

25 DE NOVIEMBRE DE 2022



ANTECEDENTES DE LA RED SOLIDARIA

SISTEMATIZACIÓN Y COMPILACIÓN

LUIS ROBERTO BENITEZ REYES
ECONOMISTA
Tegucigalpa Honduras

Las ideas y pensamientos contenidos en este documento no representan necesariamente los criterios oficiales de la Entidad **Red Solidaria**. Son un aporte para generar reflexión y gestión del conocimiento, por consiguiente; debe considerarse como un documento-insumo de trabajo en validación metodológica, que requerirá la debida Aprobación de sus Autoridades.

Su estructuración obedece a propósitos de difusión conceptual acerca de enfoques de Direccionamiento Estratégico y cuestionamientos de carácter didáctico sobre el Enfoque Relacional Explicativo de Intervenciones de política Pública y su incidencia en problemáticas sociales del Desarrollo.

Fundamentalmente mediante la pedagogía de las preguntas y cuestionamientos inductivos tipo por qué surgió la necesidad de diseñar y aplicar el Programa, en qué contexto se dieron sus intervenciones, con cuáles características se diseñó, qué logros se le atribuyen, qué limitaciones. Existe documentación, registros de acceso público y trazabilidad de la experiencia, qué méritos y contribución se le pueden consignar, hubo continuidad en el desarrollo de las intervenciones que implementó, fue un legado positivo para la administración pública.

Las respuestas ofrecidas dentro de esta propuesta, van ilustrando esquemas propositivos de interpretación y de utilidad práctica para la mejora continua de nuestras entidades públicas y el diseño de intervenciones efectivas y coherentes en función de la gestión del conocimiento para obtener Resultados.

Semblanza del Autor

- Estudios de Postgrado en Economía y Planificación del Desarrollo y de grado en la Facultad de Economía UNAH.
- Diplomado en Evaluación de la Calidad Educativa. FEPADE USAID-MINED.
- Diplomado en Investigación Educativa, Programa de Formación de Investigadores Educativos (PROFINE- HIID)
- Diplomado Gestión de Proyectos y Riesgos. UNITEC.

Formación 

- Profesor asignatura "Filosofía Educativa". UPNFM 2000-2004
- Profesor asignatura "Filosofía General". UPNFM 2004-2006
- Profesor asignatura "Técnicas y Métodos de Investigación Educativa. UPNFM 2005
- Profesor asignatura Finanzas Internacionales (MA-692), UNAH, 2008.

Docencia 

- Asistente Gerencia Administrativa HONDELEC S.A. de C.V . Tegucigalpa 1981-1989
- Consultor en Modelos de Seguimiento y Evaluación PNUD-OIT San Salvador 1990-1995
- Consultor apoyo Reforma Educativa para evaluación de Programas Educativos, BM-MINED San Salvador 1996-1999
- Consultor apoyo Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC) Programa mejoramiento estadísticas educativas. San José, C.R. 1998
- Apoyo a Unidades de Planeamiento y Evaluación de la Gestión (UPEG). Varias Secretarías Gob-Hon 2000-2022.

Experiencia 



“Una vez que se deteriora el desempeño institucional, se hace mucho más resistente a mejorar. Cuando el desempeño baja y nos damos cuenta de ello, la corrección es relativamente fácil y de bajo valor económico”.

“Pero si no nos damos cuenta o nos hacemos los disimulados sin tratar de mejorarlo, la corrección se hace mucho más difícil y aparecen montón de justificativos para no hacer las gestiones operativas pertinentes”.

Tomado de “El 2do. Teorema de la Evaluación del Desempeño Institucional (EDI).”

LBenitez

Introducción

El propósito de esta sistematización, es compartir entre todos los equipos de trabajo de la actual Red Solidaria (2022-2025) y otras audiencias interesadas en las políticas sociales, los logros más destacables de la experiencia anterior llevada a cabo en el Marco de la Red Solidaria (2006-2010) con las evidencias documentales existentes en la Bibliografía que se reseña, como parte de la disciplina de interpretación crítica y la generación de una cultura comunicacional que relacione los factores intervinientes en los procesos de institucionalización de políticas públicas, que ejemplifique cómo se relacionaron los medios, los recursos administrativos, el diseño de las intervenciones como Programa y las finalidades del país en aquel entonces; dentro de una reconstrucción ordenada de las distintas visiones documentadas de organismos y analistas que aportan conocimiento y legado de valorización de las políticas estatales de Honduras.

Este documento se ha preparado con la información disponible como memoria institucional de la Red Solidaria de Honduras, existente en físico o en magnético almacenada por funcionarios y ex funcionarios, así como también la existente en internet aportada por diferentes organismos e instituciones. Registros de información que abarcan datos contextuales previos a la creación del Programa de la Red Solidaria antes del 2006, así como información del nivel de sus ejecutorias durante su funcionamiento 2006-2010 e información posterior al cierre operativo de la misma.

Al mismo tiempo que se hace la divulgación de las principales actividades que se desarrollaron por funcionarios responsables con su talento humano, para contribuir con más y mejores servicios gubernamentales dentro de la Red Solidaria, se pone de relieve los esfuerzos de aquella importante época en potenciar el rendimiento de los fondos públicos y el diseño de modelos alternativos de intervención social. Se pasa revisión además a algunas de las lecciones aprendidas tanto a nivel de logros como de las limitaciones que son destacables por los organismos nacionales y externos. Se comparte con estos propósitos, características de la intervención de la estrategia de la Red Solidaria, la racionalización y lógica del gasto social de aquel entonces, ejemplos de las líneas de acciones llevadas a cabo, la evidencia de adopción de coordinación interinstitucional y la capacidad de respuestas a las necesidades más sentidas para los grupos vulnerables y en situación de pobreza.

Debe considerarse que este aporte de sistematización y compilación de la documentación existente, además de formar parte de los requerimientos de acceso a la información pública, y de reforzar la transparentación del quehacer institucional con el involucramiento de sus distintos niveles organizativos, busca fomentar la gestión del conocimiento, el intercambio de información y vivencias de un pasado reciente, con el fin de aprender de los aciertos y limitaciones para mejorar el rendimiento actual y futuro de la organización de políticas públicas.

En ese sentido, esperamos que este informe, satisfaga los aspectos de difusión e intercambio de las experiencias meritorias que son llevadas a cabo con la profesionalidad y el cariño que caracteriza al recurso humano que integra esta noble institución del sector público hondureño, comprometida con el cambio de condiciones en las comunidades focalizadas de intervención de la Red Solidaria de Hoy.

Luis R. Benítez Reyes.

“La Experiencia no es revisar lo que sucedió, sino lo que haces con lo que Sucedió”. Aldous Huxley.

CONTENIDO

I. LINEA DE TIEMPO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA PROTECCION SOCIAL EN HONDURAS

II. CONTEXTO SURGIMIENTO DE LA RED SOLIDARIA

III. RESUMEN DE LA EXPERIENCIA DE LA RED SOLIDARIA (2006-2010)

Justificativos de su surgimiento como estrategia Gubernamental

Características Conceptuales del Modelo de intervención

Aspectos de organización local relevantes

Plan de implementación y Ciclo Operativo

Criterios de elegibilidad

Servicios entregables a las Comunidades

Instituciones Participantes

IV. RESULTADOS DE LA RED SOLIDARIA (2006-2010)

Población Meta y Cobertura de Pobres

Metodología de Focalización

Beneficios de las Transferencias Condicionadas

Corresponsabilidades y Graduación

Capacidad Institucional y Coordinación Interinstitucional

Evaluación y Desempeño

Financiamiento y Sostenibilidad

V. LECCIONES APRENDIDAS DE LA RED SOLIDARIA (2006-2010)

5.1 Desde la Gestión del Conocimiento

5.2 Desde la Operatividad de sus factores más influyentes



Bibliografía Consultada

	<u>Documento-Autor</u>	<u>Fecha Publicación</u>
1	El Neoliberalismo en Honduras. Alcides Hernadez. Editorial Guaymuras	Tegucigalpa, 1983
2	Del Reformismo al Ajuste Estructural. Alcides Hernadez. Editorial Guaymuras	Tegucigalpa, 1992
3	Secretaria de Estado del Despacho Presidencial. Estrategia para Reducción de la Pobreza ERP. Un compromisos de todos por Honduras	Tegucigalpa, Agosto 2001
4	Informe de Desarrollo Humano (IDH). Honduras. PNUD	Tegucigalpa, 2003
5	Unidad de Apoyo Tecnico de la RS. Informe de Focalización Programa de la Red Solidaria (RS) Gobierno de la República de Honduras (Este documento fue elaborado en base a la consultaría de la Focalización del Sr: Gustavo Arcia)	Tegucigalpa, Julio 14 2006
6	Presidencia de la Republica. Informe de avance de Actividades, Programa PRAF-BID # 1568/SF-HO periodo Ene -Agos 2006.Unidad de Planificación UCP PRAF-BID. Hector Irias Fuentes, Mirian Rivera Rubi, Luis Benitez.	Tegucigalpa, 7 septiembre 2006
7	Unidad de Apoyo Tecnico de la RS. Manual Operativo.Programa de la Red Solidaria (RS) Gobierno de la República de Honduras.	Tegucigalpa, 2007
8	Lanzan Red Solidaria contra el Hambre y la Pobreza en Honduras. Redacción de La Prensa	SPS 29 enero 2007
9	Revista de Realidad Nacional # 11 del FOSDEH. Articulo Adios sin despedida a la ERP	Tegucigalpa Julio 2007
10	Memoria de Labores 2007 Secretaria de Finanzas. UPEG	Tegucigalpa Febrero 2008
11	RESPUESTAS NACIONALES PARA MEJORAR EL ACCESO A LOS ALIMENTOS DE LA POBLACION EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD, EXCLUSION Y RIESGO SOCIAL. Secretaria de Estado del Despacho Presidencial. Gobierno de Honduras.	Tegucigalpa Marzo 2008
12	Presentación de Olga Doris Castro, Coordinadora Programa Integral de Protección Social, durante el Tercer Seminario de Transferencias Condicionadas de Ingresos, realizado en Santiago de Chile el 01 y 02 de Diciembre de 2008.	https://1library.co/article/programas-red-solidaria-programa-red-solidaria.yevpdp11
13	Identificación de programas y proyectos que requieren asegurar niveles mínimos de gasto para amortiguar el impacto social de la crisis económica internacional THOMAS OTTER & IVÁN BORJA.Publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Honduras	Tegucigalpa Febrero 2010
14	Estudio sobre la Protección Social en Centroamérica. VOLUMEN I INFORME GENERAL (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) Carmelo Mesa-Lago y Mario De Franco	Noviembre 2010
15	Financiamiento del Desarrollo. Microfinanzas en Honduras. Raúl Sanchez.Publicado por CEPAL y GTZ.	Santiago de Chile Abril 2010
16	Desafios Conceptuales para la Política de Protección Social frente a la Pobreza en Colombia. Revista de Estudios Sociales. Andrea Lampis.	Bogota junio 2011

	<u>Documento-Autor</u>	<u>Fecha Publicación</u>
17	Apoyo al Programa de Red Solidaria Fase II 2008-2012.Resultados Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo	Tegucigalpa Abril 2012
18	Politica de Protección Social. Secretaria de Estado en el Despacho de Desarrollo Social	Tegucigalpa Abril 2012
19	Proyecto de Encuesta Longitudinal de Protección Social. Unidad Ejecutora. Secretaria de Desarrollo Social.	Uruguay 2012
20	Principales Resultados de la Encuesta Longitudinal de Protección Social en El Salvador. 2012. BID y Gobierno de El Salvador	https://www.youtube.com/watch?v=UAdYyUnd45s
21	Honduras. Politica Integrada de Empleo y Protección Social. Lineamientos para un Plan de Accion Nacional. Publicado por la OIT.	Ginebra 2013
22	Estudios de Casos Comparativos.Evaluación del Apoyo Institucional del BID a los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Tres Países de Ingreso Medio-Bajo. BID. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)	Noviembre 2015
23	LEY PARA EL PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO SOLIDARIO PARA LA MUJER RURAL. La Gazeta Diario oficial de la Republica de Honduras	Tegucigalpa 14 marzo 2016
24	EL MARCO ANALÍTICO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN HONDURAS. IIES- UNAH.Margarita Díaz /Oziel Fernández / Cesar Hernández	Tegucigalpa 2016.
25	Valor Público como Marco para la Gestión Gubernamental en Contextos Inciertos. Centro de Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas y Criminológicas . Raúl Martinez Navarro.	Septiembre de 2018
26	Seguridad Social y Principios de la Protección Social. WEBINAR. 2021. Impartido por el Msc. Francis Zuñiga  Director Regional OISS Centroamérica y el Caribe	https://www.youtube.com/watch?v=froZhdwQc0Y
27	Cuan efectiva es la Protección Social en Honduras? Andres Ham Universidad de los Andes Colombia. Sergio Membreño-Cedillo PNUD Honduras	30-mar-21
28	Secretaria de Finanzas. Dirección General de Inversiones Públicas. Informe de Evaluación al IV Trimestre 2021 de la SEDIS. IAIP. WWW.portalunico de gobierno@iaip.org.hn	ene-22

**“Si la apariencia fenoménica y la esencia de las cosas coincidieran
totalmente,
la ciencia y la filosofía serian superfluas”**

Karel Kosik

Dialéctica de lo Concreto. Editorial Grijalbo, S.A.
México, D.F. 1979

I. LINEA DE TIEMPO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA PROTECCION SOCIAL EN HONDURAS

De acuerdo con los documentos y estudios revisados dentro de la bibliografía que apoya esta sistematización, el despuntar del Siglo XXI en Honduras significó una época de **cambios para la Administración Pública**. Por ejemplo, los modelos de Gasto Social en los países de la región Latinoamericana en general y particularmente en Centroamérica, se debatían entre la aplicación de medidas de contención presupuestaria o medidas con dinámica creciente hacia políticas y programas públicos de apoyo a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad social. Cada vez más los tomadores de decisión y diseñadores de programas gubernamentales **comprendían la importancia de los presupuestos incrementales y su relación con el gasto social** como herramienta para reducir inequidades y rezagos del desarrollo humano en el país, incluyendo avances en materia de normar y establecer políticas públicas de protección social dirigido a las personas pobres y vulnerables para hacer frente a las crisis de tipo económico que el mercado por sí solo no podría asegurar una mejora en sus condiciones de vida, medidas de protección social favorecedoras en encontrar empleo, seguridad económica de las personas e invertir en la salud y la educación de sus hijos, y proteger a la población de edad avanzada.



El papel del gasto social en el desarrollo humano adquirió por esa época, una relativa importancia destacable como nunca antes había sucedido, ante todo en términos de calidad y uso del gasto. El gasto público se llegó a definir en el país como aquéllos recursos presupuestarios en que el Estado incurre para sostener las instituciones gubernamentales centrales y para financiar bienes y servicios públicos; es decir, la cantidad de recursos con que puede funcionar el Estado para el ejercicio de sus diversas funciones (PNUD Informe de DH 2003 Honduras).

El gasto social, por su parte, se consideraba como un subconjunto del gasto público que agrupaba recursos específicos que el Estado destina directamente para atender el desarrollo y el bienestar de su población, particularmente dentro de los sectores salud, educación, vivienda o previsión social haciendo uso de las transferencias de pagos a través de planes, programas y proyectos de financiamiento público, privado, donaciones o de fuentes externas destinados a grupos poblacionales priorizados en situación de precariedad económica (IIES-UNAH). Habiendo diferentes criterios sobre las partidas presupuestarias que debían asignarse para el cómputo del gasto social y, generalmente, éste era definido de acuerdo con las necesidades imperantes en el momento y las características sociales, lo cual imposibilitaba llegar a una definición universal de este concepto. Si bien se aceptaba generalmente en el país “los destinados a programas especiales tendientes a disminuir la pobreza y lograr la equidad; y se le definía como los recursos públicos asignados a funciones sociales (citados en De Bernardi y Salse 2002)” dentro del IDH 2003 para Honduras.

Por otro lado, el nivel de problemas de desigualdades acrecentadas y la divulgación y difusión de estudios e informes, conllevaban a generar el interés, la reflexión y las exigencias ciudadanas por la aplicación de políticas públicas particularmente dentro del ámbito de la protección social, la cual se vislumbraba como plantean la mayoría de los documentos de la época, **aglutinando temas tales como** empleabilidad y acceso al mercado laboral, previsión social referente a que el Estado principalmente debía ofrecer niveles de cobertura de las demandas sociales que como derechos constitucionales debía incluir la salud, la vejez, invalidez y/o discapacidades laborales y las jubilaciones, supuestamente para todos los sectores de la población según el ciclo de vida, pero de manera especial a aquellos sectores que tenían privaciones económicas y sociales por el impacto perverso de modelos neoliberales aplicados por los gobiernos de turno .

Desde este punto de vista los estudios y documentos destacan que, la ciudadanía hondureña comenzaba a exigir la protección social la cual debía ser parte central de las políticas sociales, asegurando un nivel básico de bienestar económico y social para todos los miembros de la sociedad.

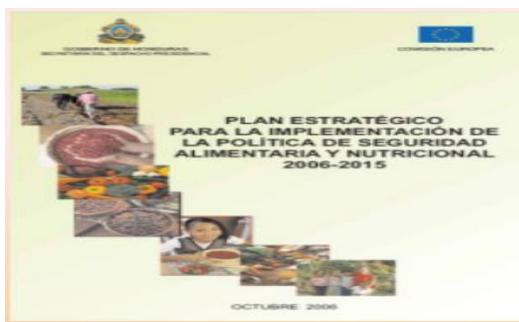
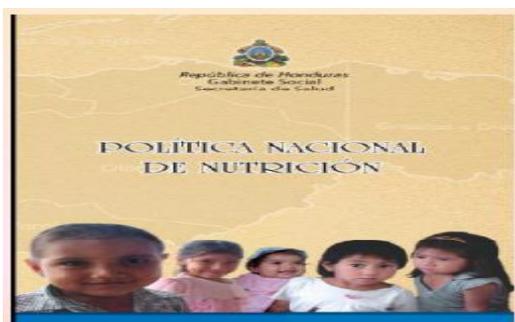
Estos debates y reclamos por políticas de protección social, han permanecido desde ese entonces en el país, constantemente en los sectores sociales haciendo parte del quehacer de la administración y la gestión para resultados.

AÑOS	Millones de Lempiras		
	Gasto Total	Gasto Social	Gasto ERP
2000	21,175.8	8,588.2	7,298.3
2001	24,966.4	10,903.1	8,755.3
2002	26,289.0	11,126.7	8,156.9
2003	30,399.3	14,524.6	9,255.2
2004	32,020.5	16,184.0	11,356.4
2005	36,802.5	18,210.2	13,956.9
2006	39,579.7	21,405.7	14,424.1

Fuente: SEFIN-ICEFI-CEPAL marzo 2009 Incremento del Gasto Público

En ese marco de articulación de presupuestos incrementales del Gasto público con el Gasto Social y este haciendo parte con el Gasto de Protección Social y la búsqueda de obtención de mejores logros que efficientaran el uso y la calidad de los mayores recursos disponibles, llevando beneficios para las comunidades y sus pobladores, conviene visualizar en función del tiempo pasado reciente, algunas de las innovaciones introducidas en materia de la Administración Publica en Honduras, lo cual nos será útil para explicar y comprender el surgimiento de **las primeras bases conceptuales de los Programas de Protección Social en Honduras**, que evolutivamente han venido adoptando distintos perspectivas de intervenciones y alcances: 1- Enfoques basados inicialmente en la atención centrada en riesgos por los ajustes estructurales, 2- pasando por los enfoques de apoyo para generar Activos al grupo familiar y proporcionar sostenibilidad con estrategias de salida y superar el asistencialismo; hasta evolucionar hacia 3- enfoques basados en la Protección integral de Derechos Humanos como responsabilidad Estatal y sus Pilares No Contributivos o regímenes subsidiados (trasferencias en efectivo, en especie, subsidios al consumo, pisos de protección social) y el pilar de regímenes Contributivos (Pensiones, seguros de vejez, invalides, fallecimiento, maternidad, seguros de desempleo).

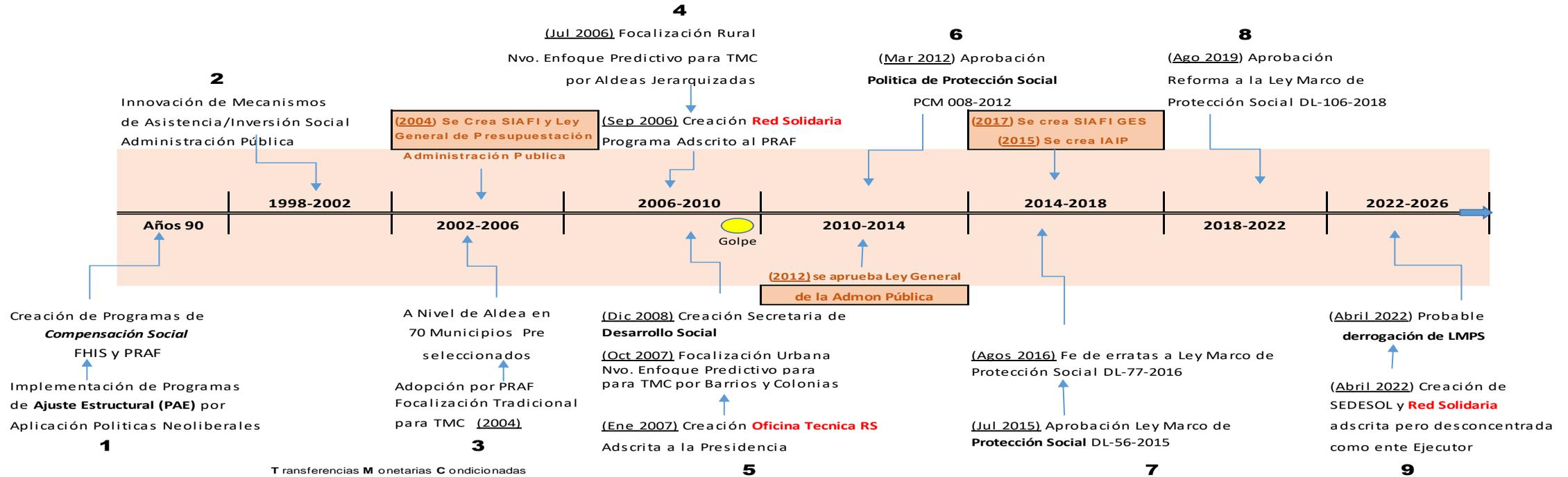
Paralelamente a los aspectos anteriormente examinados, en las primeras décadas del nuevo siglo; en esa línea de tiempo la documentación revisada identifica de manera complementaria **algunas innovaciones de herramientas técnico administrativas** y la constitución de leyes de modernización presupuestaria, de gerenciación gubernamental y de acceso a la información pública introducidas y legalizadas formalmente por primera vez en el sector público, como parte del progreso de las políticas públicas y las mejoras en transparentar **la calidad del gasto social y su contribución al desarrollo humano**, como es el caso del Programa de la Red Solidaria cuyo surgimiento se inserta en la conjugación de estos importantes tópicos como una experiencia positiva en el país, que revisaremos en este documento.



Ejemplos del Surgimiento de Nuevos Enfoques de Políticas Públicas.

CONTEXTO SECTOR PUBLICO HONDURAS: SISTEMA DE PROTECCION SOCIAL 1990-2022.

(32 Años de Evolución de mejoras Administración Pública y Gasto Social)



El desarrollo inclusivo y sostenible para atender la creciente demanda social en Honduras ha requerido de políticas públicas innovadoras que, para implementarse con éxito, necesariamente deben ser llevadas a cabo por instituciones con capacidad técnica y operativa que respondan al interés común de generar valores públicos. En esta línea de tiempo se puede identificar desafíos que han estimulado en los últimos 32 años la capacidad técnica y operativa del Estado: Servidores públicos eficientes con herramientas de administración modernizantes, Combate a la problemática social con diseño de programas y proyectos pertinentes, avance de plataformas digitales o informatizadas, componentes de transparentación y rendimieo de cuentas a la ciudadanía.

No obstante, no necesariamente los desafíos y la evolución del sector público en el país han conllevado aparejadamente respuestas adecuadas y el logro de bienestar a la población hondureña, de ahí que sea importante revisar experiencias y tomar lecciones aprendidas que sistematicen evidencias e identifiquen tendencias y relaciones causa-efecto, acotadas a un contexto específico, y surjan así, recomendaciones prácticas y útiles para la aplicación o replicación del nuevo conocimiento en otros contextos y se introduzcan mejoras en el diseño y/o ejecución de otros proyectos o iniciativas estatales.

II.CONTEXTO SURGIMIENTO DE LA RED SOLIDARIA

DATOS MACROECONOMICOS 2001-2005

Crecimiento PIB Anual = 0.3 %

Gasto Público = 9.5 % del PIB

Generación de Pobres incrementando

**1990 a 2004 Aprox. = 100 mil nuevos
c/año**

Deuda Pública Externa (a Dic 2006) = \$ 3,021.26 MM

DATOS DE LOS HOGARES

80% Hogares Pobres captan = 42 % ingreso Total

20% Hogares Ricos captan = 58 % ingreso Total

0.62 Gini Urbana

0.52 Gini Rural

Pobreza Rural = 74 %

Pobreza Rural Extrema = 86 %

Fuentes: Estrategia para la reducción de la Pobreza, Versión Actualizada, Borrador, octubre de 2006. PNUD-Honduras. 2006.

De acuerdo con la evidencia histórica, antes del surgimiento de la Red Solidaria desde la posición de diversos estudios de políticas públicas; el país había adoptado en los años noventas siguiendo las recomendaciones de una corriente que ha sido dominante desde entonces, las denominadas **Medidas de política de corte Neoliberal**. Lo cual significa que los gobiernos de turno asumieron y reconocieron que el sector público y la prestación de servicios a la ciudadanía, debía limitarse, restringirse lo más posible de las actividades productivas y sociales.

Dejando a las fuerzas del mercado y al sector privado los temas de Desarrollo Nacional, crecimiento de la economía, la generación de empleo, la generación de riqueza. Por consiguiente, privatizando y abandonando lo más que se pudiera el gasto social y el bienestar de las comunidades. Interviniendo el Estado lo más mínimo. Observándose además desde los años noventas, el impulso de varios Programas de Ajuste Estructural (PAE) como proyectos compensatorios y paliativos hacia los grupos vulnerables afectados por ese tipo de políticas. Implantándose el paradigma de una administración pública de **estímulos de privatización y de mecanismos del mercado**, los cuales eran concebidos como neutrales, objetivos, más eficientes, imparciales, y distribuirían siempre del mejor modo posible los factores de producción, según el enfoque Neoliberal adoptado por el Estado. La Red Solidaria en ese contexto, surge en el año del 2006, como estrategia de contención a las políticas Neoliberales y como alivio a la Pobreza, después de 15 años de estar desarrollándose una política nacional en Honduras de gobiernos anteriores, sin tener repercusiones significativas en la lucha contra la pobreza.

De acuerdo con varios investigadores latinoamericanos (Martínez Navarro 2018 Centro de Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas y Criminológicas) este tipo de políticas incluyeron, " el control de las variables macroeconómicas como las tasas de interés, la masa monetaria, el manejo de los incentivos fiscales de manera selectiva, el tipo de cambio y el gasto público, de tal forma, que las políticas salariales, fiscales y de promoción de la inversión, se convierten en flujos de recursos principalmente hacia un pequeño porcentaje de familias, corporaciones y grupos de poder, que controlan buena parte de la actividad económica de las sociedades nacionales". Es decir, las evidencias mostraban que **promueven la brecha de inequidad y desigualdades** en las sociedades que las han aplicado. Tal como era y siguiendo el caso en el contexto de Honduras.

La Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) impulsada en aquel entonces, en concordancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) planteaba metas para lograr una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento económico a través de un mayor acceso de los pobres a los factores de producción, incluyendo el desarrollo del capital humano y la protección social de los grupos más vulnerables. Bajo este contexto y a pesar de la expansión del Gasto Social y las medidas de compensación existentes de años anteriores, la Presidencia de la República definió como uno de los pilares del Plan de Gobierno 2006 – 2010, la implementación del Programa de la Red Solidaria, dirigido prioritariamente a mejorar las condiciones de vida de **200,000 familias** que viven en extrema pobreza, facilitándoles una red de servicios de protección, desarrollo y transformación, ordenadas y coordinadas para gestionar cambios.

III. RESUMEN DE LA EXPERIENCIA DE LA RED SOLIDARIA (2006-2010)

La Red Solidaria se creó como entidad del sector público del país bajo el Decreto Ejecutivo No PCM 33-2006, del 13 de septiembre de 2006, que estableció: (i) La creación de la Red, (ii) Que la coordinación es responsabilidad de él/la Sub Coordinador/a del Gabinete Social, (iii) Que la responsabilidad operativa recae en un Director/ra Ejecutivo, y (iv) Que, inicialmente, el funcionamiento administrativo estaría adscrito al Programa de Asignación Familiar (PRAF). En el decreto se estableció que la Red Solidaria actuará como **enlace y como ente coordinador** con las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, para ordenar el conjunto de acciones tendientes a mejorar de manera progresiva las condiciones de vida y el acceso a mecanismos de protección social para las familias que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, focalizando inversiones en *las áreas de salud, educación, infraestructura social básica y proyectos productivos*, de tal manera que el Gobierno facilite a las comunidades el acceso a un círculo virtuoso de desarrollo humano, a través de la entrega de un conjunto mínimo de servicios que se denominó Paquete Básico. Las reacciones de algunos sectores de ciudadanía en su momento, fueron positivas al surgimiento y lanzamiento de la Red Solidaria; aunque también hubo detractores e incluso opositores. Estos argumentaban que la Red Solidaria sustituiría estrategias de combate de la pobreza que se habían venido impulsando en décadas pasadas y la consideraban a priori como ineficiente.

Fracaso de Políticas Neoliberales

Justificativos de su surgimiento como Estrategia Gubernamental

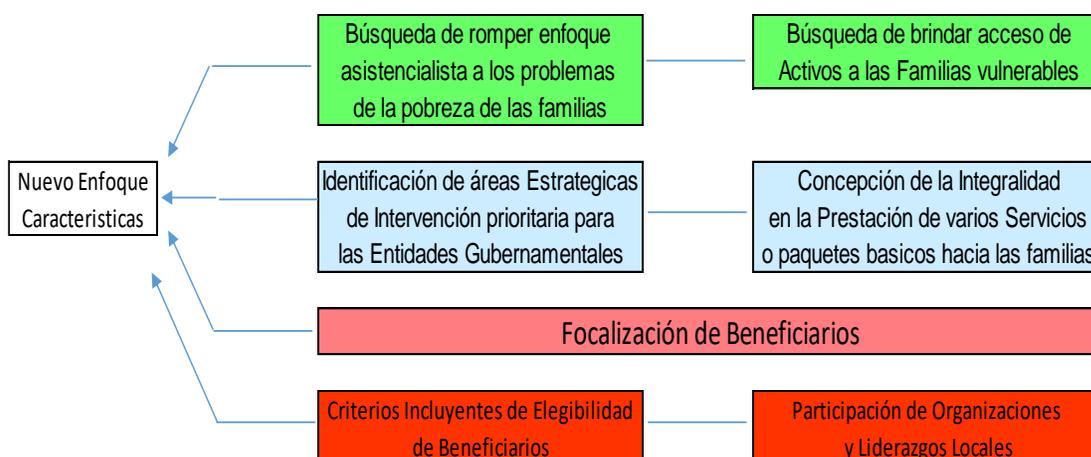
Fracaso de la Política de la ERP

Principalmente surge como respuesta al cuestionado crecimiento macroeconómico de las políticas Neoliberales implantadas desde los años noventas, que no se traduce en reducción de la pobreza de las comunidades ni en estímulos positivos para la población en condiciones de vulnerabilidad, además a los pocos resultados registrados de la Estrategia de Reducción de la Pobreza ERP; de lo cual transcurrido un tercio del horizonte de temporalidad definido dentro de sus metas, el indicador de pobreza extrema apenas había avanzado un 8%; y el de pobreza total apenas un 2%. Considerando que para 2006-2007 la Población Total era estimada en 7.4 MM de habitantes, los registros oficiales denotaban que alrededor de 5.5 MM eran pobres, 2.0 MM de ellos estaban en condición de pobreza extrema y al menos 500 mil niños en severas condiciones de desnutrición.

Las tendencias en el comportamiento los 21 indicadores restantes ligados a las metas globales de la ERP en 2005, mostraba que 11 de ellos presentaban brechas de incumplimientos importantes (entre lo planeado y lo observado). Los casos más evidentes eran la tasa de mortalidad materna (-13), tasa de pobreza extrema (-7.4), tasa de pobreza (-6.9), tasa de mortalidad en menores de 5 años (-6.0) y número de áreas protegidas prioritarias con planes de manejo (-6.0). Dichas brechas permitían inferir que se tenía una baja probabilidad de alcanzar la meta planteada al 2015. Había pues el imperativo de gestionar cambios en las medidas de políticas e impulsar estrategias de facilitación para lograr cambios significativos y transitar de un esquema compensatorio y de mitigación de impactos adversos por los ajustes económicos hacia un modelo de un programa de capital humano.

Características Conceptuales del Modelo de intervención

El surgimiento de Programa de la Red Solidaria en Honduras, como hemos visto se da en un contexto de cambios en la visión de las respuestas esperadas por parte de las Políticas Públicas, exigencias legítimas de una población que demanda soluciones a problemáticas de larga trayectoria que se venía arrastrando de décadas pasadas. Cabe por consiguiente preguntarse, ¿Qué modalidades de innovación se introducen como características del cambio operativo dentro del tiempo en que estuvo funcionando como estrategia gubernamental 2006-2010?



AREAS ESTRATEGICAS

1. AMPLIACION DE CAPACIDADES-ACUMULACION CAPITAL HUMANO	2. CREACION DE OPORTUNIDADES - PARTICIPACION EN EL MERCADO Y AUMENTO DE LA PRODUCCION	3. ACCESO Y MODERNIZACION DE LA INFRAESTRUCTURA ECONOMICA Y SOCIAL	4. GESTION DE RIESGO
1.1 ALIMENTACION Y NUTRICION	2.1 FOMENTO A SECTORES PRODUCTIVOS DE EMPLEO E INGRESO	3.1 AMPLIACION EN INFRAESTRUCTURA SOCIAL	4.1 RED DE PROTECCION SOCIAL
Atención menores 5 años y mujeres embarazadas	Apoyo integral a la agricultura familiar	Cobertura y calidad de agua potable y saneamiento	Desarrollo de capacidades productivas de las mujeres
			Coordinación de acciones socio productivas para inclusión social de los pobres extremos

El fundamental razonamiento para operativizar el concepto de la Red Solidaria, según la documentación dentro de sus Manuales, consistía en el denominado *Enfoque de brindar acceso de Activos a los pobladores*; este enfoque de activos planteaba "convertir los instrumentos de política, programas y proyectos gubernamentales en inversiones para mejorar la competitividad y la productividad de las personas con menores recursos y oportunidades económicas. Para hacer operativo este concepto y convertirlo en

una política pública efectiva, se hacía necesario utilizar intensivamente criterios y herramientas que permitieran la focalización y priorización de recursos a favor de los más pobres". Se argumentaba por los diseñadores de la Red Solidaria que, Si la ERP pretende eliminar la pobreza, entonces sus recursos debían focalizarse hacia los pobres extremos, sus comunidades y progresivamente incidir sobre el resto de pobres. Había pues, un sentido positivista del funcionamiento del Estado para revertir situaciones y condiciones problemáticas, introduciendo estímulos de política e intervenciones gubernamentales diferentes a las del pasado que se querían superar.

Añadido a lo anterior, otra de las características conceptuales del diseño de la Red Solidaria, establecía como premisa de sus intervenciones desde el sector público: *la integralidad de diversos servicios inter-institucionales* provistos desde el lado de la oferta gubernamental (salud, educación, producción, infraestructura, prevención de riesgos, etc.) que cubrieran las múltiples causas de la pobreza incluyendo las condiciones de los hogares y sus comunidades , donde las medidas que se establecieran desde el Estado debían abarcar tanto aspectos macroeconómicos como microeconómicos asociados al uso y priorización de los recursos financieros de las entidades participantes, para lo cual la coordinación del sector social debía converger en una causa común hacia la obtención de resultados en el corto, como el largo plazo de una manera gradual y por etapas.

Debe destacarse llegados a este punto, la influencia del pensamiento de autores ILPES-CEPAL, Naciones Unidas especialmente con sus Informes de Desarrollo Humano que, para esta época permeabilizaban en la región centroamericana y desde luego en Honduras dentro de los temas de interés social; además del tema de Reducción de la Pobreza, donde el núcleo del goce de los Derechos Humanos era la visualización de la Igualdad de oportunidades, la promoción del Estado de Bienestar para todos.

Estas influencias conceptuales, tenían una carga de enfoque totalmente contrario a lo que había venido aplicándose dentro del enfoque Neoliberal limitador de la inversión social de los Derechos Sociales y que a nuestro entender explica la argumentación del tipo de intervenciones de políticas públicas que fueron fomentadas desde el Estado Hondureño como parte de la Estrategia de la Red Solidaria, de manera inédita como nunca antes experimentado.

Desde varios ángulos, volvió más consciente por primera vez en el país, **el tema de la distribución de los beneficios económicos territorialmente**, incorporando en la cosmovisión que el problema de las desigualdades e iniquidades estaban relacionados con la pobreza y la privación que sufren los que menos bienes y posesiones tienen.

La idea que se generalizó, es que muchos de las empresas, negocios, incentivos, concesiones, sus regulaciones o desregulaciones desde el Estado habían venido siendo gestionados políticamente para ser favorecidos y obtener privilegios. Lo cual fomentaba desigualdades económicas, volviéndose fuente de rentabilidad y beneficios para unos pocos. Es decir que, respecto al poder político, no todas las personas éramos iguales, existían personas y grupos con mayor capacidad y vínculos de asociatividad con el poder y la toma de gestiones favorecedoras desde las políticas públicas.

El Coeficiente de GINI y el tema de apropiación de la riqueza por Quintiles, se volvieron herramientas difundidas e indicativas de inequidades flagrantes, dentro de la Gestión del conocimiento.

Debe también tomarse en consideración, que los diagnósticos sociales en toda la región Latinoamericana a inicios del siglo XXI, así como los organismos de asistencia técnica regional, organismos de financiamiento internacional y varias instancias de cooperación y sociedad civil, señalaban la necesidad de introducir mejoras en el diseño de políticas y programas gubernamentales para llevar condiciones de bienestar y calidad de vida a familias y comunidades postergadas.

Impulsándose de esta forma, nuevas herramientas y metodologías de intervención en la resolución de problemáticas que afectaban a los pobladores, sobre todo en las zonas rurales, donde era más deseable obtener igualdades económicas, desarrollo humano y bienestar en las comunidades.

De tal modo que, la Red Solidaria en Honduras optó de manera destacable operacionalmente por establecer *el método de Focalización de Beneficiarios y los criterios de elegibilidad territorial*, como el factor técnico-político clave para el éxito del programa—cuyo objetivo era ayudar a los pobres prioritariamente ruralizados y garantizar así el apoyo presupuestario a largo plazo de manera sostenible—este método se centraba en evitar sesgos y en controlar la filtración a un nivel aceptable para que los pobres se beneficien en las comunidades elegibles y que los no pobres capturen solamente una pequeña parte de los beneficios totales, ya que ambos tipos de pobladores cohabitan en las mismas aldeas focalizadas para las intervenciones de la Red.

Todos estos elementos haciendo parte del marco conceptual, llevaba a preguntarse a los Diseñadores del Programa Red Solidaria, *por qué existen sectores de la población que viven en la pobreza y en la marginación si la macroeconomía se muestra con tasas de crecimiento*, una primera respuesta que establecieron claramente, es que existían escasas posesiones de activos en las familias vulnerables que les generaran ingresos; adicionalmente, existían inequidades en las oportunidades laborales y en las oportunidades de inversión para utilizar los activos productivamente, así como desigualdades en los precios obtenidos por la utilización de los activos en el mercado.

De la manera anteriormente expuesta, llegaron a considerar dentro de su Manual Operativo los diseñadores de la RS que, **la política social del país debía actuar sobre cuatro áreas de acción fundamentales** para eliminar restricciones que padecen los pobres para acceder a activos productivos:



Capacidades. Entendida como la necesidad de brindar abasto de bienes nutricionales y de servicios educativos para fortalecer el capital humano de los pobres. En torno al capital físico - se consideraba-necesario promover la creación de patrimonio individual o familiar, a través de estímulos que facilitaran el acceso al crédito, a los mecanismos de ahorro e instrumentos financieros. ▀ Oportunidades. Es necesario —se razonaba- eliminar restricciones para acceso a los mercados laborales y a las oportunidades

de inversión. Esto último especialmente en cuanto al mercado de crédito completo y competitivo, como detonante poderoso de la movilidad social. ▀ Infraestructura. Se requiere invertir en infraestructura educativa y de salud, de comunicación y de servicios básicos, de modo que la población no sólo pueda aumentar sus capacidades, sino también que dicha infraestructura permita modificar el entorno y los precios que se obtienen por la actividad económica. ▀ Protección. Para la acumulación de activos se requiere de un entorno de certidumbre y protección, por lo cual es viable otorgar acceso a seguros de salud, de vida, de incapacidad, entre otros, que les permitan mejorar su perspectiva de vida.

En suma, este enfoque les permitiría insertar a la actual política social en boga en toda la región latinoamericana, dentro de una política integral desarrollista, ya que incluía un conjunto de acciones tradicionalmente identificadas con política social, conjugadas con elementos detonantes del crecimiento económico por medio del aumento de la productividad, todo lo cual se inserta en el marco más amplio del desarrollo humano. El enfoque de activos contiene dos premisas básicas de acción. Por un lado, la priorización y focalización de acciones en los grupos y regiones más pobres; por el otro, la necesidad de que las intervenciones focalizadas en un territorio específico se conjuguen en forma armónica e integral, a partir de un elemento que actúe como detonante de esta integración, **que por su especificidad serían los programas de protección social**. De lo cual La Red Solidaria como estrategia, era un vehículo importante.

La Línea de Pobreza Extrema se calculaba mediante una Ecuación de Predicción del Gasto Rural 2006-2007 que consideraba como factores asociados las características de los hogares, tales como Acceso al Agua Potable, Acceso a electricidad, Hacinamiento, Años de Educación y # de niños menores de Cinco años. Es decir que **el enfoque relacional**, asumía la evidencia que en efecto en los hogares con niveles de gasto muy bajos no tienen acceso interno a tubería de agua potable. A mayor hacinamiento menor gasto per cápita mensual. A mayor # de años de educación formal, mayor es el valor esperado del gasto per cápita mensual y que la Tasa de Fecundidad es generalmente mayor entre las familias más pobres. De esta forma el umbral de Línea de Pobreza en términos monetarios se estimaba en 617 Lps por mes que, multiplicado por una media de 5 miembros del hogar, arrojaba el valor de **3,085 Lps mensuales por hogar**. El apoyo brindado a través de TMC **arriba de este umbral** facilitaba un estímulo estatal para los grupos vulnerables. Lo cual sumado a los recursos de los Ministerios y de los Programas complementarios de prestación de servicios que mejoraran Capacidades, Oportunidades, Infraestructura y Protección rompería el ciclo intergeneracional de pobreza que las políticas desfavorecedoras de un capitalismo inhumano Neoliberal influía en gran parte de la población rural donde no existían condiciones de empleabilidad, ni relaciones de mercado propiciatorias para generar ingresos sostenibles.

En contraste, como referente el Salario Mínimo Mensual Mercado Laboral Urbano del país evolucionaba así: 2004 (1,562 Lps), 2005 (1,750 Lps), 2006 (1,942 Lps) 2007 (2,156 Lps) en el área rural era todavía más abajo en magnitudes.



La organización de la Administración Pública con razonamientos y establecimiento de premisas conceptuales como las descritas anteriormente, derivó en propuestas de convergencia de acciones desde distintas institucionalidades, por ejemplo, para la intervención de políticas públicas para atender problemáticas como las de inseguridad alimentaria en las áreas rurales. Soluciones colectivas.

Observándose según documentación recopilada, intervenciones coordinadas y armonizadas, sin duplicidades y sin competencias por los recursos, más bien al contrario, denotándose complementariedades dentro del sector público como se ilustra en la gráfica de la época.

Aspectos de organización local relevantes en el Marco de la Red Solidaria

Otro elemento favorecedor para la operativización del Programa RS, consistió en la aplicación del modelo de atención territorial focalizado por densidad de pobreza extrema, el cual *no era excluyente de los otros habitantes en las comunidades* considerados en mejor situación que los que estaban en extrema pobreza, los diseñadores y tomadores de decisión de la Red Solidaria, consideraban que reconstruir el entretejido social de las comunidades vulnerables **debía abarcarlos como conjunto, como un todo**.

De esta forma establecían dentro de su método operativo y racionalidad de la operativa de intervención, que Si el programa RS era considerado como beneficioso—produciendo realmente beneficios tangibles para la población, como niños más sanos y con una mayor escolaridad—el apoyo político local, regional, nacional sería aún mayor por parte de pobres y no pobres.

Siendo este una característica integracionista, para facilitar en cada zona identificada las intervenciones en forma armoniosa y la obtención de la sensibilización adecuada para cumplimiento de las corresponsabilidades y la articulación de los hogares desde sus territorios sin generar exclusión.

La Focalización en este sentido, se constituía como una Guía para la confluencia de diferentes agendas institucionales desde los Ministerios, guía que ordenaba jerárquicamente la priorización de aldeas seleccionadas para intervenir y orientar más eficientemente los escasos recursos públicos de políticas, programas y proyectos. Una Planificación intencionada hacia los más pobres.

La participación y organización ciudadana, fue otro aspecto notorio de la operativización y prestación de servicios dentro de la Red Solidaria, la Coordinación con líderes locales se hacía importante, puesto que desde un punto de vista práctico señalaba Gustavo Arcia 2006. Informe de Focalización...” había necesidad de cotejar realidades del desarrollo comunitario, dado que la metodología de selección basada en modelos predictivos de la pobreza tomaba datos basados en encuestas representativas de la población. Pero estos modelos de cálculo estadísticos, advertía no necesariamente garantizaban la ausencia de márgenes de error.

Como tal, siempre eran verificados en el terreno, pues de vez en cuando habría discrepancias que había que corregir y **el consenso participativo y la organización de asambleas comunitarias** siempre fue útil para afinar criterios e introducir esquemas de mejoras y de correctivos necesarios”.

Las áreas geográficas y la intervención de la gobernanza en el marco de la RS abarcaban, de esa manera la participación de Alcaldes y sus Corporaciones municipales sin distinción partidaria. Todo este esquema de trabajo facilitaba que el gobierno central, los gobiernos locales, las comunidades beneficiarias y las organizaciones de la sociedad civil participaran en la Red Solidaria **en la definición de prioridades** de atención de la Red Solidaria y, en algunos casos, **aportaran recursos** para apoyar estos esfuerzos.

Por otro lado, La proyección de la pobreza a nivel nacional se hacía en base al Censo nacional de población, lo cual también conllevaba errores de aproximación a nivel de hogar. Por ejemplo, Gustavo Arcia 2006. Informe de Focalización..., señalaba:

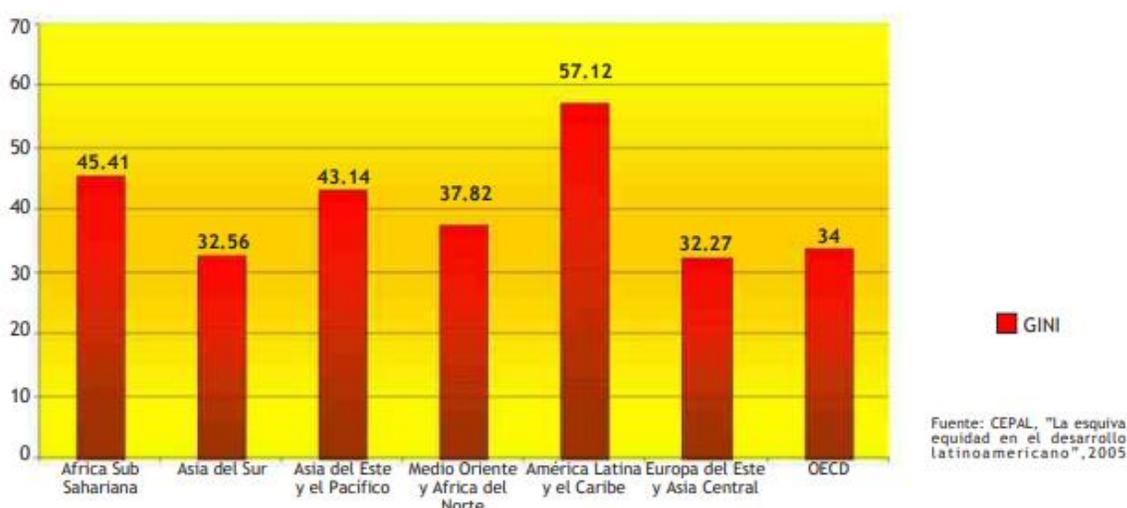
” si el censo se hizo en 2001 y el cálculo de pobreza se hizo en 2006 se encontraron cambios en la composición de las familias y en sus características de elegibilidad. El resultado neto era que de vez en cuando los cambios a nivel de hogar repercutían en cambios a nivel de aldea. Este es el caso de evidencia anecdótica registrada sobre la emigración en algunas zonas del Occidente del país, donde algunas aldeas habían cambiado mucho desde la fecha del Censo”.

Por esto, siempre de acuerdo con la documentación revisada, es que *la consulta con los alcaldes y autoridades locales siempre fue ventajosa, independientemente sin distingos de política partidaria*. Una buena Práctica de Gobernanza que ellos destacan y los acuerdos que prevalecieron a nivel de las operaciones interinstitucionales en el marco de la RS a lo largo de su existencia como entidad pública.

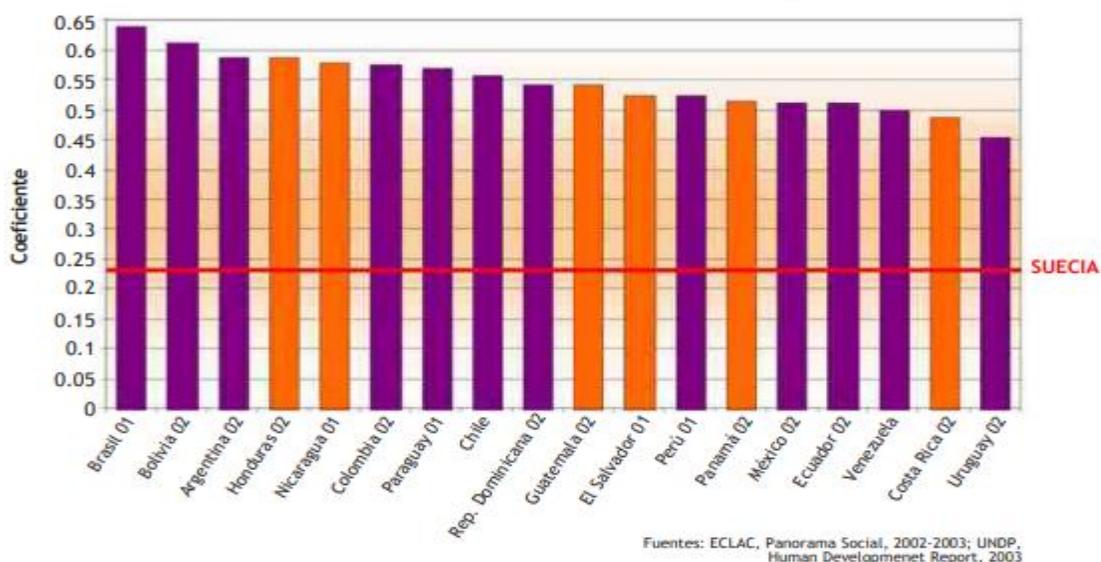
En Resumen, se observa que la experiencia de la Red Solidaria, compartía desde distintos ángulos que abarca desde la generación de leyes, administración del sector público, desarrollo de institucionalidad, reglamentos, políticas públicas de consenso, implementación de estrategias y operatividad en el campo, etc un pensamiento estructurado con una racionalidad coherente de armonización y coordinación gubernamental modernizantes, con elementos característicos propios del Siglo XXI que se permeabilizaba en toda la región latinoamericana, que entre otros elementos abarcaban los siguientes

- La superación de limitaciones de la ERP y sus pocos resultados logrados, la gestión del cambio
- La necesidad de transitar de un esquema compensatorio y de mitigación hacia un modelo de un programa de capital humano
- La Visión de implementar un *Enfoque de brindar acceso de Activos a los pobladores para superar vulnerabilidad y pobreza*
- El apego requerido de una *integralidad de diversos servicios inter-institucionales que mejora rendimiento y uso de los recursos públicos*
- La aplicación rigurosa del *método de Focalización de Beneficiarios y los criterios de elegibilidad territorial*
- Claridad acerca de que la política social del país debía actuar sobre cuatro áreas de acción fundamentales: Capacidades. Oportunidades. Infraestructura. Protección.
- Propuestas de intervención comunal *no excluyente de los habitantes en las comunidades, independientemente de vulnerabilidades y sesgos políticos*
- *Apelar a criterios del consenso participativo y la organización de asambleas comunitarias para priorizar acciones e introducir correctivos operativos*
- Prevalencimiento de las buenas prácticas de Gobernanza a nivel de las operaciones interinstitucionales- sociedad civil y las comunidades.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LA REGIÓN MÁS DESIGUAL DEL MUNDO



DISPARIDADES DEL COEFICIENTE DE GINI ENTRE 18 PAISES SELECCIONADOS, ULTIMO AÑO DISPONIBLE



Plan de implementación y Ciclo Operativo

Por razones presupuestarias, la implementación de las acciones de la Red Solidaria se realizará en las siguientes fases:

- Fase 1: Iniciar la coordinación de la atención a los 80,000 hogares más pobres del país durante el año 2007. Los Municipios y aldeas focalizados en los 80,000 hogares
- Fase 2: Iniciar al final del primer semestre del 2007 la coordinación de la atención de los siguientes 80,000 hogares más pobres del país, para un total de 160,000 hogares.
- Fase 3: Iniciar la coordinación de la atención de los siguientes 92,484 hogares más pobres del país durante el año 2008, para un total de mínimo 250,000 hogares atendidos por la Red Solidaria.
- Fase 4: En el año 2009, se verificará el cumplimiento y se evaluará a los primeros 80,000 hogares que iniciaron en la Fase 1. Con base en los resultados de esta evaluación, y especialmente en el análisis del avance de los hogares con respecto a los objetivos de la Red, se adoptarán las medidas necesarias para continuar con la implementación de las estrategias de la Red Solidaria, y programar la inclusión de otros grupos.

La tabla 1 presenta las acciones y metas de cada institución participante en la Red Solidaria para el período 2006-2010.

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS	
AREAS	PROGRAMAS
EDUCACION (Sria de Educación)	Educación Comunitaria (PROECO) Alfabetización de Adultos (PRALEBAH)
SALUD (Sria de Salud)	Reducción Morbimortalidad materna Atención y desnutrición infantil crónica.
NUTRICION	Escuela Saludable (PES) Merienda Escolar Diaria en centros pre- básica y básica.
GENERO	Organización Oficinas Municipales de la Mujer (OMM) (Instituto Nacional de la Mujer) Programa de Asignación Familiar (PRAF)Crédito Solidario y Desarrollo Integral de la mujer. Registro de beneficiarios únicos (seguimiento y monitoreo)
INVERSIONES PRODUCTIVAS (SAG)	Bono tecnológico, PRONADERS, MARENA, PRONADEL, RERURAL, SISTEMAS DE EXTENSIONES PRODUCTIVAS, PASAH.
INFRAESTRUCTURA SOCIAL BASICA (FHIS)	Agua y Saneamiento (letrinas, agua potable, alcantarillado Reparación, construcción de escuelas, centros de salud rural Económica (canales de riego, silos) Caminos rurales (vías de acceso corto) Reparación vivienda, estufas, capacitación

Tabla 1: Cobertura actual y metas de las acciones institucionales de la Red Solidaria

Acciones	Resultados	Unidad	Objetivo Potencial	Meta Acumulada en 2006	Meta Acumulada en 2007	Meta Acumulada en 2008	Meta Acumulada en 2009	Meta Acumulada en 2010
Educación Pre Básica	Ampliación de cobertura pre básica	Nº niños(as) de 4-6 años	50,500	15,403	18,403	21,403	24,403	25,250
Educación Básica	Ampliación de cobertura Ciclos 1 y 2	Nº niños(as) de 6-12 años	287,750	256,673	259,673	262,673	265,673	268,183
	Ampliación de cobertura Ciclo 3	Nº niños(as) de 12-15 años	126,850	32,600	37,600	42,600	47,600	50,106
Educación Básica de Adultos	Ampliación de cobertura básica de adultos	Nº analfabetos mayores de 15 años	348,300	51,971	60,971	80,971	100,971	104,490
Salud	Atención en Salud Materno-Infantil	Nº Hogares	250,000	75,357	130,000	180,000	230,000	250,000
	Prevención de embarazo, ETS/SIDA	Jóvenes 14-18 años desinformados	94,250		25,000	50,000	75,000	94,250
	Atención a la Desnutrición Crónica	Nº niños(as) menores de 5 años	123,125		25,000	75,000	100,000	123,125
Patrimonio Familiar	Mejora de la Vivienda	Nº viviendas hacinadas e improvisadas	50,000		2,500	5,000	10,000	10,000
Registro de Personas	Documentación	Nº de indocumentados (< 5 años)	24,625		8,000	15,000	22,000	24,625
Crédito para la Mujer	Crédito Solidario para la Mujer	Nº Mujeres Jefas de Hogar	140,000	16,304	21,304	26,304	31,304	42,000
Apoyo al Pequeño Agricultor	Bono Tecnológico Productivo	Nº de Bonos	200,000	80,000	120,000	160,000	190,000	200,000
	Inversiones Productivas	Monto de la inversión	110,000,000	110,000,000	120,000,000	140,000,000	160,000,000	170,000,000
Infraestructura de Agua Potable y Saneamiento	Agua Potable	Nº Hogares sin agua para consumo humano	61,000		10,000	25,000	40,000	40,000
	Saneamiento básico	Nº Hogares sin saneamiento básico	67,750		10,000	25,000	40,000	40,000
Infraestructura Educativa y de Salud	Centros Educativos	Nº de Establecimientos (construcción y remodelación)	1,500		100	500	900	1,000
	Establecimientos de Salud	Nº de CESAR (construcción y remodelación)	520		50	100	150	150
Transferencias Condicionadas	Transferencia Materno-Infantil	Nº Hogares con gestante y < 6 años	100,000	50,343	60,343	75,343	90,343	100,000
	Transferencia Educación	Nº Hogares con niños 6-14 años	212,500	50,343	100,343	150,343	200,343	212,500
	Transferencia Tercera edad	Nº de mayores de 65 años	62,000	46,666	62,000	62,000	62,000	62,000
Nutrición Escolar	Merienda Escolar	Nº niños(as) de 5-12 años	465,100	290,148	310,148	330,148	340,148	343,539

Criterios de elegibilidad en el Marco de la Red Solidaria

Elegibilidad de beneficiarios

Hogares con presencia de niñez 0-5 años, presencia de niños (as) en edad escolar, hogares seleccionados de las aldeas en condiciones de pobreza extrema según método de focalización, padres de familia en condiciones de cumplir las corresponsabilidades.

Elegibilidad de Aldeas y Municipios

La metodología utilizada en la focalización actual es igual a la metodología de variables próximas utilizada en 2004, con los siguientes cambios que dejara incorporados en julio 2006 el consultor experto Dr. Gustavo Arcia:

*La base de datos para estimar el nivel de pobreza es la ENCOVI de 2004 en lugar de la Encuesta de Hogares.

*La variable proyectada para medir la pobreza es el Gasto Per Capita Mensual (GPCM), estimado en función de una serie de variables comunes al cuestionario de la ENCOVI y al cuestionario del Censo Nacional de Población.

*El umbral de clasificación de la extrema pobreza es la Línea de Extrema Pobreza de ENCOVI, la cual está alrededor de 510 Lempiras per capita por mes.

*El ordenamiento se hace para todas las aldeas del país.

*Las variables independientes se seleccionan en base a la bondad de los coeficientes de las estimaciones econométricas.

Fuente: UNIDAD DE PLANIFICACION UCP PRAF—BID Héctor Eduardo Irías Fuentes. Mirian Enid Rivera Rubí. Luis Roberto Benítez Reyes.

Gabinete Social, Despacho de la Primera Dama (DPD)
Secretaría de Finanzas (SEFIN), Secretaría de Educación (SE)
Secretaría de Salud (SS), Secretaría de Agricultura y Ganadería
(SAG), BANADESA, Alcaldías Municipales
Secretaría de Gobernación y Justicia
Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS)
Programa de Asignación Familiar (PRAF)
Programa Escuela Saludable (PES)
Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)
Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA)
Instituto Nacional de la Mujer (INAM)
Instituto Nacional de la Juventud (INJ)
Registro Nacional de las Personas (RNP)

Instituciones Participantes en el Marco de la Red Solidaria 2006-2010

Servicios entregables a las Comunidades en el Marco de la Red Solidaria

- Educación Pre básica, Educación Básica, Educación Básica para adultos
- Atención de la Salud: Materno Infantil; Prevención embarazo temprano, ITS/SIDA en adolescentes
- Atención a la Desnutrición Crónica Infantil
- Merienda escolar y atención adicional integral
- Transferencias Monetarias Condicionadas
- Crédito Solidario para la Mujer
- Apoyo al pequeño productor: Bonos Tecnológicos Productivos, Inversiones Productivas
- Agua y Saneamiento básico
- Infraestructura educativa y de salud
- Mejoramiento de Viviendas
- Registro y documentación de personas

De manera general, los paquetes básicos de apoyo que se hacían llegar hacia las Aldeas focalizadas comprendían servicios como los que se han listado y eran ejecutados por las Entidades con las que se tenían establecidos convenios de coordinación y cooperación interinstitucional. Por ejemplo, para el **Tema Educativo** en 2007 fue declarado el año de la educación y con ello el inicio de un proceso de transformación en la educación nacional. El objetivo buscado era mejorar la calidad, incrementar la cobertura y lograr equidad en el alcance de los beneficios de la educación para todo el pueblo hondureño. Dentro de la Red Solidaria el Programa de Educación Pre-básica considerado, era una alternativa no formal para la ampliación de cobertura, que comprendió, además, la dotación de cuadernos para niños y niñas de pre-básica, y la dotación de currículos y guías didácticas para los docentes. El Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO) fue creado en 1999 para ampliar la cobertura de los servicios educativos en las comunidades rurales del país, lograr la participación de la comunidad en la toma de decisiones sobre la educación de niños y niñas, y mejorar la calidad de la educación en los niveles Prebásica y Básica. El número de escuelas PROHECO pasó de 506 en 1999 a 3,000 aproximadamente en el 2007.

Se abrieron más de 1,400 centros comunitarios de educación preescolar, lo que implicó un incremento en cobertura en prebásica de 11% en relación al año anterior, para lo cual ha sido fundamental el trabajo de 4,676 voluntarios a nivel de comunidades rurales y barrios urbanos de todo el país. El Programa de Alfabetización para Adultos (PRALEBAH) está dirigido a la población excluida del sistema educativo y su propósito es contribuir activamente en el combate contra la pobreza mediante el aumento de la alfabetización, la educación básica y la capacitación laboral de las personas participantes. Durante el 2007 un total de 116,000 compatriotas entre jóvenes y adultos aprendieron a leer y escribir con el Programa Nacional de Alfabetización; además egresaron

de primaria 26,000 personas atendidas bajo la modalidad de educación de adultos. (Tomado de la Memoria de Labores de SEFIN 2007 donde a partir de las páginas 47 a 53 se destaca el tipo de servicios dentro del marco de la Red Solidaria).

Es importante, rescatar de manera ilustrativa la difusión de las acciones llevadas a cabo, después del primer año de surgimiento de la Red Solidaria 2007. Por eso las transcribimos para conocimiento de las nuevas generaciones. Y también para contrastar la convergencia de acciones múltiples incidiendo en poblaciones metas de manera concertada y priorizada en el marco RS.

Otro ejemplo de los entregables específicos que se brindaban a la población, son los servicios de Salud dentro del marco de la Red Solidaria ... La Memoria de Finanzas del año 2007, describía que, los esfuerzos gubernamentales en esta área se enfocaron en el mejoramiento de la calidad y extensión de los servicios de atención a través del equipamiento, infraestructura, medicamentos e insumos, desarrollo de recursos humanos y trato humanizado en la Red de Servicios hospitalarios del país. **Atención a la Morbi-Mortalidad Materna** Capacitación de embarazadas antes de las 20 semanas de gestación, se brindaron por lo menos 4 atenciones prenatales a cada embarazada que fueron atendidas, también destacan la Atención de parto institucional (Clínicas, materno infantil y hospital) y el fomento de utilización de tecnología perinatales en los cuidados obstétricos esenciales (COE), suplementación de micronutrientes a mujeres en edad fértil, se brindaron conserjería en planificación familiar. Se redujo la mortalidad materna e infantil apoyado por las agencias de cooperación BID, AID, y ASDI por 116 millones de lempiras.

Atención Infantil Se emprendieron líneas de acción en Disminución de la Morbi-mortalidad infantil, Administración temprana de hierro a niños a partir de los 3 meses de edad, Administración de ácido fólico a niñas a partir de los 12 años de edad. Vacunación a niños menores de 5 años según normas, incrementada la cobertura en un 95% en aquellos municipios con coberturas bajas. Atención a enfermedades (IRA y Diarrea). Otro servicio entregado en las comunidades consistió en El Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) fue reconocido por la OPS como uno de los programas con mayor éxito en América Latina. En este marco la tendencia en la tasa de incidencia y mortalidad por enfermedades prevenibles por vacunación es descendente. La inversión al PAI se incrementó de 90% a 96% en 2007, garantizándose la adquisición del 100% de vacunas e insumos. La malaria se disminuyó en un 28% en el período 2006-2007.

Prevención Embarazo temprano en Adolescentes Prevención ITS/SIDA en adolescentes Plan de información, educación y comunicación sobre prevención de embarazos en adolescentes, Plan de información, educación y comunicación sobre prevención de ITS/VIH/SIDA en adolescentes. En lo que respecta al VIH/SIDA, durante el período 2006-2007 la tasa de transmisión de madre a hijo se redujo de 35% a 18%. Actualmente están recibiendo atención integral y tratamiento con Antiretrovirales 4,825 a pacientes VIH en 22 Centros de Atención Integral (CAI). Se construyó un Centro de Atención Integral (CAI) en SPS por un valor de \$ 280,000 y se mejoró el CAI del Hospital Escuela por un valor de 440,000 lempiras. Así mismo la primera dama colocó en noviembre del 2007, en el Hospital del Tórax, la primera piedra del Centro de Atención Integral para personas que viven con VIH en donde recibirán una atención adecuada y el cual beneficiará a más de 1,200 pacientes.

Es importante resaltar que la Primera Dama, presentó la Estrategia de Comunicación para Adolescentes y Jóvenes Urbanos para la Prevención del VIH/SIDA, diseñado por la Secretaria de Salud en donde se busca mejorar el acceso a la educación sexual de los y las adolescentes y jóvenes, con énfasis en las mujeres, además de promover entornos sociales y culturales libre de estigma y discriminación. Dicha estrategia se diseñó con el apoyo técnico y financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, (USAID), del Fondo de Población de las Naciones Unidas, (UNFPA), de la oficina local de Health Communication Partnership, (HCP) y del Fondo Global. La campaña se concibe en el marco de la salud sexual y reproductiva y de la promoción del derecho de la población adolescente/joven a la educación e información para desarrollar habilidades que les permita ejercer una sexualidad responsable y segura.

Atención a la Desnutrición Crónica Involucramiento del individuo, familia y la comunidad para el cuidado a recién nacidos. Prevención y recuperación oportuna de mal nutrición a través de los Centros de Suplementación Nutricional (CSN) y Suplementación de micro nutrientes (Vitamina "A", hierro, flúor y zinc).(AIN-C) Vigilar y monitorear la fortificación de alimentos a través de la Regulación Sanitaria. Promocionar la oferta de servicios de salud y nutrición, garantizando el acceso y disponibilidad con equidad de género.

Proyectos Productivos Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) dentro de la Red Solidaria

™ Bono Tecnológico Productivo, • Transferencia de asistencia económica y técnica a productores.
™ PRONADERS: **Inversiones Productivas**. • A través de los programas MARENA, PRONADEL, RURAL y Sistemas de Extensión, se brinda apoyo a la ejecución de proyectos de agricultura, agua y riego, pecuario, forestal, microempresas y gestión empresarial. • Difusión, promoción y organización de los programas. • Fortalecimiento de organizaciones locales • Mejorar los procesos de ejecución. ™ **Atención Técnica Productiva** • Atención al sector agropecuario: atención a cultivos, asistencia a la cría de bovinos, aves, porcinos, estanques y apicultura. • **Protección de los recursos naturales**: manejo de microcuencas; conservación de suelo; cultivo de viveros; reforestación y apoyo a nuevos planes de manejo. • **Fomento al ahorro y la capitalización**: Creación de nuevas cajas, seguimiento y consolidación de cajas • Atención a la microempresa rural: a través de la creación y consolidación de microempresas. Se presentaron una serie de proyectos entre los que se destacan el Bono Tecnológico Productivo, BTP, la producción de 1,600 quintales de frijoles, actividad que tiene como objetivo contribuir en la seguridad alimentaria de las familias de las áreas rurales mediante la dotación de alimentos.

El Programa de Huertos Familiares de Etnias, cuyo objetivo estratégico es garantizar a las familias de las distintas etnias del país, la seguridad alimentaria y contribuir con la generación de ingresos, al dotarles semilla mejorada y fertilizantes. Asistencia Técnica para los Tolupanés y Vacunación contra el Cólera Porcino en el departamento de Lempira, en apoyo a las metas que se propuso para reducir los índices de pobreza y extrema pobreza de diferentes regiones de Honduras.

Proyectos de Infraestructura Fondo Hondureño de Inversión Social y Red Solidaria

™ *Agua y Saneamiento*. Reparación, ampliación o construcción de Letrinas, Sistema de Agua Potable, Tanque de almacenamiento de agua, Alcantarillado Sanitario, Alcantarillado Pluvial. ™ Educación Reparación, ampliación, construcción de escuelas, institutos, centros básicos, jardines de niños. ™ Salud *Reparación, ampliación, construcción de Centros de Salud Rural*. ™ Infraestructura Económica Pequeñas obras de infraestructura económica; reparación, ampliación o construcción de canales de riego, silos, etc. ™ Caminos Rurales Rehabilitación, ampliación o construcción de vías de acceso a las comunidades, de corta longitud. ™ *Mejoramiento de Viviendas* Reparación de viviendas, construcción de letrinas, estufas ahorradoras de leña y capacitación para familias.

En el año 2007, además se estableció un convenio entre el FHIS y la Fundación Cristiana Internacional para dotar de mil 937 filtros potabilizadores de agua en beneficio de familias de extrema pobreza de 4 departamentos del occidente del país: Intibucá, Lempira, Santa Bárbara y Ocotepeque que vendrá a beneficiar la salud y la economía de centenares de familias hondureñas el cual inicia su primera fase en el mes Enero del 2008.

Programa de Asignación Familiar (PRAF) proyectos dentro de la Red Solidaria

El PRAF es la institución que contribuye a combatir las condiciones desfavorables de los grupos más vulnerables del país en concordancia con el Plan de Gobierno, la ERP y la Metas del Milenio, por medio de las cuales otorga transferencias monetarias a hogares en extrema pobreza, capacitación técnica y microempresaria a jóvenes en riesgo social, mujeres jefas de familia y asignación de créditos para formar y consolidar microempresas.

™ Crédito Solidario Desarrollo Integral de la Mujer • Desarrollo de capacidades productivas a través de capacitación de mujeres que viven en extrema pobreza. • Organización de micro-empresas Créditos de bajo interés para el inicio de sus actividades productivas. • Transferencia Materno Infantil • Transferencia monetaria condicionada a hogares en extrema pobreza, con mujeres embarazadas y menores de 6 años, para incentivar, mejorar y aumentar la demanda de los servicios de salud.

Al año 2007, el PRAF había capacitado a 21 mil personas en riesgo social en diferentes áreas técnicas: cosmetología, corte y confección, manualidades, panadería y repostería, electrónica, electricidad, enderezado y pintado, mecánica, soldadura, serigrafía, etc., además 46,200 mujeres microempresarias beneficiadas con 400 créditos.

™ Transferencia en Educación • Transferencia monetaria condicionada a hogares en extrema pobreza con niños matriculados en escuelas públicas de primer a sexto grado (de 6 a 14 años).
™ Transferencia a la Tercera Edad • Transferencia monetaria condicionada a hogares en extrema pobreza con personas de la tercera edad.

Durante el 2007 se otorgó el bono solidario de Salud Materno Infantil y Escolar de Primero a Sexto Grado, en 173 aldeas focalizadas de 232 municipios en 17 departamentos del país, así como el bono a la tercera edad a 46,666 hombres y mujeres mayores de 65 años.

Nutrición

- Programa Escuelas Saludables (PES) ™ Nutrición y Alimentación • Suministro de una merienda escolar diaria en centros de pre-básica y de 1 a 6 grado de básica;
- Capacitación para el uso y manejo adecuado de los alimentos;
- Proyectos complementarios como ser huertos, escolares, cría de peches, cría de aves, etc.
- ™ Atención Adicional Integral • Realización de diagnósticos para identificar las necesidades en salud, educación, participación comunitaria, infraestructura y ambiente saludable.

A través del programa Escuelas Saludables, para el 2007 se capacitó a promotores de las diferentes comunidades del país para que, junto a los pobladores, determinaran las necesidades de los niños y niñas de más de 15,705 centros educativos en los 18 departamentos del país. Con la Merienda Escolar se logró disminuir el ausentismo y que los niños y las niñas estuvieran presentes en el aula de clase. Recibieron la merienda escolar 1,264,000 niños y niñas de 16,000 centros educativos a nivel nacional.



DOCUMENTO DE PROYECTO

1. Datos de presentación del Proyecto

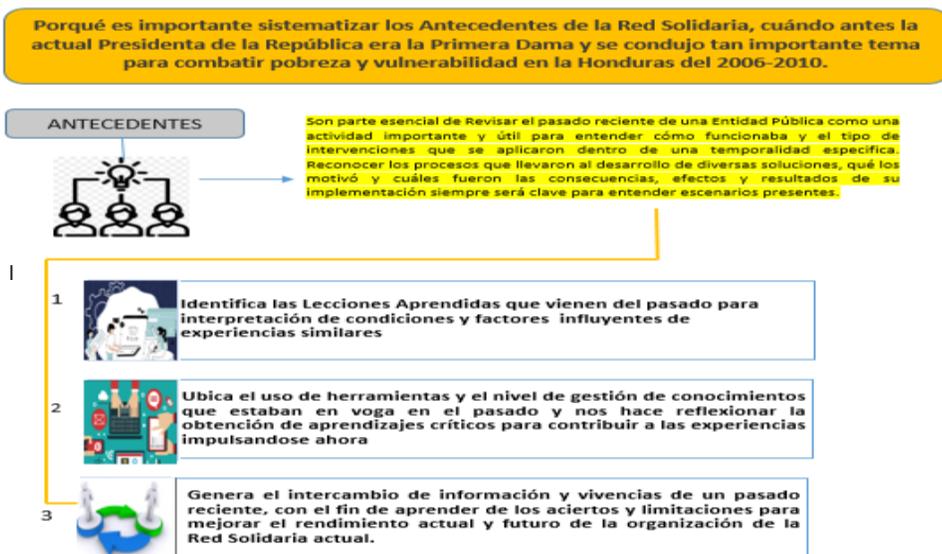
Nombre del proyecto:	Corresponsales Comunitarios de la Red Solidaria
Localización geográfica:	Departamentos de Santa Bárbara, Intibucá, Lempira y La Paz.
Entidad ejecutora:	Red Solidaria, Despacho Primera Dama de Honduras.
Otras entidades Participantes:	Red Solidaria, Unicef, Banadesa, SAG, Secretaria de Educación, Secretaria de Salud, Educatodos y Despacho de la Primera Dama.
Presentado:	Despacho Primera Dama.
Entidad Solicitante:	Red Solidaria

En lo que se ha revisado, es notoria la diversidad de intervenciones y la combinación de las TMC, complementadas con un conjunto de servicios gubernamentales dentro de la Red Solidaria en lo que se ha ilustrado para el año 2007. No obstante, es de destacar que aún dentro de la variedad de acciones se visualizaba que no era suficiente y dentro de la gradualidad de las intervenciones para los subsiguientes años de funcionalidad, se consideraba la denominada **Estrategia de Salida** que consistía no solo dar el asistencialismo, si no que se consideraba brindar además de ese tipo de apoyo de manera temporal para mitigar pobreza, posteriormente de manera gradual desarrollar capacidades endógenas de los grupos poblacionales que proveyeran sostenibilidad en su desarrollo humano. Proveyendo crédito, capacitaciones, formación de emprendedurismo, banco de mujeres, formación de empresas rurales, etc.

La estrategia de Salida dentro de las intervenciones de la Red Solidaria, planteaba para etapas posteriores a las intervenciones iniciales de los Programas y Proyectos de la oferta interinstitucional convergiendo en las aldeas rurales focalizadas, la forma en que se retirarían las TMC para darle continuidad bajo modalidades diferentes de generación de proyectos gubernamentales en inversiones con alianzas municipales y de fortalecimiento al desarrollo local para mejorar la competitividad y la productividad de las personas con menores recursos y oportunidades económicas.



Este esquema de la época, resume la visión de la estrategia de salida a la asistencia monetizada, describe el acompañamiento a los beneficiarios para que crearan y establecieran sus empresas rurales productivas, proveyendo capacidades comunales, capacidades locales en sus propios territorios y municipios. Con facilitaciones de cooperación y aportaciones financieras que darían sostenibilidad para desarrollar en los hogares excedentes para el autoconsumo y para la comercialización.



IV.RESULTADOS DE LA RED SOLIDARIA (2006-2010)

Debemos dejar indicado en este apartado, que no hemos encontrado documentación elaborada propiamente por los organismos ejecutores, compilación de **información que exprese de manera acumulada la contribución o resultados obtenidos, indicadores que permitan visibilizar o establecer un sistema de control de objetivos y metas**, cambios operados en la prevalencia o erradicación, disminución de las problemáticas que dieron origen y seguimiento al implante de la Red Solidaria. De manera de establecer una aproximación si en efecto se mejoraron las condiciones que se querían erradicar, en cuánto o en qué proporción se verifico la mejora o bien establecer de qué magnitud quedaron las brechas sociales que no se pudieron subsanar. Y así establecer un legado de continuidad para los subsiguientes ejercicios fiscales o traspaso de gobernabilidad donde sería razonablemente lógico que, un grupo de conciudadanos, de funcionarios, de servidores públicos entrega a la conclusión de sus gestiones realizadas, el alcance de sus logros para que las nuevas administraciones sigan contribuyendo a achicar los problemas que aquejan a una Nación y que no necesariamente en una sola administración gubernamental se van a eliminar. Esta racionalidad de contar con registros o información fehaciente, no se dispone.

Cabe si señalar que el proceso del Programa Red Solidaria fue interrumpido con el Golpe de Estado del año 2009 y probablemente no dio oportunidad a levantar una memoria que diera cuenta de resultados generados por la gestión desarrollada. Otro aspecto de mencionar durante el periodo en análisis que influye en la no disponibilidad de datos, es que antes no había la obligatoriedad de publicar en SIAFI o cualquier otra plataforma de registro acerca del avance de las políticas públicas, programas y sus resultados de gestión institucional. La estrategia de gestión pública que conlleva a tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad aún no se había normado ni implantado en el país.

SIAFI Ges de la SEFIN por ejemplo o el Instituto de Acceso a Información Pública y sus plataformas, sus módulos de carga del cumplimiento de metas y la obligatoriedad de acceso a la información pública, en el sector público de Honduras, así como el requerimiento de elaborar informes periódicos evaluativos por las entidades para rendimientos de cuenta trimestralizados, son disposiciones que se reglamentaron a partir del año 2012, como ha quedado indicado en el primer capítulo de esta sistematización en la Línea de Tiempo que ilustra algunos hitos de modernización de la administración pública.

Si hay que dejar establecido que existían mayoritariamente durante el periodo en análisis, informes periódicos de avance de las actividades que se programaban y que se acordaban con los organismos financieros, particularmente en términos de seguimiento a condicionalidades previas, cláusulas específicas de cumplimiento contractuales, progresos de los desembolsos financieros, avance de algunas metas físicas, pero no de manera sistemática, periódica y acumulativamente, no existía el Open data, ni gobierno abierto. Por consiguiente, en el marco de la Red Solidaria de la Honduras de aquel entonces, no es posible obtener para el caso datos o registros acerca de la ampliación de la cobertura de pre-básica, la ampliación de la cobertura de los tres ciclos de educación básica, el # de establecimientos educativos y de salud que se construyeron y que se remodelaron, la cantidad de jóvenes de 14-18 años que se sensibilizaron en temas de prevención de embarazo juvenil, etc, etc. De igual modo especificidades por zonas o regiones geográficas o el detalle de la incidencia en cada una de las aldeas de intervención de manera anualizada y acumulativa para todo el periodo de intervenciones, incluyendo el impacto de la estrategia de salida y la cantidad de empresas rurales que se implementaron en la época.

No obstante lo señalado, sí que existe documentación especializada de los organismos regionales en la internet, donde describen y analizan programas de intervención con similitudes operacionales y de objetivos en función de mecanismos de protección social, diseñados a nivel centroamericano operando con asistencia técnica y financiera proveniente de entidades multilaterales (BID, Banco Mundial, Unión Europea, etc.). **Retomaremos de ellos información cualitativa y cuantitativa para destacar algunos logros y limitaciones que han sido estudiados** para el caso de la situación específica de Honduras y de Programas y proyectos convergentes en el marco de la Red Solidaria durante el periodo que nos ocupa. De manera de obtener algunos criterios acerca de la incidencia en relación a los objetivos, algunos impactos y resultados que son atribuibles a tan importantes gestiones desarrolladas desde el Estado y la administración de los recursos públicos.

Según un estudio financiado por Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo] 2008DEA010 llevado a cabo Fecha de efectividad: 01/01/2009 Fecha cierre: 01/04/2012. Puede darnos de manera ilustrativa para Ubicaciones [Honduras] [Intibucá] [San Francisco de Opalaca] 50% [Honduras] [Intibucá] [San Miguelito] 50% una idea de resultados a nivel municipal de la siguiente manera.

“Explicación del estado. Este proyecto ya finalizó y fue justificado a través de un informe de auditoría externa presentado por una Empresa Consultora, contratada por La Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa, como entidad beneficiaria de la subvención (Proyecto “Apoyo al Programa Red Solidaria de Honduras Fase II”) y de conformidad con las Resoluciones del 6 de junio de 2012 emitidas por el Director de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Objetivos: Incidir en las mejoras de las condiciones de vida de las personas que residen en dos municipios de pobreza extrema en el departamento de Intibucá (San Miguelito y San Francisco de Opalaca) con intervenciones integrales en el sector salud, educación, mejora de infraestructura, apoyo al desarrollo económico productivo y de seguridad alimentaria. Descripción La Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Red Solidaria aglutina a la Secretaría de Gobernación y Justicia, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Fondo Hondureño de Inversión Social y la Secretaría de Educación como entidades ejecutoras en base a un modelo propuesto que incide en la mejora de vida de las personas que residen en los municipios de San Miguelito y San Francisco de Opalaca en el departamento de Intibucá, impactando integralmente en las condiciones de vida de sus habitantes.

Mediante la ejecución del Proyecto Red Solidaria de Honduras FASE II, se logró incrementar los índices en diversos sectores tales como: **Impacto del Componente de Salud.** Se mejoró la equidad, eficiencia y calidad de los servicios de salud de la población de los municipios intervenidos a través del mejoramiento de la infraestructura básica y equipamiento de 6 centros de salud rural en los Municipios objeto de la intervención beneficiando a 2590 familias. **Impacto del Componente de Educación.** Se Mejoró el acceso a la educación básica de la población rural de los habitantes de los Municipios objeto de la intervención. Mediante la ampliación y el equipamiento de 22 centros educativos además se implementaron 70 centros de alfabetización de jóvenes y adultos y se desarrollaron 11 talleres ocupacionales móviles para jóvenes y adultos. Reduciendo así en un promedio de un 42.9% el nivel de analfabetismo a un 27.4%. **Impacto del Componente Agua y Saneamiento.** El proyecto apoyo la ampliación del sistema existente de los Municipios objeto de la intervención, se logró la Rehabilitación de 3 Sistemas de agua potable, beneficiando a más de 4,665 habitantes y se construyeron 944 letrinas beneficiando a 408 hogares.

Impacto del Componente Infraestructura. Se logró Incrementar en un 20 % el servicio de electricidad pública, solamente un 10% de la población tenía acceso a electricidad del sistema público, ahora un 30% de población de estos municipios cuentan con este servicio. **Componente de Apoyo a los Esfuerzos Productivos.** Se capacitaron 898 familias en temas: Postcosecha, manejo de aves, manejo de huertos familiares, manejo de los sistemas de riego, construcción de ecofogones, puesta en marcha al menos 230 módulos avícolas, 187 sistemas de riego Instalados, se Construyeron 400 ecofogones, 147 silos para almacenamiento de granos básicos beneficiando igual número de familias, 29 cajas rurales organizadas, legalizadas y funcionando, 1817 familias beneficiarias con herramientas, 799 huertos familiares dotando diversidad de plantas frutales entre otros”.

Si bien lo anterior no abarca el universo de aldeas y municipios de intervenciones en el Marco de la Red solidaria, si que es ilustrativo del detalle registrado y el nivel de comparabilidad de los resultados adecuados a la proporcionalidad o magnitudes de problemáticas específicos que se identificaron para esos municipios en concreto. incluyendo un reporte de las erogaciones financieras que permitieron los logros de resultados antes descritos.

Financiamiento	Nombre del Agencia:	Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
	Organization Role:	Socio al desarrollo
	Tipo de Cooperación :	Donación / No reembolsable
	Modalidad de ayuda:	Proyecto
Compromisos Reales		
Real	03/02/2009	4,159,846.15 USD
Subtotal compromisos reales		4,159,846.15 USD
Desembolsos reales		
Real	03/02/2009	4,159,846.15 USD
SUBTOTAL ACTUAL DISBURSEMENTS:		4,159,846.15 USD
Gastos reales		
Real	31/03/2009	16 USD
Real	30/06/2010	7.94 USD
Real	30/09/2010	50,783.79 USD
Real	30/12/2010	182,229.68 USD
Real	31/03/2011	685,816.55 USD
Real	30/06/2011	884,272.18 USD
Real	30/09/2011	386,347.89 USD
Real	30/12/2011	1,134,875.46 USD
Real	31/03/2012	511,877.64 USD
Real	30/06/2012	244,729.21 USD
SUBTOTAL ACTUAL EXPENDITURES:		4,080,956.34 USD

Debe hacerse notar que en el Marco de la Red Solidaria el Convenio de apoyo técnico financiero se dio en el contexto previo al Golpe de Estado (2009) y la operatividad y efectividad se verificó posterior al Golpe de Estado (2010-2012). Aun así la metodología y las características de implementación tuvieron una continuidad que hace mérito al Diseño originalmente impulsado como estrategia de intervención gubernamental que fue asumida por la administración pública.

Si queremos mantener una visión estricta acerca de los resultados propios del periodo 2006-2010 de la Red Solidaria en Honduras, existe un estudio regional del istmo centroamericano publicado en noviembre del 2010 pero que fue retroalimentado y brindada la información que sirvió de referencia, proveniente de la Red Solidaria **“ESTUDIO SOBRE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN CENTROAMÉRICA”** financiado por la Unión Europea a través del Contrato Marco Commission 2007 Lot No. 4, Contrato específico No. 2009/219991.

Este informe destaca que tuvo como referencias documentales las siguientes: “Banco Central de Honduras (BCH). 2010. Producto Interno en Dólares Estadounidenses. Tegucigalpa: Subgerencia de Estudios Económicos Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2004. “Comprehensive Social Safety Net Program (HO0222) Loan Proposal.” Washington DC. _____. 2006. Informe de Terminación del Proyecto Programa Asignación Familiar. Fase II (HO0132). Washington DC, diciembre. _____. 2007. Country Program Evaluation: Honduras 2001-2006. Washington DC: Office of Evaluation and Oversight. 2008b. “Honduras. Apoyo a la Preparación del Programa de Apoyo Integral a la Red de Protección Social (HO-T1099)”, “Programa de Apoyo Integral a la Red de Protección Social”. “Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (HO-X1012)”, “Primer Programa (HO-L1032)”, “Apoyo Integral a la Red de Protección Social (HO-L1032) Perfil del Proyecto.” Washington DC. _____. 2010. “Honduras. Apoyo a la Articulación de Políticas Sociales (HO-T1126) Plan de Operaciones.” Washington DC. Banco Mundial. 2006. “Honduras”.

“Evaluación de la Pobreza: Logrando la Reducción de la Pobreza”. 35622-HN, marzo. _____. 2010a. Encuesta sobre Prestación de Servicios y Seguimiento del Gasto Público Educación y Salud en Honduras. Vol. I. Washington DC: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, julio. _____. 2010b. Varios documentos de proyectos e informes: AB4879 26 febrero, AC4489 19 marzo, AB5677 5 mayo, AC5347 14 mayo, HO-T1126 28 mayo. Washington, DC. _____. 2010c. “Honduras Social Protection: Social Assessment and Indigenous Peoples’ Plan.” IPP429. Washington DC. _____. 2010d. Honduras Social Protection (Bono 10.000). Washington DC. Castro, Olga Doris. 2008. “Evolución de los Programas de Transferencias Condicionadas en Honduras” presentación en el seminario La Contribución de los Programas Sociales al Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Santiago de Chile: CEPAL. “Comienza entrega del bono 10 mil en lempiras,” “Bono 10,000 generará deuda de \$440 millones” y “Bono 10.000 no se está politizando, La Prensa, Tegucigalpa, julio 2010. Comisión Europea (CE). 2007c. Honduras Country Strategy Paper 2007-2013. Bruselas, marzo. De Franco, Mario. 2010. Varios materiales y estadísticas, julio. El Heraldo, Economía. 2010. Tegucigalpa, 25 julio. El Revistazo. 2010. Magazín Digital de Noticias. Tegucigalpa, www.revistazo.biz. Franco, Rolando. 2008. Protección Social en Honduras: El Papel de los Programas de Transferencias Condicionadas: PRAF I, II y III. Sao Paulo/Santiago de Chile: IFHC/CIEPLAN. Glewwe, Paul, Pedro Olinto y Priscila Z. de Souza. 2003. “Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfers on Schooling in Honduras: An Experimental Approach,” en Gobierno de Honduras (2007): Ejecución Presupuestaria Programa de Asignación Familiar (PRAF). Tegucigalpa: Secretaría de Finanzas. INE-HN. 2005. Encuesta ENCOVI Honduras. Tegucigalpa. Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS). 2007. Programa Integral de Salud Familiar y Comunitaria Familia Sana. Tegucigalpa. . 2007-2010. Estadísticas suministradas al autor. Moore. 2008. “Assessing Honduras’ CCT Programme PRAF: Expected and Unexpected Realities.” Brasilia: International Poverty Centre, Country Study 15. Oficina de Apoyo Técnico de la Red Solidaria. 2006. “Informe de Focalización”. Tegucigalpa. Osorio, Rafael Guerreiro. 2008. “The Recent Impact of Government Transfers on Poverty in Honduras and Alternatives to Enhance their Effects”. Brasilia: International Poverty Centre, Working Paper 47. Presidencia de la República de Honduras. 2008. Política de Protección Social, Documento Final de Trabajo de la Mesa de Protección Social. Tegucigalpa. República de Honduras. 2010. Programa de Transferencias Condicionadas Bono Diez Mil: Plan Especial para Comunidades Indígenas y Afrohondureñas para la Correcta Aplicación del Bono 10.000. Tegucigalpa. Secretaría de Finanzas (SEFIN). 2010a. Informe de Ejecución 2009. Tegucigalpa: Dirección de Inversiones Públicas, www.sefin.gob.hn. _____. 2010b. Datos Básicos de Beneficiarios de PRAF en 2009, en Informe de Avance Físico Financiero, Programa de Inversión Pública. IV Trimestre 2009. Anexos. Tegucigalpa. Enero. _____. 2010c. Programa de Asignación Familiar. Presupuesto Aprobado por el Congreso. Tegucigalpa”.

Se observan varios análisis y aportes proveniente de funcionarios públicos o instituciones nacionales vinculadas al tema. También documentación, estudios y evaluaciones llevadas a cabo por cooperantes externos. **Dentro de la objetividad y racionalidad de la información existente, podemos asumir** que son referentes representativos del periodo temporal que nos ocupa en esta sistematización de antecedentes de la Red Solidaria.

Por consiguiente, y ante la carencia de la disponibilidad de datos propios de acceso público de las entidades ejecutoras del sector público del país, anteriormente ya comentado en párrafos arriba, destacaremos de este estudio en particular, hallazgos y resultados ahí plasmados, a efectos de establecer algunos logros y limitaciones de la experiencia gestionada en aquella época, solo con propósitos ilustrativos de difusión de méritos dentro de la administración pública de este tipo de Políticas, Programas y Proyectos observados a la luz del estudio aludido, específicamente para el caso de Honduras y la experiencia dentro de la Red Solidaria en alguno de sus componentes ahí reseñados.

Este informe financiado por la Unión Europea en particular, señalaba que los Programas de Protección Social (PPS) implementados en Honduras durante el periodo que nos ocupa, era probablemente uno de los mecanismos más innovadores de asistencia/inversión social para reducir la pobreza y promover el capital humano.

Afirman que, en efecto durante finales de los noventa e inicios del Siglo XXI era notable a nivel regional **el nuevo énfasis y dirección en materia de protección social**, un rompimiento significativo con el pasado, **por varias razones**: a) su enfoque multidimensional de la pobreza e intento de quebrar su ciclo intergeneracional, mediante una gama de objetivos, especialmente el desarrollo humano; b) la focalización en la pobreza; c) la combinación de transferencias y provisión de servicios básicos; d) la prioridad a los hogares como unidad de apoyo y especialmente a la mujer y a los niño(a)s para evitar la persistencia de la pobreza; e) la condicionalidad (corresponsabilidad) de los beneficios a acciones que deberían ser llevadas por los beneficiario(a)s consideradas esenciales para mejorar su situación, y f) las estrategias de salida (graduación) de los beneficiario(a)s.

A pesar de estos aspectos positivos, destacan la condición de exclusión de los beneficios de la seguridad social, pensiones y jubilaciones de la inmensa mayoría de la PEA, especialmente del sector informal y rural donde predomina la pobreza (trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados, empleados domésticos y en microempresas, y no asalariados en la agricultura), situación análoga que imperaba en la región centroamericana donde apenas una quinta parte de ella gozaba en general del Seguro Social. Circunstancia que se ampliaba hasta 30% de la PEA en el sector informal urbano de preponderancia asalariada. Es decir, un importante hallazgo del estudio era que **el pilar contributivo de los regímenes adscritos** al IHSS e institutos de jubilaciones tenían una baja cobertura dentro de la temporalidad de la investigación 2006-2010, Honduras por consiguiente se clasificaba entre los países menos desarrollados socialmente donde además la oferta institucional y la atención de salud a los pobres y grupos de bajo ingreso corría a cargo del Ministerio de Salud, considerada según la información que dispusieron, como carente de los fondos necesarios para proveer acceso y atenciones adecuadas.

En el caso concreto de los temas de instituciones públicas contempladas en el estudio dentro de la Red Solidaria como entidad de **coordinación de los mecanismos no contributivos** aportados por el Estado Hondureño destacan los siguientes resultados cualitativos:

Población Meta y Cobertura de Pobres de los PPS

Las evidencias de los registros de los hogares beneficiados, les indicaban que las poblaciones meta estaban generalmente bien escogidas: niño(a)s, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad, poblaciones indígenas (aunque en muy baja cobertura), jóvenes en aldeas precarias, poblaciones afligidos por crisis económicas y desastres naturales. Matizaban que la mayoría de los países carece de estadísticas normalizadas de incidencia de pobreza y número de beneficiario(a)s de PPS, dificultando el cálculo de cobertura de la población en pobreza extrema.

Importante, es que a pesar de que los distintos programas funcionando en C.A. perseguían objetivos diferenciados; si sus porcentajes de la pobreza extrema cubierta por aquellos y el costo de las transferencias monetarias (no de los servicios adicionales o paquetes básicos) sobre el PIB llegaron a establecerlos respectivamente así: Guatemala 47% y 0,66%; El Salvador 27% y 0,17%; **Honduras 19% y 0,23%**, y Nicaragua 8% y 0,51%. Guatemala tenía seis veces la cobertura de Nicaragua con sólo 0,15% del PBI más. Pero el gasto promedio por persona en extrema pobreza en El Salvador era de cinco veces el de Honduras.

Metodología de Focalización

Enfatizan en que una focalización efectiva es esencial para seleccionar al beneficiario (a)s, especialmente en pobreza extrema y evitar filtraciones a no pobres. El análisis de los diversos métodos de focalización indica cuales han tenido éxito en llegar a los más pobres y evitar la politización.

Además, subrayan que el método que sea aplicado y los criterios de elegibilidad determinaran el alcance de la cobertura y la identificación de indicadores y líneas de base para una apropiada medición de logros y resultados.

Los dos métodos de focalización más usuales son la geográfica, mediante un mapa que identifica los municipios en pobreza y extrema pobreza (utilizado en CSR El Salvador, MFP Guatemala y PAININ Nicaragua), y la prueba de medios o situación socioeconómica a través de una encuesta de hogares (usado en PRAF II Honduras y BS Guatemala).

Aunque es razonable ajustar el método de focalización basado en la experiencia ganada según se va ganando experiencia con la implementación en varios periodos gubernamentales a fin de mejorarlo, el documento en referencia señala que demasiados cambios crean confusión y falta de continuidad, que pueden provocar errores de inclusión o exclusión. En el caso de Honduras, **señalan la limitante** de que la focalización ha utilizado diversos métodos en las tres fases de PRAF y el Bono 10.000 introduce elementos nuevos; en las dos primeras fases de PRAF hubo beneficiario(a)s que no pertenecían a la población meta y fueron incluidos mientras que grupos que si pertenecían fueron excluidos.

El Sistema de Registro de Beneficiarios de Honduras (SIRBHO) **lo consideran útil** para identificar a los pobres y ayudar en la focalización; dicho registro **sirvió de buen ejemplo** para otros países que no tenían modelos sistemáticos y replicaron la experiencia hondureña.

Beneficios de las Transferencias Condicionadas

Sobre este importante aspecto, el documento da a conocer que las TMC focalizadas en pobres extremos y condicionadas al acceso-uso de servicios de educación, salud, nutrición, y capacitación son las más exitosas en comparación a las no condicionadas.

A juicio de este estudio, el monto de las transferencias debe ser suficientemente alto para que tenga un efecto en particular en el cumplimiento de las condiciones y desarrollo del capital humano. Advierten además que, Si hay múltiples beneficios, pero su monto es muy bajo, disminuye la capacidad para combatir la pobreza. El acceso a los beneficios se reduce si la información sobre ellos no es adecuada, asequible y su distribución eficiente. En Honduras, plantean que **el monto para salud y nutrición fué menor a lo que se recomendó** y su impacto en reducir la pobreza fué nulo o muy pequeño.

Recomiendan para el caso de Honduras que, en vez de múltiples transferencias de bajo monto dirigidas a la misma población meta, sería más efectivo y tendría más impacto fusionarlas en una, con monto mayor y bien focalizadas.

Corresponsabilidades y Graduación

El informe que estamos revisando, enfatiza que Las corresponsabilidades pierden su función y efecto en reducir la pobreza si no son claras, precisas y transmitidas apropiadamente al beneficiario(a)s, y si su cumplimiento no es controlado eficazmente. Las TMC establecen corresponsabilidades adecuadas para que los niño (a)s no tengan que trabajar (pagándole a la familia por el costo de oportunidad que implica la pérdida de dicho ingreso), fomentar el registro y asistencia a la escuela y centros de salud de niño(a)s pequeños y mujeres embarazadas, capacitar a los padres de familia y otros beneficiarios(a)s, gastar la transferencia en alimentos o tener un parto institucional. Los autores del Informe postulan **como limitante la circunstancia** específica en Honduras las corresponsabilidades no son comunicadas claramente y no hay efectivo monitoreo de su ejecución.

Por otra parte, refieren que las normas de graduación para salir del asistencialismo, no se tuvo una clara estrategia sobre ésta o no fué ejecutada efectivamente, y están orientadas a mitigar la pobreza de los beneficiario(a)s en períodos determinados; el componente de desarrollo es el impacto en los niveles de educación y salud en las nuevas generaciones. Sugieren que la población adulta tendría que estar dotada de las herramientas necesarias para resolver sus problemas, fomentar su empleo y salir de su situación de pobreza, de otra forma continuará dependiendo de las transferencias.

Aportan un cuadro con las características que evidencia estos importantes tópicos.

Programa	Beneficiarios	Graduación o Terminación
Honduras		
PRAF		
Bono Escolar	Niño(a)s (6-12) matricularse (1-6 grados) y asistir a clase; padres recibir 3-4 capacitaciones	Después 3 años; no asistencia o deserción de niño(a)s
Bolsón Escolar	Niño(a)s matricularse (1-3 grados) y asistir a clases	No hay
B. Oferta-Educación	Organización de asociaciones y capacitación de padres	Después de 3 años
Bono Materno-Infantil	Niño(a)s (0-5) y embarazadas/lactantes asistir a controles de salud; madres a capacitación	Después 3 años, fin de lactancia, rebase edad, no asistencia
Bono Oferta Salud	Comités de usuarios monitorear servicios y satisfacción	
Parto Institucional	Embarazadas asistir a controles y capacitación	No asistir a controles o capacitación
B. Tercera Edad	No hay corresponsabilidad	Muerte del beneficiario(a) o cese de pobreza
Bono Juvenil	Asistir capacitación y uso productivo del bono	No asistir a capacitación; uso inadecuado del bono
DI Mujer	Asistencia a talleres de capacitación y pago del crédito	No asistir a capacitación o no pago del crédito
Mano Amiga	Niño(a)s no pueden trabajar en basurales	Trabajar en vertederos
Bono 10.000	Niño(a)s (0-6) asistir a controles médicos y niño(a)s (0-14) a la escuela; uso adecuado del bono	No asistir a escuela o centro de salud; uso indebido del bono

Recomiendan la necesidad un sistema integrado de información que empareje a los beneficiario (a)s con los beneficios; evite duplicaciones y errores en la asignación de recursos; permita a los administradores acceder a la historia de los beneficiario(a)s y detectar cambios en su situación socioeconómica que indique su salida; identifique necesidades en las instalaciones escolares, de salud, etc.

La estrategia de graduación debe ser diseñada cuidadosamente, a fin de evitar riesgo moral y ahorrar recursos que pueden ser usados para ayudar a familia en extrema pobreza. Los programas de formación y capacitación deberían tener la duración adecuada e incluir medidas efectivas para la inserción de los beneficiario (a)s en el mercado laboral, tales como el desarrollo de microempresas mediante el otorgamiento de franquicias o beneficios para que proporcionen empleo a los egresados. Los PPS deberían proporcionar información sobre cuántos de sus egresados han logrado emplearse y este punto incluirse en la evaluación

Capacidad Institucional y Coordinación Interinstitucional

Las TMC continua el informe de referencia, deben de tener una administración profesional y eficiente para lograr sus objetivos. Honduras tiene el mayor número de Transferencias (11 entre condicionadas y los distintos tipos de bonos), con poblaciones protegidas pequeñas que se solapan y no se benefician de economías de escala, y alta rotación de personal que provoca pérdida de experiencia.

Argumentan en su reporte **como limitación** que, la capacidad institucional de PRAF Honduras es menor por varias razones: estructura muy compleja, generada por múltiples tipos de bonos y transferencias con poblaciones protegidas pequeñas que se solapan y no se benefician de economías de escala; alta rotación del personal que provoca pérdida de experiencia (los nuevos presidentes en 2002 y 2006 despidieron todo el personal) y cada nueva plantilla de empleados debe de aprender su oficio; un manual de operaciones que se desconoce o no se utiliza regularmente por los empleados; y altos costos administrativos.

Un buen funcionamiento de la protección social, de acuerdo con el estudio requiere generalmente: transparencia, rendimiento de cuentas y fiscalización, auditorías independientes. Es insuficiente la participación de las personas beneficiarias y las comunidades en la auditoría social; faltan instancias ante las que presentar quejas y reclamaciones para proteger los derechos de las personas beneficiarias, así como denuncias de violaciones de las normas, incluyendo discriminación en la selección.

Establecen para todos los países que configuraron su participación en el estudio regional, lo cual aplica para la experiencia en Honduras, que si bien tienen un ente central encargado de la coordinación interinstitucional, en la práctica no ha sido lo suficiente efectivo, por las razones siguientes: a) es frecuente que otras entidades compartan funciones con el ente central; b) hay una amplia gama de ministerios y otros organismos envueltos con lo que complica la coordinación; c) muchos programas de Protección Social tienen su propia coordinación, sin clara relación con el ente central. Resaltan que la menor coordinación interinstitucional es la de Honduras, donde falta un organismo rector fuerte, con presupuesto adecuado, que diseñe e implemente una política comprensiva de protección social y consolide e integre todas las acciones de transferencias y bonos.

Evaluación y Desempeño

Sobre este aspecto, consideran que las evaluaciones de los Programas de Protección Social (internas y externas) son clave para determinar su impacto en reducir la pobreza y mejorar los indicadores sociales, detectar qué programas han sido exitosos, así como los errores y fallas a ser corregidos. En el caso de Honduras, el estudio sólo reporta dos evaluaciones externas en todo el periodo de análisis y ninguna evaluación interna o autoevaluación.

El estudio llega a valorar que la gran mayoría de las intervenciones llegó a los pobres, pero es más complejo probar que redujeron la pobreza. Los bonos de educación y salud en Honduras llegaron a los pobres, pero tuvieron un impacto mínimo en reducir la pobreza por su bajo monto, además no se puede atribuir a los bonos la disminución de la pobreza porque no se aisló a otras variables como las remesas externas.

Debido a la diversa calidad de las evaluaciones, sus diferentes períodos/años de observación, la falta de indicadores de impacto y la variedad de objetivos/poblaciones metas, no fue posible comparar de manera precisa los resultados de los PPS en los países. No obstante, el análisis de la mayoría de ellos indicó mejoría en: a) la situación económica de los beneficiario(a)s; b) la matrícula y asistencia a la escuela primaria; c) la asistencia familiar a centros de salud; d) la nutrición; e) la información y la capacitación de los beneficiario(a)s; y f) la participación de las mujeres.

Financiamiento y Sostenibilidad.

El estudio señala que la sostenibilidad de los PPS a largo plazo se asienta en factores institucionales, financieros y políticos. Los PPS más antiguos han sobrevivido cambios de gobierno por 12-20 años y son más sostenibles. Con excepciones, los marcos institucionales en los que se desarrollan los PPS, en particular los que manejan las transferencias, presentan debilidades. A mayor la dependencia financiera externa, menor la sostenibilidad de los PPS: en El Salvador y Honduras gran parte del financiamiento es externo.

Según su investigación llegan a concluir que en todos los países hay espacios en la actual política tributaria de exoneraciones y exenciones que pueden aprovecharse, **así como maneras que optimicen la distribución del gasto**. Sin embargo, en todos los países los grupos que actualmente se benefician del status quo fiscal, tienen bastante poder y se oponen a cambiar la forma de extraer y distribuir las rentas fiscales. La cooperación externa podría coadyuvar a suavizar esta transición en la transformación de la política social en beneficio de los más pobres y las generaciones futuras, pero no debería sustituir a las reformas internas, porque de otra manera se volverían dependientes de la misma.

Recomiendan para Honduras que de continuar el déficit del gobierno disminuyendo en términos reales. La disminución del déficit y el comportamiento del ahorro privado o de la inversión, hacen que las necesidades de financiamiento externo se reduzcan significativamente. Por consiguiente, deberían eliminar los subsidios al consumo y reasignarlos a las TMC y hacer sostenible esa política en términos macroeconómicos.

Hay que señalar dentro de esta sistematización, que existe otro documento que destaca los resultados de la Red Solidaria para el periodo que estamos examinando. Por ejemplo el denominado “Estudios de Casos Comparativos. Evaluación del Apoyo Institucional del BID a los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Tres Países de Ingreso Medio-Bajo. BID. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)” que incluye la experiencia de Honduras, donde se han ejecutado programas de TMC desde 1990, lo que supone una mayor experiencia y capacidad institucional para su funcionamiento.

Algunas de las referencias bibliográficas que ahí se citan abarcan las siguientes: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (IIPA) (2003). Sexto Informe: Proyecto PRAF/BID. Fase II: Impacto Intermedio. Washington, D.C.: IIPA. __Glewwe, P. y P. Olinto (2004). Todd, J. (2006). ¿Graduarse o no graduarse de Oportunidades? Un análisis de las transiciones desde y hacia la elegibilidad y de la dinámica de los activos. Washington, D.C.: BID. __Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfers on Schooling: An Experimental Analysis of Honduras’ PRAF Program. University of Minnesota e IFPRI-FCND. Informe final para USAID. __Arcia, G. (2007). Estimación del Valor del Bono de Educación y de Nutrición y Salud del Programa de Asignación Familiar. Informe de consultoría presentado al Programa de Asignación Familiar (PRAF) __ Moore, C. (2008). Assessing Honduras’ CCT Programme PRAF, Programa de Asignación Familiar: Expected and Unexpected Realities. Country Study No. 15. Brasilia: International Poverty Centre. Cecchini, S., A. Leyva, A. Madariaga y D. Trucco (2009). Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua. Santiago de Chile: CEPAL __ Gobierno de Honduras. (2013). Reglamento de Operaciones del Programa Presidencial de Salud, Educación y Nutrición “Bono 10.000”. Acuerdo Ejecutivo Número 022 DP-2013. La Gaceta. Diario Oficial de la República de Honduras. ____Sección ANORC-ESA (2013). Primera Evaluación de Impacto del Programa Presidencial de Educación, Salud y Nutrición “Bono 10.000” en Zonas Rurales de la Republica de Honduras. Informe Final. Secretaría del Despacho Presidencial. __ Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE (2007). Evaluación del Programa de País: Honduras 2001-2006. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. ____ (2014). Evaluación del Programa de País: Honduras 2011-2014. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. _ (2015). Evaluación del Programa de País: El Salvador 2009-2014, Anexo II: “Economía y Finanzas” y Anexo III: “Sector Social”. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C

Se observa que incluyen información para el periodo en referencia 2006-2010 y por consiguiente, los resultados expresados también son válidos de tener en consideración como referentes de análisis de los temas que nos ocupan en esta sistematización. Así el documento destaca lo siguiente:

La provisión de transferencias en efectivo a la población en pobreza como incentivo para el uso de los servicios públicos de salud y educación y puede contribuir eficazmente a incrementar su capital humano, generando costos fiscales menores que los subsidios generalizados.

La presente evaluación analiza la eficacia **del apoyo del BID para desarrollar y ejecutar programas de TMC** en un grupo de países de ingreso medio-bajo. Se identifica el apoyo específico que el BID proporciona para el funcionamiento institucional de las TMC en casos específicos y se ofrecen lecciones concretas obtenidas de las mismas

En esta evaluación se utilizó una metodología de componentes bastante similar a la revisada anteriormente publicada en 2010 por la Unión Europea, la que revisaremos publicada en 2015 publicada por BID también compara las características de los componentes específicos de un programa o política pública con un parámetro identificado en la literatura especializada, con el objeto de determinar su eficacia. En este documento afirman que la metodología de componentes es idónea para esta evaluación, pues permite identificar un conjunto estándar de elementos — procesos, acciones o políticas— necesarios para el adecuado funcionamiento institucional de los programas de TMC. Estos componentes estándar — (1) determinación de las condiciones de pobreza, (2) focalización, selección y registro de beneficiarios, (3) entidad que coordina el programa, (4) definición de los beneficios monetarios, (5) definición, seguimiento y cumplimiento de condicionalidades, (6) recertificación y “graduación” de beneficiarios, (7) diseño y administración del método de pago, (8) apoyo a servicios complementarios, (9) monitoreo y evaluación y (10) financiamiento público de los programas— ofrecen un marco para entender cómo funcionan las versiones presentes y anteriores de los programas de TMC y facilitar la evaluación del apoyo del BID en el tiempo.

CUADRO 2.1. COMPONENTES Y ELEMENTOS CRUCIALES DE LOS PROGRAMAS DE TMC

Componente	Elementos esenciales
1. Determinación de las condiciones de pobreza	<ul style="list-style-type: none"> Datos de ingreso/consumo/necesidades básicas insatisfechas Método de estimación
2. Focalización, selección y registro de beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> Método de selección y mecanismo de focalización Diseño de instrumento de registro Evaluación de capacidad institucional Plan de puesta en marcha y recopilación de datos Sistema de registro e implementación de TI (capacitación)
3. Organismo coordinador del programa	<ul style="list-style-type: none"> Autoridad legal para coordinar el programa Capacidad técnica y administrativa
4. Definición de los beneficios monetarios	<ul style="list-style-type: none"> Máximo impacto del esquema de transferencias Presupuesto total
5. Definición, seguimiento y aplicación de condiciones	<ul style="list-style-type: none"> Determinación de cobertura inicial (salud y educación) Definición de condiciones Instrumentos de seguimiento (ministerios) y diseño de notificación Capacidad institucional (ministerios de línea) Proceso de verificación (incentivos)
6. Recertificación y graduación de beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> Plan de recertificación/graduación Datos actualizados de beneficiarios
7. Diseño y administración del método de pago	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de sistema y método de pago Condicionamiento del pago a los resultados Acceso de los beneficiarios y predictibilidad de los pagos
8. Apoyo a servicios complementarios	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación de cobertura efectiva Planes de expansión y calidad Proceso de verificación
9. Seguimiento y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> Matriz de resultados Verificación de procesos Sistema de administración de condiciones Evaluación del impacto Capacidad institucional de seguimiento y evaluación
10. Financiamiento fiscal	<ul style="list-style-type: none"> Asignaciones presupuestarias

Fuente: OVE.

Este informe reseña la experiencia de la siguiente forma:

Característica	Honduras
Nombre	Bono 10.000
Primer año de programación	1990
Nombres anteriores	1995-1997: PRAF I 1998-2003: PRAF II 2004-2009: PRAF III 2010-2014: Bono 10.000 2014-presente: Bono Vida Mejor
Organismo coordinador	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) por medio de la Subsecretaría de Integración Social (SSIS)
Poblaciones beneficiarias	Hogares pobres con niños menores de 18 años (9º grado) y mujeres embarazadas, seleccionados usando parámetros geográficos (mayor nivel de pobreza y desnutrición) y sociodemográficos (encuestas de hogares).
Número de beneficiarios	240.000 hogares (2014)
Valor de la transferencia	5.000 HNL o 10.000 HNL (US\$250 o US\$500) al año, en función de la estructura del hogar.

Fuente: OVE.

En 1990 inició la primera fase del Programa de Asignación Familiar (PRAF I), cuya ejecución afrontó múltiples dificultades institucionales. Se trataba de un programa de transferencias no condicionadas para familias de bajos recursos que cumplían diversos criterios demográficos (mujeres embarazadas, niños escolarizados hasta tercer grado, personas mayores). **La heterogeneidad de los criterios de selección y el hecho de que no se generara información con fines de monitoreo crearon problemas de implementación**, pues apenas el 25% de los beneficiarios cumplía las condiciones de pobreza.²⁹ Las transferencias de pagos no se administraban mediante un sistema unificado ni de forma coordinada. En 1998, la respuesta de emergencia a los efectos del huracán Mitch dio lugar a la reorganización del sistema de salud y el desarrollo de una segunda fase del Programa de Asignación Familiar (PRAF II) con el objetivo específico de mejorar la calidad de los servicios de salud y educación. El programa PRAF II fue innovador, al proporcionar incentivos dirigidos tanto a la demanda como a la oferta demanda para combatir la pobreza.

El Informe evaluativo, continúa expresando que, en el primer caso, se incluyeron transferencias para incentivar el uso de los servicios de salud y educación. En cuanto a la oferta, se diseñaron dos transferencias para incentivar a las comunidades seleccionadas a proveer de servicios básicos.

El subprograma Atención Integral a la Niñez en la Comunidad se ideó para involucrar a las madres de los poblados en acciones básicas de salud, como mediciones de peso y talla de los niños, capacitación nutricional básica, identificación de niños en situación de riesgo y remisión de casos a centros de salud. A su vez, las Asociaciones de Padres de Familia se concibieron como un mecanismo para definir acciones y bienes que pudieran mejorar las condiciones de las escuelas locales. Los 70 municipios que se incluyeron en este programa recibieron uno de tres “paquetes” de transferencias: (i) transferencias sólo para la demanda; (ii) transferencias para la oferta y la demanda, o (iii) transferencias sólo para la oferta. La verificación de las condiciones se confió a organizaciones no gubernamentales (ONG) activas en el país, y el diseño del programa incluía una evaluación de impacto a cargo del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (IIPA).

El programa PRAF III se implementó en 2006 como parte de una estrategia de alivio de la pobreza que comprendía la Red Solidaria, una iniciativa concebida para coordinar todos los programas sociales de Honduras. El diseño del PRAF III incluyó la creación de la oficina de registro de beneficiarios, la cual desarrolló un nuevo método de medición de la pobreza para identificar a las comunidades beneficiarias. La oficina también instituyó el Sistema de Registro de Beneficiarios de Honduras para identificar y seleccionar a los beneficiarios, así como supervisar las condiciones del programa. En 2008, se creó la Secretaría de Desarrollo Social y Red Solidaria, que asumió la coordinación de la Red Solidaria. Los planes de cobertura y expansión iniciales no se concretaron ya que la inestabilidad política de 2009 llevó a cancelar la asistencia multilateral.

En 2010 estaban en vigor tres programas simultáneos de transferencias condicionadas (PRAF I, II y III), cada uno con distintos protocolos y autoridades, cobertura limitada y procesos administrativos poco claros. 16 Estudios de Casos Comparativos: Evaluación del Apoyo Institucional del BID a los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Tres Países de Ingreso Medio-Bajo. El gobierno electo en 2009 reorganizó los programas sociales en un solo sistema bajo el Programa Presidencial de Educación, Salud y Nutrición Bono 10.000. El nuevo programa amplió las transferencias del PRAF y se convirtió en el eje de la política social. Esta expansión basada en Red Solidaria trajo consigo importantes cambios institucionales para reforzar su función, como la creación del Gabinete de Desarrollo e Inclusión Social adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social. El programa alcanzó una cobertura total de 240.000 hogares en 2014, con el plan de alcanzar a 325.000 hogares hacia 2015. Esta reorganización, dirigida y financiada a nivel nacional, también incorporó los hogares urbanos. Las transferencias anuales del programa ascienden a HNL\$5.000 o HNL\$10.000 (US\$250 o US\$500), en función de las características del hogar. El gobierno electo en 2013 rebautizó el programa como Bono Vida Mejor y prevé ampliar su cobertura a 350.000 hogares rurales y 75.000 hogares urbanos. Según la información disponible, el programa incide en la matrícula escolar y el uso de servicios de salud, ante todo en los hogares más pequeños.

Hasta aquí, un excelente resumen es descrito por el informe evaluativo del BID.

Por lo importante y representativo de la información que este detalla, adjunta esta compilación algunos de los cuadros básicos en lo referente a la experiencia en Honduras y los resultados más destacables emitidos por el BID.

OPERACIONES DE APOYO APROBADAS POR EL BID PARA CADA COMPONENTE

Programa	Operación	Tipo	Estatus	Monto aprobado (US\$ millones)	1. Medición de pobreza	2. Focaliz., sel. y registro de benef.	3. Diseño organismo coord.	4. Def. beneficiarios monetarios	5. Condiciones (def., seg., aplic.)	6. Recertificación y graduación	7. Pagos (diseño y administración)	8. Apoyo a servicios complementarios	9. Seguimiento y evaluación	10. Financiamiento fiscal		
Honduras	PRAF I 1990-2009*	HO0113	I. Loan	■	40		X		X			X		X		
		HO0114	I. Loan	■	20			X	X			X		X		
		HO0129	PPF	■	0.3										X	
		TC9502487	TC	■	1.5			X								
	PRAF II 1998-2005	TC9801433	TC	■	0.1	X										
		HO-0132	I. Loan	■	40.3	X	X	X	X	X			X	X	X	
		TC9905034	TC	■	0.09			X								
		HO0145	I. Loan	■	30			X							X	
		TC0106007	TC	■	0.04								X	X		
		Estrategia de Reducción de la Pobreza														
		HO0184	I. Loan	■	8.1			X								
		HO0185	PBL	■	30		X	X		X				X	X	
		HO-T1008	TC	■	0.15			X								
		HO0220	I. Loan	■	35			X							X	
		HO-0212	PBL	■	30			X							X	
		TC0102020	TC	■	1.8			X								
		TC9811250	TC	■	0.2			X								
	TC9801433	TC	■	0.1	X											
	TC0104014	TC	■	0.06			X									
	TC0101055	TC	■	0.015	X											
	HO-0222	I. Loan	■	20			X	X	X			X	X	X		
	Apoyo para la implementación de Red Solidaria															
	PRAF III 2007-2009	HO-T1053	TC	■	0.2			X						X		
		HO-T1059	TC	■	0.2		X	X		X				X	X	
		HO-L1009	PBL	■	27.9			X						X	X	
		HO-X1010	TC	■	0.2			X						X		
		HO-T1099	TC	■	0.15			X						X		
Bono 10.000 2010-2014	HO-L1032	I. Loan	■	20			X		X			X	X	X		
	HO-T1099	TC	■	0.1		X	X					X				
	HO-L1042	I. Loan	■	55		X	X	X	X		X	X	X	X		
	HO-T1126	TC	■	0.4			X		X			X				
	HO-T1120	TC	■	1									X			
	HO-L1071	I. Loan	●	75		X	X	X	X				X	X		
	HO-T1170	TC	●	0.2			X	X		X						
	HO-L1087	I. Loan	●	100	X	X	X		X	X		X	X	X		
	HO-T1201	TC	●	0.8								X				

El Cuadro ilustra la evolución del apoyo del BID. Así, las nuevas operaciones de préstamo incluyen apoyo específico (préstamo para inversión) o condiciones (préstamo en apoyo de reformas de política) para más componentes en Honduras.

Honduras fue el primero de los tres países en implantar un programa de TMC en los años noventa, cuando las autoridades no tenían suficiente capacidad técnica y administrativa para asegurar su eficacia. Esta capacidad fue evolucionando, y el programa actual posee un mejor diseño institucional, con una organización, protocolos y manuales que facilitan el funcionamiento de los procesos que requiere el programa

COMPONENTES SELECCIONADOS PREVIOS Y ACTUALIZADOS

Componente	Elementos Críticos	Honduras			
		PRAF I	PRAF II	PRAF III	BONO 10 MIL
1. Determinación de las condiciones de pobreza	Datos de ingreso/consumo/necesidades básicas insatisfechas	●	●	●	●
	Método de estimación	●	●	●	●
2. Focalización, selección y registro de beneficiarios	Método de selección y mecanismo de focalización	●	●	●	●
	Diseño de instrumento de registro	○	●	●	●
	Evaluación de capacidad institucional	○	●	●	●
	Plan de puesta en marcha y recopilación de datos	○	●	●	●
	Sistema de registro e implementación de TI (capacitación)	○	●	●	●
3. Organismo coordinador del programa	Autoridad legal para coordinar el programa	○	●	●	●
	Capacidad técnica y administrativa	○	●	●	●
4. Definición de los beneficios monetarios	Esquema de transferencias de mayor impacto	○	●	●	●
	Presupuesto total	●	●	●	●
5. Definición, seguimiento y aplicación de condiciones	Determinación de cobertura inicial (salud y educación)	●	●	●	●
	Definición de condiciones	●	●	●	●
	Instrumentos de seguimiento (ministerios) y diseño de notificación	○	●	●	●
	Capacidad institucional (ministerios de línea)	○	○	●	●
	Cumplimiento de condicionalidades (sistema)	○	○	○	●
	Proceso de verificación (incentivos)	○	○	○	○
6. Recertificación y graduación de beneficiarios	Plan de recertificación/graduación	○	○	○	●
	Datos actualizados de beneficiarios	○	○	○	●
7. Diseño y administración del método de pago	Identificación de sistema y método de pago	○	●	●	●
	Condicionamiento del pago a los resultados	○	●	●	●
	Acceso de los beneficiarios y predictibilidad de los pagos	○	○	○	○
	Evaluación de cobertura efectiva	●	●	●	●
8. Apoyo a servicios complementarios	Planes de expansión y calidad	○	●	●	●
	Proceso de verificación	○	○	○	●
9. Seguimiento y evaluación	Matriz de resultados	○	●	●	●
	Verificación de procesos	○	●	●	●
	Sistema de administración de condiciones	○	●	●	●
	Evaluación del impacto	○	●	○	●
	Capacidad institucional de seguimiento y evaluación	○	○	○	●
10. Financiamiento fiscal	Asignaciones presupuestarias	○	○	○	●

Legenda: ○ Sin el elemento ● Elemento parcial ● Elemento funcionando

Fuente: OVE. Nota: Cuando la mayoría de los elementos necesarios para el funcionamiento del componente estaban presentes, se asignó la clasificación “Plenamente funcional” (círculo negro). Si sólo estaban presentes algunos elementos, se asignó la clasificación “Parcialmente funcional” (círculo gris). Si el componente incluía pocos o ningún elemento, se asignó la clasificación “No funcional” (círculo blanco). Clasificación al cierre de 2014.

En Honduras, 8 de los 10 componentes mejoraron entre el PRAF y Bono Vida Mejor. Honduras tiene la mayor experiencia en la implementación de programas de TMC, así como el mayor número de componentes mejorados. Este hecho coincide con el apoyo continuado del BID a la acumulación de conocimiento institucional en el país. Como ilustra el Cuadro, desde el PRAF I se observa una evolución favorable en casi todos los componentes, incluidos los de determinación de la pobreza, selección de beneficiarios y evaluación de resultados. La evolución de cada programa en el marco PRAF (I, II y III) y la experiencia del primer intento por crear un sistema nacional de protección social (Redes Solidarias) han generado el conocimiento para mejorar diversos componentes de los programas de TMC. Los componentes relacionados con la coordinación entre diferentes ministerios han mejorado paulatinamente, y la decisión de separar el registro y el seguimiento de condiciones del proceso de pagos ha optimizado el funcionamiento del programa. Con todo, el calendario de notificación de condiciones está causando retrasos en el pago de transferencias a los beneficiarios, en tanto que la situación fiscal del país y la dependencia del programa frente a la asistencia internacional suponen grandes desafíos.

Componentes 5 al 10 relativamente inferiores a componentes 1 al 4 que han sido más constantes en sus fortalezas.

La focalización de beneficiarios mejoró cuando el gobierno decidió coordinar todos los programas sociales en Red Solidaria bajo un mismo sistema de registro. Se creó el Sistema de Registro de Beneficiarios de Honduras (SIRBHO), que se basaba en la compilación de datos sociodemográficos de la población hondureña. El Banco respaldó activamente la creación de Red Solidaria mediante un préstamo en apoyo de reformas de política y una operación de cooperación técnica (HO-T1059 y HO-L1009). Luego de los eventos políticos de 2009, el gobierno electo en 2010 decidió crear un nuevo programa de TMC, Bono 10.000, utilizando el SIRBHO. El Banco apoyó un plan de puesta en marcha para el nuevo programa mediante diversos componentes de múltiples préstamos para inversión (HO-T1099, HO-L1042, HO-L1071, HO-L1087); sin embargo, el SIRBHO tuvo que reemplazarse de manera gradual debido a fallas en el sistema de recopilación y gestión de datos. En sus fases finales, Bono 10.000 utilizó un nuevo instrumento, el Registro Único de Beneficiarios (RUB), que también recibió apoyo del Banco (HO-L1087). La transición del SIRBHO al RUB dio lugar al primer programa de TMC en la región con datos geográficos y marcadores universales de identificación personal como parte de la selección de beneficiarios. Actualmente el RUB es administrado por una entidad central denominada Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS), que gestiona la información de todos los programas sociales. El Banco apoyará la expansión del RUB mediante un nuevo préstamo para inversión (HO-L1093). Pese al avance que esto ha significado, la vulnerabilidad del sistema es elevada y su uso depende en gran medida de la voluntad política del gobierno en turno.

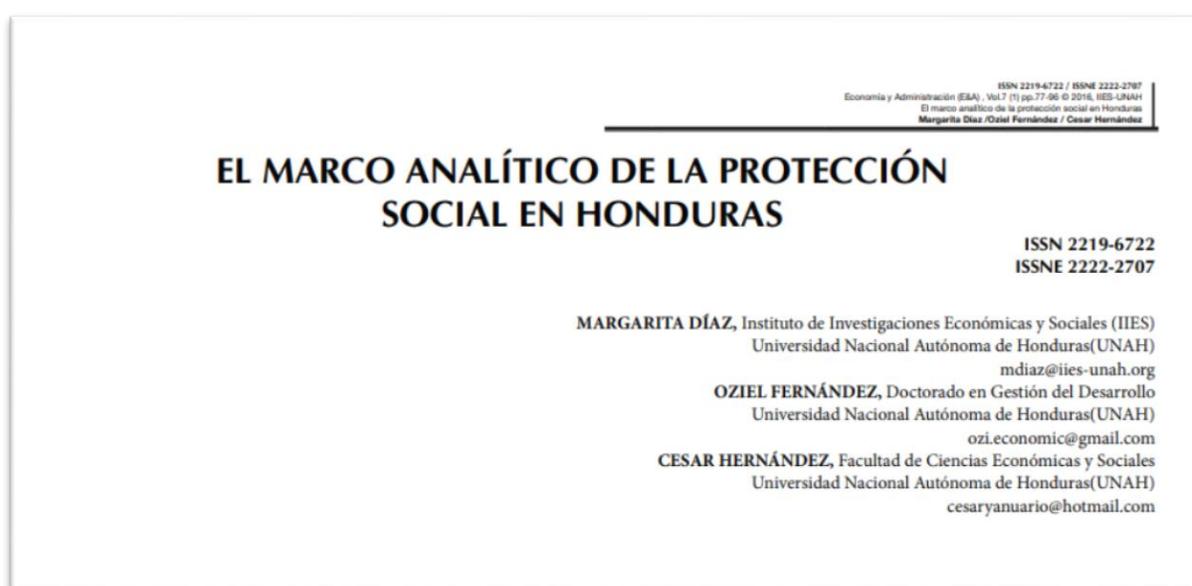
En Honduras, desde el PRAF II, las transferencias también se realizan en su gran mayoría a través del sistema financiero, concretamente el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola y otros bancos comerciales privados. En municipios donde no existen sucursales, el gobierno facilita el pago en efectivo en determinadas fechas. Con apoyo del Banco se ha probado la modalidad de pago por teléfono celular (TIGO), aunque las dificultades logísticas que ello plantea han llevado a las autoridades a mantener los pagos tradicionales a través del sistema bancario. Sólo en Honduras el BID ha contribuido decisivamente a consolidar la administración del método de pago de transferencias.

En Honduras, la responsabilidad por los programas ha estado fragmentada históricamente entre el PRAF y la Oficina de la Presidencia. A raíz de la creación de la SEDIS, que incluía una Unidad de Planificación y Evaluación, la eficacia del seguimiento y la evaluación de Bono 10.000 mejoró con respecto a versiones anteriores del programa. Sin embargo, subsisten dificultades en cuanto a la notificación de condiciones.

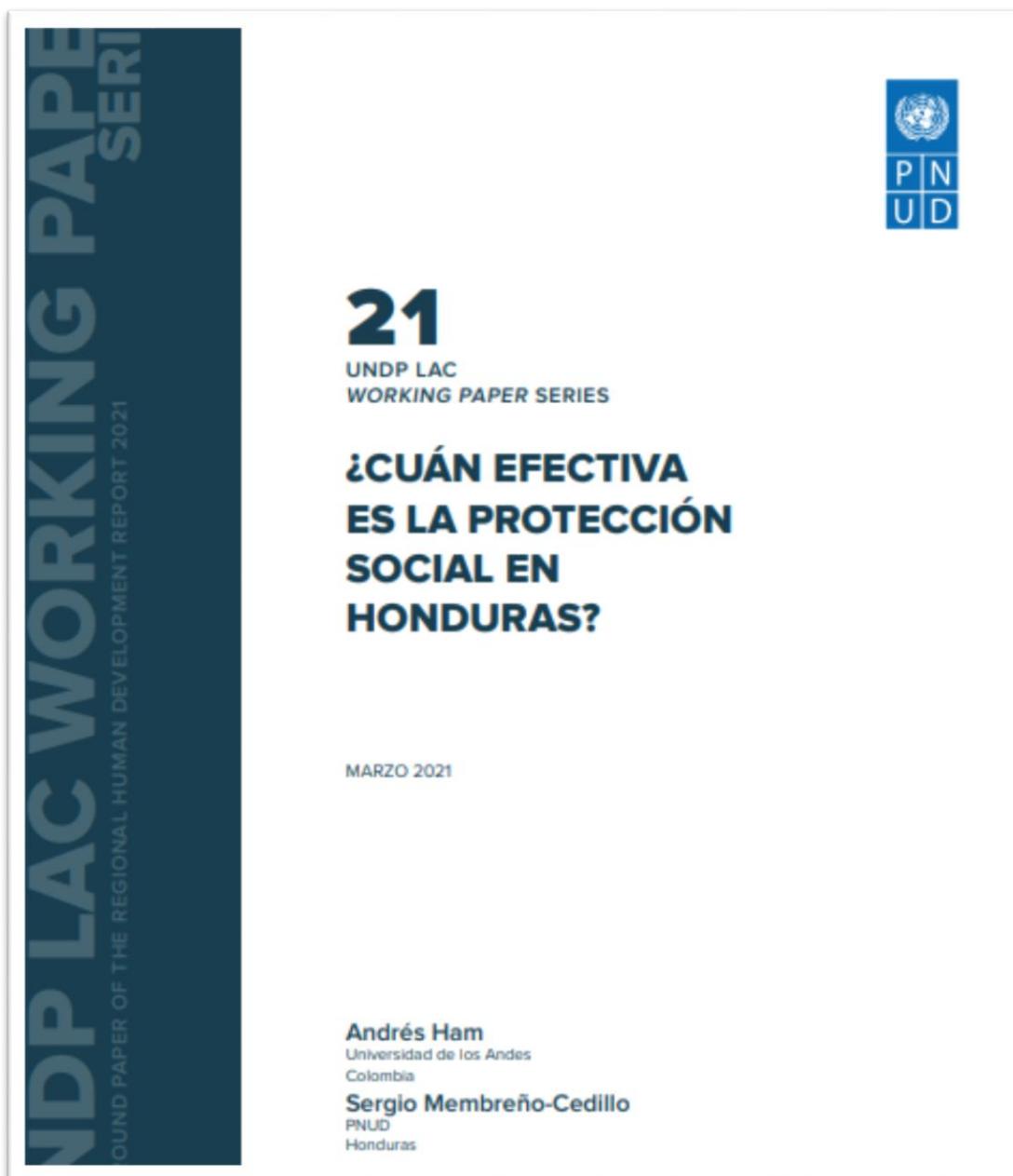
En Honduras, el Banco ha apoyado evaluaciones tanto de procesos como de impacto, con mayor efectividad a través del tiempo. El SIPRAF, primera iniciativa de Honduras para institucionalizar un programa social con instrumentos de seguimiento, contó con apoyo del préstamo HO-0132, aunque las carencias en los procesos de recopilación de información sobre el cumplimiento de condiciones le restaron eficacia. Como parte de la implementación de Bono 10.000 se incluyeron nuevos mecanismos de verificación que el Banco respaldó mediante diversos componentes de los préstamos HO-1032, HO-L1042, HO-L1071 y HO-L1087. Los dos primeros se basaron en información generada por la base de datos SIRBHO, que el Banco financió también a través del préstamo HO-0222. Ante la falta de fiabilidad de la información generada por el SIRBHO, el Banco incluyó en las nuevas operaciones una revisión técnica del proceso de notificación de condiciones. Actualmente el seguimiento operativo del programa se hace por medio del RUB, que cuenta con apoyo del Banco y representa una clara mejora frente a sistemas anteriores, previéndose que reduzca sensiblemente el número de errores. El BID financió dos evaluaciones de impacto de los programas de TMC en Honduras, aunque sólo la segunda se realizó correctamente. La evaluación de impacto del PRAF II (HO-0132), que incluía la participación de expertos del IIPA, experimentó dificultades que afectaron a la provisión de los productos definidos en el diseño inicial. Los resultados finales no incluyeron la evaluación de las intervenciones sobre la oferta, si bien revelaron algunos efectos menores en el ámbito educativo. Esta experiencia permitió modificar el diseño de la siguiente evaluación. En total, tres operaciones del BID (HO-L1042, HO-L1071 y HO-L1087) apoyaron el seguimiento y la evaluación de Bono 10.000, programa para el que se llevó a cabo la segunda evaluación de impacto de un programa de TMC en Honduras. Los datos de referencia se recogieron en 2012, la primera encuesta de seguimiento se hizo en 2013 y la segunda tendrá lugar en 2015. Según la primera evaluación intermedia, el programa ha surtido efectos positivos.

Hasta aquí cualquier potencial lector podría considerar hacerse de criterios de la experiencia en el país de los Programas de Protección Social y/o acerca del Gasto Social, pero la verdad es que haría falta completar documentalmente dentro de esta sistematización compilatoria aspectos complementarios del Gasto social y tópicos evaluativos más recientes 2011-2021 que nos apoyaran en la determinación de discernimientos más fundamentados para emitir juicios acerca de lo que percibimos y declarar la diferencia que existen entre las temporalidades 2006-2010 de este mismo asunto o situación específica dentro de las intervenciones de política pública.

Como eso excedería los propósitos de este documento, dejamos la exhortativa de revisar para audiencias interesadas en ampliar o complementar una visión más rigurosa con dos documentos que trasciende los componentes propiamente de la Red Solidaria.



RESUMEN El marco analítico de la protección social y sus relaciones económicas tiene dos ángulos de referencia: **Uno**, el contexto de la vulnerabilidad económica y de la subsistencia y su vinculación con diferentes condiciones socio-demográficas de la población hondureña. **Dos**, el gasto sectorial –salud, educación y de la protección social- permitiendo dimensionar los distintos niveles de riesgos y privaciones de los grupos de población vinculados al empleo, el desempleo, las discapacidades, las jubilaciones y el envejecimiento de la población. El análisis se estableció desde el marco de: i.- Los niveles de pobreza, ii.- El panorama del mercado laboral y iii.- Las asignaciones presupuestarias del gasto público sectorial -salud, educación y en especial las de seguridad social- mostrándose la demanda de servicios públicos y de bienestar social. El marco analítico del gasto social y la conformación de la protección social, son dimensionados en relación con otros factores demográficos y socioeconómicos. Palabras clave: Pobreza, mercado laboral, gasto social, protección social 1991-2011.



Resumen En este trabajo se investiga la efectividad del sistema de protección social y de la regulación laboral en Honduras. Pese al crecimiento económico experimentado y el incremento del gasto en protección social **durante 2010-2019**, la informalidad laboral, la desigualdad de ingresos y las tasas de pobreza no registraron mejoras sustanciales. Sin cuestionar la necesidad de seguir invirtiendo más recursos en el bienestar de la población, es posible que los resultados mencionados sugieran la posibilidad de que los programas y las políticas actuales, en conjunto, no estén funcionando adecuadamente. Así, mediante este análisis se procura determinar, primero, si el sistema tiene principios rectores u opera como una colección de programas desconectados. Segundo, se analiza la diferencia entre la cobertura definida en el marco jurídico y la cobertura efectiva. Tercero, se indaga si el sistema redistribuye recursos y, si es así, quiénes se benefician. Finalmente, se investigan los incentivos que genera el sistema entre los trabajadores y las empresas. Los resultados indican que el sistema de protección social y la regulación laboral no están cumpliendo con sus objetivos, ya que tanto la suma de sus partes como cada uno de sus componentes premian el incumplimiento de las normas jurídicas, presentan bajas tasas de cobertura, redistribuyen muy poco y generan incentivos no deseables entre los trabajadores y las empresas. Esa desconexión entre lo que la protección social quiere ser y lo que efectivamente es debe ser abordada para asegurar el adecuado funcionamiento de un sistema que fue diseñado para proteger y mejorar las condiciones socioeconómicas de la población hondureña pero que actualmente no está logrando sus metas. Códigos JEL: H50, H55, I38, J08. Palabras clave: protección social, salarios mínimos, protección contra el despido, pensiones, salud, cesantías, programas de combate a la pobreza, informalidad laboral, productividad.

V.LECCIONES APRENDIDAS DE LA RED SOLIDARIA (2006-2010)

5.1 Desde la Gestión del Conocimiento

Las evidencias sistematizadas y la documentación compilada, permiten inferir la confirmación de escaso arraigo entre los tomadores de decisión y cuadros técnicos nacionales por una cultura de **definir políticas públicas basadas en parametrizaciones**, uso de datos, líneas de base o información estadística. Hay poca lectura e interpretación de series históricas, experiencias aprovechables de la memoria, trazabilidad y registros de las entidades. Nadie quiere leer o informarse. Se considera no estratégico. Exceptuando los Organismos Financieros Internacionales, que si poseen este tipo de arraigo cultural y apoyan permanentemente estudios, investigaciones, foros, talleres, divulgación, etc.

Muchas de nuestras instituciones públicas no cuentan con tableros de indicadores adecuados (cuantitativos y cualitativos) para monitorear y brindar el seguimiento apropiado a los distintos programas y proyectos en cuanto a su contribución del gasto social a los problemas específicos que motivan sus intervenciones. Como estrategia, la Red Solidaria en Honduras, adoleció de estas mismas circunstancias.

Donde existen datos, la mayoría de las veces la calidad de la información sobre la cual tomar decisiones u orientar mejores derroteros de acciones y medidas, no son proveniente de procesos donde se aplique calidad y controles rigurosos a la producción de información, está suele encontrarse dispersa; no consolidada o con vacíos de temporalidad importantes tal como los documentos recopilados reiteradamente lo destacan y lo advierten. Esto a pesar de que como organismos nacionales públicos tengan continuidad de una, dos décadas o más de trayectoria institucional. La experiencia de la RS no escapa a esta circunstancia.

La percepción de que **no existe memoria colectiva** que vaya siendo aprovechable organizacionalmente, para superar errores del pasado que van siendo transmitidos de una generación de servidores públicos hacia otra, también está consignada en la compilación como experiencia objetiva y verificable.

La revisión al estado del arte de lo que acontece en otras latitudes y países de la región confirman que esta condición no es exclusiva de nuestra realidad en Honduras y por supuesto, la experiencia de RS también está inmersa en esta condicionalidad que debe superarse con socialización motivadora de gestión del conocimiento.

Es reconocible en la documentación compilada y sistematizada como Incipiente o nula **la transferencia del conocimiento** y el desarrollo de las competencias necesarias al interior de las entidades del sector público nacional para compartir la administración de archivos digitalizados y utilizarlo entre el personal que se va sucediendo en las entidades. Según nuestro entender,

No existe la cultura organizacional de institucionalizar los sistemas de producción de información y conocimiento, ni tampoco existe de manera deliberada sistemas de registro y trasmisión de compartir las buenas prácticas administrativas, las lecciones aprendidas de las propias experiencias de tantos proyectos y programas, por lo que a menudo se repiten los mismos errores y se buscan soluciones a problemas que ya habían sido resueltos, generando con frecuencia duplicidad y desperdicios de recursos públicos.

Compartimos con la visión de las Autoridades de la Nueva Red Solidaria, la necesidad de Revisar el pasado reciente de una Entidad pública como una actividad importante y útil para entender cómo funcionaba y el tipo de intervenciones que se aplicaron dentro de una temporalidad específica. Reconocer los procesos que llevaron al desarrollo de diversas soluciones, qué los motivó y cuáles fueron las consecuencias, efectos y resultados de su implementación siempre será clave para entender escenarios presentes.

Aún continuamos inmersos a pesar del tiempo transcurrido 10, 20 30 años, en nuestras instituciones contemplando como a nivel de hábitos, el avance de la cultura organizacional desde el sector público va ganando modernidad, pero las circunstancias antes descritas mantienen su vigencia. Y por eso las volvemos a recuperar como memoria institucional para no olvidarlas como razones de motivación para gestionar Cambios.

El componente humano siempre con su profesionalidad técnica y comprometida, juega y seguirá representando un rol significativo para asumir compromisos y retos tecnológicos, comunicacionales y de traslado de experiencia, por esto el estudio de antecedentes de un Programa, siempre facilitará asimilar o distinguir evoluciones o involuciones que nos condicionan actualmente y la comprensión de opciones propicias para modificar políticas y programas, para mejorar las futuras intervenciones y los beneficios sociales que se ponen en juego a la luz de una perspectiva más amplia dentro de nuestras responsabilidades como servidores públicos.

5.2 Desde la Operatividad de sus factores más influyentes

Positivamente. La experiencia de la Red Solidaria en Honduras optó de manera destacable operacionalmente por establecer **el método de Focalización de Beneficiarios y los criterios de elegibilidad territorial**, como el factor técnico-político clave para el éxito del programa—cuyo objetivo era ayudar a los pobres prioritariamente ruralizados y garantizar así el apoyo presupuestario a largo plazo de manera sostenible—este método se centraba en evitar sesgos y en controlar la filtración a un nivel aceptable para que los pobres se beneficien en las comunidades elegibles y que los no pobres capturen solamente una pequeña parte de los beneficios totales, ya que ambos tipos de pobladores cohabitan en las mismas aldeas focalizadas para las intervenciones de la Red.

Positivamente. Para potenciar los beneficios de la focalización **la coordinación** del sector social debía hacer converger en una causa común hacia la obtención de resultados en el corto, como el mediano plazo de una manera gradual y por etapas al resto de movilización de recursos provenientes no solo de los fondos de la RS. La Focalización en este sentido, se constituyó como una Guía para la confluencia de diferentes agendas institucionales desde los Ministerios, guía que ordenaba jerárquicamente la priorización de aldeas seleccionadas para intervenir y orientar más eficientemente los escasos recursos públicos de políticas, programas y proyectos. Una Planificación intencionada hacia los más pobres.

La aplicación del modelo de atención territorial focalizado por densidad de pobreza extrema, el cual no era excluyente de los otros habitantes en las comunidades considerados en mejor situación que los que estaban en extrema pobreza, los diseñadores y tomadores de decisión gubernamental, consideraban que reconstruir el entretejido social de las comunidades vulnerables debía abarcarlos como conjunto, como un todo. De esta forma establecían dentro de su método operativo y racionalidad de intervención, que Si el programa RS era considerado como beneficioso—produciendo realmente beneficios tangibles para la población, como niños más sanos y con una mayor escolaridad, mejor salud etc—el apoyo político local, regional, nacional sería aún mayor por parte de pobres y no pobres. Siendo este una característica **integracionista de gobernanza** prevalecimiento de las a nivel de las operaciones interinstitucionales- sociedad civil y las comunidades, para facilitar en cada zona identificada las intervenciones de la oferta institucional pública en forma armoniosa y la obtención de la sensibilización adecuada para cumplimiento de las corresponsabilidades y la articulación de los hogares desde sus territorios sin generar exclusión.

Negativamente. La visión de la estrategia de salida a la asistencia monetizada, no estableció procesos claramente identificados de acompañamiento a los beneficiarios para que crearan y establecieran sus empresas rurales productivas, la provisión de capacidades comunales, capacidades locales en sus propios territorios y municipios fue escasa o nula. Por consiguiente, las facilitaciones de cooperación y aportaciones financieras que darían sostenibilidad para desarrollar en los hogares excedentes para el autoconsumo y para la comercialización no se dio. Además, el implante de la estrategia de salida se conceptualizó tardíamente y no al inicio de las intervenciones.

En resumen, los procedimientos de graduación para salir del asistencialismo de las TMC, no se tuvo una clara metodología sobre ésta, no fué ejecutada efectivamente, el apoyo con información del seguimiento y monitoreo a las corresponsabilidades que estaban orientadas a mitigar la pobreza de los beneficiario(a)s en períodos determinados no se facilita en los registros; el componente de observatorio del logro del desarrollo en el impacto en los niveles de educación y salud en las nuevas generaciones no se visualizaba. Lo cual Sugieren los distintos documentos revisados que la población adulta tendría que estar dotada de las herramientas autogestionarias necesarias para resolver sus problemas, fomentar su empleo y salir de su situación de pobreza, de otra forma continuará dependiendo de las transferencias.

“El formador de formadores, actúa sobre una realidad que le exige la condición previa de reflexionar.

La reflexión=la actitud teórica, acostumbra penetrar en lo ignorado o invisible del proceso educativo.

El progreso educacional, no descansa primordialmente en la práctica, si no en la conciencia de los principios que la rigen.

Lo antes expuesto no implica entender la Teoría como antítesis u oposición negativa de la Práctica.

Teoría y Práctica, marchan juntas pero esta última tiene sentido cuando la esclarece un pensamiento crítico y fundamentado.”

Perdomo Interiano, Claudio Roberto

**Filosofía de la Educación. Editorial Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán.
Tegucigalpa, M.D.C. Honduras 1998.**