en el marco de esta evaluación tuvo el propósito de evidenciar en qué medida el diseño del PNTD y algunos de sus proyectos permite un monitoreo y evaluación efectiva de los logros alcanzados. La herramienta de evaluabilidad utilizada para el ejercicio fue desarrollada por EVAL en 2007 y su metodología ha sido calibrada progresivamente. Este instrumento permite constatar y calificar los indicadores seleccionados para proyectos y programas de trabajo decente con base en 6 dimensiones: (i) claridad de objetivos, (ii) relevancia de indicadores y metas, (iii) la existencia de líneas de base, (iv) el establecimiento puntos de referencia que permitan observar el avance, (v) y la existencia de supuestos y riesgos que sirvan como base en la gestión de la implementación, y, (vi) planes y sistemas para el seguimiento y evaluación que faciliten la gestión por resultados.

125. El ejercicio se realizó con base al PNTD y una muestra de 9 proyectos de cooperación técnica comprendidos en el periodo.

Cuadro 1: Proyectos seleccionados para el ejercicio de evaluabilidad:

Programa Nacional de Trabajo Decente	2008- 2011
Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil en América Latina- fase II	2002-2007
Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Basureros de El Salvador, Honduras y de Guatemala	2002-2006
Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil en las Plantaciones de Melón en Honduras	2002-2004
Eliminación del trabajo infantil en la industria del café	1999-2004

Contribución a la Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de niños y niñas en América Central, Panamá y República Dominicana (addendum)	2005-2009
Extensión de la cobertura social a los excluidos y los pobres en Honduras- fase II	2004-2006
Fortalecimiento de la Justicia Laboral en América Central y República Dominicana	2006-2009
Verificación del cumplimiento de los acuerdos del Libro Blanco y Benchmarking	2006-2011

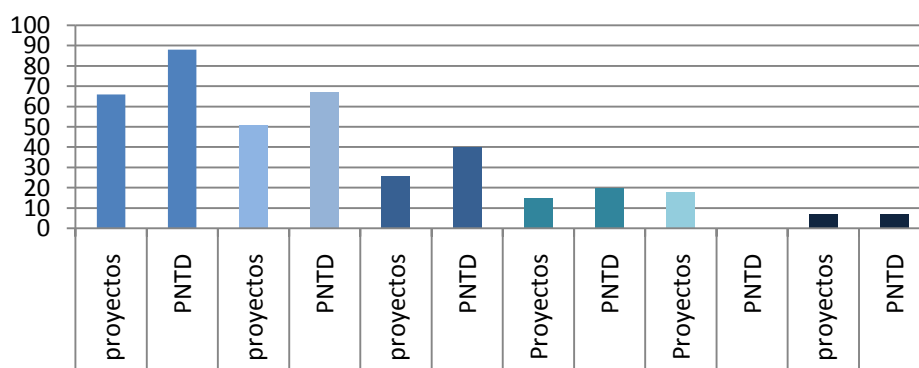
126. El ejercicio reveló un bajo nivel de evaluabilidad particularmente en las dimensiones referentes a las líneas de base, los puntos de referencia, los riesgos y supuestos así como el monitoreo y la evaluación indicando con esto un importante déficit en el diseño de las intervenciones.
127. En forma general, el PNTD y los proyectos cuentan con objetivos claros. Analizando cada uno de los criterios que establece la herramienta de evaluabilidad para valorar la primera dimensión, se encuentra que las principales dificultades observadas a este nivel residen en el hecho que los proyectos de cooperación técnica implementados por la OIT entre 2002 y 2008, a pesar de inscribirse dentro del marco estratégico del PNTD y contribuir de forma directa a uno o varios de los 4 objetivos estratégicos del sistema de programación y presupuesto de la OIT y demostrar coherencia con los objetivos de las estrategias de desarrollo nacional, raramente hacen referencia de forma explícita en sus documentos de proyecto a marcos estratégicos y objetivos más amplios (excluyendo al proyecto orientado a extender la seguridad social). Esto contribuye a visibilizar a estos proyectos como intervenciones aisladas. De ahí la necesidad de lograr una mejor articulación de las intervenciones y establecer claramente complementariedades con los esfuerzos orientados a reducir la pobreza.
128. Por otro lado, en la mayoría de los casos, si bien las estrategias promueven la coordinación de acciones con otros organismos e instituciones, pocas veces se ha identificado, en la fase de planificación del proyecto, los organismos que tienen acciones/proyectos en la misma área y ámbito de intervención. Finalmente, a la lectura de los documentos de proyecto, el nivel de participación de los constituyentes en el diseño conceptual de los proyectos no es siempre evidente. Sólo en uno de los casos, el documento de proyecto señala que los objetivos responden a las necesidades de los constituyentes y los involucra prácticamente en todas las fases del proyecto. De ahí que la relevancia de estos proyectos con las prioridades de los mandantes nacionales no es siempre fácil de valorar.
129. En cuanto al diseño conceptual de la mayoría de los proyectos, este último es considerado apropiado por lo que se basa en una identificación clara del problema a

resolver y del contexto. No obstante, a pesar de haber utilizado el enfoque de marco lógico se encuentran importantes carencias a este nivel: (i) la lógica vertical de algunos proyectos presenta incoherencias. En efecto, se ha observado que el vínculo causal entre los diferentes niveles de resultados no existe o no es comprensible a la lectura del documento (ii) la selección y formulación de muchos indicadores no fue apropiada para apreciar la consecución de los objetivos, (iii) Del total de la muestra analizada, solamente tres proyectos han identificado supuestos de forma específica para cada nivel de resultado y desarrollado una matriz de mitigación de riesgos con lo cual no se puede apreciar adecuadamente la viabilidad de la mayoría de los proyectos en el contexto externo.

130. Consecuentemente, el PNTD y los proyectos seleccionados como muestra, no cuentan con los elementos necesarios para desarrollar un plan de monitoreo completo que posibilite medir adecuadamente el nivel de cumplimiento de los objetivos. Si bien los documentos de proyecto establecen la periodicidad del monitoreo así como el tipo de evaluación a desarrollar, muy pocos proyectos cuentan con planes y/o sistemas de monitoreo necesarios para asegurar un seguimiento de la implementación y análisis de la información de forma sistemática. La principal dificultad encontrada reside en el hecho de que muchos de los indicadores de logro seleccionados no cuentan con los elementos necesarios para dar seguimiento o medir los avances esperados para el logro de objetivos inmediatos. De esta forma, los planes de seguimiento elaborados a nivel sub-regional o nacional se limitan al seguimiento de la implementación financiera del proyecto.

Resultados de la aplicación de la herramienta de evaluabilidad en porcentaje según dimensiones por proyectos y programa

Gráfico 4: Calificaciones de evaluabilidad



Fuente: Analysis de evaluabilidad

5 Resultados obtenidos

131. Este capítulo analiza los resultados obtenidos por la intervención de la OIT en Honduras durante el período de evaluación. Para iniciar es necesario aclarar dos aspectos importantes. Primero, en este capítulo la atención se centra en los resultados (outcomes) en lugar de en los productos (outputs). Al centrarse en los resultados, se reconoce que un enfoque en los resultados no era parte central en el diseño de los anteriores documentos del programa nacional. Mientras esta evaluación examina el marco de resultados y los resultados alcanzados, la limitación de algunos proyectos previos al PNTD en no especificar un marco de resultados en su diseño, no debe ser visto como una crítica a dichos proyectos o a las autoridades del país ya que estas expectativas sólo se han introducido en forma relativamente reciente.
132. Segundo, en todo proceso de evaluación de resultados constituye un elemento central el poder discernir entre qué se debe a la intervención propia del agente de desarrollo y qué a otros procesos o causas. Entre los muchos factores posibles, aquí se agrupan estas fuentes en tres: el desempeño propio de la asistencia de la OIT objeto de valoración, el desempeño del contexto nacional y de las organizaciones locales, especialmente los constituyentes, y los acontecimientos externos que escapan al control de cada uno de ellos. En alguna medida estos elementos se han identificado en el análisis de los capítulos precedentes, pero aquí se tratará de avanzar un poco más. Otra manera de aislar los efectos de la intervención es a través de preguntarse qué hubiera sucedido si la asistencia técnica de la OIT no se hubiera presentado, esto es, generando escenarios contra fácticos. Dado que el análisis es eminentemente cualitativo, se buscará argumentar en cualquiera de los casos.
133. En este capítulo los resultados se examinarán en el siguiente orden: los resultados de los proyectos, resultados del programa y el impacto. El examen de resultados de los proyectos no constituirá un barrido general de los 29 proyectos desarrollados durante el período, sino que se concentrará a manera de muestra en aquellos proyectos que durante el período cuentan con un informe de evaluación intermedio o final. Adicionalmente se retomaran de estos informes los resultados más significativos desde el punto de vista de la sostenibilidad y de su influencia o importancia en su relación con el PNTD. Por su parte, los resultados del programa se mirarán a partir de su articulación en las tres prioridades definidas en el PNTD.

5.1 Resultados de los proyectos

134. Como se ya se ha señalado, la mayor proporción de proyectos que han precedido el PNTD han sido los relacionados con la erradicación del trabajo infantil. Estos proyectos del IPEC tradicionalmente han estado clasificados en el Objetivo Estratégico 1, pero en el PNTD se encuentra en la segunda prioridad. Ello se debe a que las acciones incluidas en el PNTD son aquellas relacionadas con el fortalecimiento a los constituyentes en el desarrollo de sus capacidades para la

ejecución del PNGED. Esto significa que no todas las acciones de los programas de trabajo infantil se encuentran en el PNTD. Como se analizó en el anterior capítulo, la poca ejecución del II Plan Nacional de Erradicación de Trabajo Infantil está relacionada en alguna medida, y desde lo que concierne a la OIT, con la ausencia de acciones directas en la asistencia técnica y el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la aplicación efectiva del Plan. La valoración de resultados de los proyectos en esta área deberán arrojar algunas luces sobre elementos presentes y ausentes en el PNTD.

135. Uno de los proyectos del IPEC llevados a cabo fue el proyecto subregional de Prevención y eliminación de las peores formas de trabajo infantil doméstico (TID), en dos fases entre 2001 y 2004²⁷. Los principales logros del proyecto fueron: un cuerpo de conocimientos sobre el fenómeno en la sub-región; el afloramiento social del problema que hasta esa fecha era objeto de elevada tolerancia social y aceptación cultural, al poner en evidencia la triple discriminación de clase, género y edad que enfrentan las trabajadoras en el TID por ser pobres, mujeres y niñas; la sensibilización y posicionamiento de los principales actores institucional en favor de la prevención y eliminación progresiva del TID; y, el involucramiento de distintas organizaciones y de redes institucionales de los países en el desarrollo de acciones contra el trabajo infantil doméstico (p. 35).
136. Las principales debilidades de este proyecto se relacionaron con: la limitada presencia en los medios de comunicación masiva; la ausencia de estrategias propias de fortalecimiento institucional que fueran más allá de la capacitación y atendieran las necesidades específicas de cada institución; la falta de integración entre los esfuerzos institucionales de nivel nacional y local; un nivel de incidencia insuficiente en los cuerpos legislativos de la mayoría de países; y, algunas limitaciones de gestión, entre ellas, el insuficiente desarrollo del sistema de seguimiento de actividades y monitoreo de beneficiarios (p. 60).
137. Luego de tres años y medio de implementación, las perspectivas de sostenibilidad de las acciones y resultados del proyecto fueron limitadas. Si bien se ha colocado en la agenda institucional pública y privada el tema de la prevención y eliminación del TID, se careció de estrategias claras para asegurar la continuidad de las acciones del proyecto y que sus resultados tengan efectos duraderos en ausencia de aportes externos (p. 54). No obstante la aprobación de un Plan Nacional para la Eliminación del Trabajo Infantil y de haber establecido instancias encargadas de velar por su cumplimiento, la inversión financiera directa de los diversos Estados de la región continúa siendo marginal cuando no nula. Así, este proyecto aunque muestra algunos productos, carece de resultados en términos de reducción del TID, como de productos centrales en términos de sostenibilidad. Esto se debe tanto a causas propias de la asistencia, pero especialmente del contexto nacional.

²⁷ Ordoñez, Dwight y Patricia Bracamonte (2004), *Final evaluation of the project "Prevention and elimination of the worst forms of child domestic labor in Central America and Dominican Republic"* (Phases I and II). RLA/01/02/PCAN - RLA/02/54/PCAN. IPEC – OIT, OSR, San José, Costa Rica.

138. Otro de los programas evaluados durante el período fue el de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en los Basureros de Guatemala, El Salvador y Honduras²⁸. En esta evaluación intermedia independiente se encontraron buenas experiencias de trabajo en la búsqueda del acceso de la población infantil a los servicios de educación y salud, al igual que con algunas municipalidades que se comprometieron con una gestión urbana ambiental de residuos sólidos y el apoyo a la población que trabajaba en los botaderos de basuras. Una de las principales limitaciones encontradas se relaciona con las acciones directas o mini programas, atendidos a través de las ONG, los cuales no tuvieron los resultados esperados y no se pudo establecer el nivel de cumplimiento debido a la falta de información de seguimiento. Los estudios de línea de base fueron más diagnósticos que mecanismos de seguimiento y evaluación (p. 36).
139. Un tercer proyecto del IPEC evaluado fue el de Prevención y eliminación de la explotación sexual comercial (ESC) en su primera fase²⁹. La evaluación final de este proyecto señala el importante acierto de introducir la protección infantil en este campo extremo de explotación. Entre los resultados, con relación a la legislación, a partir de la asistencia técnica de la OIT a través de este proyecto, se logró promover la aprobación de reformas en los códigos penales con relación a la ESC en Honduras como en otros países de la región. Una de las limitaciones en la sostenibilidad del proyecto, señaladas por el informe como factor externo, se refiere a la falta de apropiación de recursos presupuestales por parte de los Estados para la implementación de sus respectivos planes nacionales, lo cual limitó la efectividad y el cumplimiento de compromisos. Durante el período 2002-2005 no hubo ningún progreso en la implementación del Plan Nacional aprobado en el 2001. En Honduras, en forma adicional, la alta rotación de personal en las entidades públicas y la falta de poder político para la toma de decisiones, influyó en dicho resultado.
140. En áreas diferentes del IPEC, se encuentran al menos seis proyectos evaluados durante el período. Uno de los proyectos regionales que incluyó a Honduras fue el de “Incorporación de la dimensión de género en las políticas de erradicación de la pobreza y generación de empleo”³⁰. Este proyecto se centró en Honduras en el apoyo al proceso de elaboración de una política de empleo con perspectiva de género en el marco de las estrategias nacionales de superación de la pobreza. Para esto las actividades de capacitación del proyecto fueron vinculadas estrechamente con el plan de trabajo regular de la OIT y con las actividades realizadas con la STSS y el CES (p.

²⁸ Del Carpio Velarde, Olga (2005), *Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en los Basureros de Guatemala, El Salvador y Honduras*. Proyecto RLA/01/P04/ITA. IPEC – OIT, OR, Lima, Perú.

²⁹ Ordoñez, Dwight and Ana Badilla (2006), Contribution to the prevention and elimination of the commercial sexual exploitation of girls, boys and adolescents in Central America, Panama and Dominican Republic. An independent final evaluation by a team of external consultants. RLA 02/P51/USA. IPEC-OIT.

³⁰ Daeren, Lieve (2003), *Incorporación de la dimensión de género en las políticas de erradicación de la pobreza y generación de empleo en América Latina*, RLA/02/X84/RAM. Informe de evaluación externa. OIT, Lima.

19). El proyecto logró la sensibilización de los constituyentes en estas instancias. No obstante, la evaluación señala que “hubo poca claridad con respecto a la distinción entre actividades de 1) sensibilización, 2) capacitación y 3) capacitación de formadores, que tienen distintos objetivos y metodologías. Tampoco se puede afirmar que el proyecto logró la conformación de una red de formadores” (p. 24). Igualmente anota que, el hecho de que la OIT no tenga presencia institucional en el país dificulta la incidencia directa al nivel de las políticas públicas, y que resulta difícil evaluar cual ha sido el aporte específico del proyecto dado que los logros son el resultado de un proceso de apoyo acumulativo en que han participado varios organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

141. Basado en la experiencia del anterior proyecto y de otros proyectos de empleo en la subregión, se desarrolló el proyecto de Promoción de Trabajo Decente para Mujeres Migrantes³¹. Este proyecto trabajó a través de capacitación laboral en siete municipalidades de distintas regiones de Honduras, de acuerdo a su potencial para la generación de empleo femenino. Aunque el número de mujeres capacitadas fue muy limitado (300), la evaluación señala que alrededor de la mitad de ellas lograron emplearse, tanto en forma independiente como artesanas o en forma asalariada, especialmente como trabajadores en el sector hotelero y turístico. Este proyecto incluyó capacitación en derechos y obligaciones laborales e hizo énfasis en temas como la explotación sexual en el sector turístico y el trabajo infantil, a partir de la coordinación con otros proyectos (IPEC y PRES). Es de resaltar que este proyecto, por un lado, involucró a los gobiernos locales y a actores de la sociedad civil, y, por otro lado, creó un espacio para el diálogo social a través de una Comisión Tripartita de Seguimiento, la cual logró la medición de resultados y facilitó una posible replicabilidad de este proyecto piloto. Finalmente, la participación de los empleadores desde el inicio facilitó las prácticas de trabajo de las mujeres capacitadas en las empresas y la evaluación de dicha experiencia, lo cual se constituyó como una buena práctica.

142. En el primer bienio de evaluación se desarrolló en la subregión el proyecto sobre tripartismo y diálogo social PRODIAC³². Cuando este proyecto inició, el gobierno de Honduras ya había tomado la iniciativa de crear el CES, por lo cual PRODIAC durante el primer año brindó asistencia técnica para su marco legal y el procedimiento interno de funcionamiento. El CES fue formalizado vía decreto en noviembre de 2001. El proyecto también capacitó a representantes tripartitos en negociación colectiva e impulsó la ratificación del Convenio 144 de la OIT. El CES estableció una agenda para la asistencia técnica que se moviera de la asistencia legal de creación hacia la formulación de propuestas para abordar los temas que surgieran del diálogo y que permitieran crear resultados y ser sostenible. La habilidad en crear resultados de propuestas conjuntas y el soporte institucional y presupuestal para hacerlo, se

³¹ Zúñiga de Silva, Nora (2006), Promotion of decent jobs for poor and migrant women in Honduras, Nicaragua and Costa Rica. RLA O453 TC-RAM. Informe de evaluación final. OSR-OIT, San José.

³² Hagen, Anna and Marleen Rueda Catry (2003), Tripartism and Social Dialogue in Central America-PRODIAC, RLA/98/M02/NOR. Report from the final evaluation. OSR-OIT, San José.

vislumbró como el factor crítico para el futuro del CES, lo que efectivamente se va a reflejar en los años siguientes en el desarrollo del PNTD.

143. Un proyecto de gran significación para la implementación del PNTD en relación con su Prioridad 2, fue el PRES II ³³. Este constituyó una de las más valiosas experiencias de intervención directa en el impulso a una cultura de desarrollo empresarial en la economía informal en América Latina, de acuerdo con la tradición de la OIT en este campo. En términos de resultados, la principal limitación que presentó el PRES II, fue no contar con un sistema de evaluación de impacto, incluido como el objetivo 5 de su diseño. Como consecuencia, la evaluación del PRES II se dio en términos de productos o cumplimiento de objetivos inmediatos y de los indicadores meta, más no de los objetivos últimos de mejoramiento empresarial, el trabajo decente y el empoderamiento. El primer objetivo del PRES, la realización de convenios para apoyar una cultura empresarial juvenil, implicó el desarrollo de una estrategia interrelacionada de acercamiento sectorial y priorización territorial de gran importancia. En Honduras, hubo una menor apertura de las autoridades educativas, que restringió la acción a los institutos de formación técnica-vocacional, y los cambios de funcionarios, los paros de docentes y las restricciones de recursos, se constituyeron en elementos que afectaron el cumplimiento de metas.
144. En cuanto al Objetivo 2, jóvenes activos en el mercado laboral son formados para el empleo, las metodologías ofrecidas por la OIT a través del PRES (CODE, ISUN, METUR, EGE, MATCOM y FIT) fue una gran fortaleza. En Honduras, CENPROMYPE, entidad ejecutora de este objetivo, junto con las Oficinas Municipales de Apoyo a la Microempresa (OMAM), identificó las cadenas productivas de mayor potencial. Se establecieron gran cantidad de convenios y se capacitaron cerca del número previsto de jóvenes, pero las metas en planes de negocios, estuvieron muy bajas. En cuanto al Objetivo 3, promoción de servicios de desarrollo empresarial, es el componente de este proyecto que permitía avanzar en experiencias de trabajo decente, pero no se contó con indicadores de impacto. Este objetivo no va a presentar una clara continuidad en la asistencia técnica de la OIT en el PNTD en los años siguientes. En el Objetivo 4, las municipalidades o gobiernos regionales han desarrollado entornos de trabajo decente en las MyPEs, el PRES trabajó bajo el enfoque de Desarrollo Económico Local, el cual articulaba las acciones desarrolladas por el Proyecto y le brindó a la cooperación internacional un campo de acción hacia el futuro de gran importancia por su gran aceptabilidad política y necesidad práctica para procesos de desarrollo con inclusión social. No obstante los avances aquí logrados, este enfoque no va a contar con una clara presencia e instrumentalización en el PNTD.

³³ Pineda, Javier (2005), Programa Regional de Empleo Sostenible – PRES II (Bolivia, Perú, Honduras y Nicaragua) RLA/04/51/NET. Informe de evaluación final externa, OIT, Lima.

145. Una de los proyecto de gran relevancia para los constituyentes en Honduras, fue el de seguridad social³⁴. Este proyecto, evaluado en el 2006 al inicio del nuevo período gubernamental, tuvo como objetivo contribuir a la extensión de la cobertura de la seguridad social, con base en el Plan de Acción Nacional (PAN) principal resultado del proyecto anterior en este campo, mediante la participación de los trabajadores, empleadores y gobierno en la Mesa de Diálogo Social. Según la evaluación, los objetivos del Proyecto fueron alcanzados de manera satisfactoria de acuerdo con los productos obtenidos: “La ejecución del proyecto permitió demostrar, mediante la puesta en marcha del Proyecto Piloto de Monjarás, la pertinencia, viabilidad y eficacia, de posibilitar otras modalidades de extensión de la cobertura de la seguridad social tal como se propuso en la Mesa del Diálogo” (p. 19). Por su parte, se aprobó la Ley de Seguridad Social y su reglamentación en junio de 2005, quedando pendiente lo relativo a las reformas al Código de Trabajo.
146. El noveno proyecto evaluado en los últimos años, fue el de Educación para el Trabajo, el Empleo y los Derechos de los Pueblos Indígenas³⁵. La evaluación externa señaló que para el caso de Honduras el período de vida de este proyecto (20 meses) resultó insuficiente para obtener resultados. Los tres temas de atención, educación, empleo y derechos (especialmente sobre territorio), se encontraban interrelacionados en el proyecto, pero en Honduras sólo se avanzó en educación y capacitación. Mientras el proyecto contribuyó a una adecuación de los programas educativos para la población indígena, en Honduras el CENET jugó un papel central en el desarrollo de los programas de capacitación. La omisión en el diseño de servicios financieros para las actividades productivas, hicieron que la secuencia con las oportunidades de educación y entrenamiento se convirtiera en una estrategia no sostenible para reducir la pobreza. No obstante, fue prematuro evaluar la efectividad del componente de empleo en la medida que la capacitación se encontraba en una etapa inicial. En cuanto a los derechos promovidos por la Convención 169 de la OIT, estos fueron efectivamente incorporados en los componentes de educación básica. Las organizaciones indígenas locales en Honduras fueron significativamente fortalecidas por estas actividades del proyecto; este no fue el caso para las federaciones nacionales. En Honduras prácticamente no existió cooperación con los constituyentes de la OIT en este proyecto.

5.2 Resultados del PNTD

³⁴ Tuñón Scalitti, Gilberto (2006), Extensión de la cobertura de la seguridad social en Honduras, HON/04/50M/NET. Informe de evaluación externa. OSR-OIT, San José.

³⁵ Chambers, Ian (2006) Education for work, employment and rights of the indigenous peoples. ETEDPI RLA/04/52M/NET. External evaluation. OSR-OIT, San José.

147. En términos de resultados, en sus dos años de ejecución el avance del PNTD ha sido muy limitado. Aunque se han obtenido productos en las tres prioridades del Plan y existen resultados importantes en algunos frentes específicos, estos son casi inexistentes en el Plan como un todo. Esto se debe ante todo a factores diferentes a la intervención propia de la OIT, especialmente al contexto social, institucional y político nacional. No obstante, hay un espacio para las limitaciones propias de la intervención de la OIT que reducen la efectividad de la intervención. Este aparte sintetiza algunas ideas al respecto.
148. En cuanto a la Prioridad 1 del PNTD, Promover el cumplimiento efectivo y aplicación de las NIT, no es posible evaluar el impacto en resultados de esta prioridad toda vez que no se cuenta con indicadores que le permitan realizar un seguimiento al cumplimiento efectivo de la normatividad laboral en el país. Estos indicadores de efectividad pueden derivarse de los módulos de empleo en las encuestas de hogares, o de las actividades de inspección de la STSS. En ninguno de los casos se dispone de indicadores al respecto por parte del Plan. En el caso de la STSS ya se ha mencionado las limitaciones no sólo de la cobertura y calidad de la inspección, sino de la sistematización de los actos administrativos. La inspección laboral no cuenta con registros y estadísticas sobre el nivel de cumplimiento en el país, por lo cual no se cuenta con una línea de base y por lo tanto con un monitoreo y evaluación que dé cuenta del avance efectivo. En consecuencia, no sólo deben superarse las limitaciones en los procesos de implementación, señaladas en el capítulo anterior, sino también adelantar de manera paralela las acciones que a mediano y largo plazo permitan evaluar la efectividad de la intervención.
149. Debe señalarse igualmente que la efectividad de la intervención también se relaciona con la relevancia de dicha intervención en el contexto de la dinámica nacional. Como se argumentó en el capítulo 2, el PNTD no pudo incluir intervenciones directas con el sector de la maquila para la generación de empleo decente. Si la estrategia de desarrollo nacional en las últimas décadas se ha basado en la atracción de capital externo para la generación de empleo directo, debe priorizarse igualmente intervenciones en dicho sector para lograr que dicho empleo se inscriba en el paradigma de empleo decente. El potencial de cumplimiento de normatividad laboral se encuentra en los sectores que por su productividad e inscripción en el contexto de competitividad internacional puedan lograrlo de manera más directa. El diálogo social con el empresariado de la maquila, la inspección laboral en dichas empresas, el registro y seguimiento de los actos administrativos, las encuestas y análisis del sector, entre otras actividades, constituyen elementos para avanzar en dicha dirección.
150. En cuanto a la efectividad de la Prioridad 2, el fortalecimiento institucional para la ejecución del PNGED, se encuentra en el cumplimiento de los objetivos o metas del mismo PNGED. Uno de los apoyos específicos al PNGED que inició recientemente la OSR en el marco PNTD, ha sido justamente el montaje de un Sistema de Seguimiento y Evaluación, a través de una consultoría que trabaja con la UPEG de la STSS. Esto se integra al fortalecimiento del Observatorio de Mercado Laboral. En tal sentido, los resultados previstos del PNGED en cuanto a generar 400 mil empleos dignos entre el

2006-2009 no se conocen, pero además resulta difícil precisar qué corresponde al Plan, qué a otras acciones nacionales y qué al contexto de la crisis internacional, lo cual hacia el futuro demanda metodologías específicas de evaluación. También los productos previstos son múltiples y los resultados pueden ubicarse en términos de calidad del empleo o de desempeño en grupos específicos de población, como por ejemplo en los jóvenes y en relación con el Plan de Empleo Juvenil, producto a su vez de la asistencia técnica de la OIT. Los resultados de impacto estarían para verificarse en términos más extensos que los ejecutados por el PNGED.

151. En cuanto a la efectividad de la Prioridad 2, uno de los elementos centrales del Plan de Generación de Empleo Digno ha sido la puesta en marcha de un plan piloto. La OIT avanzó en la asistencia técnica para la formulación del Plan de Acción Piloto en Choluteca, pero a la fecha no hay resultados al respecto. Como se argumentó en el capítulo anterior, los constituyentes no constataban avances en la implementación del PNTD, en parte debido a la relación entre el PNTD y el PNGED. Aquí se identificaron dos fuentes diferentes pero relacionadas: una del contexto nacional, la falta de compromiso presupuestal especialmente de parte del gobierno en cabeza de la STSS; y otra del diseño de la intervención, la ausencia de recursos de cooperación para facilitar la puesta en marcha de intervenciones directas. En la medida en que los productos no se lograron, como el funcionamiento de la mesa ciudadana territorial de empleo, los resultados tampoco fueron alcanzados. Los esfuerzos recientes apoyados por la OIT en esta Prioridad, como las consultorías para democratizar las compras del estado o para la instalación de las “Ferias a la Inversa”, requieren inscribirse en mecanismos de evaluación de estos esfuerzos a fin de verificar resultados de impacto en el mediano plazo.
152. En el campo de la seguridad social, los proyectos previos al PNTD fueron exitosos, tanto por la aceptación y el trabajo tripartito del que surgieron, como por sus apuestas prácticas de aplicación y la continuidad de dos proyectos durante un período amplio de tiempo. Sin embargo, en el marco del PNTD, aunque la asistencia técnica de la OIT ha sido calificada como positiva y se contó con el logro de productos importantes, el logro de resultados en términos de cobertura resulta más esquivo y su superación debe hacer parte de los propósitos de desarrollo en el mediano plazo. Para esto, por ejemplo, el PNGED se ha quedado corto en su propósito de montar el Sistema Nacional de Información sobre Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales, propósito interinstitucional con la STSS, IHSS y la Secretaría de Salud. Con base en estos esfuerzos podrán conocerse resultados o avances en términos no sólo de cobertura sino de mejoramiento general de la calidad del empleo y la seguridad social de las y los trabajadores.
153. En la Prioridad 2 del PNTD, la incorporación de la temática del VIH/SIDA en el mundo del trabajo, si bien por sí misma resulta difícil que produzca resultados, es de destacar que la intervención conjunta de las agencias de cooperación internacional en el país en los últimos años si ha logrado producir resultados, al haber frenado la propagación y el impacto del VIH/SIDA en el país y reducir en alguna medida la prevalencia del VIH. Se esperaba que la asistencia técnica de la OIT contribuya a

consolidar estos resultados y a disminuir discriminación en el trabajo por este aspecto. Resalta el hecho que Honduras se haya constituido en el país pionero en presentar una política sindical frente al VIH/SIDA. No obstante, no se han consolidado esfuerzos para realizar un seguimiento del impacto en el mundo del trabajo. Se carece de un sistema de registro y seguimiento en los lugares de trabajo, como de las expresiones de discriminación por este factor. Esta deberá ser una prioridad de la asistencia hacia el futuro.

154. Frente a los objetivos de reducción del trabajo infantil y la eliminación de la explotación sexual comercial, no obstante el peso de los proyectos en el marco del programa IPEC de la OIT, los resultados resultan aún esquivos. Las limitaciones de los sistemas de seguimiento y evaluación en los proyectos del IPEC llevaron a la no valoración de resultados, por ejemplo en TID como en trabajo infantil en los basureros. Por supuesto, en el logro de resultados generales del Programa pesa el contexto nacional de pobreza y las dificultades para que el cambio cultural tome lugar en dicho contexto. No obstante, debe reconocerse que el impacto de la intervención sólo hasta ahora está mirando el logro de resultado y colocando las múltiples líneas de intervención en un sistema de seguimiento y evaluación.
155. Si bien durante el período 2002-2005 no hubo ningún progreso en la implementación del Plan Nacional aprobado en el 2001, como ya se mencionó, el IPEC en Honduras cuenta hoy con un largo trabajo de la Comisión Nacional para la erradicación gradual y progresiva del TI, que tiene una representación tripartita y de las ONG, un Consejo Técnico donde participan organismos internacionales y un segundo Plan Nacional de Erradicación de Trabajo Infantil 2008-2012, entre otros elementos. No obstante estos importantes productos, sólo hasta ahora este Plan cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación. En el contexto de los problemas de implementación ya señalados, como la falta de apropiación de recursos presupuestales por parte del Estado para el Plan, es la valoración de resultados en términos de la reducción del TI, lo que medirá el verdadero impacto de la política pública y de la cooperación. En tal sentido, el PNTD no conoce aún de resultados en este campo de intervención.
156. En la Prioridad 2, el PNTD incluyó en las estrategias el promover una mayor participación de las mujeres y adoptar planes y acciones tendientes a mejorar su situación en el mercado de trabajo. Como se mostró en la sección anterior durante el período observado la OIT contó con proyectos dirigidos a reducir la discriminación de género en el mundo del trabajo. Mientras el proyecto regional de género en el primer bienio no logró mayores avances, el proyecto nacional de mujeres migrantes creó un espacio para el diálogo social a través de una Comisión Tripartita de Seguimiento, la cual logró la medición de resultados y facilitó una posible replicabilidad de este proyecto piloto. Estos esfuerzos no sólo no continuaron, sino que la perspectiva de género quedó sólo en el planteamiento general del PNTD.
157. De igual manera, en cuanto a la experiencia de la OIT en el campo de la promoción de servicios de desarrollo empresarial, no se contó con mecanismos para una clara continuidad en la asistencia técnica en el marco del PNTD en su primer bienio. El legado del PRES en cuanto al trabajo con municipalidades bajo el enfoque de

Desarrollo Económico Local, como campo de acción para procesos de desarrollo con inclusión social, no va a contar con una clara presencia e instrumentalización en el PNTD en el proceso de transición de intervención por país. El no desarrollo de la experiencia piloto y funcionamiento de una mesa ciudadana territorial de empleo, dejó esta importante estrategia de la asistencia técnica sin resultados.

158. Finalmente, en cuanto a la Prioridad 3, centrada en el fortalecimiento institucional de los mandatarios para la formulación de política pública, en la evaluación del proyecto PRODIAC en el 2003, se vislumbró como el factor crítico para el futuro del CES el moverse hacia la formulación de propuestas para abordar los temas que surgieran del diálogo y que permitieran crear resultados y ser sostenible, con un soporte institucional y presupuestal para hacerlo. No obstante, esta importante conclusión, el PNTD unos años después se va a encontrar con serios problemas de funcionamiento y de resultados del CES, justamente por no contar, entre otros aspectos, con una instancia técnica que soporte su trabajo de concertación.
159. El logro de resultados en la Prioridad 3 del PNTD, va a depender centralmente del contexto político del país y del proceso de polarización que se va a vivir especialmente a partir del 2009. Así, sus resultados quedan por fuera del desempeño propio de la asistencia de la OIT y más en el ámbito del desempeño del contexto nacional. En el campo propio de la OIT, la ausencia de una instancia técnica del CES que permitiera avanzar en productos de la concertación, limitó en forma secundaria la sostenibilidad y la obtención de resultados propios del diálogo social.
160. Como fue analizado en el capítulo de implementación, han sido muchos los productos logrados por la intervención de la OIT en los últimos años, algunos de los cuales se han consolidado en la intervención de país con el PNTD y otros han quedado truncados. En términos de resultados, la intervención ha dejado muchos vacíos que el PNTD no ha logrado resolver. Dado que en las tres prioridades del PNTD no ha habido esfuerzos sistemáticos por valorar resultados de las distintas intervenciones, el no conocimiento de dichos resultados igualmente impide realizar argumentos contra fácticos sobre qué hubiera sucedido en ausencia de dicha intervención.

5.3 Eficacia Organizativa

161. El proceso de evaluación del programa de trabajo decente para Honduras incluyó un espacio de evaluación por medio de entrevistas con el grupo de apoyo al PNTD. El ejercicio involucró a 14 funcionarios de la OIT en San José, a los equipos los programas y proyectos residentes en Honduras. La metodología consistió de una guía de entrevistas puntualizada sobre los resultados del programa. Se abordó temas relacionados con:
 - expresión de la misión y visión del programa,
 - desarrollo y ejecución de estrategias,

- capacidad de desarrollo de alianzas y de lograr fluencia política,
 - gestión y colaboración interna,
 - capacidades para generar y usar información sobre el desempeño del programa para mejorar e innovar.
162. Por otro lado el equipo de evaluación desarrolló una matriz en la que se establecen las principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (riesgos) en la Oficina de la OIT en cada fase del programa y en su implementación, destacando su posicionamiento político, su acervo humano, sus características organizativas y sus recursos económicos.
163. Ambos ejercicios coinciden en sus hallazgos sobre oportunidades y riesgos que enfrenta la OIT en la Honduras en base a las experiencias ganadas durante la gestión y supervisión de los programas. A continuación se agrupan los hallazgos validados por ambos ejercicios:

Fortalezas

- Presencia institucional de la OIT. La OIT y su Oficina Sub-regional en San José han consolidado una importante presencia institucional basada en el respeto técnico y político de otros actores de la sociedad Hondureña, especialmente a nivel político y del Estado Nacional. A este nivel, la Oficina de San José ha logrado insertarse y relacionarse positivamente con constituyentes tripartitos en Honduras.
- Liderazgo que aporta el Concepto de Trabajo Decente. A principios del período evaluado, la aparición del concepto de trabajo decente permitió a la OIT lograr un liderazgo conceptual. Ahora, con el concepto instalado y operativo – local e internacionalmente – la OIT ha afirmado ese liderazgo tanto por sus aportes al la implementación del PNDE como por el desarrollo de un programa de país constituido en el PNTD.
- Apoyo intra-institucional. Las actividades de apoyo de la OIT en Honduras ha contado con un importante apoyo e intercambio tanto de la Sede de la OIT en Ginebra como de la Oficina Su-regional de San José y de la misma Dirección Regional.

Oportunidades

- El tema del empleo como prioridad. La crisis política, económica y social de los últimos dos años 2008 y 2009 ha creado una enorme necesidad de asistencia al país y a su fortalecimiento institucional por lo que representa, una oportunidad para promoción de la agenda de trabajo decente y de la Declaración sobre justicia para una globalización equitativa adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 97ª sesión de junio, 2008. El elemento fundamental de la crisis económica constituye el desempleo, y las características con las que se presenta en esta coyuntura histórica.
- El tema del empleo continúa siendo una oportunidad: según todas las encuestas locales, y más allá de temas coyunturales, es el principal tema de interés de los ciudadanos hondureños y lo es del sistema político. Esto sitúa a la OIT frente a

una nueva oportunidad: alejado de la crisis, el esfuerzo podrá enfocarse en la agenda pendiente en materia de trabajo, especialmente sobre la calidad del empleo y los derechos fundamentales.

- **Nuevo gobierno democrático.** Es altamente probable que una vez restablecido el proceso democrático, el nuevo gobierno continúe, al menos en el ámbito de los principios y políticas relacionadas con el trabajo, con las bases sentadas por el anterior gobierno democrático. Particularmente, el Ministerio de Trabajo, y sus diferentes direcciones, no solamente buscaron el apoyo de la OIT sobre la base de intereses coyunturales sino también en función de compatibilidades filosóficas y políticas. Es probable que esto continúe así.
- **Estructura del Ministerio de trabajo.** Si bien la situación no es la misma que presentaba durante la crisis institucional del 2008-09, igualmente presenta una fuerte demanda por fortalecimiento institucional y técnico.
- **Consolidación de las organizaciones trabajadores y empleadores.** La articulación institucional, y el tripartismo especialmente, cuenta con una consustanciada UTH con el concepto de trabajo decente y en voluntad de reforzar su relación con la OIT; una COHEP consolidada institucionalmente con una nueva Comisión Directiva.
- **La situación de las instituciones multilaterales.** La firma de nuevos acuerdos interagenciales y la participación del STSS parecería asegurar una mejor coordinación para el futuro. Esta situación es importante ya que existen recursos de préstamos de organismos financieros internacionales (BM y BID) que contienen componentes de asistencia técnica relevantes a los temas vinculados a las áreas aquí tratadas como, por ejemplo, fortalecimiento institucional.

Debilidades

- **Antecedentes para nuevas cooperaciones técnicas.** Más allá del fortalecimiento institucional que aportó la experiencia en cooperación técnica, los programas ejecutados no siempre constituyen un antecedente a la hora de presentar nuevas propuestas y solicitar nuevos aportes y donaciones.
- **Escala de ejecución.** Durante el periodo de evaluación, el programa de la OIT en Honduras no ha contado con recursos propios, económicos y humanos, que permitieran contemplar una demanda agregada. Esta estructura sigue siendo pequeña, a pesar de la importante ejecución, pues todos los nuevos recursos humanos estuvieron vinculados temporalmente a la ejecución de los programas de cooperación técnica.
- **Debilidad técnica.** El tema de empleo no se incluye en el MANUD ni tampoco hubieron aportes técnicos en la formulación de documentos del SNU en Honduras sobre asuntos relacionados con empleo y salario mínimo.
- **Falta de planificación.** Más allá de la carencia de recursos económicos en el presupuesto regular, el programa de la OIT en Honduras ha contado con un importante flujo vinculado a la cooperación técnica; sin embargo, este flujo no ha

permitido una adecuada dosis de previsibilidad ni a la programación estratégica ni a la ejecución pudiéndose proyectar esta situación al futuro cercano.

- **Estructura de las fuentes de recursos.** Es preocupante la magnitud relativa de las fuentes regulares de recursos, incluidas las de la cooperación técnica regular, en comparación con programas de cooperación extraordinarios. En estos momentos, el presupuesto del Programa conjunto es mayor que el de la Oficina ha asignado para apoyar el programa. El equilibrio es entonces un factor importante a considerar.
- **Tripartismo poco concreto.** A pesar de la muy buena relación institucional, y de los aportes señalados en materia política y estratégica, el tripartismo cuesta ser visto por las organizaciones de trabajadores y empleadores como un camino que pase por sus intereses genuinos y lleve a actividades y resultados concretos de los resultados propuestos en el PTND.

Riesgos

- **Disminución en flujo de donaciones.** Pese a que el programa en Honduras, logro buenos resultados en la obtención de recursos de la cooperación internacional para los programas conjuntos; el riesgo a raíz de la preocupación internacional ante la crisis de de junio del 2009 es que los donantes puedan no estar tan dispuestos a desembolsar aportes para Honduras una vez que han comprobado que el país se ha alejado de la crisis.
- **Nuevos funcionarios en nuevo gobierno.** Más allá de que pueda preverse una discontinuidad filosófica y política del futuro gobierno respecto del actual debe tenerse en cuenta la posibilidad de cambios en funcionarios jerárquicos del Gobierno, particularmente en el caso de la STSS cuya sintonía con la OIT a nivel programático y personal ha sido estrecha hasta el presente.

6. Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones

6.1 Conclusiones

164. El análisis valorativo general de la intervención de la OIT en Honduras entre 2002-2008 y del primer programa de trabajo decente para Honduras y segundo para América Latina en los últimos dos años, presente un amplio espectro de productos y experiencias positivas, pero también limitaciones en cuanto a resultados y al propio proceso de transición hacia intervención de país. La trayectoria hacia la realización de los objetivos del Programa Nacional de Trabajo Decente no sólo corresponden al desempeño de la asistencia técnica de la OIT, sino también al difícil contexto de pobreza y dinámica de interacción entre actores que se ha expresado en la reciente crisis política nacional.
165. En términos de la relevancia para el país EVAL ha hallado que, no obstante el surgimiento del PNTD de un proceso de consulta tripartita y de un mayor involucramiento de los constituyentes desde el 2007 a partir de dicho proceso, se presenta una brecha de prioridades entre las acciones del Programa y los énfasis de los constituyentes, como expresión entre otras causas, de la ausencia en la medición en el avance del programa hacia resultados. Si bien hay un reconocimiento a la acción de la OIT en distintos frentes, hay una percepción de consenso acerca de que algunos temas prioritarios son dejados por fuera. Dicha brecha se expresa en el carácter “cíclico”, repetitivo de la asistencia o falta de sostenibilidad, en proyectos “empaquetados” o en eludir los temas problemáticos.
166. La evaluación encuentra que la asistencia de la OIT fue poco relevante desde una agenda de empleo decente que articulada claramente, las políticas de desarrollo empresarial. En el contexto de una estrategia de crecimiento económico nacional basado en la atracción de capital externo para la generación de empleo directo, no se ha contado con intervenciones en el sector de la maquila para lograr que dicho empleo se inscriba en el paradigma de empleo decente. El potencial de cumplimiento de normatividad laboral se encuentra en los sectores que por su productividad e inscripción en el contexto de competitividad internacional puedan lograrlo de manera más directa. El diálogo social con el empresariado de la maquila, la inspección laboral en dichas empresas, los códigos de conducta, el registro y seguimiento de los actos administrativos, el análisis del sector, entre otras actividades, constituyen elementos que no estuvieron presentes en esta primera etapa del Programa.
167. Así mismo, la promoción de servicios de desarrollo empresarial en el heterogéneo universo de micro y pequeñas empresas, no estuvo articulado en el proceso de transición de proyectos a intervención de país. La experiencia del PRES y de otros proyectos en Honduras y en la región, la disponibilidad de diferentes tipo de metodologías de la OIT, la capacidad de CENPROMYPE y las actividades de la mesa sectorial de empleo del PNGED, no quedaron claramente articuladas al

PNTD. A esto contribuyó la no ejecución del Plan Piloto en Choluteca, debido en parte a que el proceso de transición hacia la intervención de país descuidó la sostenibilidad de la capacidad generada por los proyectos que le antecedieron, no garantizada por ellos mismos.

168. En cuanto a la relación del PNTD con el sistema de Naciones Unidas, EVAL encontró que la no incorporación del trabajo decente en las estrategias de asistencia al desarrollo en el país, le restan mayor coherencia al no contar con una clara participación de la OIT en el SNU, especialmente en el MANUD y en el UNCT. Su participación en el actual período de crisis resulta más pertinente aún, dada la importancia de los temas de empleo y la naturaleza técnica y especializada de su asistencia. La ausencia de la OIT en los procesos de preparación y consulta del primer y segundo MANUD en Honduras está relacionado, entre otros aspectos, con el predominio de una intervención de tipo regional.
169. Se encuentra también que los Programas Conjuntos interagenciales, como mecanismo de concreción de las estrategias del MANUD, se han constituido en el principal encuentro de las distintas agencias en Honduras desde la reforma del SNU y la formulación de los MANUD. Los programas conjuntos le han brindado una nueva dinámica al UNCT en Honduras y han demandado un mayor esfuerzo de coordinación entre las agencias residentes y no residentes en el país con grandes retos estratégicos y operativos. Para la OIT esto ha significado superar la estrategia de intervención desde programas regionales a intervención de país en la estrategia del PNTD. De esta manera la relación con el MANUD no sería solamente un compromiso desde la dinámica del SNU, sino también un compromiso desde la dinámica de los constituyentes de la OIT a través del PNTD.
170. La evaluación encuentra que los problemas anteriores de relevancia están relacionados con los procesos de diálogo social y las dificultades de medición de resultados y de eficacia del PNTD. El CES como principal instancia de concertación tripartita en el país, ha sido el espacio en el cual la OIT ha presentado algunas de sus iniciativas y acciones contempladas en el PNTD, pero no ha sido la instancia de seguimiento y evaluación del Programa, ni ha contado con una instancia técnica que lo haga. La comisión técnica en el seno del CES operó recientemente en la agenda mínima. Desde la dinámica de los constituyentes en el CES, la ausencia de acuerdos y seguimiento, conlleva al poco avance de los programas y a no constatar resultados en la implementación del PNTD y en la intervención de la OIT. Desde la intervención de la OIT, la predominancia de proyectos regionales en el contexto de este tejido institucional ausente de una instancia de seguimiento al PNTD, está en la fuente de la relativa relevancia y brecha de prioridades del PNTD.
171. Se encuentra que buena parte de los problemas de eficacia de la OIT en Honduras residen a su vez en un problema de coherencia de los diagnósticos frente a las propuestas de asistencia técnica. El PNTD no obstante centrarse en objetivos de fortalecimiento institucional, adolecen en general de análisis institucionales, lo cual repercute en sus estrategias de intervención. Entre el diagnóstico del problema y la

acción existen filtraciones que hacen que ésta pierda eficacia y quede muy débilmente conectada con el problema. Si las acciones atacan los problemas muy marginalmente es lógico que se produzca la percepción de que la asistencia técnica se vuelva cíclica con similares diagnósticos. En la medida en que los diagnósticos, los supuestos y las acciones no presentan una clara correspondencia, y en la medida en que la consulta a los constituyentes nacionales sea limitada, bien por los plazos de aprobación de los proyectos o bien porque su diseño regional es poco flexible, estas percepciones se explican. En consecuencia, la posibilidad de generar un cambio institucional sostenible que transforme los problemas es muy limitada. La demanda de una asistencia técnica más integral que complemente los esfuerzos en capacitación por parte de los constituyentes para el enfrentamiento de los problemas, expresó este problema de coherencia, eficacia y sostenibilidad de la asistencia.

172. En cuanto al sistema de Formación Profesional en Honduras, se encontró que la asistencia técnica de la OSR al INFOP ha mantenido una adecuada estrategia y desempeño. No obstante, el contexto institucional de la entidad ha dificultado seriamente la obtención de productos y resultados en el objetivo de modernización y transformación del sistema de formación profesional. La alta rotación en la Dirección Ejecutiva ha generado inestabilidad en la gestión general de la entidad, atraso en procesos de toma de decisiones y gestión de los proyectos. La politización de la entidad ha afectado el liderazgo y la estabilidad requerida para sacar adelante los distintos proyectos. Esto repercute a su vez en la dinámica del Consejo Directivo del INFOP, el cual, ante la inestabilidad y falta de avances en los consensos logrados para la modernización, negocian intereses específicos de cada sector.
173. En el campo de la seguridad social la asistencia de la OIT ha presentado una importante eficacia y enfrenta amplias demandas hacia el futuro dada la dimensión de los problemas. La OIT ha contado con productos importantes, aunque el logro de resultados en términos de cobertura resulta más esquivo. El PNGED se ha quedado corto en su propósito de montar el Sistema Nacional de Información sobre Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales, propósito interinstitucional con la STSS, IHSS y la Secretaría de Salud.
174. Con respecto a la asistencia técnica en el campo del VIH/SIDA, la ORS ha tenido una acción focalizada en tres países incluyendo a Honduras. La concentración de la intervención en la misión propia de la OIT, la no discriminación en el lugar del trabajo, ha permitido brindar una asistencia técnica específica y complementaria en un contexto de amplia cooperación técnica internacional sobre el tema en el país. Si bien en Honduras se ha presentado un avance significativo en términos de movilización de sociedad civil y de política pública en general, en la misión específica de la OIT existen grandes limitaciones y retos para la implementación de la asistencia técnica, especialmente en el fortalecimiento institucional de sus constituyentes.

175. La EVAL encuentra que el amplio esfuerzo que ha realizado la OIT a través de los proyectos IPEC llega a un momento de gran madurez y logros, que demanda mayor focalización. La asistencia técnica de la OIT a través del IPEC ha logrado generar compromisos entre las autoridades, impulsar las adecuaciones normativas e institucionales, y facilitar avances específicos de concertación, como en el caso de la determinación del Listado de Trabajos Peligrosos. Los cuellos de botella que se han encontrado para la ejecución del último Plan, como la débil capacidad técnica de las entidades, la baja capacidad de inspección para regular y sancionar, y la casi nula asignación presupuestal de fondos públicos, demanda una focalizada asistencia que condicione recursos para los programas de intervención directa a fin de hacer sostenible la intervención de la OIT.
176. La evaluación de muchos proyectos IPEC presentan limitaciones en cuanto a las perspectivas de sostenibilidad y de los resultados. Se ha dificultado el desarrollo de estrategias para asegurar la continuidad de las acciones y el logro de resultados duraderos en ausencia de aportes externos. Además de que la inversión financiera directa del Estado continúa siendo marginal, se carece de resultados en términos de reducción del trabajo infantil, debido entre otros a los contextos de pobreza.
177. En cuanto a la evaluabilidad, de acuerdo con las evaluaciones independientes de distintos proyectos adelantados en el período, resultó difícil valorar el aporte específico de los proyectos porque además de no contar con indicadores claros de resultados, los logros son también el resultado en muchos casos de un proceso de apoyo acumulativo en que han participado varios organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.
178. Dentro de la búsqueda de equidad de género en el empleo y las relaciones de trabajo, si bien la OIT ha desarrollado algunas experiencias valiosas en Honduras tanto en la generación de empleo digno para las mujeres en general como para grupos especialmente vulnerables, el PNTD en el último bienio no sólo ha carecido de acciones específicas en el campo, sino de la consideración de un enfoque de género en acciones que resultan relevantes.
179. La concreción de un enfoque territorial en el PNTD ha sido esquivada. No obstante que con la asistencia de la OIT, en mayo de 2008 quedó listo el Plan de Acción Piloto del PNTD para ser ejecutado en la zona Sur de Honduras, este no se llevó a cabo, como tampoco la instalación de la mesa ciudadana territorial de empleo. Una de las explicaciones se encuentra en la falta de compromiso presupuestal del gobierno, pero también en el cambio de estrategia de la OIT y el diseño de un proceso de transición. En el PNTD se prevé acciones de capacitación específica como mecanismo de fortalecimiento institucional para la ejecución del PNGED, pero no recursos para facilitar o acompañar la acción directa o, en este caso, la puesta en marcha del Plan Piloto y jalonar los recursos del Estado en el nivel local. En tal sentido, se pasó de los proyectos al Plan de país, sin mediar un proceso de transición.

6.2 Lecciones aprendidas

180. Las lecciones aprendidas en la amplia implementación de proyectos durante el período de evaluación en Honduras son muy diversas y varias de las evaluaciones independientes realizadas así lo consignan. Aquí sólo incluiremos algunas de las más significativas en el contexto de los proyectos y de la evaluación del PNTD.
181. **Lección aprendida 1.** Con relación al seguimiento de la implementación del programa de país, se ha constado en varias ocasiones la escasez de información sobre el uso de recursos técnicos y financieros aportados por el programa de apoyo de la OIT. La falta de un registro único de asignaciones y gastos presupuestarios dificulta la medición de resultados.
182. **Lección aprendida 2.** Criterios uniformes para el seguimiento de la implementación financiera son elementos primordiales para la planificación y gestión por resultados. La falta de sincronización de criterios entre FINAZAS y PARDEV sobre el registro de asignaciones y gastos presupuestarios crea un cuello de botella para la evaluación de la eficacia de la gestión y seguimiento de los PNTDs.
183. **Lección aprendida 3.** En el contexto de una estrategia de crecimiento económico nacional basado en la atracción de capital externo para la generación de empleo directo, la programación e implementación del PNTD debería contar con intervenciones en el sector de la maquila para lograr que dicho empleo se inscriba en el paradigma de empleo decente.
184. **Lección aprendida 4.** Si bien la OIT ha desarrollado algunas experiencias valiosas en Honduras tanto en la generación de empleo digno para las mujeres en general como para grupos especialmente vulnerables, el PNTD en el último bienio no sólo ha carecido de acciones específicas en el campo, sino de la consideración de un enfoque de género en acciones que resultan relevantes dentro de la búsqueda de equidad de género en el empleo y las relaciones de trabajo.
185. **Lección aprendida 5.** La estrategia de intervención desde programas regionales a intervención de país en la estrategia del PNTD facilitara un mayor alineamiento con prioridades nacionales y del MANUD. De esta manera la relación con el MANUD no sería solamente un compromiso desde la dinámica del SNU, sino también un compromiso desde la dinámica de los constituyentes de la OIT a través del PNTD.
186. **Lección aprendida 6.** Los problemas de relevancia están relacionados con la escasa participación de los mandantes nacionales en la en la identificación de prioridades estratégicas del PNTD y en procesos monitoreo y evaluación de los avances logrados durante la implementación del programa.
187. **Lección aprendida 7.** Las formulaciones más específicas en las estrategias de fortalecimiento institucional no sólo deben captar las dinámicas formales e informales de interacción entre los agentes, sino permitir una asistencia más

integral frente a la complejidad de los problemas, desarrollar prácticas demostrativas que permitan percibir resultados y demostrar el cambio, y pasar de la capacitación a la capacidad institucional.

6.3 Recomendaciones

El presente proceso de evaluabilidad, el cual tendrá la calidad de evaluación interna, a puesto de manifiesto las virtudes y falencias de los proyectos que se han desarrollado en Honduras y por ende también las necesidades más urgentes. Las siguientes recomendaciones tienen como finalidad facilitar y aportar mejoras a futuros proyectos que se desarrollen en Honduras, estas cumplirán una función de apoyo a los programas llevados a cabo por la OIT. Conjuntamente estas recomendaciones ayudaran a vislumbrar cuales son las necesidades más urgentes para lograr la implementación del PNTD.

1. **Recomendación 1.** El monitoreo y evaluación del programa es un reto que merece mayor atención y requiere un trato más estratégico dentro del contexto de la gestión por resultados y la planificación sobre resultados a la que la OIT se ha comprometido.
2. **Recomendación 2.** Se requiere un mayor alineamiento de criterios de registro y reportaje de información presupuestaria entre PARDEV y FINANZAS y un mejor registro de los recursos presupuestarios dirigidos a la implementación del programa de apoyo. Esto permitiría una mejor documentación del aporte técnico y presupuestario de la OIT al país.
3. **Recomendación 3.** La asistencia de la OIT en Honduras debe retomar claramente la agenda del empleo decente desde las políticas de desarrollo empresarial. En primer lugar, priorizando las intervenciones en el sector de la maquila para lograr que dicho empleo se inscriban en el paradigma de empleo decente. En segundo lugar, desde los servicios de desarrollo empresarial en el universo de las micro y pequeñas empresas.
4. **Recomendación 4.** El PNTD debe integrar más claramente en sus intervenciones los enfoques de equidad social y de género, y el enfoque territorial. Los principios de no discriminación en el trabajo y los de equidad social en procesos de desarrollo local, deben contar con instrumentos de intervención y estar presentes en la asistencia técnica. Las políticas de empleo a nivel local brindan a la asistencia un campo de acción de gran importancia, debido a su aceptabilidad política y necesidad práctica para

procesos de desarrollo con inclusión social. Estos procesos pueden incorporar los principios de no discriminación para grupos de población.

5. **Recomendación 5.** Se recomienda una más clara participación de la OIT en el Sistema de Naciones Unidas a fin de incorporar el trabajo decente en las estrategias de asistencia del Sistema al desarrollo en el país. Si bien el hecho de que la OIT no aparezca en el MANUD no es un limitante para que la agencia se integre en cualquiera de las acciones del SNU, su integración plena en el UNCT y en el MANUD resulta central para la incorporación del trabajo decente en las estrategias de asistencia al desarrollo. Esto debe pasar por un mejor conocimiento del alcance de las intervenciones de la OIT en el país, como del fomento a la participación de los constituyentes en los procesos de elaboración y revisión del MANUD. Tanto la OIT como el UNCT pueden encontrar oportunidades para formular y alcanzar mejores resultados estratégicos de desarrollo.
6. **Recomendación 6.** La OIT debe consolidar instancias tripartitas de seguimiento en todas sus intervenciones y especialmente en el PNTD. Esto no sólo contribuirá a reducir la información parcializada y la brecha de prioridades entre los constituyentes, sino que favorece procesos de mejoramiento de información, aprendizaje y desarrollo institucional. Para el seguimiento y evaluación del PNTD, en forma adicional al Plan de Implementación por actividades como mecanismo de programación presupuestal, el Programa debe contar con un instrumento con indicadores de avance en productos y resultados, que sirva de guía a la instancia tripartita que se apropie en forma específica del seguimiento al Programa.
7. **Recomendación 7.** Se sugiere incorporar más plenamente en el ciclo de los proyectos el análisis institucional de las agencias de implementación, a fin de buscar mayor coherencia entre los diagnósticos y las estrategias para la implementación de la intervención, y así lograr mayor eficacia en el logro de resultados.

Anexos

Anexo I: Términos de Referencia

Términos de Referencia

Evaluación independiente para el programa de apoyo de la OIT para Honduras para el periodo 2002-2008

Enero 2009

1. Introducción

Esta evaluación independiente del Programa de apoyo de la OIT a la **República de Honduras** durante el período 2002-2008 tiene 3 objetivos principales: 1) Dar cuenta al Consejo de Administración de los resultados obtenidos a partir del programa de apoyo de la OIT a Honduras durante un período de tiempo prolongado, 2) proporcionar una oportunidad para la reflexión y el aprendizaje de lecciones con respecto a la forma en que la OIT podría mejorar la eficacia de sus operaciones en el futuro a la luz de la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Justa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo el 10 de junio del 2008, y 3) analizar el progreso alcanzado en el Programa y Presupuesto de cada bienio, hacia el logro de los resultados establecidos y para identificar las lecciones aprendidas y las mejores prácticas, a fin de orientar la implementación del actual Programa de Trabajo Decente por País y el desarrollo de estrategias para promover el trabajo decente y la justicia social en Honduras.

2. Equipo de evaluación

La evaluación será administrada por la Unidad de Evaluación, en estrecha coordinación con la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la OIT con sede en Lima y la Oficina Sub-regional de San José. La evaluación también se beneficiará de los insumos del mandante tripartito nacional. El equipo de evaluación estará compuesto por tres personas: un evaluador externo internacional para actuar como jefe de equipo externo independiente, un asistente de evaluación independiente nacional, y el Funcionario principal de evaluación de la OIT quienes pondrán en marcha y administrarán el proceso de evaluación y prepararán el Resumen que será presentado al Consejo de Administración en noviembre del 2009.

3. Cooperación Anterior de la OIT y lecciones aprendidas para el desarrollo de un Programa de Trabajo Decente por país

Honduras tiene una relación de larga data con la OIT. Durante el período de análisis la OIT ha continuado sus esfuerzos para hacer frente a los desafíos de empleo de Honduras a través de la

implementación de un importante programa de cooperación técnica, que asciende a un total de 7,8 millones de dólares americanos. El programa de asistencia de la OIT para Honduras durante el periodo 2002 – 2008 incluye 5 proyectos nacionales de cooperación técnica y 22 proyectos de cooperación técnica regionales. De los sólo 9 aún activos a noviembre del 2008, 4 de ellos estaban enfocados en la eliminación del trabajo infantil. Esto incluye áreas como el fortalecimiento de la capacidad del Ministerio de Trabajo y los interlocutores sociales, la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, creando puestos decentes de trabajo para las mujeres y los hombres, ofreciendo servicios actuariales para la Corporación del Seguro Social, desarrollando las PYME, y promoviendo el diálogo social entre los interlocutores sociales.

4. Actuales áreas prioritarias de cooperación

Tomando en cuenta que los objetivos del trabajo decente a menudo son interdependientes, el actual programa nacional está destinado a centrarse en un enfoque integrado multi-componente a fin de basarse en los éxitos del pasado, así como de lograr una mayor eficacia. El cuadro que figura en el anexo 2 presenta las prioridades del PTDP y los resultados.

5. Propósito de la evaluación

El propósito de la evaluación del programa para Honduras es la implementación de la Declaración del 2008 que requerirá que la Oficina profundice en la comprensión de las distintas formas en que se ponen a prueba los derechos laborales en América Central. Ello mejoraría la eficacia de nuestro trabajo diario con la capacitación, consultoría, defensa y comunicación de la Agenda de Trabajo Decente.

Con el fin de contribuir a una mayor comprensión de los obstáculos que se oponen a la justicia social y el trabajo decente, esta evaluación del programa para el país analizará las intervenciones de la OIT a la luz de la Declaración del 2008 y las normas fundamentales del trabajo.

La evaluación tendrá en cuenta las áreas en las que la colaboración de la OIT ha sido más y menos efectiva en el apoyo al programa para el país y al programa nacional de trabajo decente. La evaluación también proporcionará lecciones que deberán ser consideradas en la revisión o en el futuro programa para el país. Estas lecciones pueden incluir el refuerzo o los ajustes en las prioridades, las estrategias de aplicación, y las prácticas organizacionales.

De este modo, el ejercicio de evaluación se guiará de cuatro temas centrales de evaluación que abordarán los siguientes puntos: la relevancia del programa de apoyo a los desafíos del desarrollo del Gobierno de Honduras, la coherencia entre la definición de un enfoque programático, y la integración a través de los instrumentos de la OIT en apoyo a los objetivos del programa, y la coordinación con otros actores del desarrollo, la eficiencia medida en

términos de los costos administrativos como en la puntualidad de la ejecución y la eficacia de las intervenciones individuales y a nivel del programa como un conjunto, con especial atención dedicada a la investigación de la sostenibilidad de los resultados y la contribución del programa para el desarrollo institucional de los mandantes nacionales (véase el anexo N ° 1).

En este contexto, la evaluación pondrá énfasis en:

- 1) las evaluaciones a posteriori de las principales iniciativas emprendidas durante el periodo de evaluación que deben tener impacto a más largo plazo
- 2) la evaluabilidad de los proyectos en curso que apoyan al PTDP en el contexto de la estrategia de los PTDP³⁶.
- 3) los vínculos con el MANUD y las prioridades nacionales de desarrollo en el contexto de la Reforma de las Naciones Unidas.

La Evaluabilidad se evaluará sobre la base de la existencia de objetivos bien definidos y las prioridades estratégicas con los marcos de resultados apropiados que no sólo ayudarán en el monitoreo y la evaluación de los PTDP en sí mismos, sino también para mejorar la eficacia del monitoreo de las actividades y proporcionar una base para determinar a posteriori si los resultados deseados se lograron o no.

6. Evaluación de Clientes

Los principales clientes para la evaluación son el Consejo de Administración de la OIT, los mandantes nacionales, la unidad de gestión de la OIT y los asociados internacionales en Honduras y, todos aquellos que apoyan los esfuerzos nacionales para el desarrollo del programa de trabajo decente y la reducción de la pobreza, y que comparten la responsabilidad de decidir sobre el seguimiento de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación. El proceso de evaluación será participativo e incluirá entrevistas y un taller final con los mandantes nacionales para discutir las conclusiones del informe. La Oficina, los mandantes tripartitos y otras partes implicadas en el programa nacional utilizarían, según proceda, las conclusiones de la evaluación y las lecciones aprendidas.

7. Alcance de la Evaluación

El período propuesto para la evaluación del estudio es del 2002 al 2008. La evaluación se centrará en el posicionamiento estratégico de la OIT en el país, su planteamiento para establecer

³⁶ El pasar por alto las lecciones aprendidas de los hallazgos de otros CPEs ocasiona que el reportar contribuciones específicas de proyectos a las prioridades nacionales del PTDP sea frecuentemente difícil debido a la pérdida de indicadores medibles y/o verificables

una agenda para la OIT, así como la composición, implementación y evolución de las estrategias nacionales de la OIT en lo que se refiere a la agenda de trabajo decente. Por último, se señalarán las lecciones aprendidas y las mejores prácticas relacionadas con la gestión de la OIT y la eficacia de la organización.

8. Metodología

La evaluación implicará varias etapas y niveles de análisis:

Fase I:

- 1) Una revisión de gabinete revisará y analizará el proyecto y otros documentos, los principales criterios de desempeño e indicadores, para comparar y evaluar la evolución y el rendimiento en el tiempo de las principales áreas técnicas del programa.
- 2) Una misión de campo para reunir los aportes de las principales partes interesadas, para medir la evaluabilidad del programa, y para confirmar la cobertura y la metodología propuesta para el estudio.

Fase II: De marzo a junio

Una misión nacional a Honduras, permitirá entrevistas detalladas a los principales mandantes internacionales y nacionales, a los colaboradores en las tareas de desarrollo e implementación. También serán consultados el personal de la OIT que trabaja en el campo y en Ginebra en las actividades de apoyo a Honduras, el actual y el anterior personal del proyecto en Honduras. Las visitas a las locaciones del Proyecto servirán de apoyo para que se realice una revisión de casos de forma más profunda a nivel del proyecto y de los resultados.

Se llevará a cabo una revisión de las capacidades internas de organización y de las prácticas para apoyar la labor de la OIT en Honduras. Esto incluirá entrevistas con personal de la OSR y otros funcionarios de la OIT que trabajan a fondo en el programa nacional para:

- ✓ Evaluar el desempeño y la capacidad de los procesos de gestión, de administración y de negocios de la OIT directamente relacionados con la implementación de su programa de normas de trabajo.
 - ✓ Dirigir las oportunidades para mejorar la contención de costos y la eficiencia.
 - ✓ Identificar las zonas de riesgo, recomendar procesos de cambio, mejoras de gestión y de organización, y sugerir las "mejores prácticas" para la OIT, según sea apropiado.
- 3) Se distribuirá el proyecto de un informe basado en el análisis de toda la información a las principales partes interesadas para que formulen observaciones y hagan la verificación de hechos.

9. Productos esperados

Un informe final con conclusiones y recomendaciones será finalizado por el consultor internacional y presentado a la Unidad de Evaluación para su revisión y para la verificación de los hechos antes de presentarlo al Director General de la OIT. El contenido de este informe se centrará en las recomendaciones para situar el programa nacional sobre una base sólida para la acción futura del actual medio ambiente nacional, regional y mundial. EVAL se reserva el derecho de hacer cambios que pudieran ratificar malentendidos o errores.

Un informe de antecedentes del alcance se adjunta a estos términos de referencia para proporcionar aspectos relevantes para la orientación del consultor y para el equipo de evaluación. Este documento proporciona información básica sobre la cual se desarrollará un estudio de referencia.

10. Plan de trabajo provisional y Cronograma

El proyecto del informe y el resumen ejecutivo estarán disponibles para comentarios de los mandantes antes de su finalización en julio del 2009 y, a luego, será finalizado a principios de julio de 2009. Un resumen del informe de evaluación se incluirá en las presentaciones de noviembre de 2009 del informe a la Comisión PFA del Consejo de Administración. Este calendario se basa en el alcance y la metodología de trabajo anteriormente expuesta, y los recursos disponibles para la evaluación.

Cronograma propuesto:

Tarea	Fecha
Revisión documentaria de la totalidad del programa de asistencia de la OIT para Honduras entre 2002 y 2008	15 - 26 mayo 2009
Misión sobre el terreno (equipo de evaluación)	27 mayo al 9 junio 2009
Informe de evaluación borrador- Versión (0)	26 junio 2009
Comentarios de EVAL - Evaluador Principal	3 julio 2009
Informe de evaluación- Versión (1)	9 julio 2009
Comentarios de OSR	17 julio 2009
Informe de evaluación- Versión (2) y resumen ejecutivo	21 julio 2009
Consultas con los mandantes, según proceda (consultores/ EVAL) - Taller	29 julio 2009
Resumen CA (EVAL)	agosto 2009

Anexo II: Metodología propuesta

Preguntas clave para la evaluación:

A partir de las conclusiones del grupo de trabajo del OCDE / CAD y de la aproximación del ECG a la evaluación del nivel de los proyectos, las evaluaciones del programa nacional de la OIT se centran en proporcionar respuestas a las siguientes cuatro preguntas básicas de evaluación:

- ¿Fue el programa de la OIT relevante a los desafíos de desarrollo del país, y consistente con las prioridades de los mandantes nacionales y la OIT?
- ¿Fueron adecuados los procesos de evaluación y mantenimiento de relevancia (sobre todo la investigación y el diálogo)?
- ¿Fue el programa de la OIT coherente a lo largo de tres dimensiones: la definición de ejes de programación en términos de resultados previstos, la integración a través de los instrumentos de la Oficina en apoyo de los objetivos del programa; la especificación de la división del trabajo con otros actores del desarrollo?
- ¿Fue el programa de la OIT ejecutado de manera eficiente, medido tanto en términos de costes administrativos así como en términos de tiempos adecuados de ejecución?
- ¿Fue el programa de la OIT eficaz en la producción de resultados, tanto a nivel de las intervenciones individuales y así como a nivel del programa en su conjunto?
- En la evaluación de la eficacia, se prestará especial atención a la investigación de la sostenibilidad de los resultados y la contribución del programa para el desarrollo institucional de los mandantes nacionales.

Enfoque. El CPE tiene como objetivo cubrir la totalidad del contenido del programa de compromiso con el país de la OIT, durante el período de tiempo revelante, que abarca, por lo general dos a tres ciclos de programación. Este debe abordar no sólo la financiación de proyectos de cooperación técnica y las actividades de asistencia, sino también productos no financieros, tales como la investigación, el diálogo político y los procesos utilizados en el tratamiento de las cuestiones en la ejecución del programa. Dado que se trata de un intento de evaluar el programa en su conjunto, más que cualquiera de sus partes constituyentes, una CPE debe esforzarse para lograr una cobertura completa de todo el programa de la OIT, incluidas las operaciones de asistencia técnica, económica y trabajo en el sector y otros productos no financieros, incluso si esto significa algún sacrificio en términos de detalle.

Al mismo tiempo, el ejercicio de la CPE deberá tener claros límites de recursos y temporales. El ejercicio no debería tomar más de 3 meses a partir del inicio del mismo hasta su fin, y debería implicar una obligación promedio de recursos equivalente a una cuarta parte de un año de personal para el EVAL. La gestión también deberá planificar el asignar una cantidad limitada de tiempo del personal para el ejercicio de la evaluación con el fin de responder a las preguntas del EVAL y del equipo de evaluación, proporcionando datos de los expedientes y de los archivos, y la revisión de los borradores de la evaluación. El reto consiste en extraer el máximo valor desde un nivel limitado de esfuerzo.

La evaluación se basará en el análisis de datos empíricos para determinar los hallazgos y conclusiones en respuesta a las preguntas específicas. El evaluador buscará aplicar una variedad simple de técnicas de evaluación - reuniones con las partes interesadas, focus groups, estudios de referencia de los documentos de proyectos, visitas de campo, encuestas, opinión y posible puntuación, técnicas de clasificación o calificación.

El estudio de referencia y las entrevistas iniciales sugerirán una serie de conclusiones iniciales que, a su vez, apuntarán a otras cuestiones y a encontrar información. Esto guiará los medios de realización de un análisis con mayor profundidad para perfeccionar los resultados. Un proyecto de estudio de referencia está siendo preparado por la unidad de evaluación de la OIT. Los pasos clave que se están siguiendo en el análisis son:

I. Mapeo y análisis de las tendencias de los resultados PTDP:

- A. Analizar el contexto (información social, política y económica para ayudar a comprender por qué y cuáles son los problemas que la OIT trata de abordar);
- B. Describir cada resultado esperado, así como la base de referencia o las condiciones iniciales, y los indicadores especificados y las metas (si estas no están documentadas, hay que intentar recopilar a través de entrevistas u otro tipo de comunicación); observar a los asociados claves para cada resultado;
- C. Para cada resultado, identificar las operaciones de la OIT en las actividades de proyectos y no proyecto, principales productos, y servicios relacionados del país desde el año 2002, indicando el plazo para cada uno;
- D. Para cada resultado, resumir las pruebas de la eficacia de la OIT en el soporte a la consecución de los resultados. Tenga en cuenta los factores clave de éxito y las dificultades encontradas;
- E. Resumir las pruebas de las lecciones aprendidas para mejorar la aplicación de nuestro programa de apoyo;

II. Elección y ajuste de la estrategia de la OIT en Honduras:

- A. Analizar si la estrategia de la OIT y el diseño de los resultados fue un ejercicio estratégico con una clara hoja de ruta hacia los resultados, y si los resultados son relevantes para nuestros mandantes nacionales y asociados de las Naciones Unidas;
- B. Analizar la adecuación y la conveniencia del rango de apoyo de la OIT, (proyectos, asesoramiento en materia de política, servicio técnico, promoción, formación, herramientas y orientación, fortalecimiento de las capacidades, etc.); observar si los recursos son los adecuados para apoyar el esfuerzo;

- C. Analizar el esfuerzo realizado para manejar los riesgos, incluyendo la incertidumbre sobre los niveles de recursos y de utilización;
- D. Hacer una crítica de la lógica / ajuste de las principales acciones y rendimientos con los resultados deseados;
- E. Analizar el ajuste estratégico de la OIT en el ámbito de los resultados, sus ventajas comparativas en términos de experiencia y de nivel de esfuerzo, sus socios y el potencial para influir en las políticas y en los procesos de toma de decisiones;
- F. Analizar el alcance y la calidad de la participación tripartita y cómo estos han contribuido a los progresos en el logro de los resultados; observar la capacidad y las competencias de los mandantes de estas funciones tal como les corresponda con los roles de la asociación;

III. Documentar y criticar la situación de los resultados:

- A. Criticar la formulación de los resultados (la claridad, la relación con las prioridades nacionales y el MANUD, formular recomendaciones para su mejoramiento);
- B. Analizar el estado de los resultados y de los productos sobre la base de datos apoyados por pruebas; indicar plazos, y los progresos realizados (que se están realizando),
- C. En caso de falta de información sobre el rendimiento y los objetivos basados en los resultados, proponer los indicadores que deben aplicarse para la evaluación;
- D. Determinar las principales dificultades y limitaciones, especialmente las continuas limitaciones, tanto internas como externas, que afecten los resultados, analizar la forma en que estos interactúan con factores favorables, y no con limitaciones negativas que necesitan ser eliminadas;

IV. La sostenibilidad y la gestión para los futuros resultados:

- A. Analizar si existen pruebas de que las intervenciones de la OIT han sido transferidas gradual y efectivamente a los asociados nacionales, y en la medida en que existe la propiedad nacional mediante la mejora de la capacidad, voluntad, y un entorno propicio (leyes modificadas, políticas, comportamientos, presupuestos);
- B. Determinar si es que la OIT ha articulado una estrategia de salida o de transición para su apoyo;
- C. Analizar las medidas adoptadas para elaborar e implementar una estrategia de gestión de los conocimientos con los asociados nacionales y la sociedad civil;
- D. Considerar la adecuación de la movilización de recursos para apoyar la labor futura;
- E. Determinar en que medida la OIT ha trabajado conjuntamente para apoyar coherentemente a los resultados, y si este es eficaz, evitando duplicaciones, contradicciones, y la fragmentación;
- F. Considerar la relación costo-efectividad de la labor de la OIT en relación con cada uno de los resultados y el principal rendimiento;

V. Eficacia de las disposiciones de organización: El anteproyecto será preparado por la unidad de evaluación de la OIT sobre la base de una retroalimentación de una breve encuesta, y dos días de misión en Tegucigalpa para entrevistas y un taller interno. Areas que deben ser cubiertas:

- A. Analizar el trabajo de planificación, ejecución, gestión e informar sobre las prácticas de la OIT para el programa por país;
- B. Hacer una crítica sobre las prácticas de comunicación, tanto interna como externamente;
- C. Analizar la relación entre oferta y demanda de los conocimientos técnicos para apoyar el programa por país;
- D. Tomar nota de las preocupaciones relacionadas con la transparencia y la integridad de las operaciones de la OIT

Recopilación de datos y fuente de información. Debido a lo relativamente corto del tiempo y de los recursos, el CPE debe basarse sobre todo en la revisión de los documentos relevantes de la OIT (documentos de proyecto, planes de operación de la cooperación técnica, los documentos para el programa por país, los informes de programación de las misiones, los informes sobre el progreso del proyecto, el proyecto final de las evaluaciones y los ejercicios de revisión de la cartera). Estas fuentes de datos serán ampliadas por una revisión de la literatura centrada en la investigación publicada en el país en cuestión y una revisión de todos los documentos oficiales del Gobierno relacionados con la planificación y la política del desarrollo del trabajo decente. Estas fuentes secundarias se completarán con entrevistas con la OIT, los funcionarios del Gobierno y los interlocutores sociales y, posiblemente, otras técnicas rápidas de evaluación, tales como focus groups y cuestionarios informales.

Los juicios de evaluación subjetiva de las personas que participan en el programa deberán ser informados cuando se consideren pertinentes por el EVAL, y deberán estar claramente identificados como subjetivos en el texto.

Formato preliminar y contenido. El documento del CPE debería ser breve (alrededor de 60 páginas, con datos de apoyo y análisis contenidos en los anexos). El documento en sí debería tener cuatro grandes capítulos, los dos primeros se ocuparían del diagnóstico y la programación, la tercera trataría de la ejecución del programa, y el cuarto abordaría el tema de los resultados obtenidos. Los que se organizarán en torno a los intentos de responder a las preguntas.

Anexo III

Programa de asistencia de la OIT para Honduras 2002-2008

Símbolo XB	Título del proyecto	Ejecución presupuestaria entre 2002 y 2008 (US\$)	Periodo de ejecución	Estatus del Proyecto
RLA/97/04/05/SPA	Modernización de las Administraciones de Trabajo de América Central, Panamá y República Dominicana (MATAC)	104,845.25*	Octubre 1997 - mayo 2003	Actividades concluidas
RLA/02/56/USA	Libertad sindical, negociación colectiva y relaciones de trabajo en Centroamérica RELACENTRO	162,584.00*	Enero 2001 - diciembre 2004	Actividades concluidas
RLA/98/02M/NOR	Tripartismo y diálogo social en Centroamérica: fortalecimiento de los procesos de consolidación de la democracia (PRODIAC)	200,492.00*	Junio 2000 - Diciembre 2003	Financiamiento cerrado
RLA/01/51P/SPA	Programa Internacional para la erradicación del Trabajo Infantil en América Latina (IPEC)	581,420.00*	Enero 2002 - diciembre 2007	Actividades concluidas
RLA/05/53P/SPA	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil en América Latina (IPEC) Fase III	205,288.00*	Enero 2007 - diciembre 2010	Activo
RLA/02/54P/CAN	Prevención y Eliminación de las peores formas de trabajo infantil doméstico en América Central y República Dominicana (fase II)	62,843.00*	Mayo 2002 - Diciembre 2005 2006	Financiamiento cerrado
RLA/01/04P/ITA	Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Basureros de El Salvador, Honduras y de Guatemala	917,838.00*	Julio 2002 - diciembre 2006	Actividades concluidas
RLA/00/54P/USA	Luchando contra el trabajo infantil en el sector de la agricultura comercial en República Dominicana, Guatemala, Honduras, Nicaragua (fase I)	213,914.00*	Enero 2001 - diciembre 2004	Actividades concluidas
HON/00/50P/USA	Prevención y eliminación del trabajo infantil en las plantaciones de Melón en Honduras	707,099.00	Enero 2002 - diciembre 2004	Actividades concluidas
RLA/02/51P/USA	Contribuir a la Prevención y eliminación de la Explotación Sexual Comercial de niños y niñas	454,261.00*	Junio 2002 - octubre 2005	Actividades concluidas
RLA/05/52P/USA	Contribuir a la Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de niños y niñas en América Central , Panamá y República Dominicana (addendum)	571,043.00*	Octubre 2005 - abril 2009	Activo
RLA/04/51M/NET	Programa Regional de Empleo Sostenible (PRES II)	283,185.80*	mayo 2004 - febrero 2006	Actividades concluidas
RLA/02/53M/NET	Programa Regional de Empleo Sostenible (PRES)	166,632.80*	Julio 2002 - diciembre 2003	Actividades concluidas
RLA/04/52M/NET	Educación para el trabajo, empleo y derechos de los pueblos indígenas en Centroamérica	310,770.00*	Julio 2004 - febrero 2006	Actividades concluidas
RLA/03/50P/USA	Prevención y Eliminación Progresiva del Trabajo Infantil en la Agricultura en América Central, Panamá y República Dominicana. Fase II	371,943.00*	Setiembre 2003 - Marzo 2007	Actividades concluidas
RLA/06/01/IDB	Programa Integral de Capacitación en Normas de Trabajo y su Aplicación	13,740.00*	Setiembre 2006 - diciembre 2007	Actividades concluidas

Símbolo XB	Título del proyecto	Ejecución presupuestaria entre 2002 y 2008 (US\$)	Periodo de ejecución	Estatus del Proyecto
RLA/06/08/USA	Fortalecimiento de la Justicia Laboral en América Central y República Dominicana - JULAC	409,214.00*	Agosto 2006 - marzo 2009	Activo
RLA/05/03M/USA	Verificación del cumplimiento de los acuerdos del Libro Blanco y Benchmarking - VERIF	384,474.00*	Setiembre 2006 - junio 2011	Activo
RLA/05/08P/CAN	Prevención y Eliminación de las peores formas de trabajo infantil en determinados países de América Central.	137,083.00*	Junio 2006 - diciembre 2008	Activo
RLA/07/06M/IDB	Fomento de una cultura de cumplimiento en materia laboral	27,838.00*	Diciembre 2007 - diciembre 2009	Activo
RLA/07/04M/USA	Fortalecimiento de los sistemas de servicio civil en los Ministerios de Trabajo de Honduras, El Salvador y Guatemala	57,071.00*	Octubre 2007 - Diciembre 2010	Activo
RLA/05/05/SPA	Promoción del Empleo Juvenil en América Latina 2005-2008	181,827.40*	2005-2008	Activo
HON/02/50/NET	Extensión de la cobertura del seguro social para los excluidos y para los pobres (véase INT/02/M71/NET - sub cobertura)	166,057.00	Abril 2002 - diciembre 2003	Financiamiento cerrado
HON/04/50/NET	"Extensión de la Cobertura de la Seguridad Social a los excluidos y los pobres en Honduras-Fase II"	463,943.00	Mayo 2004 - febrero 2006	Actividades concluidas
HON/08/50/UND	Programa Conjunto "Creatividad e Identidad Cultural para el Desarrollo Local"	27,062.00	Agosto 2008 - julio 2011	Activo
	Programa Conjunto "Gobernanza en Agua y Saneamiento"	6,500,000.00	julio 2008-julio 2011	Activo
	Programa Conjunto "Desarrollo Humano, Juvenil vía Empleo, para superar los retos de la migración en Honduras"	6,372,000.00	Enero 2009-Diciembre 2011	Activo
HON/99/05/050	Eliminación del trabajo infantil en la industria del café en Honduras	291,853.00	Noviembre 1999 - diciembre 2004	Actividades concluidas
RLA/04/50P/NET	Prevención y Erradicación del Trabajo Explotador Doméstico Infantil a través de la Educación y la capacitación en Nicaragua y Honduras	246,588.00*	Marzo 2004 - febrero 2006	Actividades concluidas
Total		20,692,909		

* Corresponde al monto prorrateado para Honduras de un proyecto con actividades en varios países

Anexo IV: Documentos consultados

República de Honduras. *Estrategia para la reducción de la pobreza: un compromiso de todos por Honduras*. Tegucigalpa, Agosto, 2001.

Secretaría de Trabajo y Seguridad Social. *Propuesta Nacional para la Generación de Empleo Digno en Honduras*. Tegucigalpa, Agosto, 2006.

Secretaría de Trabajo y Seguridad Social. *Resumen de Avances: Acciones Claves del Plan Nacional Para la Generación de Empleo Digno-PNED*. Unidad Coordinadora del PNED. Tegucigalpa, Honduras, Marzo 2009.

Sepúlveda Malbrán, Juan Manuel; Schapira-Felderhoff, Kirsten-María y Delpech, Quentin. *La Libertad Sindical y la Negociación Colectiva en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Un Panorama de su estado Actual*. San José, Oficina Internacional del Trabajo, 2009.

González, Geraldina y Del Cid, Miguel. *Políticas para el Fomento del Empleo y Trabajo decente: un proceso con los actores sociales en Centroamérica y República Dominicana*. Oficina Internacional del Trabajo, San José, 2005.

Oficina Internacional del Trabajo. *Globalización y Trabajo Decente en las Américas*. XV Reunión Regional Americana, Lima, diciembre de 2002. Oficina Internacional del Trabajo, Suiza, 2002. <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/rgmeet/index.htm>.

Department of State. United States of America. *Trafficking in persons report 2009*. Department of State, Washington, June 2009. <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2009/>

US Agency for International Development. *The role of labor related issues in the foreign assistance framework: Honduras labor assessment. DRAFT*. September 2008.

Organización Internacional del Trabajo, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. *Diagnóstico de Situación Honduras: Informe final*. San José, 2008. http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/honduras_hoja_de_ruta_diagnostico_final.pdf

Sistema de Naciones Unidas. *Informe sobre las metas del Milenio, Honduras 2003*. Tegucigalpa, diciembre 2003.

Sistema de Naciones Unidas. *Evaluación común de país*. 1999 http://www.undg.org/archive_docs/960-Honduras_CAA_-_Honduras.pdf

Informe del Grupo de Trabajo de los Viceministros de Comercio y de Trabajo de los países de Centroamérica y de la República Dominicana. *La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana*. Abril, 2005. http://portal.oit.or.cr/index.php?option=com_staticxt&staticfile=verificacion/libro_blanco.pdf

Oficina Internacional del Trabajo. *Informe de Línea de Base para la Verificación de OIT de las recomendaciones del libro Blanco*. San José, agosto 2007. http://portal.oit.or.cr/index.php?option=com_staticxt&staticfile=verificacion/informe_linea_base.pdf

International Monetary Fund. *Honduras Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report*, 2004. IMF Country Report N 05/82, Washington, 2005.

International Monetary Fund. *Honduras Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report*, 2003. IMF Country Report N 04/30, Washington, 2004.

Sistema de Naciones Unidas. *Honduras: Marco de Asistencia de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (2007-2011)*.

Oficina Internacional del Trabajo. *Declaración tripartita para el fomento del empleo y el trabajo decente en Centroamérica y República Dominicana*. San José, 26 de agosto 2005.

Oficina Internacional del Trabajo. *Declaración Tripartita para el fomento del empleo y el trabajo decente en Centroamérica y República Dominicana*. Tegucigalpa, 30 de junio 2005.

Documento Marco Fondo PNUD- España para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Versión del 1 de agosto de 2007.

República de Honduras, Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Previsión social. *Reglamento General de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales Reformado*. Acuerdo Ejecutivo No. STSS-053-04 Gaceta No. 30,523 19 de octubre de 2004.

Mazariegos, Luis; Narváez, Marielos. *Sistematización de la Metodología de Trabajo Interagencial en Prevención de Violencia con la Participación de FAO, PNUD, OPS/OMS, UNFPA, UNICEF y UNV*. Tegucigalpa, Marzo 2009.

Cornwell, Christine. *Decent Work in National Frameworks (MDGs, PRSPs, CCA, MANUD): Coherence, coordination issues and implications for ILO*. National Policy Group, Policy Integration Department, October 2004.

Banco Central de Honduras. *Memoria Anual 2008*. Tegucigalpa, 2009.
http://www.bch.hn/memoria_anual.php

World Bank. *Honduras Statistical Profile*.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/HONDURASEXTN/0,,menuPK:295096~pagePK:141132~piPK:141109~theSitePK:295071,00.html>

International Monetary Fund. *World Economic Outlook Database, October 2008*.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/weodata/index.aspx>

Instituto Nacional de Estadísticas. *Encuesta Permanente de Hogares de Propósito Múltiples*, 2008.

Instituto Nacional de Estadísticas. *Encuesta Permanente de Hogares de Propósito Múltiples*, 2007. <http://www.ine-hn.org/sociales/encuestas/ine/ephpm/septiembre07/survey0/index.html>

Instituto Nacional de Estadísticas. *Encuesta Permanente de Hogares de Propósito Múltiples*, 2006. <http://www.ine-hn.org/sociales/encuestas/ine/ephpm/septiembre06/survey0/index.html>

Instituto Nacional de Estadísticas. *Encuesta Permanente de Hogares de Propósito Múltiples*, 2005.

<http://www.ine-hn.org/sociales/encuestas/encuestas.html>

Instituto Nacional de Estadísticas. *Encuesta Permanente de Hogares de Propósito Múltiples*, 2004.

<http://www.ine-hn.org/sociales/encuestas/encuestas.html>

Instituto Nacional de Estadísticas. *Encuesta Permanente de Hogares de Propósito Múltiples*, 2003.

<http://www.ine-hn.org/sociales/encuestas/encuestas.html>

Instituto Nacional de Estadísticas. *Encuesta Permanente de Hogares de Propósito Múltiples*, 2002.

<http://www.ine-hn.org/sociales/encuestas/encuestas.html>

Instituto Nacional de Estadísticas. *Encuesta Permanente de Hogares de Propósito Múltiples*, 2001.

<http://www.ine-hn.org/sociales/encuestas/encuestas.html>

Otros documentos consultados

Programa Nacional de Trabajo Decente

Acta de Acuerdo Tripartito de Adopción del Programa Nacional de Trabajo Decente de Honduras. (Agosto 2007)

Programa Nacional de Trabajo Decente Honduras 2008-2011. (Agosto 2007)
Plan de implementación 2008-2009

Informe Misión conjunta Honduras (9-12 de marzo del 2008)

Proyectos de cooperación técnica

Modernización de las administraciones de trabajo de América Central, Panamá y República Dominicana

- Documento de proyecto
- Evaluación final del proyecto
- Informe Técnico de Avance (periodo enero- junio 2003)
- Informe Anual de progreso para los Donantes (periodo enero –diciembre 2000)
- Informe Anual de progreso para los Donantes (periodo enero –diciembre 2001)

Libertad sindical, negociación colectiva y relaciones de trabajo en Centroamérica

- Informe Técnico Final (periodo enero 2001- diciembre 2004)

Tripartismo y diálogo social en Centroamérica: fortalecimiento de los procesos de consolidación de la democracia

- Documento de proyecto
- Informe Final (30 de junio 2004)
- Evaluación Final (25 de abril 2003)

Programa Internacional para la erradicación del Trabajo Infantil en América Latina (IPEC)

- Documento de proyecto

Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil en América Latina (IPEC) fase II

- Documento de proyecto
- Informe Técnico de Avance (periodo enero 2003- junio 2003)
- Informe Técnico de Avance (periodo enero 2004- junio 2004)
- Informe Técnico de Avance (periodo enero 2005- junio 2005)

Programa Internacional para la erradicación del Trabajo Infantil en América Latina (IPEC) fase III

- Documento de proyecto
- Informe Técnico de Avance (julio 2007- diciembre 2007)
- Plan subregional

Prevención y Eliminación de las peores formas de trabajo infantil doméstico en América Central y República Dominicana. Fase II

- Documento de proyecto
- Documento de revisión
- Informe Final (febrero 2005)
- Informe Técnico de avance (periodo julio 2002-diciembre 2002)
- Informe Técnico de avance (periodo febrero 2004- julio 2004)
- Informe Técnico de avance (periodo agosto 2003- enero 2004)
- Plan de trabajo del proyecto

Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Basureros de El Salvador, Honduras y de Guatemala

- Resumen ejecutivo del estudio de línea de base sobre trabajo infantil en el botadero de Tegucigalpa
- Evaluación intermedia independiente (marzo 2005)
- Evaluación final independiente (noviembre 2006)
- Documento de reprogramación
- Informe Técnico de Avance (periodo enero 2005- diciembre 2005)
- Informe Técnico Final (periodo julio 2006- diciembre 2006)
- Esquema sumario programa de acción “Proyecto para la prevención y erradicación del trabajo infantil en el basurero de Tegucigalpa”

Prevención y eliminación del trabajo infantil en las plantaciones de Melón en Honduras

- Documento de proyecto
- Plan de trabajo
- Plan de monitoreo
- Documentos de reprogramación del proyecto
- Informe Técnico de Avance (abril del 2003- junio 2003)
- Informe Técnico de Avance (julio del 2000- diciembre 2000)
- Informe Técnico de Avance (septiembre del 2004- febrero 2005)
- Informe Técnico de Avance (abril del 2002- septiembre 2002)

- Informe Técnico de Avance (marzo del 2003- agosto 2003)
- Informe Técnico de Avance (marzo del 2004- mayo 2004)
- Informe Técnico de Avance (marzo del 2004- agosto 2004)
- Informe Técnico de Avance (abril del 2003- junio 2003)
- Estudio de línea basal del programa: Combate al TI en la agricultura comercial en Centroamérica y República Dominicana. (2001)
- Esquema sumario programa de acción para contribuir a la Erradicación y Prevención del Trabajo Infantil en el sector Melón en el Municipio de Marcovia (Choloteca) mediante la Educación y Sensibilización.
- Esquema sumario del PA “Formación Ocupacional para contribuir a la Erradicación y/ o prevención del TI en las plantaciones de melón”, en el municipio de Marcovia (Choloteca)
- Esquema sumario del programa de acción para contribuir a la Erradicación del Trabajo Infantil en las plantaciones de melón de Marcovia, Departamento de Choloteca, mediante la provisión de Salud y Educación en Salud

Contribuir a la Prevención y eliminación de la Explotación Sexual Comercial de niños y niñas

- Documento de proyecto
- Documento de reprogramación
- Plan de monitoreo
- Plan de trabajo
- Evaluación intermedia
- Evaluación final
- ITA (periodo septiembre 2007- febrero 2008)
- ITA (Septiembre 2006- febrero 2007)
- ITA (septiembre 2008- febrero 2009)
- ITA (julio 2002- septiembre 2002)
- ITA (septiembre 2003- febrero 2004)
- ITA (marzo 2007- agosto 2007)
- ITA (febrero 2003- mayo2003)
- ITA (septiembre 2004- febrero 2005)
- ITA (marzo 2003- agosto 2003)
- ITA (marzo 2006- agosto 2006)

Programa Regional de Empleo Sostenible (PRES II)

- SPROUT
- Evaluación final (diciembre 2005)
- ITA (marzo 2004- diciembre 2004)
- ITA (Julio- noviembre 2004)

Educación para el trabajo, empleo y derechos de los pueblos indígenas en Centroamérica

- SPROUT
- Evaluación Externa (2005)
- Informe de autoevaluación (2005)
- ITA (periodo julio-diciembre 2004)
- ITA (periodo enero-junio 2005)

Prevención y Eliminación Progresiva del Trabajo Infantil en la Agricultura en

América Central, Panamá y República Dominicana. Fase II

- Documento de proyecto
- Plan de trabajo
- Plan de monitoreo
- Evaluación intermedia
- ITA (periodo octubre 2003- marzo 2004)
- ITA (septiembre 2003- noviembre 2003)

Programa Integral de Capacitación en Normas de Trabajo y su Aplicación

- Plan de operaciones del proyecto

Fortalecimiento de la Justicia Laboral en América Central y República Dominicana – JULAC

- Documento de proyecto
- Documento de revisión
- Plan de trabajo
- ITA (septiembre 2007- febrero 2008)
- ITA (septiembre 2006- febrero 2007)
- ITA (mars – agosto 2008)
- Evaluación intermedia (2008)

Verificación del cumplimiento de los acuerdos del Libro Blanco y Benchmarking –VERIF

- Documento de proyecto
- Plan de trabajo
- Plan de monitoreo del proyecto
- ITA (marzo 2007- septiembre 2007)
- ITA (septiembre 2007- marzo 2008)
- ITA (marzo 2008- septiembre 2008)
- Informe de verificación de las recomendaciones del libro blanco. (Periodo agosto 2008- enero 2009)
- Informe de verificación de las recomendaciones del libro blanco. (periodo febrero 2008- julio 2008)
- Informe de verificación de las recomendaciones del libro blanco. Periodo agosto 2007- enero 2008)

Prevención y Eliminación de las peores formas de trabajo infantil en determinados países de América Central

- Documento de reprogramación
- Plan de trabajo
- Evaluación final (2008)
- ITA (junio 2006- agosto 2006)

Fomento de una cultura de cumplimiento en materia laboral

- Plan de operaciones del proyecto
- ITA (junio 2008- noviembre 2008)

Fortalecimiento de los sistemas de servicio civil en los Ministerios de Trabajo de Honduras, El Salvador y Guatemala

- Documento de proyecto

Promoción del Empleo Juvenil en América Latina 2005-2008

- Documento de proyecto
- Evaluación intermedia (enero 2009)
- ITA (noviembre 2005- junio 2006)
- ITA (febrero- julio 2007)
- ITA (julio 2006- enero 2007)
- ITA (enero- junio 2008)
- ITA (julio- diciembre 2007)

Extensión de la cobertura del seguro social para los excluidos y para los pobres

- Informe final (mayo 2002-diciembre 2003)

Extensión de la Cobertura de la Seguridad Social a los excluidos y los pobres en Honduras-Fase II

- SPROUT
- Evaluación final (febrero 2006)
- ITA (marzo 2004- diciembre 2004)
- ITA (julio – noviembre 2004)
- ITA (marzo 2004- diciembre 2004)
- ITA (julio – diciembre 2004)

Eliminación del trabajo infantil en la industria del café en Honduras

- Documento de proyecto
- Revisión del documento de proyecto
- Plan de trabajo
- Plan de monitoreo
- ITA (julio – Diciembre 2000)
- ITA (marzo 2003- junio 2003)
- ITA (septiembre –febrero 2004)
- ITA (marzo 2003- agosto 2003)
- ITA (marzo 2004- mayo 2004)

Prevención y Erradicación del Trabajo Explotador Doméstico Infantil a través de la Educación y la capacitación en Nicaragua y Honduras

- SPROUT
- ITA (mayo 2004- diciembre 2004)

PROGRAMAS CONJUNTOS DEL F-ODM

Creatividad e identidad cultural para el desarrollo local

- Nota conceptual

Gobernanza Económica en Agua y Saneamiento

- Nota conceptual
- Plan Operativo Anual del Programa Conjunto de Agua y Saneamiento en Honduras

Desarrollo Humano, Juvenil vía empleo, para superar los retos de la migración en Honduras

- Nota conceptual

Documentos OSR

- Plan de trabajo 2008-2009 ACT/EMP
- Plan de trabajo subregional 2006-2007
- Plan de trabajo subregional 2004-2005
- Plan de trabajo subregional 2002-2003

Anexo V: Convenios ratificados por Honduras

	Convenio	Fecha de ratificación
C14	Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921	17:11:1964
C27	Convenio sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco, 1929	09:06:1980
C29	Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930	21:02:1957
C32	Convenio sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes (revisado), 1932	17:11:1964
C42	Convenio sobre las enfermedades profesionales (revisado), 1934	17:11:1964
C45	Convenio sobre el trabajo subterráneo (mujeres), 1935	20:06:1960
C62	Convenio sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937	17:11:1964
C78	Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946	20:06:1960
C81	Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947	06:05:1983
C87	Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948	27:06:1956
C95	Convenio sobre la protección del salario, 1949	20:06:1960
C98	Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949	27:06:1956
C100	Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951	09:08:1956
C105	Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957	04:08:1958
C106	Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957	20:06:1960
C108	Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar, 1958	20:06:1960
C111	Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958	20:06:1960
C116	Convenio sobre la revisión de los artículos finales, 1961	17:11:1964
C122	Convenio sobre la política del empleo, 1964	09:06:1980
C138	Convenio sobre la edad mínima, 1973	09:06:1980
C169	Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989	28:03:1995
C182	Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999	25:10:2001

Anexo VI: Lista de personas entrevistadas

Evaluación independiente del programa de apoyo de la OIT a Honduras

27 de mayo- 9 de junio - Tegucigalpa

Nombre	Puesto	Organización/Institución
Sr. Daniel Durón	Secretario general	CGT
Sr. Germán Castro	Secretario general	FENATRAH
Sr. Leonardo Soto Orellón	CUTH	CUTH
Sr. David Armando Aguirre	CUTH	CUTH
Sr. Hilario Espinosa	Secretario General	CTH
Sr. Oscar Adolfo Rodríguez	Colaborador de la CTH	CTH
Sr. José Irene Murillo	Secretario de asuntos agrarios	CTH
Sr. Amilcar Bulnes	Presidente	COHEP
Sr. Benjamín Bográn	Director ejecutivo	COHEP
Sr. Armando Urtecho	Asesor Legal	COHEP
Sra. Amanda Mejía	Asistente de Gerencia de asesoría legal	COHEP
Sra. Mayra Mejía del Cid	Secretaria de Estado en los Despachos de trabajo y seguridad social	STSS
Sr. Allan Cruz	Director de UPEG	STSS
Sr. Juan Carlos Funes	Coordinador del PNGED	STSS
Sra. Patricia Canales	Directora General de Empleo	STSS
Sra. Elsa Ramírez	Directora de Previsión Social	STSS
Sr. Denis Edgardo Castillo	Jefe de Higiene y Seguridad Ocupacional	STSS
Sr. Marco Antonio Calderón	Director de Salud Ocupacional	STSS
Sra. Rudy Rosales de molinero	Encargada proyecto VIH/SIDA	STSS
Sra. Gina Hernández	Dirección General de Trabajo	STSS
Sra. Mayra Yadira Moreno Fajardo	Inspectora de la Unidad de Riesgo Profesionales	STSS
Sra. Martha Sosa	trabajadora social de la Unidad de Riesgos Profesionales	STSS

Sra. Janeth Bográn	Inspectora General de Trabajo	STSS
Sr. Roger Daniel González	Subdirector Ejecutivo	INFOP
Sr. Nelson Antúñez	Secretario general	INFOP
Sr. Jairo Ludin Sánchez	Presidente sindicato	INFOP
Sr. Carlos Cardona	Auditor Interno	INFOP
Sr. Luca Renda	Representante adjunto	PNUD
Sra. Rebecca Arias	Coordinadora Residente	PNUD
Sr. Yuri Leiva	Oficial de coordinación	SNU
Sr. Jorge Ramos	Oficial de coordinación	SNU
Sr. Luis Grádiz	Coordinador unidad de pobreza y desarrollo rural	PNUD
Sr. Renato Chavaría	Especialista en Agua y Saneamiento	UNICEF
Sr. Rigoberto Ochoa	Coordinador Programa conjunto Desarrollo y Cultura	UN
Sra. Ana lily Mejía	Coordinadora Programa conjunto Agua y saneamiento	UN
Sr. Carlos Zelaya	Representante Asistente	FAO
Sr. Fernando García	Asesor técnico principal Proyecto: Fortalecimiento servicio civil	OIT
Sr. Hernán Hernández	Coordinador fondos RBSA	OIT
Sra. Rosa Corea	Coordinadora IPEC-Honduras	OIT
Sra. Marina Martínez	Facilitadora Proyecto Verificación	OIT
Sra. Tomasa García	Directora	REHPADEG
Sra. Francia García	Facilitadora	REHPADEG
Sr. Rafael Gómez	Coordinador Programas conjuntos	OIT
Sr. Gustavo Bardales	Asistente Programas conjunto	OIT
Sr. Michael Gorman	Agregado laboral y de derechos humanos	US embassy

10 de junio - 12 de junio - San José

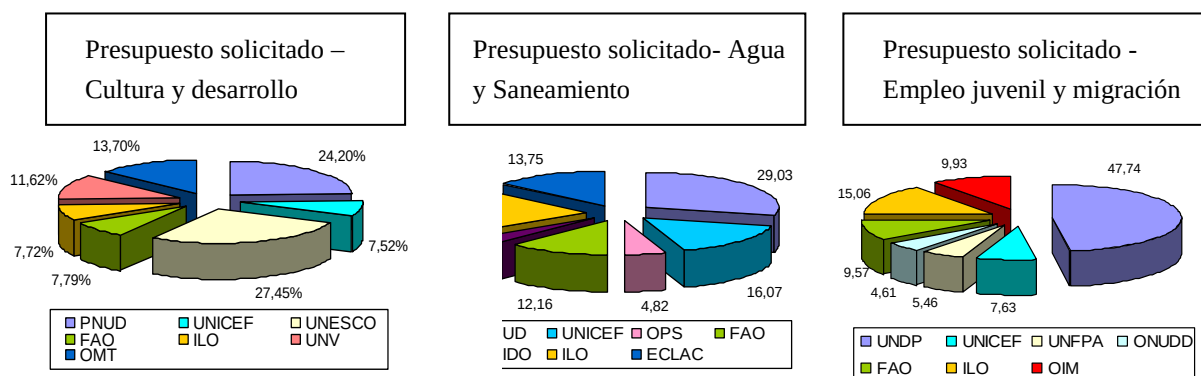
Nombre	Puesto	Organización/Institución
Sr. Leonardo Ferreira Neves	Director adjunto OSR	OIT
Sr. Lorenzo Peláez	Especialista principal ACTEMP	OIT
Sr. Mario Hugo Rosal	Especialista principal en formación profesional	OIT
Sr. Rafael Muela	JEA – PREJAL	OIT
Sra. Ana Ramírez	Punto focal VIH/SIDA	OIT
Sra. Adriana Hidalgo	Oficial de programas IPEC	OIT
Sr. Walter Romero	Jefe de programación	OIT
Sra. Bente Sorensen	ATP proyecto Verificación	OIT
Sr. Juan Sepúlveda	Especialista principal ACTRAV	OIT
Sr. Sergio Velasco	Especialista principal en Seguridad Social	OIT

Anexo VII: Estudio de caso 1

Incorporando el valor agregado de la OIT en los programas conjuntos interagenciales para el desarrollo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Adaptación y flexibilidad

Dado que toda intervención encaminada a apoyar el desarrollo económico y social está de alguna forma relacionada con cuestiones de empleo y trabajo decente y dado que dichas cuestiones han sido reconocidas como elementos esenciales del desarrollo sostenible, la amplia participación de la OIT en los programas conjuntos financiados por el Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) fue considerada pertinente. Tras una valoración de la especialidad y experiencia a nivel nacional e internacional de cada agencia del SNU, la Organización junto con las otras agencias participantes, determinaron y consensuaron las áreas de trabajo y los espacios de participación de cada una de ellas en los 3 programas aprobados en Honduras durante el año 2008 dirigidos a las áreas de: (i) empleo, migración y juventud, (ii) cultura y desarrollo, y (iii) agua y saneamiento. En estos programas. No obstante, la práctica muestra que la incorporación del valor agregado de la OIT en sectores que no han sido parte su agenda de trabajo requirió de una capacidad de adaptación evidente y flexibilidad.

Participación de las agencias por programa según presupuesto solicitado



Para el programa “*Creatividad e identidad cultural para el desarrollo local*”, a fin de dirigir el enfoque de su intervención hacia el desarrollo de las capacidades empresariales de la población beneficiaria, la OIT estableció un vínculo entre el concepto de cultura y la producción, transformación y comercialización de alimentos tradicionales y productos artesanales. Para ello, la Organización que posee una amplia experiencia a nivel internacional en la materia, procedió a una adecuación de sus metodologías existentes a fin de aplicarlas al sector cultural y a las realidades del sector rural. Así, se identificaron tres efectos directos interdependientes para el programa: 1) construir y consolidar una capacidad de planeación y gestión local de bienes, servicios e industrias culturales (18% de los fondos), 2) capacitar personas y organizaciones, fomentar la creación y la calificación de productos culturales y colocar estos productos en

mercados nacionales e internacionales (68,5%) , 3) movilizar la sociedad, construir información pertinente y democrática para elaborar políticas públicas concertadas para el fomento del sector (13,5%). Adicionalmente cabe destacar que en el marco de este programa y con el apoyo de la OIT se ha favorecido la generación de nuevos conocimientos en el país, previendo la transferencia de metodología en nuevas áreas como lo es la restauración de edificios.

En lo que concierne el Programa “*Gobernanza Económica en Agua y Saneamiento*”, al no tener conocimiento de la realidad nacional en este sector ni experiencia en la mejora de la gestión municipal de desechos sólidos, la Organización se apoyó en la experiencia nacional de la OPS y el UNICEF tanto en la fase del diseño como en la implementación de su intervención. Así, a raíz de las recomendaciones de estas dos agencias, la OIT reformuló sus propuestas iniciales consideradas demasiadas teóricas y costosas y pudo presentar una propuesta más conforme a los requerimientos nacionales. De esta forma, la OIT junto con la OPS propusieron llevar a cabo acciones acordes con sus respectivos mandatos: la OPS abordando el tema desde el enfoque de la prevención y vigilancia para impedir infecciones epidemiológicas y la OIT centrándose en la capacitación de técnicos y pobladores en técnicas de gestión de desechos sólidos. Adicionalmente, la OIT al mostrar flexibilidad, propuso apoyar la formación de juntas de agua y ayudar el ERSAP en el marco regulatorio respondiendo a las prioridades expresada por el ERSAP. De esta forma, la participación de la OIT en este Programa se concentró entre otros en: la mejora del marco regulatorio, la generación de iniciativas de desarrollo económico local, la elaboración de planes de inversión municipales y el establecimiento de mecanismos de contratación de mano de obra.

Un elemento importante para responder a las necesidades específicas de la población beneficiaria y realidades locales, fue que la OIT planteara sus productos de forma general y abierta al momento de presentar sus propuestas de modo a poder adaptar su intervención de ser necesario. A modo de ejemplo se puede mencionar la propuesta realizada para el programa de cultura y desarrollo que contemplaba inicialmente la creación de 40 microempresas y que fue ampliada en función de la realidad encontrada en las zonas de intervención cuando los técnicos de OIT se dieron cuenta de la preexistencia de un número importante de microempresas. Consecuentemente la OIT decidió brindar apoyo no sólo en la creación de microempresas sino que también dirigir esfuerzos hacia su fortalecimiento.

Pertinencia

La práctica se alinea con los esfuerzos encaminados a la incorporación sistemática del empleo y trabajo decente en las políticas, planes e intervenciones de desarrollo por lo que contribuye de forma directa a la integración de dicho enfoque en las iniciativas conjuntas tendientes a la consecución de los ODM.

Replicabilidad

Lo que hace esta práctica interesante es la manera en que la OIT ha logrado adecuar su expertise a las necesidades específicas del contexto nacional/local y cómo al apoyarse en la experiencia nacional de otras agencias se pudieron llevar a cabo intervenciones complementarias en sectores que no habían sido parte de la agenda de trabajo de la OIT.

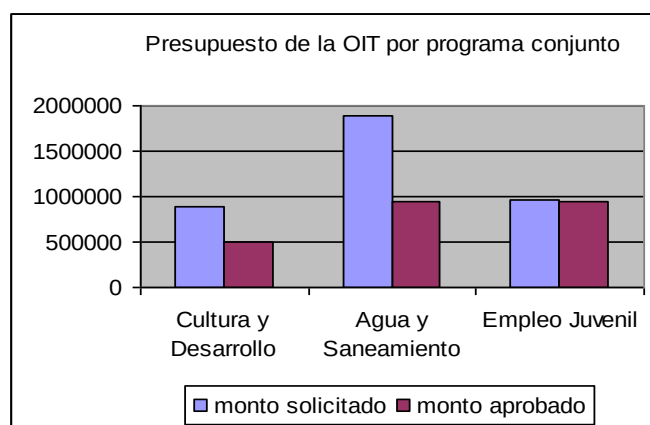
Sostenibilidad

Las asociaciones y relaciones establecidas en el marco de estas iniciativas sientan las bases para mantener intervenciones conjuntas futuras. La colaboración entre las distintas agencias del SNU, tanto residentes como no residentes, y el nivel de concertación alcanzado en el marco de estas iniciativas, han permitido

que estas últimas mejoren su conocimiento sobre sus mandatos respectivos y experiencias en el país abriendo así el camino hacia una mayor coordinación.

Condiciones necesarias para esta buena práctica:

- La OIT se ha involucrado desde el inicio del proceso para la elaboración de las notas conceptuales lo cual ha permitido que el enfoque de generación de empleo sea tomado en cuenta.
- Los oficiales de la OIT participaron activa y regularmente en los espacios de trabajo constituidos para discutir y diseñar las propuestas.
- Las discusiones favorecieron la obtención de acuerdos y consensos sobre la intervención.
- La capacidad de aprovechar la experiencia de otras agencias fue crucial para ofrecer una intervención adaptada a las necesidades locales.
- El equipo de la OIT involucrado en el diseño mostró anuencia para modificar algunas de las proposiciones planteadas inicialmente de acuerdo a los comentarios y sugerencias realizadas por las otras agencias y socios en la ejecución.



Anexo VIII: Estudio de caso 2

Midiendo el trabajo infantil en las encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadísticas

Para desarrollar, implementar y dar seguimiento a políticas, programas, planes e iniciativas orientadas a prevenir o eliminar el trabajo infantil es indispensable disponer de datos cuantitativos y cualitativos que presenten la magnitud y características del fenómeno en cada país.

Debido al costo elevado de la aplicación, análisis y tratamiento de un módulo especial sobre trabajo infantil, la incorporación de un número limitado de variables en el formato básico de las encuestas de hogares ha constituido la forma más factible de contar con datos actuales y periódicos sobre la problemática. En la actualidad, los datos recopilados con la encuesta pueden proporcionar indicadores importantes como:

- Niños y niñas económicamente activos
- Trabajo según sector del empleo
- Horas trabajadas por semana
- Tasa neta de matrícula escolar
- Interferencia del trabajo con la escolaridad
- Trabajo infantil según los motivos por los cuales el niño o niña trabaja
- Daños sufridos por los niños y las niñas trabajadores
- Tipo de trabajo realizado por los niños y niñas
- Disposición de las horas de trabajo

En el transcurso de los últimos años, se observa que el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Honduras ha ido mejorando la medición del TI a la vez que ha ido difundiendo la información en sus publicaciones semestrales.

En efecto, la definición estadística de *población infantil trabajadora* utilizada por el INE, ha evolucionado adhiriéndose a la legislación nacional e internacional en materia de niñez y trabajo infantil. Así, mientras las publicaciones de las encuestas del 2001 al 2007 incluían a los individuos de 18 años en la población infantil trabajadora, se estableció a partir del 2008 el rango de 5 a 17 años. En esta misma línea, como se observa en el cuadro siguiente, se ha progresivamente adecuado la desagregación de los rangos de edad a la legislación en vigor en materia de niñez, trabajo infantil así como a la necesidad existente de medir el trabajo infantil prohibido. Aquí, la asistencia brindada por la OIT ha contribuido a fortalecer al INE en materia de recopilación de datos sobre TI.

Pasos clave en el desarrollo de la práctica:

Con la incorporación en el 2002 del módulo especial sobre TI, se produjo un primer acercamiento entre los oficiales de la OIT y las autoridades del INE. Las reuniones llevadas a cabo durante ese periodo desembocaron en la firma de un acuerdo para la aplicación del módulo elaborado y financiado por el SIMPOC.

Seguidamente, los esfuerzos de la OIT-IPEC para continuar fortaleciendo la institución han continuado mediante la realización de varios talleres subregionales y nacionales dirigidos a los funcionarios del INE. Así, el último taller subregional realizado tuvo como propósito intercambiar, discutir y aprender de las experiencias relacionadas con el levantamiento de encuestas para la medición del trabajo infantil y adolescente, evaluar las metodologías utilizadas, repasar las dificultades encontradas y lecciones

aprendidas durante el curso de la encuesta a fin de identificar los problemas recurrentes y soluciones dadas.

En esta misma línea, de forma específica se han llevado a cabo reuniones con los encargados de las estadísticas sociales y los técnicos en procesamiento de datos del INE con el fin de presentar y discutir los temas clave para la especificación estadística de lo que constituye trabajo infantil prohibido y permitido así como las posibles mejoras a efectuar para contar con datos confiables y comparables.

Sin embargo, cabe señalar que una de las mejoras más significativas en la medición del trabajo infantil en el país se obtuvo a través de una petición conjunta realizada al INE por OIT y UNICEF en 2007: el cambio en los rangos de edad utilizados en la definición estadística de trabajo infantil de las encuestas de hogares.

Logros y alcance:

La asistencia brindada por la OIT ha contribuido de forma directa a mejorar la recolección de datos sobre TI en Honduras aún cuando siguen existiendo grandes retos en lo que concierne la medición de las peores formas.

La vigésima quinta EPHPM en donde se incorporó el módulo especial de TI y los análisis que se realizaron a partir de él, constituyó la principal fuente de información en el país en materia de trabajo infantil permitiendo determinar la magnitud y naturaleza del fenómeno a la vez que se logró elevar y mejorar el conocimiento general de la población.

Por otro lado, la publicación de datos sobre TI realizada por el INE de forma regular (cada 6 meses), ha permitido difundir información actualizada sobre la temática con lo cual se ha contribuido a sensibilizar a la población sobre la problemática y visibilizar el fenómeno.

Replicabilidad

Lo interesante de este proceso fue la adaptación progresiva del formato básico y de las publicaciones a los requerimientos nacionales. Si bien los esfuerzos realizados por los oficiales de OIT y otras agencias de UN fueron importante en este proceso, no se hubieran podido realizar sin la voluntad de las autoridades nacionales para visibilizar el fenómeno. La definición estadística de trabajo infantil se fue modificando en base a los instrumentos de derecho internacional y nacional.

Sostenibilidad

La incorporación de variables que permiten medir algunos aspectos del trabajo infantil en las EPHPM posibilita contar con estimaciones recientes y de forma periódica sin depender de recursos externos. De ahí que siempre y cuando el trabajo infantil se ubique dentro de las prioridades nacionales, el tratamiento y publicación de los datos se seguirá realizando.

Pertinencia

Contar con datos periódicos y confiables sienta la base para la elaboración de un sistema de seguimiento. En el país, se ha iniciado con la asistencia de la OIT-IPEC el proceso de elaboración de un sistema de seguimiento en materia de TI basado en el sistema DevInfo. Este sistema recopila indicadores de las encuestas del INE, del Plan de acción nacional para la erradicación gradual y progresiva del TI así como indicadores de la meta 13 de la agenda. En este contexto, contar con datos fiables que puedan alimentar periódicamente el sistema de seguimiento es fundamental.

Anexo IX: Estudio de caso 3

Consolidando espacios desde donde se impulsan y dan seguimiento a iniciativas para la aplicación efectiva de los Convenios 182 y 138: las Comisiones Nacionales en Honduras

Al momento de este estudio, dos comisiones nacionales sobre el tema de TI y sus peores formas funcionan en Honduras. En los últimos años, a través de dichas instancias, se han logrado avances importantes hacia el cumplimiento efectivo de la legislación nacional e internacional en la materia.

La creación y consolidación de estos espacios de diálogo, coordinación y seguimiento han representado una oportunidad importante para favorecer el diálogo y lograr consensos entre los sectores en lo que concierne las principales directrices a seguir para erradicar el trabajo infantil y sus peores formas en el país. Sin lugar a duda, el apoyo brindado por la OIT a estas comisiones ha contribuido al nivel de consolidación y operatividad alcanzado.

Tras la firma del primer memorando de entendimiento con OIT-IPEC en 1996, se creó mediante decreto ejecutivo la **Comisión Nacional para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil** en 1998. Esta comisión que se compone de los titulares y sustitutos legales de más de 20 instituciones y organizaciones es presidida por el o la Secretaria(o) de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social (secretaria ejecutiva) y la Primera Dama de la República (presidenta honoraria). Adicionalmente, esta instancia cuenta con subcomisiones regionales presididas por los directores regionales o autoridades locales de la STSS, un Consejo Técnico a nivel central integrado por los técnicos de las instituciones representadas en la Comisión y una Unidad Ejecutora encargada de proporcionar seguimiento a las decisiones o acuerdos que surgen desde el Consejo técnico.

Después de un periodo sin mucha actividad, esta instancia recobró un cierto dinamismo en los últimos años a través del Consejo Técnico. En efecto, este último ha convocado y llevado a cabo sesiones mensuales. Así, se ha logrado alcanzar consensos entre los diferentes sectores sobre procesos importantes como la definición e incorporación en la legislación nacional del listado de trabajo infantil peligroso en 2008 o la formulación del segundo Plan de Acción Nacional para el periodo 2008-2015. También se puede señalar la elaboración de un sistema de seguimiento al PAN y a los compromisos de país adquiridos en torno al TI que se está desarrollando presentemente en el seno de este consejo. Adicionalmente, se puede señalar que cada año, desde este espacio, se planifica y coordinan las actividades para la celebración del día mundial contra el trabajo infantil.



La OIT-IPEC ha contribuido a la consolidación de esta instancia apoyando procesos, brindando asesoría y desarrollando talleres de capacitación y encuentros subregionales tripartitos entre los miembros de las Comisiones Nacionales de Centroamérica con el fin de favorecer el intercambio de información y experiencia acerca de los avances logrados en los distintos países.

Sin embargo, subsisten retos importantes debido a que el nivel de operatividad varía entre los distintos niveles de la instancia y de las zonas. Así, si bien el funcionamiento del Consejo Técnico y su unidad ejecutora ha mejorado progresivamente llevando a cabo sesiones ordinarias mensualmente y logrando la asistencia y participación regular de sus miembros en las mismas, a nivel de las subcomisiones, no todas han alcanzado el mismo nivel de consolidación.

Otro de los logros alcanzados con la asistencia técnica de OIT-IPEC fue la creación y consolidación de la **Comisión Interinstitucional contra la ESC y trata de Niñas, Niños y Adolescentes** que se creó en 2003. Esta Comisión se encuentra conformada por 52 organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y agencias de cooperación internacional y ha constituido un espacio de discusión desde donde se han impulsado y coordinado acciones significativas para la eliminación de este flagelo. Entre los mayores avances destaca la aprobación de la reforma al código penal y la formulación y aprobación del Plan Nacional contra la ESC (2006 – 2011) mediante los cuales se sentaron las bases para la viabilidad y sostenibilidad de la lucha en contra de esta problemática en el país.

Pertinencia

De forma general, estas instancias han demostrado propiciar la coordinación de esfuerzos e iniciativas. De forma particular, se subraya que la Comisión Nacional para la erradicación gradual y progresiva del TI se ha perfilado como un espacio de diálogo tripartito en donde se han logrado consensos entre los sectores y se han impulsado grandes procesos de país.

Sin embargo, lograr una real acción conjunta y concreta a nivel político, institucional, estratégico y programático sigue constituyendo uno de los mayores desafíos.

Sostenibilidad

En la medida en que el tema del trabajo infantil y sus peores formas esté colocado en la agenda pública, estas instancias se seguirán fortaleciendo.

Condiciones para la realización de esta buena práctica

- Respaldo político de las autoridades que lideran estas instancias
- Asistencia de los oficiales de la OIT a las sesiones
- Disponibilidad de los especialistas para brindar asistencia
- Participación regular y activa de los miembros nombrados en las sesiones ordinarias y extraordinarias