UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE HONDURAS

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

MAESTRÍA EN ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

# CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL DE HONDURAS 2014-2017

PRESENTADO POR:

KAREN YACKELYN ORDOÑEZ

ASESOR:

DR. DARWIN LOPÉZ

PREVIO A OPTAR AL TÍTULO DE

MÁSTER EN ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

CIUDAD UNIVERSITARIA 30 DE MAYO 2022

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

DR. FRANCISCO JOSÉ HERRERA ALVARADO

RECTOR

DRA. JESSICA SÁNCHEZ

SECRETARÍA GENERAL

DR. ARMANDO EUCEDA

DIRECTOR DEL SISTEMA DE POSTGRADOS

DRA. CARMEN FAJARDO

DECANA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

PhD. YOLANDA D. ALVARENGA

COORDINADORA DE LA MAESTRÍA EN ESTADO Y POLÍTICAS

PÚBLICAS

DEGT-UNAH

*Derechos Reservados*

## Índice de contenido

1 1

1.1 1

1.2 3

1.3 4

1.4 5

1.5 7

2 9

2.1 9

2.2 15

2.3 30

2.4 32

3 33

3.1 33

3.2 33

3.3 33

3.4 33

3.5 33

4 34

4.1 34

DEGT-UNAH

*Derechos Reservados*

4.2 44

4.3 80

5 83

6 84

7 **¡Error! Marcador no definido.**

**Índice de tablas**

Tabla 1: Teorías de la justicia 14

Tabla 2: Modelos de Estado Social 24

Tabla 3: Regímenes de bienestar de ALC 25

Tabla 4: Ciclo de Políticas 28

Tabla 5: Leyes Nacionales sobre Política Social 33

Tabla 6: Programas sociales 2014-2017 34

Tabla 7: Lineamientos de Visión de País 2010-2038 y su vinculación con los ODS 53

Tabla 8: Objetivos del PEG 2014-2018 57

Tabla 9: Indicadores y metas del PEG 2014-2018 58

Tabla 10: Objetivos, metas e instituciones del PEG 2014-2018 59

Tabla 11: Beneficiarios de programas sociales 2014-2017 63

Tabla 12: Gasto social 2014-2017 66

Tabla 13: Inversión social nacional 2014-2017 67

Tabla 14: Principios y valores de la PPS 79

Tabla 15: Componentes de la PPS 80

DEGT-UNAH

*Derechos Reservados*

## Tabla de Abreviaturas y Acrónimos

| | |
|---|---|
| AFP | Agencia de Fondos de Pensiones |
| ALC | América Latina y el Caribe |
| BANHPROVI | Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda |
| BCH | Banco Central de Honduras |
| BCIE | Banco Centroamericano de Integración Económica |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| CENAD | Centro Nacional de Documentación |
| CENISS | Centro Nacional de Información del Sector Social |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CESPAD | Centro de Estudio para la Democracia |
| CONVIVIENDA | Comisión Nacional de la Vivienda y Asentamientos Humanos |
| CNH | Congreso Nacional de Honduras |
| CTPS | Comité Técnico de Protección social |
| DIGAEP | Dirección General de Análisis y Evaluación de Políticas Sociales |
| DPMS | Dirección de Monitoreo y Seguimiento |
| ERP | Estrategia de la Reducción de la Pobreza |
| EGVM | Estrategia de Gestión Vida Mejor |
| EPHPM | Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples |
| IAIP | Instituto de Acceso a la Información Pública |
| ICEFI | Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales |
| IDECOAS | Instituto de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento |
| IHSS | Instituto Hondureño de Seguridad Social |
| IIES | Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales |
| INHFA | Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia |
| INJUPEMP | Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y funcionarios del Poder Ejecutivo |
| INE | Instituto Nacional de Estadísticas |
| INAM | Instituto Nacional de la Mujer |
| INPREUNAH | Instituto de Previsión Social de los Empleados de la UNAH |
| IPM | Índice de Pobreza Multidimensional |
| FFAA | Fuerzas Armadas de Honduras |
| FHIS | Fondo Hondureño de Inversión Social |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| FONAC | Foro Nacional de Convergencia |
| FRP | Fondo de la Reducción de la Pobreza |
| FOSOVI | Fondo Social para la Vivienda |
| FRP | Fondo de la Reducción de la Pobreza |
| FOSDEH | Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras |
| FSU | Ficha Socioeconómica Única |
| GRS | Gestión del Riesgo Social |
| GS | Gabinete Social |
| GSDIS | Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social |
| LINVI | Listados de niños y niñas para vigilancia integral |

DEFINITIVO UNAH

*Derechos Reservados*

| | |
|---|---|
| LISEM | Listados de Mujeres Embarazadas |
| MSR | Manejo Social del Riesgo |
| NBI | Necesidades Básicas Insatisfechas |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| ONU | Organizaciones de Naciones Unidas |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| OPS | Organización Panamericana de la Salud |
| PANI | Patronato Nacional de la Infancia |
| PBMV | Programa Bono Vida Mejor |
| PE | Poder Ejecutivo |
| PEG | Programa Estratégico de Gobierno |
| PEI | Programa Estratégico Institucional |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PLH | Partido Liberal de Honduras |
| PL | Poder Legislativo |
| PNH | Partido Nacional de Honduras |
| PEG | Programa Estratégico de Gobierno |
| PEVM | Programa Estratégico Vida Mejor |
| PGVM | Plataforma de Gestión Vida Mejor |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PPS | Política de Protección Social |
| PRAF | Programa Presidencial de Asignación Familiar |
| PRIESS | Programa de Reforma Integral del Sector Salud |
| PROVICCSOL | Programa de Vivienda Ciudadana y Crédito Solidario |
| PTMC | Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas |
| PVM | Programa Vida Mejor |
| RAP | Régimen de Aportaciones Privadas |
| ROI | Registro de la Oferta Institucional |
| RUP | Registro Único de Participantes |
| SANAA | Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados |
| SDHJGD | Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización |
| SDE | Secretaría de Desarrollo Económico |
| SEDIS | Secretaría de Desarrollo e inclusión Social |
| SEDUC | Secretaría de Educación |
| SEDP | Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial |
| SEFIN | Secretaria de Finanzas |
| SEPLAN | Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa |
| SESAL | Secretaria de Salud |
| SGPR | Sistema de Gestión por Resultados |
| SIELHO | Sistema de Información Electrónico de Honduras |
| SIRBHO | Sistema de Información y Registro de Beneficiarios de Honduras |
| SNME | Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación |
| STSS | Secretaría de Trabajo y Seguridad Social |
| TMC | Transferencia Monetaria condicionada |

DEFINITIVO UNAH

*Derechos Reservados*

| | |
|---|---|
| TSC | Tribunal Superior de Cuentas |
| UNAH | Universidad Nacional Autónoma de Honduras |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |
| UPEG | Unidad de Planeación y Evaluación de la Gestión |
| UAPS | Unidad de Asistencia Primaria de Salud |

DEGT-UNAH

*Derechos Reservados*

**Resumen**

El siguiente trabajo caracteriza los diferentes momentos por los que ha pasado la política social en Honduras. Para realizarlo se analizaron contenidos de documentos oficiales contrastándolos con la práctica de la política pública social recogida en diversos documentos estadísticos, de organismos internacionales y especialistas en el tema. Al respecto, se hizo énfasis a manera de ejemplo en algunos de los diferentes programas sociales que se formularon e implementaron en el país durante el periodo de estudio. Aunado a esto se incluye el comportamiento del contexto socioeconómico de la última década y una revisión al gasto público destinado específicamente a la reducción de la pobreza y la pobreza extrema. A la vez, se indica que metas de los resultados globales del PEG 2014-2017 se cumplieron y cuáles no desde el enfoque social. El documento asimismo ofrece conceptos sobre: políticas públicas, políticas sociales, pobreza, pobreza extrema, riesgo social, vulnerabilidad, exclusión social, enfoque de derecho, estado de bienestar, cuestión social, entre otros. Por otro lado, describe además los instrumentos y estrategias utilizadas para la formulación e implementación de los objetivos, metas, resultados globales, e indicadores de los programas sociales pertenecientes a la política social y finaliza con algunas recomendaciones generales y específicas para el fortalecimiento de las políticas públicas relacionadas con la erradicación y combate a la pobreza en Honduras.

Palabras claves: políticas públicas, políticas sociales, pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad, riesgo social, exclusión social, desigualdad social, justicia social, gasto social.

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

# 1 Planteamiento del problema de investigación

## 1.1 Descripción del problema de investigación

A partir de la década de los ochenta se empieza a hablar sobre pobreza y cómo afecta a la población más vulnerable. Según diferentes estudios apuntan que es en los años 90 es donde se comienza a ver de manera compleja dicha situación y, por ende, se adopta también el concepto de políticas sociales. Otros conceptos vinculados son los de cohesión social, inclusión y exclusión social, bienestar social, justicia social, desigualdad social, riesgo social, entre otros (Satriano, 2006, p. 61). El Estado es el garante de implementar las respectivas políticas públicas sociales con el fin de contribuir a lograr el bienestar y una mejor calidad y condición de vida de sus ciudadanos (Delgado Gutiérrez, 2002, p. 1).El estado de bienestar se ha modernizado en las últimas décadas, pero esto a la vez, ha provocado que la intervención del Estado a través de las políticas sociales (programas y proyectos sociales), no solo ayude a la persona, sino que obligue al Estado a proveer asistencia, (Satriano, 2006, p. 63).

Para 2016 América Latina y el Caribe (ALC) 101 millones de latinoamericanos vivían en pobreza y 73 millones en pobreza extrema CEPAL (2016, p. 9). La distribución de ingresos está considerada como uno de los factores más desfavorables y con mayor incidencia en el tema de desigualdad en la región (Martínez Franzoni, 2013a, p. 8). La vulnerabilidad social es un problema crítico en Honduras, presenta altos niveles de desigualdad y está entre las naciones más pobres del continente americano, (Hernández Oré et al., 2016, p. 3). En 2018, el primer año del segundo mandato y el término de la primera administración 2014-2017 del gobierno del ex presidente de la República, Abg. Juan Orlando Hernández Alvarado - Partido Nacional de Honduras (PNH), el crecimiento poblacional fue de 1.6 (9,023,838

DEGT-UNAH

*Derechos Reservados*

millones de personas), de los cuales el 61.85% vivían en pobreza -relativa 23.13%, extrema 38.72% y un 19.87 % de hogares que subsistieron con ingreso per cápita de un dólar por día o menos (INE, 2018, p. 1). Este estado de cosas provoca que la población hondureña en su mayoría no pueda satisfacer sus necesidades básicas y, con el paso del tiempo, dichas necesidades se vuelven más complejas y críticas dicha situación es provocada por factores estructurales como ser: i)- la forma inadecuada de distribuir los ingresos y recursos, ii)- la poca inversión de capital humano, y iii)- la falta de dinamismo económico por parte de los gobiernos de turno (López de Mazier, 2002, p. 6).

Honduras desde la década de los ochenta hasta la actualidad ha tratado de aliviar la pobreza a través de programas sociales, es decir, intervencionistas focalizados y no universales con el fin de subsidiar la demanda en salud, educación, vivienda, seguridad social, seguridad alimentaria, protección social, empleo, entre otras, (López de Mazier, 2002, p. 3). Antes del periodo de Estudio el Estado hondureño formulo e implemento si bien es cierto, instrumentos de carácter social enfocados a beneficiar a los grupos sociales más vulnerables y desprotegidos por las políticas públicas y programas sociales existentes hasta ese momento, en los que se destacan, el Plan de Nación 2010-2022, la Visión de País 2010-2038, los planes de gobierno a corto plazo y la Política de Protección Social (PPS) (SEDIS, 2015, p. 27). El gobierno a través de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) realizó las intervenciones bajo los componentes: i)- ingreso mínimo; ii)- mejoramiento de vivienda social; y iii)- alimentación escolar y complementaria, bajo dicha cobertura esta institución gubernamental asegura haber atendido a un millón 300 mil participantes de la oferta institucional, (SEDIS, 22 de marzo del 2022, p. 23. El gasto público en materia social para 2017 fue de "44, 731, 849, 527 millones de lempiras",

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

(ICEFI, 2016, p. 23), este presupuesto fue aprobado para el Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social (GSDIS). El gasto para protección social en el mismo año fue 6.3% del presupuesto nacional (ICEFI, 2016, p. 14), dentro de los más bajos en comparación a defensa y seguridad.

Es necesario analizar los niveles de desigualdad y pobreza que mantienen a la sociedad hondureña en vulnerabilidad que persiste a pesar de las limitadas acciones gubernamentales. Las Estrategias y estructuras son implementadas desde las bases institucionales muy frágiles y cambios abruptos en cada nuevo proceso electoral, (García Maradiaga, 2015, p. 76).

## 1.2 Formulación del problema de investigación

Amartya Sen en su obra -La Teoría de las Capacidades- identifica los problemas sociales que afectan al bienestar humano: desigualdad, pobreza, calidad de vida, ausencia del desarrollo humano e injusticia social. En esta teoría trata del bienestar y la libertad de los individuos a manera de que logren desarrollar sus capacidades humanas y, por ende, que a partir de esas limitantes se desarrollan -demandas sociales, económicas y políticas- lo anterior, es con el objetivo de que las personas sean capaces de hacer o ser realmente ellas. Sen detalla que las capacidades son el conjunto de vectores de funcionamientos que reflejan las capacidades de las personas a fin de lograr -aquello- que valoran, en otras palabras, esta teoría se centra en buscar reflejar las oportunidades reales que una persona tiene y no los medios en los que ella tiene control, (Urquijo Angarita, 2014, pp. 63–78).

La presente investigación menciona algunos elementos de parte del gobierno central -2014-2017- que utilizó para implementar programas y proyectos sociales focalizados en la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Para ello, se enfoca en la tendencia

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

que tuvo la política social hondureña durante la primera administración de Hernández Alvarado y revisa su racionalidad medios-fines. Aparte trata de explicar tanto la relación que existió como la que se dio a medida se fueron formulando e implementando en cuanto a los indicadores, objetivos y las metas de los resultados globales de los instrumentos utilizados para implementar los programas sociales que formaron parte de la política social.

## 1.3 Objetivos de la investigación

### 1.3.1 Objetivo general

Analizar la racionalidad medios-fines de la Política Social en Honduras de 2014-2017.

### 1.3.2 Objetivos específicos

1.3.2.1 Caracterizar la política social en Honduras de 2014 a 2017.

1.3.2.2 Analizar la tendencia de la política social durante el periodo

DEGT-UNAH

*Derechos Reservados*

de estudio.

1.3.2.3 Verificar la coherencia de los programas operativos de la plataforma "Vida Mejor"

## 1.4 Preguntas de investigación

### 1.4.1 Pregunta general

¿Cuáles fueron los resultados de la política social a nivel nacional entre los años 2014 a 2017, dada su racionalidad medios-fines establecidos en su diseño?

### 1.4.2 Preguntas específicas

1.4.2.1 ¿Cuáles son las características de políticas sociales en Honduras entre

DEGT-UNAH

2014 a 2017?

1.4.2.2 ¿Cuáles fueron los resultados al respecto de la efectividad de la política social?

1.4.2.3 ¿Qué tan coherentes son los programas operativos del Programa Estratégico de Gobierno PEG 2014-2017?

DEGT-UNAH

*Derechos Reservados*

## 1.5 Justificación y delimitación del problema de investigación

La presente investigación se enfoca en la caracterización de la política social entre el periodo 2014-2017, tomando en cuenta que los principales programas del Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2014-2017 denominado -Un Plan de Todos para una Vida Mejor (PTVM), se vincularon con las estrategias, lineamientos, objetivos, indicadores, resultados globales y las metas a alcanzar en 2018 en el Plan de Nación 2010-2022, Visión de País 2010-2038, de la PPS y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como parte de la Agenda Nacional 2030 de la Organización de Naciones Unidas (ONU), con los cuales se creó el segundo PEG 2018-2022 designado como "Honduras Avanza con Paso Firme", (SCGG, Julio, 2021, p. 7), ambos teniendo como finalidad la reducción de la pobreza y el fortalecimiento del modelo de gestión pública basado en resultados y, la adopción de un enfoque sectorial a manera de lograr diferentes procesos de generación de valor público y, adquiriendo las prioridades presidenciales y de país.

Los motivos que llevaron al desarrollo del presente trabajo se centran en que el sector más vulnerable de población se encuentra expuesta en mayor medida a los riesgos que genera la pobreza y la pobreza extrema. Muestra los avances y desafíos que la política social logró o no durante el periodo de estudio. En el transcurso del desarrollo de la investigación se identifican políticas, programas, indicadores, resultados globales y los diferentes actores involucrados para dar respuestas para el diseño y la implementación de los proyectos y programas de carácter social. Además, se logra caracterizar la naturaleza, los alcances y las dimensiones de la política social, desde el enfoque de derechos y los efectos que este tiene en el desarrollo del país y la vinculación con la demanda social existente.

DEGT-UNAH

*Derechos Reservados*

A nivel teórico, esta investigación es necesaria para profundizar sobre los procesos de diseño de políticas, tanto de su lógica causal como instrumental. Dada la complejidad del problema, el alcance de la política y los diversos niveles de gobierno involucrados, no es razonable esperar que la intervención sea efectiva sin procesos de armonización, al que se le llama coherencia. Pero, la coherencia no es un atributo que pueda ser perfectamente predicho, es necesario poner a prueba la política a través de su implementación e identificar los aspectos fundamentales a considerar en una subsecuente intervención modificada para que los modelos causen-efecto más precisos, (Cejudo y Michel, 2016, pp. 1–24).

La presente investigación comprende un período temporal de cuatro años a partir del 2014, fecha que inicia el PEG 2014 y finaliza en 2017. Se considera este margen temporal porque es lo suficientemente amplio para ver la dinámica institucional producto del diseño, además, de los resultados a corto plazo y de los aspectos suficientes para estimar la trayectoria de mediano plazo. Asimismo, se menciona un fragmento del segundo período de gobierno de Hernández Alvarado y se cataloga como el tercer período consecutivo del PNH y el segundo del mismo presidente, por lo que pueden verse las continuidades y las rupturas de la política social, por lo tanto, el fin de este trabajo servirá como referente de estudio para otras generaciones que investiguen el PEG 2018-2022.

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

# 2 Fundamentación teórica

## 2.1 Antecedentes de la investigación

Partiendo de que la política social se debe de estructurar de manera integral y, en particular, deberá de crear sinergias en cuanto a la relación que debe de existir tanto en el desarrollo económico como en el desarrollo social basando en el respeto a los derechos humanos de los individuos (Sojo, 2009, pp. 10–214). En el país en las últimas dos décadas no ha logrado generar mayores oportunidades de bienestar social y, ha permitido por ejemplo, la exclusión de las mujeres indígenas en el campo laboral, mortalidad infantil, pobreza entre la población adulta que por consecuencia provocan un eminente peligro y que la población caga en riesgo y vulnerabilidad social. La autora considera que Honduras tiene bajas coberturas y desigualdades en sus sistemas de salud y pensiones. Es uno de los países de la región con mayores índices de incumplimiento de los derechos sociales, refiriéndose a todo aquello que comprende el sistema de salud -en esta obra- siendo el componente de salud, una de las categorías transversales de la política social. Las políticas y acciones públicas de protección social implementadas destinadas a contrarrestar o aliviar los factores que ponen en riesgo social a la población no han sido eficaces. El Estado ha fallado en garantizar los derechos sociales de los hondureños debilitando sus libertades y posibilidades de acceso a condiciones de vida más digna.

Desde la experiencia de la CEPAL lo primordial es establecer reglas fiscales claras donde exista una relación directa entre las fuentes de financiamiento contributivo y no contributivo, que se reconozcan los umbrales de satisfacción de los derechos sociales y, no obstante, el disfrute universal de los mismos sin que se restrinjan sus voluntades individuales en su aplicación ni a las meras dinámicas de mercado, (Sojo, 2009).

DEGT-UNAH

*Derechos Reservados*

Es importante destacar que la CEPAL ha publicado varios documentos sobre la política social de Honduras, entre ellos está; Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua, el cual, estudia la política social hondureña desde el enfoque de investigación y debate de políticas y asistencia técnica en cuatro áreas y estas son: i)- protección social; ii)- cohesión social; iii)- el acceso al crédito para el sector de la economía informal; y iv)- la implementación de políticas para lograr la inclusión de grupos vulnerables al mercado laboral.

Teniendo como referente a los países nórdicos a manera de intercambiar experiencias sobre la construcción de los sistemas de protección social. Bajo ese contexto, Honduras es uno de los países de la región que más ayuda recibe de la cooperación internacional, misma que en su mayoría es dirigida a los programas y proyectos sociales. En ese sentido, los autores, hacen referencia del Programa de Asignación Familiar (PRAF), siendo este el más antiguo en comparación con Guatemala y Nicaragua y el que sufrió varias modificaciones desde su creación y, más adelante se explica ¿cómo? y ¿Por qué?, finalizó y en que se convirtió hoy en día. En cuanto a, la implementación de los Programas de Transferencia Condicionada (PTC) deben de ser acompañados por políticas sociales enfocadas en contrarrestar las causas de la pobreza y que en efecto permitan conjugar la protección social con el desarrollo de las capacidades. A manera de ejemplo, en 2007 sumando los beneficiarios del PRAF Nacional y PRAF-BID fase III, este programa apenas logró cubrir solamente al 15% de las familias en situación de pobreza representado en un 0,02% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. Los autores se refieren al gasto social e indican que en Honduras existe un bajo nivel del PIB -por habitante- y de gasto público social regresivo el cual se ve reflejado en materia de seguridad social, jubilaciones, educación y salud,

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

aunque este último, en el año en que se desarrolló la investigación, tuvo cifras levemente progresivas y en cuanto a, educación, esta tiene baja cobertura y grandes brechas y, el problema es que la asistencia social no es bien focalizada aseguran. Hay que tener en cuenta que, la incidencia de la pobreza en Honduras es una de las más elevadas en el continente americano, sin embargo, explican cómo desde los años 50 el país ha venido desarrollando programas sociales enfocados a contrarrestar el flagelo que provoca la pobreza, guiados por un marco jurídico que enfatiza el enfoque de derechos. Un claro ejemplo fue el diseño de la Red Solidaria (2006-2010), la cual tenía como objetivo coordinar y ordenar las acciones sociales de las diferentes instituciones públicas a fin de lograr mejores condiciones de vida para las familias pobres, teniendo como meta cubrir a más 250 mil familias de hogares pobres a nivel nacional. Antes del 2014 en los programas sociales los mecanismos de focalización se basaban en identificar las áreas del país con mayores niveles de desnutrición y desnutrición crónica. Uno de los instrumentos utilizados para focalizar los programas según los actores fue el Sistema de Registro e Identificación de Beneficiarios de Honduras (SIRBHO). En conclusión, el análisis de las políticas de transferencias monetarias y en especie de los gobiernos hondureños, si llegan a los pobres pero son muy bajas y relativamente distribuidas hacen poco para aliviar la pobreza y quizás algunas logran cruzar la línea de pobreza, aunado a la débil implantación de estas por parte de los autores según (Cecchini et al., 2009, pp. 1–63).

Entretanto, la obra Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe, específicamente el caso de Honduras, la autora encabeza su trabajo con el contexto histórico de la PPS, la operacionalización y concretización de los principales indicadores económicos y sociales, el gasto social en seguridad social, protección social no

DEGT-UNAH

*Derechos Reservados*

contributivo, educación y el desempeño económico y laboral, asimismo, sobre la estructura de las dimensiones a implementar, el financiamiento de los PTC y la cobertura de estos. Explica sobre los principales desafíos en términos de la realización de los derechos económicos y sociales de la población hondureña y el logro de los objetivos de desarrollo tales como: la superación de la pobreza y el hambre. Cabe destacar que, la protección social es parte de la política social, aunque presenta características distintas en cuanto a los problemas sociales que atiende. De acuerdo con la autora en lo que respecta a la política social esta empieza a tener mayor auge en los años noventa cuando se extendió a la población más pobre del país gracias al resultado parcial de las demandas económicas y sociales, mismas que partieron del proceso de implementación en esa década de las llamadas reformas económicas. Paralelamente, se crearon los programas sociales focalizados y también los PTMC, todas estas estrategias mantuvieron un rol residual frente al Estado en la asistencia social. Hace énfasis entre los principales indicadores económicos y el gasto social demostrando la relación entre las tendencias del crecimiento económico, del mercado laboral y la situación de salarios en el país. En término cuantitativos demuestra como el gasto en educación durante el periodo 1998-2006 se duplicó con creces del 3,2% al 7,7% del PIB; durante la misma época fue el sector que recibió la mayor parte del gasto público social, seguido por el de la salud. En cambio, el gasto en seguridad social y vivienda fue muy marginal y, entre 2003 y 2007, el gasto en seguridad social permaneció prácticamente inalterado, lo que nos indica que los gobiernos deben apostar más en cuanto al financiamiento del gasto social, (Martínez Franzoni, 2013a, pp. 7–32).

El Foro Social de la Deuda externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH) en Análisis de la Pobreza en Honduras: Caracterización y Análisis de Determinantes 2013-2014 , expone

DEGT-UNAH

los diferentes métodos para calcular la pobreza multidimensional teniendo como referencia –datos- de las Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), realizadas por el INE, en el cual se incluye dimensiones como ser: salud, educación, trabajo, vivienda, seguridad social, protección social y otras, (Perdomo y Díaz Burdett, 2013-2014, p. 10). El documento fue realizado un año antes del periodo determinado para el desarrollo de esta investigación, por lo tanto, a partir del año 2014 al 2017 se podrá reflexionar si el Estado toma en consideración valoraciones como esta que hace la sociedad civil para la toma de decisiones al momento de distribuir el Presupuesto General de la República, específicamente en el -gasto social- donde se incluye la política social por medios de los diferentes programas sociales existentes, (FOSDEH, 2017).

Un cuarto trabajo se centra en una escritora hondureña y se denomina: Políticas públicas y pobreza desde el caso de Honduras, mismo que hace referencia sobre las políticas públicas y programas sociales implementados en Honduras antes del 2014 dirigidos hacia la población más empobrecida del país. En el cual -ella- alude que Honduras, a pesar de que es un país pequeño, se le dificulta realizar procesos claros y específicos en temas de gobernabilidad. Hay que hacer notar que los gobiernos no están preparados para enfrentar crisis y se puede ver cuando la nación se afronta a fenómenos naturales tales como cita la autora, entre ellos, el huracán Mitch que impactó en el país en octubre de 1998. Sumado a esto está la inestabilidad política, los altos índices de corrupción por parte de los funcionarios públicos, desempleo, violencia generaliza y migración, entre otros, la idea central de esta obra es entonces que la pobreza se identifica como un problema estructural y, a pesar de algunos esfuerzos por la implementación de políticas enfocadas en el tema, estas siguen careciendo de experiencia en la materia no solo en

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

ejecutar sino también de planificar las políticas públicas de parte de los diferentes autores, lo que ha permeado la calidad de vida de la población hondureña según (García Maradiaga, 2015, pp. 59–78).

Por último, otro trabajo que pone en evidencia la tendencia de la política social hondureña durante el primer mandato de gobierno de Hernández Alvarado, es una investigación que realizó el Centro de Estudio para la Democracia (CESPAD) titulado - Programa Bono Vida Mejor (PBVM): una valoración sobre sus alcances, desde la perspectiva de los derechos de las mujeres-teniendo en cuenta la experiencia de la implementación de varios programas sociales de la región, este mismo hace una crítica directa sobre las inexactitudes en la aplicación de las TMC, el enfoque de género, la institucionalidad, y el sesgo político. Al tiempo que hace una valoración de la implementación del PEG-2014-2017 PGVM enfocándose en el PBVM, siendo este uno de los varios programas sociales que se implementaron durante el periodo de estudio. Según la autora la experiencia de Honduras detona fuertes falencias en la articulación de los esquemas de TMC debido a que el país no cuenta con una sólida estructura institucional para la prestación eficiente de los servicios y bienes sociales en pro de los derechos sociales de sus habitantes. La escritora asegura que los programas sociales implementados por los gobiernos se prestan para ser politizados debido a que siempre son proporcionados por la administración de turno como un elemento ventajoso de interés para realización de las campañas políticas. Además, hace énfasis sobre un estudio del Banco de Interamericano de Desarrollo (BID), en el cual, este organismo internacional indicó que, en 2014, Honduras presentó importantes retos para consolidar el desarrollo del sector social y, por ende, el combate a la pobreza a fin de lograr un buen fortalecimiento de la política social. Por otro

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

lado, explica como el PBVM fue para los ocho años de gobierno del ex mandatario Hernández Alvarado, el piso de protección social no contributiva el cual tenía como objetivo fomentar la acumulación de capital humano en las familias en situación de pobreza y pobreza extrema.

Cabe destacar que, el gasto social para la ejecución de los instrumentos de carácter social el financiamiento fue en su mayoría el (66%) fue de fondo externos y solo un 34 % de capital nacional, por lo que es evidente que la PPS como parte de la política social fue financiada por préstamos internacionales porque financieramente es insostenible por parte del Estado. Dicho de otra manera, esta política no presentó evidencias de contribuir a la reducción de la pobreza y, por consiguiente no logró superar la tasa de crecimiento poblacional según (Nuñez, 2018, 2-35).

Se ve en casi todos los trabajos citados en este apartado que la política social ha pasado con diversos periodos y gobiernos -instituciones públicas- sufriendo varias modificaciones, pero aún tiene grandes desafíos que enfrentar para lograr impactar en la mayor parte de la población del país que vive en exclusión social, vulnerabilidad social, riesgo y desigualdad sociales.

## 2.2 Aspectos teóricos

En este apartado la siguiente investigación tiene como objetivo orientar a través de datos recopilados las teorías existentes, enfoques y otros, con el problema de investigación.

### 2.2.1 Justicia Social

Los individuos tienen por derecho necesidades fundamentales, pero cuando estas necesidades no son satisfechas se cae en lo que se denomina -inequidades- convirtiéndose

DEGT-UNAH

en injusticias mismas que se pueden entender desde -conflictos, pobreza y discriminación- realizadas a una escala individual, local, nacional o mundial de acuerdo a (UNICEF, 2022, pp. 1–3). En ese sentido, la justicia social se podría comprender desde dos elementos; i)- la institucionalidad y ii)- que la justicia regula las relaciones sociales y la convivencia entre los individuos y, está a la vez, se divide en: i)- justicia sancionadora –se puede ver desde un castigo- y ii)- justicia distributiva -distribución de bienes y costos en una sociedad- en este orden de ideas. Se puede decir que la justicia social -constituye una virtud del ser humano y la sociedad. En el transcurso de los años varios pensadores han creado varias teorías sobre el concepto de lo que es para cada uno de ellos la justicia social, partiendo desde el concepto que le diera Platón quien asoció al Estado y la justicia como una virtud inherente al alma, (Alarcón Sánchez et al., 2018).

Tabla 1: Teorías de la justicia

| | |
|---|---|
| Tomás de Aquino | Defina a la justicia como el hábito por el cual el hombre le da a cada uno lo que le es propio mediante una voluntad constante y perpetua |
| John Rawls | La interpreta como la primera virtud de las instituciones sociales y estas a su vez, asumen la función de distribuir la justicia bajo las premisas de los derechos y de los deberes en una sociedad organizada |
| Luigi Taparell | Fue quien en las últimas fases de la Primera Revolución Industrial propició una renovación en la noción de justicia y la elevó a -justicia social-. |
| Marx, Weber y Durkheim | La definieron como la racionalidad para comprender las acciones especializadas, las organizaciones a gran escala, la conciencia del tiempo y la división social del trabajo |
| Norberto Bobbio | Atribuye al concepto como el conjunto de los valores, bienes o intereses para cuya protección o incremento los hombres recurren a esa técnica de convivencia a la que sabe dar el nombre de derecho |
| Hans Kelsen | Considera que es importante aspirar a la justicia es el aspirar eterno a la felicidad de los seres humanos: al no encontrarla como individuo aislado, el hombre busca la felicidad en lo societario |

Elaboración propia con datos de la obra -Tendencias teorías sobre justicia social, (Alarcón Sánchez et al., 2018).

DEGT-UNAH

La comprensión de la noción de justicia adquiere una complejidad importante en el mismo sentido como se hace compleja la comprensión de la estructura social, y a esto, se le adjunta que la justicia posee dos aspectos relevantes: i)- la objetividad; y ii)- la subjetividad, por lo que, en la primera el sistema social y los Estados establecen las normas y los códigos para que la justicia se garantice y se promuevan y en la segunda es como los individuos asumen la justicia a partir de las virtudes, los deberes y los derechos para aplicarlas o exteriorizarlas en un contexto social determinado según (Alarcón Sánchez et al., 2018, pp. 163–178).

Por otra parte, según Rawls en su obra -Teoría de la Justicia Social- indica que el objeto de la justicia social es la estructura básica de la sociedad por eso la define como -la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento- y luego agrega que cada individuo posee una inviolabilidad fundada en la justicia que ni siquiera el bienestar de la sociedad en conjunto puede atropellar. Por lo tanto, esta tiene como objetivo la estructura básica de la sociedad, es decir, cómo se distribuyen los derechos y deberes fundamentales de las personas. Se hace necesario resaltar que, la justicia social como parte de la política social debe de determinar el equilibrio, entendido como, lo fines de los principios de la política, razón por la cual Rawls resalta que el objeto primario de los principios de la justicia social es la -estructura básica de la sociedad- (Rawls, 1971, pp. 2–62).

### 2.2.2 Riesgo, Vulnerabilidad Social y Cohesión Social

Al referirse al -riesgo- automáticamente se supone de algún daño potencial que una o varias personas sufren. Esta palabra está vinculada a la sociedad, quien es la que puede enfrentar algún factor de riesgo o amenaza externa. La vulnerabilidad social es el resultado

DEGT-UNAH

de los impactos provocados por el patrón de desarrollo vigente, pero a la vez, es la incapacidad de los grupos más débiles de la sociedad para enfrentarlos, neutralizarlos y obtener beneficios de ellos. Cuatro aspectos objetivos que le otorgan un rol explícito fundamental y son: i)- la acentuación de la heterogeneidad productiva, ii)- sistemas mixtos de educación, salud y previsión, iii)- la disminución del peso cuantitativo de las organizaciones sindicales y su menor significación cualitativa como instrumentos de compensación de poder frente a los gremios empresariales, y iv)- crecimiento del sector informal de la economía, con alto peso en el empleo, y el escaso apoyo que recibe de las instituciones financieras privadas y del Estado, tal como lo describe (Pizarro Hofer, 2001, pp. 8–13).

La vulnerabilidad social desde un concepto multidimensional viene a ser "una situación latente caracterizada por la convergencia de circunstancias que aumentan la probabilidad de las personas y hogares de sufrir contingencias que disminuyan dramáticamente su bienestar", (Otto Thomasz et al., 2014, p. 31). Entretanto, el concepto de -riesgo social- es más reciente (2000-), introducido por el Banco Mundial (BM), como un esquema de Gestión del Riesgo Social (GRS), con el objetivo de evaluar y desarrollar instrumentos de protección social. Así pues, este enfoque se centra en la vulnerabilidad económica- para estudiar el nivel de riesgo de los hogares y los mecanismos de protección más adecuados para enfrentarlos (Otto Thomasz et al., 2014, pp. 29–38).

En la obra -La Inseguridad Social: ¿Qué es estar protegido? El autor explica la inseguridad como parte del riesgo que conlleva a una percepción compleja porque indica que ninguna solución es suficientemente buena frente a lo imprevisto o inesperado. En ese sentido "estar protegido no es un estado -natural- al contrario es una situación construida,

DEGT-UNAH

porque la inseguridad no es imponderable que adviene de manera más o menos accidental, sino una dimensión consustancial a la coexistencia de los individuos en una sociedad moderna", (Castel, 2004, p. 21). El drama social de subdesarrollo, con las secuelas de la pobreza, la inseguridad social, bajos niveles de educación y salud, desempleo, desigualdad social, exclusión social, y otras más, están ligados a la promoción de la modernidad. Ulrich Beck, quien ve a la sociedad del riesgo como una sociedad moderna desde una dimensión esencial, donde el progreso social no es más que un principio general de incertidumbre con el fin de gobernar el porvenir de la civilización y por lo tanto, la inseguridad se ha convertido en el horizonte inseparable de la condición del hombre moderno, por lo que augura que la tierra ya no es un vasto campo de riesgo sino un asiento eyectable, (Castel, 2004).

La protección social es parte de la política social desde el Manejo Social del Riesgo -MSR-como lo define (Holzmann y Jorgensen, 2003, p. 5), debería permitir un mejor diseño de programas de la protección social como un componente de una estrategia revisada de reducción de la pobreza, a través de intervenciones públicas que puedan: i)- asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo, y ii)- proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza. Mientras que, para (Sojo, 2003, p. 135) -las redes de protección deben establecerse antes de que haya crisis o conmociones, y deben ser permanentes para contribuir a prevenir y a enfrentar riesgos, ya sea reduciéndose o mitigándolos.

En la PPS de Honduras dentro del marco de protección social establece que "las personas están expuestas a una amplia gama de riesgos durante toda la vida, particularmente, aquellas que están en una situación de pobreza, pobreza extrema, de

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

vulnerabilidad y de exclusión social; estos riesgos pueden ser individuales, de la familia o de la comunidad", (SEDIS, 2015, p. 18). Y, en consecuencia estos pueden ser; económicos, sociales y ambientales, por otro lado, en el marco del ciclo de vida de los individuos afectan el acceso a los bienes y servicios para satisfacer las NBI y otros componentes de la oferta social o del manejo social del riesgo en donde se busca a través de estrategias la prevención, mitigación y los medios públicos-privados o lucrativos para afrontarlos pero antes deberá calcularse por los siguientes elementos: i)- la frecuencia y la gravedad del evento; ii)- la vulnerabilidad de las personas; y iii)- la capacidad de las personas, familias, comunidades o instituciones para prevenir, mitigar, responder y recuperarse de su impacto. Así pues, la garantía al derecho no está sujeto al cumplimiento de las condiciones, sino que al mero hecho de ser un ser humano, por lo que, los riesgos serían: usuarios merecedores o bien usuarios no merecedores, esto dependerá de la efectividad, la calidad y la cobertura que logre la política social, (SEDIS, 2015, pp. 32–33). Es importante aclarar que, la pobreza no es lo mismo que vulnerabilidad social, ya que "la pobreza es una medición estadística de los recursos monetarios con que cuentan los hogares, la vulnerabilidad da cuenta del impacto del sistema económico y de sus instituciones sobre los recursos con que cuentan las personas" (Pizarro Hofer, 2001, p. 40).

La vulnerabilidad social como un fenómeno multidimensional da cuenta de los riesgos, se fundamenta en los siguientes aspectos: i)- eventos, procesos o rasgos que entrañan adversidades potenciales para el bienestar y desarrollo personal, el ejercicio de los derechos ciudadanos y el logro de los proyectos de las comunidades, los hogares y las personas; ii)- la incapacidad de respuesta de las comunidades, los hogares y las personas frente a la

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

materialización de estos riesgos; y iii)- la inhabilidad de personas, familias y comunidades para superar las consecuencias de la materialización de estos riesgos (SEDIS, 2015, p. 34).

### 2.2.3 Desigualdad social

En términos generales la desigualdad tiene diferentes tipos pero aquí se considera como división de clases sociales, (Cadenas, 2012, p. 58). Por otro lado, la CEPAL siendo un organismo regional estudia la desigualdad desde un enfoque de derechos y se fundamenta no solo en la desigualdad por la generación de ingresos desde lo laboral sino también por aspectos políticos, sociales y culturales (…), mediante este enfoque esta Comisión busca garantizar el bienestar de los individuos a fin de que tengan acceso al derecho de la educación, salud, vivienda, seguridad alimentaria, protección social, seguridad social, entre otros, (CEPAL, 2016, p. 18). También se puede decir que la desigualdad social "significa la ruptura de la cohesión social o de la llamada solidaridad social y la fragmentación de las relaciones sociales, iniciando la época del posbienestar, caracterizada por la existencia de servicios privatizados con un sector público reducido" (Vite Pérez, 2007, p. 57).

### 2.2.4 Pobreza y pobreza extrema

La pobreza se produce y reproduce en el marco de relaciones sociales condicionadas históricamente por la influencia del mercado y el Estado. Los países latinoamericanos, donde el impacto de las políticas neoliberales a finales del siglo XX y a inicios del siglo XXI se ha podido observar con claridad los efectos de estas políticas sobre los niveles absolutos de pobreza en la región, de hecho, no se descarta, la posibilidad de que estas políticas sean responsables del aumento de la pobreza ya que incluyen capítulos destinados a la reducción de sus efectos -no deseados-, (Cimadamore y Lizárraga, 2008, pp. 11–26). Dentro de este marco, cabe explicar que se entiende por pobreza, por ejemplo, para Sen -no

DEGT-UNAH

se trata únicamente de ingresos: en rigor, la pobreza consiste básicamente en una privación, más allá de la simple limitación de los medios disponibles y por ello, define su enfoque en términos de fracaso de las capacidades básicas para alcanzar determinados niveles mínimamente aceptables-, (Sen, 1988). La pobreza "es la situación social y económica, caracterizada por una carencia marcada en la satisfacción de las necesidades básicas que inciden en el nivel y calidad de vida de las personas" (SEDIS, 2015, p. 33).

Por otro lado, "la extrema pobreza se caracteriza por vulneraciones múltiples e interconexas de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y las personas que viven en la pobreza se ven expuestas regularmente a la denegación de su dignidad e igualdad", (ONU, 2012, p. 8).

### 2.2.5 Fundamentos del Estado Social

#### 2.2.5.1 Doctrina Liberal

Partiendo desde el concepto -liberalismo (siglo XVI)- conocido también como la teoría económica, no es más que el partidario de la economía de mercado y, por otro lado, como la teoría política, este es simpatizante de que el Estado gobierne lo menos posible. John Locke en su ensayo sobre -El gobierno civil- respecto a esta teoría sostuvo que -la voluntad de los ciudadanos es el origen del gobierno político y no de los derechos de las monarquías- al referirse a las revoluciones inglesas, mismas que reivindicaron las libertades contra el absolutismo de los reyes. Montesquieu en su obra -El espíritu de las leyes- explicó que la doctrina liberal es una división de poderes y el equilibrio de funciones del gobierno, tal como lo desarrolla (Calvento, 2006). Entonces concretizando Locke y Montesquieu "postularon la creación de límites al poder político legalmente establecido en el Estado,

DEGT-UNAH

mediante derechos irrenunciables de los individuos, la soberanía popular y la división de poderes dentro del mismo Estado" (Olmos y Silva, 2011, pp. 2–3). De su lado, Rousseau -manifestó que, la democracia liberal es el gobierno de la opinión pública, en su obra -El contrato social-. Dicho de otra manera, el autor hace énfasis en la versión deontológica del liberalismo que se reflejan en la teoría consecuencialista, la cual -exige que los individuos que conforman el Estado, el mercado y la sociedad, como productos de sus interacciones actúan libremente, es decir, delimitándoles a sí mismos. Smith basándose en el desarrollo económico o bien liberalismo económico expresó que -los hombres y la sociedad están sujetas a leyes naturales- y, con lo anterior Smith logró conectar la naturaleza humana con las políticas públicas al sostener que -los individuos son egoístas por naturaleza ya que están motivados a conseguir solo aquellas actividades económicas que vayan de acuerdo con su conveniencia o interés. Posteriormente, el también filósofo escocés indicó que, -para que un Estado económicamente progrese debe de restringir sus importaciones y promover las exportaciones-, ya que con estos los Estados se vuelven más competitivos o quizás más globalizados tal como lo señalan (Calvento, 2006) y (Olmos y Silva, 2011). Además, es importante resaltar la fórmula de estos pensadores de basar la economía en: ahorro, trabajo y el libre comercio, aunque, esto no en todos los países tuvo auge. De igual manera, Hayek definió al liberalismo como la libre competencia, inversiones y precios adecuados al beneficio esperado. En otras palabras, los empresarios pueden detectar a través de la oferta y la demanda que producir, que ofrecer y cómo hacerlo, mientras que el consumidor era libre de elegir de acuerdo con su capacidad de adquisición. De allí, el Estado de bienestar construido por liberales demócratas y conservadores (1929), criticaron esta teoría liberal. Aunado a esta situación, se puede entender al capitalismo según Weber como -el conjunto

DEGT-UNAH

de elementos éticos que inspiran a los empresarios en sus acciones a favor de la acumulación del capital-, tal como lo resume (Vargas Hernández, 2007).

A finales del siglo XX el pensamiento neoliberal fue la corriente económica de mayor auge entre sectores e instituciones financieras internacionales. Este pensamiento económico que se desglosa de un mundo capitalista donde prevalecían diferentes formas de Estado social como ser el keynesianismo, en palabras de Friedrich Von Hayek en su libro -Caminos de incertidumbre- cuestionó el neoliberalismo como una dura impugnación al Estado keynesiano de bienestar, Hayek y otros pensadores plantearon por dicha situación, que lo anterior, era una seria amenaza a los valores fundamentales de la civilización: propiedad privada y el mercado competitivo. Por otra parte, Milton Friedman: -Capitalismo y libertad- de la Escuela de Economía de Chicago, enfatizó que, -el poder gubernamental era necesario pero peligroso; por lo que dicho poder debía ser limitado y descentralizado-, dicho de otra manera, el poder no podía ser absoluto a la clase política, por ende, debía de interactuar con otros elementos como ser el mercado. Friedman su visión en relación al tema, en términos de pobreza, fue considerar a la desigualdad como inherente al sistema económico. Y esto lo refrendaba en un marco neoliberal ya que (él) decía que se debía garantizar un ingreso mínimo, pero no más, debido a que cualquier medida de alivio a la pobreza debilita el impulso de autoayuda de los pobres.

El Consenso de Washington, donde su implementación se materializó en el cambio del patrón productivo- el cual pasó de un modelo sustitutivo de importaciones a ser únicamente una apertura de economía, en el cual se usaron estrategias como: i)- disciplina fiscal; ii)- disminución del gasto público; iii)- mejoras en la recaudación impositiva; iv)- liberación del sistema financiero; vi)- liberación comercial externa; vii)- facilidad de inversión

DEGT-UNAH

externa; viii)- privatización de empresas públicas; ix)- cumplimiento estricto de la deuda externa; y x)- derecho a la propiedad. Ninguna de estas medidas de acuerdo con el autor, estaban destinadas a contrarrestar o abordar las grandes inequidades o pobreza que vivía la población en la región, restringiendo así el interés individual y, por supuesto, dándole más valor al mercado. Teniendo como consecuencia altos niveles de pobreza y desigualdades tal como lo ha demostrado la CEPAL en el transcurso de los años a través del modelo desarrollista guiado por su teoría económica, la cual se fundamentó en la adquisición de capitales, por medio de fuentes externas e internas, el fomento a la inversión pública en infraestructura social, programas de construcción de viviendas de empresas privadas con financiamiento público-privado, políticas de empleo, salarios y precios, entre otros (Calvento, 2006, pp. 41–53).

#### 2.2.5.2 Estado de Bienestar

La idea de régimen de bienestar incluye la intervención social más allá de la fragmentación de los sectores políticos o enfocarse de igual manera solo en el gasto social que se ejecuta desde el Estado o bien de la cobertura o la vez, de la cantidad de prestación que se brinda. Hay articulación integral entre la esfera público-estatal (productora de bienestar y cuidado), junto con el mercado, la familia, los organismos internacionales, la comunidad y la sociedad civil, esto con el objetivo de lograr un modelo de sociedad que se edifique con tales intervenciones y efectos (Olmos y Silva, 2011). De acuerdo con (Bobbio, 2002), el Estado de bienestar -no se reduce a la regulación del mercado, sino que se expresa y se reconoce en el principio de la seguridad social. En ese sentido, Gøsta Esping Andersen

DEGT-UNAH

(1990) en su obra The Three Worlds of Welfare Capitalism explica sobre el desarrollo de los regímenes de bienestar mismos que se implementaron para analizar e interpretar a los países desarrollados y se basaron en los aspectos de la economía política, el neomarxismo y la sociología comparada, (Ubasart-González y Minteguiaga, 2017, 214-216). En el siglo XIX (Segunda Guerra Mundial), e inicios del siglo XX se empieza a conocer el concepto de -Estados Sociales y/o Estados de Bienestar- (Olmos y Silva, 2011, p. 2). Basado en las teorías Keynesianas con el fin de hacer propuestas políticas en las que el Estado fuese el proveedor de servicios y garantías a los individuos. Ahora el consenso parece ser que el crecimiento económico es incompatible con la equidad social", (Barba Solano, 2013, p. 29). En la perspectiva que aquí se adopta es importante considerar que, se necesita entonces tomar en cuenta "los cambios en la dinámica demográfica, del mercado del trabajo y de las finanzas públicas, ya que son elementos claves para definir el perfil de la brecha del Estado de bienestar" (Uthoff, 2006, p. 6). Esping Andersen se enfocó en que el Estado de bienestar -es cuando un servicio se concibe como un asunto de derecho y no de mercado, lo que deja de ser provisto por el mercado y pasa a ser entregado por el Estado. Este concepto lo describe en dos modelos; i)- asunción de riesgos; y ii)- forma de solidaridad, de acuerdo con (Ubasart-González y Minteguiaga, 2017), y, que a la vez, los basó en tres enfoques propuestos:

Tabla 2: Modelos de Estado Social

| | |
|---|---|
| Liberal (Reino Unido, Irlanda) | • Ayuda y asistencia social bajo prueba de medios y necesidad, transferencias universales son muy modestas y restringidas |

DEGT-UNAH

| | |
|---|---|
| | ● El Estado promueve el mercado de forma pasiva garantizando un mínimo de servicios y prestaciones, y de forma activa subsidiando programas privados de bienestar<br>● Este sistema minimiza la desmercantilización, y aunque plantea igualdad |
| Conservador o Corporativista (Alemania, Australia y Francia) | ● El Estado cumple un rol subsidiario, y está dispuesto a desplazar el mercado como proveedor de bienestar social |
| Socialdemócrata (Suecia, Noruega) | ● Existe un sistema de seguro universal, en donde se benefician todos, sin importar clase o estatus |

Elaboración propia con datos de Ubasart-González y Minteguiaga, 2017, pp. 215–217).

#### 2.2.5.3 Modelos y enfoques de política social

El régimen de bienestar ha ido evolucionando y, es que para algunos países este fue focalizado como: - i)- estados de bienestar del tercer mundo; ii)- estados de bienestar emergentes; y iii)- estados de bienestar en desarrollo. En ALC la clasificación del Estado social se da a partir de los años 80 y posteriormente en la década de los 90 se empieza a introducir el concepto de régimen de bienestar o bien regímenes de política social por el concepto de Estado social. Mesa-Lago (1980), quien ha mitad de esa década elaboró las primeras clasificaciones de los modelos de regímenes de bienestar en ALC teniendo como referente la introducción de los programas de seguro social de pensiones y enfermedades-

DEGT-UNAH

maternidad y el nivel de desarrollo que lograron estos programas, por ende, los catalogo en tres grupos tomando en consideración sus indicadores:

Tabla 3: Regímenes de bienestar de ALC

| | | | |
|---|---|---|---|
| Pionero-alto | Argentina, Brasil, Costa rica, Cuba, Chile Uruguay (1920-1930) | Seguridad social: mayor cobertura y desarrollo | Problemas: Estratificación Altos costos Déficit Creciente Desequilibrio financiero y actuarial |
| Intermedio | Bolivia, Ecuador, México, Colombia, Panamá, Perú y Venezuela (1940-1950) | Cobertura y desarrollo medio | Costo menor pero mejor situación financiera |
| Tardío-bajo | El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana (1960-1970) | Sistemas más unificados y menos problemas financieros | Menor cobertura y desarrollo |

Fuente: elaboración propia con datos de: (Ubasart-González y Minteguiaga, 2017).

Filgueira (1998), quien se centró en la denominada -época dorada 1930-1970-, basando su estudio en el plano económico combinado con el esquema de industrialización por situación de importaciones, por lo cual, logró identificar tres grupos de países según su grado de protección, rango de beneficios, condiciones de acceso, estratificación de servicios, entre otros, y estos los clasificó de la siguiente manera: i)- Argentina, Uruguay y Chile -universalismo estratificado- se identificaron políticas de bienestar amplias pero segmentadas según la inserción ocupacional; ii)- Brasil y México: países duales, combinación de universalismo estratificado en sectores urbanos pero exclusión en sectores rurales; y iii)- en este grupo se incluye a: República Dominicana, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Bolivia y Ecuador, catalogados como países con esquemas -excluyentes- con Estados reducidos y casi nula asignación de recursos -gasto social-.

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

Antes del Consenso de Washington se trabajó en el sentido de regímenes de bienestar -no estatal- hasta que se dieron las reformas de este tratado y, es a partir de ahí donde se desprende la idea que los Estados y las políticas distributivas son frágiles y menos extendidas, por consiguiente, se afirma que, en estos regímenes de bienestar los Estados solo cumple nada más un papel subsidiario y, es así que, a partir de la etapa neoliberal se identifican algunas respuesta por países con respecto a la crisis económica de los años 80, mismas que fueron graduales y radicales, siendo estas; estáticas (Costa Rica y Uruguay) y liberal (Argentina y Chile). Aunque, cabe mencionar que, en la transición del ciclo neoliberal en ALC se ha pasado de regímenes de bienestar informal-conservadores a informal-liberales, es decir, hubo una articulación donde se incluyó la familia, el mercado y el Estado en la producción del Estado. En la región la principal fuente de protección se ha caracterizado por los -sistemas estratificados de seguridad social, asociados al empleo y destinados exclusivamente a los mercados de empleo formal.

Países como Chile y Argentina dentro de un régimen de bienestar estatal-productivista formularon políticas públicas orientadas a la creación de capital humano, sin embargo, sus esfuerzos fueron débiles por des mercantilizar la protección. De su lado, Brasil, Costa Rica, México, Uruguay y Panamá en su paradigma de bienestar estatal proteccionista siguieron el mismo camino de los países productivistas y, Guatemala, El Salvador, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela se identificaron como países con regímenes familiaristas, de su lado, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay, también se identificaron con regímenes de bienestar altamente familiaristas, de acuerdo a lo anterior y algunos otros elementos que menciona el autor de la obra sugiere que las políticas públicas en materia social se formulen e implementen teniendo en cuenta sus propias características de acuerdo a su: i)- debilidad

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

institucional-estatal; ii)- dificultad de producción de políticas públicas; iii)- informalidad en el mercado de trabajo; iv)- relevancia en la esfera familiar-comunidad; v)- desigualdad de clase, género y hábitat; y v)- de la experiencia regional, (Ubasart-González y Minteguiaga, 2017, pp. 213–232).

Centrándose en Honduras, desde los años 50 el país se ha identificado por sistemas de regímenes desarrollistas y populistas en comparación a Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Impulsados por el débil proceso de modernización económica, inestabilidad política, algunas reformas sociales. A partir, de los años 80 y 90 la política social en conjunto con los programas sociales trata de expandirse más hasta llegar a la clase más pobre y desprotegida del territorio nacional manteniéndose como un rol residual por parte del Estado centrado en la asistencia social y, es hasta el 2006 se crearon reformas distributivas con relación a los salarios y las políticas sociales (Martínez Franzoni, 2013a, pp. 2–9).

## 2.3 Racionalidad del ciclo de políticas

Toda política pública en su desarrollo atraviesa por diferentes etapas, llamadas -ciclos- elemento que tiene como objetivo ayudar a analizar cada política en su diseño, a la vez, las fases del ciclo son interdependientes y, esto, en un momento de querer reimplantar una política directamente afectará a cada uno de los ciclos de esta, tal como se muestra a continuación:

Tabla 4: Ciclo de Políticas

| | | |
|---|---|---|
| Identificación y definición de problema | El gobierno advierte existencia de problemas y, si se debe o no actuar | La detección y la selección de cuestiones públicas:<br>-La agenda sistemática<br>- La definición de los problemas públicos |
| Formulación de política | Es el desarrollo de cursos de acción | El establecimiento de metas y objetivos a alcanzar |

DEGT-UNAH

| | | |
|---|---|---|
| | | La detección y generación de alternativas que permitan alcanzar los objetivos<br>La valoración y comparación de las alternativas<br>La selección de una opción o combinación de ellas |
| Adopción de la decisión | Esta fase está exclusivamente en manos de uno o varios decisores públicos | |
| Implantación | Se trata de la puesta en marcha o ejecución de las políticas | Recursos económicos y humanos |
| Evaluación | Verifica cómo se logró desarrollar los objetivos, y, por otro lado, cierra el ciclo de las políticas, y puede retroalimentar el proceso en cualquiera de sus fases | |

Elaboración propia con base en (Delgado Godoy, pp. 5–9).

Todas las fases son importantes, pero implementación se podría decir es la fase más compleja donde no solo interviene el Estado, sino que varios actores y varios puntos de decisión y, de eso depende optar por un modelo ya sea de -arriba abajo o viceversa. Aunque para algunos actores o formuladores de políticas consideran el modelo arriba abajo con idóneo porque quiérase o no lleva un poco del modelo abajo arriba es decir va desde las instituciones estatales hasta donde están los problemas identificados. Otro dato importante es que, en el diseño de políticas públicas, los primeros análisis de estas se hicieron a través de la fase de la formulación (Muller y Down -1957). Finalmente, en la etapa de evaluación se destaca que la unidad de acción pública de evaluación siempre suele ser un o el programa, además los autores manifiestan que en cuanta a la formulación, implementación y evaluación de políticas también -implica no sólo la concreción del tema a facultar como

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

tal o las áreas ha abrigar en ella, sino la trazabilidad compleja, sistémica y léxico pragmático que esta contiene (Gutiérrez Ossa et al., 2017, pp. 334–343).

## 2.4 Coherencia de políticas

Hay aproximaciones en las que se puede definir como -la promoción de sinergias entre políticas más que con evitar contradicciones entre ellas-, o también como los autores lo focalizan, ya que para ellos, la coherencia de las políticas es -la integración paulatina del mandato de desarrollo al diseño de políticas públicas-, (Millán Acevedo, 2014, pp. 673–691). La coherencia de la política es la "se refiere a las políticas que dentro de un mismo espacio se relacionan armónicamente para lograr los grandes objetivos de ese espacio", (Cejudo y Michel, 2016, p. 18).

Se pueden mencionar tres niveles de coherencia en las políticas públicas y son: i)- la coherencia interna llamada también -la teoría causal-, ii)- coherencia entre políticas de un mismo espacio, y iii)- coherencia entre espacios de políticas públicas. Si bien es cierto, las políticas públicas son decisiones y acciones encaminadas a resolver problemas públicos -identificados- entonces para que dicha política sea coherente no solo dependerá de su idoneidad sino también de eficaz implementación. En líneas generales la coherencia en las políticas públicas se refiere a la teoría causal que estructura una política, es la relación causa-efecto. Cuando las políticas no logran la coherencia necesaria, es decir, cuando los diseñadores no logren sinergia en el diseño de las mismas a manera de que estas tengan una aportación clara y diferenciada en la solución del problema (Cejudo y Michel, 2016, pp. 1–24). Y, por último, "la falta de coherencia de las políticas a nivel nacional e internacional socava y contradice en muchos casos el compromiso de combatir la pobreza", (ONU, 2012, p. 8).

DEGT-UNAH

# 3 Metodología de la investigación

## 3.1 Enfoque de la investigación

Para esta investigación se utilizó un enfoque mixto, a manera de realizar un análisis descriptivo de los datos proporcionados por las diferentes instituciones del Estado a quienes les corresponde implementar las políticas sociales en Honduras, además de apoyarse en las estadísticas públicas para comparar las situaciones en el tiempo y verificar los resultados.

## 3.2 Nivel o alcance de la Investigación

Este estudio es de carácter descriptivo y exploratorio.

## 3.3 Diseño de investigación

Se hace una interpretación de los textos base de las políticas con el objetivo de comprender la idea del hacedor de políticas sobre la secuencia causal de la racionalidad instrumental en que se basa la política y sus programas operativos.

## 3.4 Población y muestra

Se utilizan documentos de nivel nacional.

## 3.5 Descripción de las técnicas de recolección de datos

La técnica de recolección de datos de esta investigación se hizo a través de documentos disponibles en internet, libros, revistas, bases de datos de las diferentes dependencias del SEDIS e INE y solicitudes de información pública a través de SIELHO.

DEGT-UNAH

*Derechos Reservados*

# 4 Resultados y discusión.

## 4.1 La política social en Honduras de 2014 a 2017.

### 4.1.1 Leyes, políticas y tratados de política social en Honduras

El Estado desde años atrás de periodo de investigación ha creado una serie de leyes, tratados y políticas públicas encaminadas a tratar el tema en materia social. Por ejemplo, las leyes se dan a partir de 2009 con la creación del decreto de Ley referido para el establecimiento de un Plan de Nación 2010-2022 y una Visión de País 2010-2038 como parte fundamental para la articulación de la política social, además las siguientes políticas públicas con enfoque social:

a) Política de Protección Social
b) Política Pública para el ejercicio de los derechos de las Personas con Discapacidad y su inclusión social en Honduras.
c) Política Nacional de Envejecimiento y de Adulto Mayor
d) Política Pública contra el racismo y la discriminación racial para el desarrollo integral de los Pueblos Indígenas y Afro hondureños
e) Política de Atención Integral a la Primera Infancia
f) Política Nacional de la Mujer y II Plan de Igualdad y Equidad de Género, 2010 - 2022 (II PIEGH).
g) Política Pública y Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos
h) Política Nacional de la Juventud
i) Política Nacional de la Prevención de Violencia Hacia la Niñez y Juventud en Honduras

DEGT-UNAH

*Derechos Reservados*

j) Política de Descentralización para el Desarrollo, (SEDIS, 01 de diciembre del 2020, p. 9).

Y, las leyes son:

Tabla 5: Leyes Nacionales sobre Política Social

| Instrumento | Referencia | Año |
|---|---|---|
| Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de una Plan de Nación para Honduras | Decreto N°. 286-2009 | 2009 |
| Ley General de Aguas | Decreto N°. 181-2009 | 2009 |
| Ley de generación de Empleo | Decreto N°. 284-2013 | 2011 |
| Ley de Fortalecimiento a la Educación Pública | Decreto N°. 35-2011 | 2011 |
| Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social | Decreto N°. 38-2011 | 2011 |
| Ley Fundamental de Educación | Decreto N° 262-2011 | 2012 |
| Ley de Fomento y Protección de la Lactancia Materna | Decreto N°. 231-2013 | 2013 |
| Ley de Protección de los Migrantes Hondureños y sus Familiares | Decreto N°. 106-2013 | 2014 |
| Ley del Instituto de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y funcionarios del Poder Legislativo (INJUPEMP) | Decreto N°. 357-2013 | 2014 |
| Ley del Empleo por Hora | Decreto N°. 354-2013 | 2014 |
| Ley de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad y Equidad de la Educación | Decreto N°. 265-2013 | 2014 |
| Ley de Reconocimiento de Cotizaciones Individuales y Aportaciones Patronales Entre Institutos Públicos de Prevención Social | Decreto N°. 92-2014 | 2015 |
| Ley Marco del Sistema de Protección Social | Decreto N°. 56-2015 | 2015 |
| Ley para el Programa Nacional de Crédito Solidario para la Mujer Rural | Decreto N°. 110-2015 | 2016 |
| Ley de Beneficios para Proyectos de Construcción de Vivienda Social | Decreto N°. 93-2015 | 2016 |
| Ley de Inspección del Trabajo | Decreto N°. 178-2016 | 2017 |
| Ley de Alimentación Escolar | Decreto N°. 125-2016 | 2017 |

Fuente: Elaboración propia con base en (INJUPEMP, 10 de diciembre del 2018), (CEPAL, 2010), (SCGG, 2015), (SCGG, Julio, 2021), (SEDIS, 2015), (Ley Fundamental de Educación, 2012), (Reglamento operativo de los programas de Convivienda para una vida Mejor, 2014), (IHSS, 2018) (SESAL, junio, 2014) y (TSC, diciembre, 2018).

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

Además de lo anterior, el Estado de Honduras aplicó su política social por medio de tratados internacionales y estos fueron:

a) Convenio 182 Sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil de 2000, OIT.

b) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de 1979, ONU.

c) Convención Iberoamericana de los Derechos de la Juventud de 2006, OIJ.

d) Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006, ONU.

e) Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1966, ONU.

f) Convenio 169 de la OIT sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales de 1989, ONU.

g) Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007. Convenio sobre Diversidad Biológica, artículo 8 inciso j, de 1992, ONU.

h) Convención Internacional sobre los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de 2005, ONU.

i) Plan de Acción Internacional Madrid sobre el Envejecimiento de 2002, CEPAL, (SEDIS, 2015, p. 10).

Tabla 6: Programas sociales 2014-2017

| | |
|---|---|
| 1. Bono Vida Mejor: Bono Urbano | 45. Ciudad Mujer |
| 2. Bono Vida Mejor: Bono Rural Salud y Educación | 46. Atención y protección a niños en situación de vulnerabilidad, violencia intrafamiliar y riesgo social. DINAF |
| 3. Bono Vida Mejor: Pueblos Indígenas | |
| 4. Bono Vida Mejor: Discapacidad | 47. Atención integral a jóvenes y mujeres en situación de vulnerabilidad, violencia intrafamiliar, riesgo social o en condición de emigrantes retornados. DINIS |
| 5. Bono Vida Mejor: Adultos Mayores | |
| 6. Transferencias No Monetarias: Bolsón y útiles escolares | |
| 7. Transferencias No Monetarias: Uniformes escolares | 48. Centros de atención a personas con capacidades especiales en situación de vulnerabilidad |
| 8. Generación de Oportunidades | |

DEGT-UNAH

| | |
|---|---|
| 9. Crédito Solidario | 49. Centros de atención a personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad |
| 10. Ingresos Complementarios (DH) | 50. Mejores Familias |
| 11. Crédito a Madres jefas de Hogar como estrategia de salida del Bono Vida Mejor | 51. Protección a Niños, Niñas y Adolescentes con Derechos Vulnerados DINAF |
| 12. Crédito a Jóvenes egresados de noveno grado en pobreza extrema como estrategia de salida del Bono Vida Mejor | 52. Consolidación Familiar (Adopciones Nacionales e Internacionales) DINAF |
| 13. Cajas Rurales | 53. Justicia Penal Especial. DINAF |
| 14. Apoyo a pequeños productores | 54. Migración y restitución internacional de NNA.DINAF |
| 15. POSTCOSECHA | 55. Pueblos Indígenas, Afro hondureños para la adaptación y mitigación del cambio climático |
| 16. PROENERGÍA | 56. Incidencia para garantía Derechos Humanos de las Mujeres |
| 17. Generación de Empleo en el sector café | 57. Generación de capacidades para el abordaje de género |
| 18. PROTCAFES | 58. Monitoreo en inversión pública para la equidad de género |
| 19. Productividad y Oportunidades para el Desarrollo a través de energías renovables (PODER). | 59. Casa Refugio Mujeres Victima Violencia |
| 20. Municipios Más Seguros | 60. Criando con amor |
| 21. Cine comunitario | 61. Honduras para Todos |
| 22. Actívate | 62. Prevención de embarazo en adolescentes. |
| 23. Parques comunitarios | 63. Proyectos Productivos Empresariales y agroforestales a PIAH DINAFROH |
| 24. Copa presidente y Recreovías | 64. Talleres de autogestión y potencialización de capacidades a los participantes de los PIAH, (DDHH, Políticas Públicas, Cultura e Incidencia). DINAFROH |
| 25. Navidad Catracha, Semana Santa Segura, Batalla de Bandas, Honduras Canta, Fiestas Patrias | 65. Integración y Convivencia Urbana: Infraestructura Social |
| 26. Vivienda Saludable | 66. Integración y Convivencia Urbana: Desarrollo de Capacidades |
| 27. Huertos Familiares | 67. Integración y Convivencia Urbana: Mejora de la Convivencia |
| 28. Huertos Escolar | 68. Infraestructura Rural IDECOAS |
| 29. Huerto Comunitario | |
| 30. Bolsa Solidaria | |
| 31. Alimentación Escolar (merienda) | |
| 32. Mejores Familias | |
| 33. Prevención de enfermedades no transmisibles para una vida saludable (UTSAN) | |
| 34. Modernización de la Infraestructura Educativa (PROMINE) | |
| 35. Vacuna Pentavalente (niños menores de 5 años) | |
| 36. Vacuna SRP (niños de 1 año) | |

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

| | |
|---|---|
| 37. Vacuna contra el virus del Papiloma Humano - VPH (niñas de 11 años, 11 meses y 29 días)<br>38. Vacuna Influenza (adultos mayores de 60 años)<br>39. Toxoide Tetánico y Diftérico - Td (Embarazadas)<br>40. Toxoide Tetánico (mujer fértil)<br>41. Atención Prenatal<br>42. Atención Puerperal<br>43. Planificación Familiar<br>44. Plan de Emergencia Familiar (Elaboración, socialización, implementación, capacitaciones y elaboración de guías y planes) | 69. Municipios Más Seguros (Mi Comunidad)<br>70. Convivencia y espacios seguros para los jóvenes en Honduras |

Elaboración propia con base a (SEDIS, 01 de diciembre del 2020, p. 3).

### 4.1.2 Lineamientos generales y proceso para la formulación de la PPS

Dentro de los lineamientos se tomaron en cuenta lo siguiente:

a) Coordinación y articulación intra e inter- institucional
b) Inclusión de la población en condición de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social
c) El desarrollo y fortalecimiento de la institucionalidad la cual garantizara la adopción de una visión integral e intersectorial de la Política
d) Establecer sistemas permanentes de monitoreo y evaluación de la Política
e) Promover una amplia participación social

Lo anterior, se articuló entre la SEDIS -como encargada de las acciones en materia social y reducción de la pobreza- con el resto de las secretarías que conformaban el Gabinete Social, instituciones centralizadas y descentralizadas, gobiernos locales e

DEGT-UNAH

*Derechos Reservados*

instancias del sector social y del sector privado quienes tenían a su cargo la ejecución de programas y proyectos sociales, (SEDIS, 2015, pp. 26–28).

Como producto de punto de partida, de acuerdo a, la SEDIS se reconoce que el país no cuenta con una política de protección social claramente definida, por ende, se deberá -si aún no se ha hecho- definir de nuevo sus objetivos, valores, enfoque y lineamientos a manera de mejorar las condiciones sociales de los/as hondureños/as en situaciones de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad, exclusión y riesgo social, en ese sentido, en relación a la problemática antes expuesta es que el gobierno realizó las siguientes acciones para la formulación de la PPS:

a) Diálogo inicial con autores claves
b) Diálogo general
c) Actualización del documento (2008)
d) Discusión sobre el nuevo documento de política (2011)
e) Reformulación del nuevo documento de política (2011)
f) Conformación de un equipo técnico para finalizar la PPS
g) Instalación y funcionamiento del equipo técnico
h) Entrega de la versión final de la PPS al GS (2012)

Aunado a lo anterior, el documento de la PPS aunque no representaba la totalidad de los intereses de todos los actores contó con el consenso y aceptación de una amplia mayoría, (SEDIS, 2015, pp. 34–36).

4.1.2.1 Reorganización del

DEGT-UNAH

aparato estatal 2014-2017

La administración pública a partir de 2014 creó mediante acuerdo de Ley PCM-001-2014 la SCGG, y la conformación de siete gabinetes sectoriales y procedió a la reducción de 15 secretarías de Estado a manera de optimizar los recursos públicos y vigilar el funcionamiento de las instituciones gubernamentales a manera de hacerlas más eficientes y eficaces es sus diferentes áreas de trabajo, (Decreto Ejecutivo Número PCM-009, 2018), (SCGG, 2015, pp. 23–25).

Entre los gabinetes sectoriales estaban:

a) Gabinete Sectorial de Gobernabilidad y Descentralización
b) Gabinete Sectorial de Desarrollo Económico
c) Gabinete Sectorial de Infraestructura Pública
d) Gabinete Sectorial de Conducción y Regulación Económica
e) Gabinete Sectorial de Seguridad y Defensa Nacional
f) Sector de Relaciones Internacionales y
g) Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social, el cual estaba integrado por:
    1. SEDIS
    2. Secretaría de Estado en el Despacho de Salud
    3. Secretaría de Estado en el Despacho de Educación
    4. Instituto de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento (IDECOAS)
    5. Centro Nacional de Educación para el Trabajo
    6. Patronato Nacional de la Infancia (PANI)

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

7. Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (INHFA)
8. Instituto Nacional de la Mujer (INAM)
9. PTVM
10. Fondo Hondureño de Estructura Física Educativa y
11. Fondo Especial de Protección Social, (SCGG, 2015, pp. 23–25) y (D.E PCM-009-2018, p. 3).

#### 4.1.2.2 Focalización y características de la política social

La política social de Honduras, representada por la PPS se focalizó en la población en pobreza, pobreza extrema, exclusión riesgo social y vulnerabilidad, así como por grupos etarios, En estricto rigor, y tomando en cuenta la PPS, los programas sociales que ha tenido SEDIS se han entregado de acuerdo con diferentes criterios de focalización y líneas que en su momento dictará el presidente de la República a su ministro de SEDIS. Los criterios prevalentes fueron:

a) focalización por ingreso
b) por carencias
c) por índice de pobreza multidimensional y
d) por vivir en zonas azotadas por el cambio climático, como por ejemplo el Corredor Seco.

DEGT-UNAH

Es así que, para la Dirección General de Análisis y Evaluación de Políticas (DIGAEP), la focalización trajo consigo importantes niveles de exclusión social, debido a que la velocidad con que se producen los fenómenos sociales no coincide con la actualización de las bases de datos, que son el pilar de la focalización, con referencia al Registro Único de Participantes (RUP) del Centro de Información del Sector Social (CENISS), (SEDIS, 22 de marzo del 2022a, pp. 7–8).

Por otra parte, se tomaron las siguientes líneas dentro de la PGVM al momento de focalizar los hogares beneficiados por este modelo de gestión social:

a) garantía del ingreso mínimo (TMC a hogares en pobreza y pobreza extrema incorporadas en el Programa Bono 10, 000);
b) vivienda saludable (construcción o mejora de vivienda de acuerdo a la demanda, suministros de servicios focalizados en cuanto a, pisos, techos, filtros de agua, pilas, letrinas y otros);
c) seguridad alimentaria (huertos familiares, huerto por hogar, huertos escolares, huertos comunitarios, alimento solidario para adulto mayor y discapacidad y entrega de silos): y
d) salud y educación (intervenciones realizadas por sus respectivas secretarías y la ampliación de la cobertura), según lo exterioriza la (SEDIS, 3 de marzo del 2020, p. 11).

Las Direcciones acatan estos criterios en sus ejecutorias sociales, de acuerdo a la DIGAEP. Sin duda, el CENISS, es el ente responsable de brindar los resultados del modelo de focalización y los instrumentos técnicos de levantamiento de información tal como la Ficha Socioeconómica Única (FSU) y el umbral de pobreza de los hogares potenciales

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

participantes en los programas sociales, además actúa como responsable del manejo y administración del RUP, (SEDIS, 22 de marzo del 2022a, p. 30).

Para que la focalización fuese incluyente, se debió cumplir con ciertas condiciones:

a) las bases de los datos debían ser dinámicas y estar actualizadas;

b) debería existir una adecuada veeduría social de parte de la población misma, para que los programas no se desvirtúen con niveles altos de discrecionalidad; y

c) se debió diseñar esquemas de aumento de cobertura escalonados en el tiempo, inclusive, es importante observar los indicadores cualitativos como ser; la suficiencia, la pertinencia, la calidad e integralidad, a fin de articular un modelo escalonado sin dejar a nadie fuera de la cobertura propuesta de una política, (SEDIS, 22 de marzo del 2022a, pp. 12–13).

La política social en Honduras durante el 2014-2017 se caracterizó por:

a) Se focalizo en la extrema pobreza, riesgo social y vulnerabilidad

b) Se enfocó en los derechos de las personas y particularmente en sus derechos humanos.

c) · Estuvo enfocada en el ciclo de vida de los participantes/beneficiarios de la oferta de los bienes y servicios.

d) · Puso en el centro a la persona/ (participantes/beneficiarios)

e) · Reconoció la multiculturalidad existente en el territorio, aunque careció de abordajes específicos para su implementación.

f) · En el caso de las corresponsabilidades, éstas fueron blandas -TMC-, (SEDIS, 22 de marzo del 2022a, p. 18).

DEGT-UNAH

## 4.2 Tendencia de la política social durante el periodo de estudio.

La política social en Honduras está compuesta por una serie de programas, que se focalizan, principalmente, en los sectores más vulnerables de la población, y en grupos etarios particulares: niños, jóvenes, mujeres y adultos mayores.

Asimismo, se observa una alta presencia de programas del tipo de transferencias monetarias, es decir, programas que entregan recursos -sean estos en efectivo o especies o dependiendo el fin de cada programa- pero condicionan la entrega de esos recursos a las acciones que deben cumplir dichos beneficiarios, como ser, los resultados globales de los indicadores de la PGVM, (SEDIS, 2015, p. 27).

Cabe destacar que, Honduras ha realizado varios cambios significativos a fin de aliviar la brecha de pobreza existente a lo largo de la historia de este país, desafortunadamente desde los años cincuenta se inauguraron algunos programas sociales como parte de una política social -la cual no alcanzó mayores resultados-, (García Maradiaga, 2015, p. 61). Uno de los ejemplos claros de esta época fueron los programas alimentarios, los cuales no lograron los resultados esperados, (Franco, 2008, p. 11). Como consecuencia, a través de las diferentes demandas sociales y económicas surgidas entre la década de los ochenta-noventa y, por la implementación de un proceso extenso de reformas económicas y sobre todo por el aumento de la población hondureña en situación de pobreza, es que se ejecutó la política social por medio de programas sociales focalizados denominados PTMC, razón por la cual, para ese entonces el Estado sostuvo un rol residual enfocado en la asistencia social, (Martínez Franzoni, 2013, p. 9). Es así, que esta autora detalla que durante la Administración de José Manuel Zelaya Rosales (2006-2009) y, como parte de su política de Estado conocida como -Poder Ciudadano-, se implementaron una serie de reformas

DEGT-UNAH

*Derechos Reservados*

redistributivas […] dentro de lo salarial y la política social, logrando así una leve disminución de la pobreza y la pobreza extrema en el marco de la Estrategia de la Reducción de la Pobreza (ERP). Aunque cabe aclarar que el punto de partida de la política social de Honduras se sitúa en la creación de los programas enfocados en la reducción de la pobreza de 1990, mismos que tenían como objetivo mejorar los servicios/prestaciones sociales desde el sector público, específicamente por medio de intervenciones focalizadas a atender a los más necesitados y, a la vez, a generar recursos económicos o financieros dirigidos a los sectores sociales –educación, salud, nutrición, infraestructura social básica- de esta manera se daría paso a un primer piso de protección social, de acuerdo a (Franco, 2008, p. 11).

En conclusión, la política social "constituye la hoja de ruta para dar solución a un problema público ampliamente identificado a través de una mecánica participativa. Idealmente, debiera apuntar a la universalidad; sin embargo, este tema constituye una disyuntiva en todos los países de la región, considerando que los recursos son insuficientes en todos los países para abarcar al 100% de la población objeto de la política en cuestión" (SEDIS, 22 de marzo del 2022, p. 12). En función de lo planteado anteriormente, se presenta los programas sociales de transferencias condicionadas que se han ido cambiando a lo largo de la historia de este país y, a su vez, qué tipo de resultados o acciones sociales lograron de bienes y servicios entregados dentro de los indicadores establecidos para su implementación:

Ahora bien, la política social hondureña desde 1982 ha ido evolucionando, para aquel entonces, el régimen militar que gobernada, impulsó reformas sociales y económicos, entre ellas, la reforma agraria y luego poco a poco los dos partidos políticos tradicionales de ese

DEGT-UNAH

*Derechos Reservados*

entonces -el PNH y el Partido Liberal de Honduras (PLH)- manteniéndose en un sistema político bipartidistas, combinaron la tradición de consensos y pactos con prácticas clientelistas, pero el punto de partida se da a partir de los años 90 en adelante, ya que la política social se extendió hacia la población más pobre del país, (Martínez Franzoni, 2013a, pp. 7–32), es aquí, donde empieza a conocerse los -programas sociales focalizados y los PTMC, teniendo con fin mantener un rol residual del Estado dirigidos a impulsar la asistencia social, mismo que fueron además creados con la finalidad de ser -redes de protección social- orientadas a paliar diferentes consecuencias negativas como el resultado del ajuste social, (Franco, 2008, p. 11). En el 2002 se creó el Fondo de la Reducción de la Pobreza (FRP), mancomunado con la Estrategia de la Reducción de la Pobreza (ERP) con un término de tiempo de 15 años y según fuese su eficacia y eficiencia podría haber seguido operando, a la vez, su finalidad era para contribuir a reducir los altos niveles de pobreza y migración social que predominaban en su momento en Honduras, (Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza, 2002, pp. 2–11). No obstante, Honduras pasó un proceso político, social y económico bastante complejo durante y después del golpe de Estado en 2009, y, cabe recordar que, antes de dicha crisis política, Zelaya Rosales durante su gobierno impulsó reformas redistributivas en cuanto a, salario y las políticas sociales, (Martínez Franzoni, 2013b, p. 7), mismas que se vieron afectadas y debilitadas entorno a la situación que se vivía en el país en ese momento.

Después de más de seis meses de crisis política -institucional- y económica y, el aislamiento de Honduras ante la comunidad internacional generada por la salida forzada de Zelaya Rosales en junio, 2009 y, luego tomará el mando el ex presidente del Poder Legislativo (PL), Roberto Micheletti Bain, fue entonces, que en enero del 2010, el ex –

DEGT-UNAH

presidente, Porfirio Lobo Sosa, asumió la Presidencia de la República, quien debió enfrentar difíciles retos por lo cual, uno de ellos, fue la suscripción de un acuerdo stand by con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, es entonces que, es en este mismo año se implementó el programa social dentro del tipo de TMC conocido como -Bono 10,000-, con el objetivo de atender principalmente las siguientes categorías: educación, salud y nutrición. Como parte de esta iniciativa el gobierno entregaba diez mil lempiras anuales a familias en situación de pobreza, (Martínez Franzoni, 2013b, p. 20).

Para (Pardo, 2003, p. 9), en la medida que la pobreza tiene causas multidimensionales (…) es necesario que los gobiernos busquen estrategias de inversión integrales, pero sobre todo, que realicen mejores esfuerzos en cuanto a los criterios adoptados para la implementación de las políticas sociales, en ese sentido, mediante Decreto Ejecutivo No. PCM -010-2010, se crea el -Programa Bono 10,000-, el cual surge en el marco de la campaña electoral de Lobo Sosa como parte de los lineamientos de su -PEG denominado de la Unidad Nacional- utilizando PTC como la principal herramienta para contrarrestar la pobreza, la inclusión y la desigualdad social. Para lograr la implementación se presentó la iniciativa ante organismos internacionales como ser: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) a través de la Secretaría de Estado en el Despacho de la Presidencia (SEDP), dicha iniciativa fue respaldada por estos entes externos, estructurándose como un programa de asistencia social en bases a lecciones aprendidas dirigido especialmente en las áreas de salud y educación. Para tal efecto, el programa buscó fortalecer la posición de la mujer en la estructura familiar, siendo ellas las principales beneficiarias, teniendo como expectativa en ese entonces atender a 150,000 mil familias al año en situación de pobreza extrema hasta llegar

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

a una cifra en 2014 de 600,000 mil hogares rurales y urbanos, teniendo en consideración los pueblos originarios del país, según la (SEDP, 2010, p. 3).

Anteriormente, en noviembre de 2009, mediante Decreto No. 286-2009 el Parlamento aprobó "La Visión de País al año 2038 y el Plan de Nación al año 2022, con los cuales se iniciará el proceso de planificación del desarrollo económico, social y político, establecido en el Artículo 329 Constitucional", (Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras, 2009, p. 4). En ese sentido, el Programa Bono 10,000, surge como un proceso de desarrollo el cual fue planificado de manera que se cumplieran los objetivos, metas y lineamientos estratégicos que deberían ser alcanzados durante los próximos siete períodos de gobierno desde su fecha de la creación del Plan de Nación y la Visión de País, además de tener como prioridad ser el eje instrumental en la conformación de una red de protección social que eficientizara e integrara el otorgamiento de asistencia social del país y, desde lo gubernamental debería de romper el ciclo intergeneracional de la pobreza extrema y abordar directamente el desarrollo de capital humano en el largo plazo, (SEDP, 2010, pp. 5–6).

Las políticas sociales en Honduras, han tenido como paradigma la figura de un Estado que se caracteriza por pretender reducir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, entre otras categorías por medio de PTMC y no monetarios focalizados en la población más vulnerable, tal es el caso, en esta investigación se logró identificar 70 programas con enfoque social, (SEDIS, 01 de diciembre del 2020, p. 2), a lo que cabe preguntarse, si estos programas sociales tomaron en cuenta los intereses, las necesidades y las características particulares de las poblaciones beneficiadas. En ese sentido, las líneas utilizadas para ejecutar la política social en Honduras durante el 2014 al 2018 fueron:

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

a) la coordinación y articulación intra e interinstitucional;

b) la inclusión de la población en condición de pobreza, de pobreza extrema, la vulnerabilidad, el riesgo y la exclusión social;

c) desarrollar y fortalecer la institucionalidad que garantizará la adopción de una visión integral e intersectorial de la política;

d) establecer sistemas permanentes de monitoreo y evaluación de la política;

e) promover una amplia participación social, (SEDIS, 22 de marzo del 2022, p. 14).

Desde una perspectiva general, la política social también tenía como objetivo fomentar la participación co-responsable de las familias y de las comunidades, articulando su rol indelegable de protección y formación de sus integrantes, desde una cultura de derechos. A la vez, "apoyar de manera especial a grupos sociales que, por razones relacionadas con su edad, género, multiculturalidad, discapacidad, orientación sexual e identidad de género, condición serológica o por carencia de protección se encuentran excluidos, en situación de alto riesgo social o presenten daños que requieren una atención especial", (SEDIS, 22 de marzo del 2022, p. 16). En este caso, es necesario indicar que, a partir del inicio del año 2014, bajo el gobierno del ex presidente de la República, Hernández Alvarado (2014-2022), se fusionaron varias instituciones estatales mediante el Decreto PCM 001-2014, mismas que ejecutaban acciones específicas a grupos vulnerables con el propósito de crear el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM), como una Plataforma referente en reducción o alivio a la pobreza, el cual sería presupuestario con un fondo social de fideicomiso de inversión no obstante de operación. Al consultar a la SEDIS, esta institución indicó que dicha administración fue consciente de que Honduras pese a que ha transitado por varios procesos para reducir la pobreza y, aunque ha habido avances significativos, los

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

esfuerzos realizados no han sido los suficientes como para reducir los altos índices de pobreza, (SEDIS, Enero, 2017, pp. 1–3). Y, es que "a lo largo de los últimos 30 años, Honduras ha experimentado un modesto crecimiento económico marcado por una considerable volatilidad. Así mismo, el crecimiento económico no ha sido capaz de seguir el ritmo acelerado del crecimiento poblacional, lo que ha impedido que Honduras converja con países de alto rendimiento en Centroamérica y en otras partes de la región", (Hernández Oré et al., 2016, p. 33). Ahora bien, el Estado a través de la SEDIS se ha convertido en el ente rector y por ende, ejecutor de los diferentes programas, estrategias y proyectos sociales, de acuerdo con el ciclo de vida de las personas focalizadas sujetas de atención de la política social hondureña, (SEDIS, 12 de septiembre del 2018, p. 19). En función a lo planteado, como inicio de la política social la SEDIS se creó el PEG 2014-2018, según la (SCGG, 2015, p. 7), a fin de lograr los objetivos y metas globales, asimismo, el gobierno estableció como prioridad y como parte de la agenda social, la implementación de la PPS para la población más vulnerable, la generación de empleo, la promoción del empleo, entre otras acciones dentro del denominado PTVM, bajo los alineamientos, indicadores y metas de la Ley de Visión País y del Plan de Nación 2038, por lo cual dicha iniciativa estaba respaldada por dos pilares fundamentales; i)- reforma de la administración pública; y ii)- desarrollo de un sistema de planificación y presupuesto basado en la gestión de resultados. Además, de acuerdo con el PEG, tendría como finalidad enmarcar al gobierno en un solo objetivo estratégico global en el cual se debería fortalecer la protección social a las familias en condición de pobreza extrema, mediante las TMC, mejoramiento de las condiciones básicas y ampliar con visión de universalidad la cobertura y la calidad de los servicios de educación y salud. Entre los indicadores del resultado global vinculados al PEG destacaron: i)- R.1 incorporar a las familias en pobreza extrema a la

DEGT-UNAH

PGVM; ii)- R.5 generar 200 mil empleos por año; y iii)- R.8 reducir la pobreza en 10% el término del 2017 tal como lo describe la SCGG.

El reconocimiento del papel que realiza la administración pública en las políticas públicas -sociales- debe de ser un factor clave de progresividad de las políticas implementadas, eso ayuda a los actores a identificar los problemas complejos así como lo interpreta la visión top down de las políticas públicas -en donde los autores pueden tomar decisiones, pero algo pasa en el camino y no se implementa como debería; o a veces ni se hace- en otras palabras los objetivos establecidos rara vez son del todo claro, porque los mismos surgen de procesos políticos complejos y controversiales, donde el diseño de las políticas y programas no es perfecto, ya que uno de los problemas es que los recursos asignados son menores que los pretendidos, (Navarrete Yañez y Figueroa Rubio, 2013, pp. 83–84). En ese contexto, según el (FOSDEH, 2017, p. 1), se hizo una revisión del Programa Monetario 2017-2018 de Honduras, presentado por el Banco Central de Honduras (BCH) y FMI donde indicaron que existía una -leve mejoría- en la mayoría de los indicadores macroeconómicos logrando un mejor creciente económico pero no un desarrollo económico como lo que se podría haber esperado en cuanto a las variables más cercanas al concepto de desarrollo como ser: desempleo, pobreza, inequidad, exclusión social y desigualdad, entre otras. En ese sentido, la caracterización de la política social en Honduras se ha implementado por medio de pisos de protección social ya que "la protección social, es parte central de la política social y, esta es a su vez, pieza fundamental de los regímenes de bienestar", (Cecchini et al., 2014, p. 10), razón por la cual, el gobierno la contextualizó como "un instrumento que permite generar acceso a las medidas de protección y compensación social para contribuir a reducir la pobreza extrema,

DEGT-UNAH

desigualdades, vulnerabilidad y riesgo social de las familias focalizadas", (SEDIS, 12 de septiembre del 2018, p. 24). Cabe considerar que, en Honduras el "principal problema de la gestión de las políticas sociales es de índole presupuestario, ya que al no contar con los suficientes fondos para su completa implementación, esto imposibilita reflejar la efectividad de una política pública completa", (SEDIS, 02 de septiembre del 2020, p. 4).

### 4.2.1 Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022

En 2009, varios actores incluyendo el PE, el Congreso Nacional (CN), autoridades locales de cinco partidos políticos, de sociedad civil y de los organismos internacionales suscribieron un compromiso en 2010, el cual, fue un proceso de desarrollo planificado para la Visión de País para el año 2038, (Decreto Legislativo No.286-2009), implicando el establecimiento de principios, objetivos, metas y alineamientos que comprometerán siete gobiernos a partir de la fecha. La Visión de País de Honduras cuenta con tres instrumentos para su planificación: i)- Visión de País 2010-2038; ii)- Plan de Nación 2010-2022; y iii)- Planes de gobiernos, en ese sentido, la Visión de País, es una iniciativa que recoge las diferentes condiciones sociales, económicas y políticas de la nación, materializándolas en 17 principios basados en desarrollo, cuatro objetivos nacionales y 22 metas de prioridad nacional, entretanto, el Plan de Nación 2010-2022 contiene 11 lineamientos estratégicos para lograr desarrollar la Visión de país, cabe mencionar que, durante el año incurso se deberá crear el Plan de Nación 2022-2034, para que posteriormente exista un periodo de transición a una nueva Visión de País, dependiendo de los resultados y las metas del Plan de Nación 2010-2022, de su parte, los planes de gobiernos son los que se realizan cada cuatro años a fin de alcanzar los objetivos y metas de gobierno a un corto plazo, (CEPAL, 2010, p. 10). Según la Ley en las que fueron aprobadas estos instrumentos sociales se

DEGT-UNAH

*Derechos Reservados*

entenderá por -Visión de País- a la -imagen objetivo de las características sociales, políticas y económicas que deberán alcanzarse mediante la ejecución de los sucesivos planes de nación y planes de gobierno consistentes entre sí, que describa las aspiraciones sociales en cada área y que se establezca para cada ciclo de 28 años-, mientras tanto, el -Plan de Nación-

> es el Documento que recoge los ejes estratégicos que atienden los desafíos que enfrenta la Nación y alrededor de los cuales debe ejecutarse la acción pública y privada que se encamina al cumplimiento de los objetivos intermedios de la Visión de País. El Plan de Nación se formula para períodos sucesivos de 12 años y su implementación es obligatoria para el sector público e indicativa para el sector privado (CEPAL, 2010, pp. 152–153).

La Visión de País contempla cuatro objetivos de interés nacional:

> i)- una Honduras sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social; ii)- una Honduras que se desarrolla en democracia, con seguridad y sin violencia; iii)- una Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleos, que aprovecha de manera sostenible sus recursos y reduce su vulnerabilidad ambiental; iv)- un Estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo (SCGG, Julio, 2021, p. 6).

De acuerdo con lo anterior, el primer instrumento de planificación para formular e implementar y de donde se empieza a caracterizar la política social de Honduras dentro del periodo de estudio, es la Visión de País 2010-2038, el cual contiene 17 principios

DEGT-UNAH

vinculados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), orientados al desarrollo de la nación y de esto ha dependido a que los gobiernes -hasta el momento- los utilicen tanto en las estrategias, políticas y programas sociales para alcanzar las metas establecidas según lo disponga cada administración, tal como lo explica la (CEPAL, 2010). Asimismo, dicho instrumento acoge cuatro grandes objetivos y 22 metas de prioridad nacional y, que de igual manera están vinculados a los ODS, bajo ese contexto, el primer esquema indica los cuatro objetivos nacionales y su vinculación a los ODS, con sus respectivas metas durante el periodo 2014-2017.

Este apartado se centró en el primer objetivo el cual busca al término del año 2038 que la pobreza y, por consiguiente, la pobreza extrema se pueda reducir a un 10%. Bajo ese contexto, al mismo tiempo se habría de disminuir la desigualdad en materia de ingresos y, de acuerdo con, la creación de la Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022 se habría buscado para ese entonces los mecanismos y estrategias para que la población más vulnerable tenga accesos igualitarios a servicios en materia de educación, salud, seguridad social, protección social, formación profesional, y servicios básicos, (SCGG, 2015, p. 21). A la vez, Honduras debería tener un modelo de prevención social consolidado a fin de proteger a grupos expugnables. De acuerdo con lo anterior, según la Ley del Plan de Nación los -objetivos estratégicos son "El proceso de desarrollo que deberá orientarse a la reducción de las vulnerabilidades del País y de su dependencia del financiamiento externo" (CEPAL, 2010, p. 154). Por lo tanto, ambos deberán lograr cumplir las metas de sus indicadores con el único objetivo de buscar ayudar a cada uno de los individuos que necesiten de ellos a fin de satisfacer sus necesidades.

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

De su lado, el Plan de Nación (2010-2022), contiene 11 lineamientos estratégicos -que además están relacionados con los ODS- de los cuales sirven para formular y gestionar los planes de gobierno de cada Administración hasta que se concrete una nueva Visión de País y, así mismo, dicho Plan tiene 58 indicadores sectoriales vinculados a cada uno de los lineamientos estratégicos, en el mismo marco, estos indicadores sectoriales tienen la condición de -indicadores de avance-, por lo cual, deben de incluir el comportamiento esperado por cada periodo presidencial, (CEPAL, 2010) y, estos son:

Tabla 7: Lineamientos de Visión de País 2010-2038 y su vinculación con los ODS

| Lineamiento | ODS |
|---|---|
| Desarrollo sostenible de la Población | 8. Trabajo decente y crecimiento económico<br><br>11. Ciudades y comunidades sostenibles |
| Democracia, Ciudadanía y Gobernabilidad | 16. Paz, justicia, e instituciones sólidas |
| Reducción de la pobreza, generación de activos e igualdad de oportunidades | 1. Fin a la pobreza<br><br>10. Reducción de las desigualdades<br><br>16. Paz, justicia, e instituciones sólidas |
| Educación y cultura como medios de emancipación social | 4. Educación de calidad |
| Salud como fundamento a la mejora de las condiciones de vida | 3. Salud y bienestar<br><br>16. Paz, justicia, e instituciones sólidas |
| Seguridad como requisito del desarrollo | 16. Paz, justicia, e instituciones sólidas |
| Desarrollo regional, recursos naturales y ambiente | 1. Fin a la pobreza<br><br>6. Agua limpia y saneamiento<br><br>7. Energía asequible y no contaminante<br><br>13. Acción por el clima |

DEGT-UNAH

| | |
|---|---|
| | 14. Vida submarina<br><br>15. Vida de ecosistemas terrestres |
| Infraestructura productiva como motor de la actividad económica | 7. Energía asequible y no contaminante<br><br>9. Industria innovación e infraestructura |
| Estabilidad macroeconómica como fundamento del ahorro interno | 8. Trabajo decente y crecimiento económico |
| Competitividad, imagen país y desarrollo de sectores productivos | 8. Trabajo decente y crecimiento económico<br><br>17. Alianzas para lograr los objetivos |
| Adaptación y mitigación al cambio climático | 7. Energía asequible y no contaminante<br><br>11. Ciudades y comunidades sostenibles<br><br>13. Acción por el clima<br><br>15. Vida de ecosistemas terrestres |

Fuente: elaboración propia con datos de: (CEPAL, 2010, pp. 28–139).

### 4.2.2 Plan Estratégico de Gobierno 2014-2017 "Plan de Todos para una Vida Mejor"

En este segmento es importante destacar que, este plan es el

Planteamiento de políticas, programas y proyectos que en cada

> Administración gubernamental, independientemente del partido político que lo presente y ejecute, por el cual, se deberá abordar la forma como esa administración particular pretende contribuir al logro de las metas y mejora de los indicadores en cada uno de los ejes estratégicos del Plan de Nación (CEPAL, 2010, p. 153).

En ese sentido, cada Plan de Gobierno tendrá un término de cuatro años consecutivos, bajo este marco, el gobierno de la República de Honduras a través de la administración del

DEGT-UNAH

ex presidente, Hernández Alvarado, en su primer periodo formuló el PEG 2014-2017-PTVM, el cual estaba encaminado dentro del desarrollo social y económico del país a fin de que "el Estado procurará siempre el bien común", (CEPAL, 2010, p. 154). Considerando que, el PTVM nació como parte de la campaña electoral de Hernández Alvarado y se afianzó durante su primer discurso durante el traspaso de mando presidencial, es así que se establece como prioridades de su gestión en materia social la creación de la PPS para la población más vulnerable y la promoción de la inversión y generación de empleo, (SEDIS, 2015, p. 6), siendo estos dos parte de los elementos de la política social y su alineamiento en la Ley de Visión de País y el Plan de Nación, sumado a la Agenda Nacional 2030 de los ODS, a los PEG y los planes operativos anuales, como cadena de valor (SEDIS, 02 de septiembre del 2020, p. 3). Esto a la vez, requirió de un ciclo de formulación de políticas públicas el cual fue diseñado por la SCGG a través de la: "i)- incorporación en la agenda pública; ii)- formulación de la política pública; iii)- toma de decisión; iv)- implementación; y v)- monitoreo y evaluación", (SEDIS, 02 de septiembre del 2020, p. 6). Hay que hacer notar que, la visibilidad e implementación de dichos instrumentos contó con dos pilares fundamentales: i)- la adopción de una sólida reforma de la administración pública; y ii)- el desarrollo de un sistema de planificación y presupuesto, basado en la gestión por resultados. Así pues, pasa la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN) a ser SCGG, (SCGG, Julio, 2021, p. 6). Aunado a lo anterior, es que se crearon ocho Gabinetes Sectoriales, de quienes dependieron tanto los procesos de planificación como las políticas públicas y la asignación de los recursos presupuestarios -tanto del gasto corriente como de la inversión pública-, (SCGG, 2015, p. 7). Dentro de ese marco de prioridades surge el PEG 2014-2018 como PTVM. La formulación y estructuración del documento se basó a; i)- análisis del contexto económico local e internacional; ii)-

DEGT-UNAH

vinculación con la Visión de País y Plan de Nación; iii)- objetivos estratégicos, resultados y estrategias globales del Plan; iv)- descripción de los resultados, medidas y programas prioritarios contenidos en el Plan; v)- estrategias transversales; vi)- aspectos relevantes para el monitoreo y evaluación del Plan; y vii)- vinculación entre presupuesto y el PEG. En consecuencia, el PEG, constituye la base para la elaboración de los -planes sectoriales- y, no obstante, su articulación con la planificación institucional y territorial, (SCGG, 2015, p. 7). Es importante mencionar que, el PEG constituyó el primer plan de gobierno de planificación dentro de la Visión de País y Plan de Nación y el segundo plan cuatrienal en el proceso de lograr las metas a largo plazo previstas en la Ley de Visión de País, (SCGG, 2015, p. 19). En este caso es necesario destacar que, PTVM surge de un proceso de intercambio de ideas y estrategias entre los autores y, consensuado en 82 consultas con la sociedad civil a nivel nacional, (SCGG, 2015, p. 19).

En dicha Plataforma se centraron los siguientes programas:

a) Bono Vida Mejor
b) Desarrollemos Honduras
c) Programa de Alimentación Escolar
d) Programa Alimento Solidario para el Adulto Mayor y Personas en Situación de Vulnerabilidad
e) Vivienda Saludables
f) Generación de Oportunidades
g) Acompañamiento y Fortalecimiento Social
h) Programa Escuelas Saludables
i) Programa Promoción Seguridad Alimentaria

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

j) Desarrollo Económico e Inclusión Social (PROSADE), según PCM 065-SEDIS, (SEDIS, 3 de marzo del 2020, p. 5).

El PEG 2014-2018 estaba basado en cuatro principios fundamentales y estos fueron:

Tabla 8: Objetivos del PEG 2014-2018

| Objetivo | Descripción |
|---|---|
| La búsqueda de la Paz y Erradicación de la Violencia | Proteger la vida y los bienes de los hondureños |
| Generación de empleo, competitividad y productividad | Para lograr este objetivo se necesitó crear: Pro-Honduras, Con chamba Vivís Mejor, además de convertir a Honduras en el país con la mejor infraestructura y logística productiva de toda Centro América y, por último, estabilizar la situación macroeconómica del país |
| Desarrollo Humano, reducción de las desigualdades y protección social | Incorporar las familias en pobreza extrema a la Plataforma Vida Mejor |
| Transparencia y modernización del Estado | Transformar el Estado para lograr un gobierno más moderno, sencillo y eficiente |

Elaboración propia con base en (SCGG, 2015, pp. 19–20).

Los indicadores principales del PEG estaban enfocados a atender las necesidades inmediatas de la población, aprovechando el crecimiento económico del país, en ese sentido, teniendo como marco fundamental a la Visión de País 2038 y como referente de la primera etapa del Plan de Nación 2010-2022, este Plan, tenía como finalidad "Coadyuvar en la construcción de una sociedad con mejores niveles de bienestar e inclusión social, mediante avances sustanciales en seguridad ciudadana, generación de mayores oportunidades para la población, profundización de la democracia participativa y la modernización y simplificación del Estado", (SCGG, 2015, p. 21). Con la anterior

DEGT-UNAH

finalidad, los objetivos estratégicos del PEG 2014-2018 mismos que fueron derivados por el PTVM se concretaron en 14 resultados globales con sus respectivas metas, compromisos y prioridades del gobierno. Dentro de este marco se detallan a continuación:

Tabla 9: Indicadores y metas del PEG 2014-2018

| Indicadores | Metas |
|---|---|
| Mejorar el desarrollo humano, la equidad y la protección social | El porcentaje de hogares en extrema pobreza se habrá reducido de 42.6% a 38.6%<br>El porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) se habrá reducido de 40.8% a 36.8%<br>La cobertura del sistema de seguridad social de la población ocupada aumenta de 20% a 25%<br>La escolaridad promedio de la población con edad de 15 años y más aumenta de 7.5 años a 7.8 años<br>Alcanzar el 88% de cobertura de la red de servicios de salud. |
| Aumentar la generación de empleo y mejorar la competitividad y productividad | El PIB aumenta progresivamente a una tasa anual de 3.5%<br>La oferta de puestos de trabajo aumenta en un promedio anual de 193,000<br>El déficit fiscal de la Administración Central disminuye progresivamente hasta un 2.7% del PIB<br>Honduras alcanza un índice en el pilar de Infraestructura del ICG de 3.5, similar al promedio de CA<br>El país logra un Índice Global de Competitividad de 4.1, igual al promedio de Centroamérica |
| Procurar la paz y la erradicación de la violencia | La tasa de homicidios se reduce a la mitad, de 75.2 a 37.6 por cada 100 mil habitantes<br>Cumplidas en 80% las recomendaciones de organismos internacionales, asumidos por Honduras en materia de derechos humanos. |
| Promover la transparencia y modernizar el Estado | El país logra un Índice de Calidad de Instituciones Públicas de 3.5, igual al promedio de Centroamérica<br>Honduras alcanza un Índice de Percepción de la Corrupción de 35, similar al promedio de Centroamérica |

Fuente: elaboración propia con base a (SCGG, 2015, p. 21).

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

Para la realización de los objetivos estratégicos del PEG también se concretizaron 14 resultados globales con sus respectivas metas en los cuales se reflejaba el compromiso y prioridades del gobierno central.

Tabla 10: Objetivos, metas e instituciones del PEG 2014-2018

| Objetivo | Metas | Responsabilidad principal |
|---|---|---|
| Mejorar el desarrollo humano, la equidad y la protección social | El porcentaje de hogares en extrema pobreza se habrá reducido de 42.6% a 38.6% | GDIS |
| | El porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) se habrá reducido de 40.8% a 36.8% | GDIS |
| | La cobertura del sistema de seguridad social de la población ocupada aumenta de 20% a 25% | GDE |
| | La escolaridad promedio de la población con edad de 15 años y más aumenta de 7.5 años a 7.8 años | GDIS |
| | Alcanzar el 88% de cobertura de la red de servicios de salud | GDIS |
| Aumentar la generación de empleo y mejorar la competitividad y productividad | El PIB aumenta progresivamente a una tasa anual de 3.5% | GDE |
| | La oferta de puestos de trabajo aumenta en un promedio anual de 193,000 | GDE |
| | El déficit fiscal de la Administración Central disminuye progresivamente hasta un 2.7% del PIB | GCRE |
| | Honduras alcanza un índice en el pilar de | GIP |

DEGT-UNAH

*Derechos Reservados*

| | | |
|---|---|---|
| | Infraestructura del ICG de 3.5, similar al promedio de CA | |
| | El país logra un Índice Global de Competitividad de 4.1, igual al promedio de Centroamérica. | GDE |
| Procurar la paz y la erradicación de la violencia | La tasa de homicidios se reduce a la mitad, de 75.2 a 37.6 por cada 100 mil habitantes | GSyD |
| | Cumplidas en 80% las recomendaciones de organismos internacionales, asumidos por Honduras en materia de derechos humanos. | GGyD |
| Promover la transparencia y modernizar el Estado | El país logra un Índice de Calidad de Instituciones Públicas de 3.5, igual al promedio de Centroamérica | SCGG-DPMyRE |
| | Honduras alcanza un Índice de Percepción de la Corrupción de 35, similar al promedio de Centroamérica | |

Elaboración propia a base de (SCGG, 2015, p. 21).

Por otra parte, la verificación y rendición de cuentas ha estado a cargo del Foro Nacional de Convergencia (FONAC) quien "Es el encargado de constituir el sistema de seguimiento y reporte del avance de la ejecución de los Planes de Nación", (CEPAL, 2010, p. 171), y por ende, como mecanismo de verificación independiente debe de construir un modelo de relaciones cuantitativas que asimilen el cumplimiento de los indicadores de avance del Plan de Nación en cada región identificada y el fiel cumplimiento o bien la eficacia de cada proyecto ejecutado dentro de los planes de gobierno.

Durante el periodo de estudio de esta investigación según la SEDIS esta institución para poder dar cobertura de los programas implementados a nivel nacional requirió de la ayuda de las siguientes personas contratadas, gobiernos municipales y entes de la sociedad civil:

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

### 4.2.3 Financiamiento de los programas en el ámbito de la protección social

Durante el 2014-2017 los programas sociales se financiaron a través del:

Tesoro Nacional: este se define como el -financiamiento que tiene origen en gravámenes impositivos fijados por el Estado Nacional, con el objeto de financiar sus gastos sin asignación predeterminada, a la vez, constituyen los recursos de la administración central originados en la recaudación tributaria, excedentes financieros del Tesoro, saldos disponibles de años anteriores, los recursos no tributarios, los provenientes de la venta de acciones y participaciones, de activos y otros que ingresan a este, es decir, que se caracterizan por ser de libre disponibilidad. Debe señalarse que, de ahí se financian los programas sociales por medio de un fondo de fideicomiso denominado -Fondo Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza.

Crédito Externo: asimismo, por medio de esta fuente de financiamiento proveniente del uso del crédito externo, bien en forma de bonos y otros valores de deuda colocados en el exterior, como de la obtención de préstamos de gobiernos, organismos, entidades financieras internacionales y proveedores y contratistas en el exterior; así como los saldos de caja por ingresos por colocaciones externas y préstamos externos, se complementan los fondos para la ejecución de los proyectos y programas sociales.

Alivio de la Deuda - Club de París: lo que representa los recursos provenientes de condonación de la deuda externa cuya aplicación puede ser sin condicionamientos Club de París (Alemania, Canadá, Dinamarca, Estados

DEGT-UNAH

> Unidos, España, Francia, Italia, Holanda, Japón y Suiza), según sean las condicionalidades de los convenios según la Unidad de Planeación y Evaluación de la Gestión (UPEG), tal como lo detalla la (SEDIS, 22 de marzo del 2022a, p. 11).

De acuerdo con lo anterior, es que el PGVM se convirtió en la apuesta social del gobierno ante las diversas necesidades de protección social de la población hondureñas, (TSC, diciembre, 2018, p. 12). Y, según SEDIS entre el 2014 y 2017 este periodo se caracterizó por el desarrollo de una reestructuración institucional, enfocada a fortalecer y articular los esfuerzos gubernamentales en el abordaje de la -pobreza y la atención a los grupos vulnerables-, además, de que se consolidó un marco legal y normativo en materia de políticas públicas de enfoque social en los que se destacó la aprobación de la Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social en (2013) y el reordenamiento sectorial del gobierno en (2014). Para dar respuesta al flagelo de la pobreza, la pobreza extrema, vulnerabilidad, exclusión y riesgo social, asimismo, de acuerdo con el fin de la PPS se crearon a nivel gubernamental en el periodo de estudio aproximadamente más de 70 programas y proyectos sociales con el objetivo de dar bienestar, riqueza familiar y colectiva, logrando de esa manera la inclusión de la sociedad hondureña como parte de la política social, (SEDIS, 01 de diciembre del 2020, p. 2), y estos fueron:

En relación a lo anterior, la Secretaría no especificó en qué áreas se tuvo mejor/mayor o menor desempeño en la implementación de estos proyectos y programas sociales ya que se podría haber brindado un enfoque parcial e impreciso de las ejecuciones de la institución, no obstante, si se mencionó que algunos programas tuvieron un mayor aporte a un resultado de generación de valor público, ya sea, desde una perspectiva de ejecución a nivel de

DEGT-UNAH

producto o de erogación presupuestaria, (TSC, diciembre, 2018, p. 17), a manera de ejemplo se mencionan a continuación: i)- Transferencias Monetarias Condicionadas Bono Vida Mejor; ii)- Programa de Alimentación Escolar; y iii)- Vivienda Saludable. Para lograr las metas establecidas por el gobierno entre 2014 y 2017 en cuanto a la reducción de la pobreza se tuvieron que intervenir 1, 409,933 familias con una inversión de 5,894,522,250. 08 millones de lempiras solo en las TMC del Bono Vida Mejor, detallado de la siguiente manera:

Tabla 11: Beneficiarios de programas sociales 2014-2017

| Programa | Beneficiados | Inversión |
|---|---|---|
| Bono Vida Mejor Rural | 283,384 | L. 4,293,986,845.00 |
| Bono Vida Mejor Urbano | 126,177 | L. 739,754,392.00 |
| Bono Vida Mejor a Discapacidad | 16,529 | L. 181,722,589.61 |
| Bono Vida Mejor: Pueblos Indígenas y Afro hondureños | 17,500 | L. 159,076,750.00 |
| Bolsón Escolar | 298,519 | L. 56,894,372.17 |
| Entrega Uniforme Escolar | 179,540 | L. 82,268,818.80 |
| Atención Integral y Protección Social a Mujeres, Jóvenes y Niños/Niñas en Situación de Vulnerabilidad y Riesgo Social | 40,443 | L. 68,217,536.62 |
| Créditos a Madres jefas de Hogar y Jóvenes Egresados del Noveno Grado con estrategia de salida del BVM | 16,958 | L. 90,130,722.39 |
| Atención a adultos mayores y personas con discapacidad en centros de cuidado diurnos | 20,804 | L. 169,736,598.50 |
| Participantes del BVM capacitados sobre los componentes de Vida Mejor | 410,079 | L. 52,733,624.99 |

Fuente elaboración propia con datos de (SEDIS, 01 de diciembre del 2020, p. 4).

Según el gobierno de ese entones, la pobreza extrema disminuyó en 1.9 puntos porcentuales en 2017, con respecto al nivel mostrado en 2013, aunque aún se mantiene por arriba de la media del periodo, de 40.3%. Asimismo, el porcentaje de hogares en situación de pobreza relativa subió en 1.7 puntos porcentuales, en 2017 con relación a 2013, y se

DEGT-UNAH

mantuvo también por arriba del promedio del periodo, de 23%. Lo que indica que, a pesar de los avances relativos alcanzados en algunos indicadores sociales, a criterio del PNUD Honduras continúa siendo uno de los países más pobres y con mayor desigualdad de ALC y, de los países de ingreso medio bajo, (SCGG, Julio, 2021, p. 15).

Dentro de este marco, en cuanto a la generación de empleo como parte del alivio contra la pobreza y, aunque se encontraba en otro indicador del PEG 2014-2017, en este elemento en el periodo de vigencia fueron insertados al mercado laboral por la promoción de los programas presidenciales en el sector privado 205,740 nuevos empleos, de una cantidad estimada en 377,000, (TSC, diciembre, 2018, p. 64).

Además, al consultar a la STSS sobre el Programa Empleo por Hora en el cual se pretendía dinamizar el mercado laboral hondureño, esta Secretaría detalló la siguiente cantidad de contratos registrados en la Base de Datos de esta iniciativa: 2014 (54,736 contratos registrados); 2015 (48,261 contratos registrados); 2016 (88,578 contratos registrados); y para el 2017 (109,328 contratos registrados).

**Protección social no contributiva o subsidiaria**

Como se ha venido mencionando anteriormente Honduras lleva más de 70 años implementando programas redes de seguridad. Según la historia los primeros programas alimentarios fueron creados en los años 50. Posteriormente, en la década de los 90 se logra poner en marcha las denominadas -transferencias alimentarias-que alcanzaron casi un cuarto de la población. Paralelamente, se creó el Fondo Hondureños de Inversión Social (FHIS), el cual nace como programa de empleo de emergencia, mismo que pretendía fomentar el desarrollo de la infraestructura pública. De igual manera, se creó el PRAF el cual, fue un programa transitorio el cual pasó por varias etapas: PRAF-nacional (1990-

DEGT-UNAH

1998), PRAF-BID (1998-2006) y PRAF BID/Red Solidaria), como respuesta a los graves efectos sociales de los programas de ajuste estructural que tuvieron como consecuencias los altos niveles de pobreza y a la vez, pobreza extrema. Este programa hasta mediados de (2009) fue focalizado por asambleas comunitarias que entre sus funciones tenían las de verificar la información del registro de los beneficiarios y complementar la información faltante entre otras acciones. Luego en el 2010 se lanzó el PTC denominado -El Bono 10 Mil-, basado en educación, salud y nutrición. A través de este programa se entregaban diez mil lempiras anuales a familias y/o hogares en situación de pobreza y pobreza extrema a cambio de responsabilidades educativas, sanitarias y nutricionales y, su financiamiento fue de aproximadamente 24 millones de dólares, (Martínez Franzoni, 2013a, pp. 16–20).

Es así como, el régimen no contributivo o de subsidio "es el mecanismo mediante el cual la población más pobre del país, sin capacidad de pago, tiene acceso a los servicios de salud y a otros, a través de un subsidio y ayudas que ofrece el Estado", (SEDIS, 22 de marzo del 2022a, p. 9). Efectivamente, en Honduras la SEDIS es la responsable de atender a la población más pobre del país. Población que además es elegida para entrar en los pisos de protección social comprendidos en la Ley Marco de Protección Social. El Sistema de Protección Social: esta herramienta otorgó cobertura frente a las contingencias derivadas de los principales riesgos asociados al curso de la vida de los beneficiados, a través de un modelo de estructura multipilar que proveerá acceso a planes y programas generadores de prestaciones de servicios que garantizaran la protección social y, este a la vez, se subdividió en los siguientes regímenes:

a) Régimen del Piso de Protección Social;

b) Régimen del Seguro de Previsión Social;

DEGT-UNAH

c) Régimen del Seguro de Atención de la Salud;

d) Régimen del Seguro de Riesgos Profesionales; y,

e) Régimen del Seguro de Cobertura Laboral.

En lo que concierne al Piso de Protección Social según la DIGAEP constituyó la plataforma progresiva para el desarrollo social solidario e incluyente y fue el punto de partida para construir la universalización, inclusión y cumplimiento de los derechos al desarrollo social de la población, siendo, además, una medida para construir gradualmente el logro de formas contributivas más amplias de protección social; es decir, como medida estructural que da origen a los sucesivos regímenes de protección social que contempla la Ley Marco de Protección social, según la (SEDIS, 22 de marzo del 2022a, pp. 8–10).

En cuanto a, al gasto o inversión social que es parte del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República el cual se define como el

> subconjunto del gasto público que agrupa determinados recursos que el Estado destina directamente para atender el desarrollo y el bienestar de la población, reducir la pobreza, elevar el nivel de vida y mejorar el desarrollo humano, por medio de la prestación de servicios públicos como educación y salud, vivienda, protección social y del medio ambiente, obras públicas como carreteras y puentes, y servicios básicos como agua, (SEFIN, 2014, p. 18),

En virtud de lo anterior, el gasto social para los años fiscales de vigencia de este estudio fue de:

Tabla 12: Gasto social 2014-2017

DEGT-UNAH

| Descripción | 2014 | 2015 | 2016[1] | 2017 |
|---|---|---|---|---|
| Educación | L. 28, 955,863886 | L. 27,811.2 | | L. 33,111.51 |
| Protección Social | L. 24,066,279,319 | L. 25,241.0 | | L. 41,739.47 |
| Salud | L. 16,245,641,076 | L. 16,312.9 | | L. 20,979.03 |
| Vivienda y servicios comunitarios | L. 1,544,707,977 | L. 1,624.3 | | L. 1,699.83 |
| Protección al Medio Ambiente | L. 881, 096,219 | L. 1,028.3 | | L. 1,013.87 |

Elaboración propia con datos de (SEFIN, 2014), (SEFIN, 2015), y (SEFIN, 2017).

En 2014, respecto a materia social el presupuesto contemplado para año fiscal fue de 71,693,588,477.00 millones de lempiras, lo que representó el 39% del presupuesto total; esto significó que de cada 100 lempiras que gastó el gobierno, 39 lempiras lo realizó en inversión social, (SEFIN, 2014, p. 18), y según ente público fue el año entre los cuatro de estudio que mayor inversión en asistencia social hubo en comparación a 2012, 2013 y los años restante al periodo de mandato gubernamental en el periodo de investigación. Para el año 2015, fue de 72,017.5 millones de lempiras lo que representó el 38.8% del presupuesto total, y, cada 100 lempiras que gastó el gobierno, 38.8 lempiras lo realizó en inversión social, (SEFIN, 2015, p. 30). No obstante, en el 2017, el presupuesto destinado fue de 98,543.7 millones de lempiras, 40% del presupuesto total; por lo cual, cada 100 lempiras que gastó el gobierno, 40 lempiras lo invirtieron en asistencia social, (SEFIN, 2017, p. 30).

En la clasificación del gasto general este se organiza por finalidad, ese sentido, en materia de protección social, la previsión y asistencia social que brinda el IHSS y los institutos de jubilaciones, se incluyen en lo que se denomina la -ayuda social a personas- además de incluir todo lo que incurría al Programa Bono 10,000, (SEFIN, 2014, p. 14).

[1] Para este año no se encontró información.

DEGT-UNAH

*Derechos Reservados*

Todas estas cifras están registradas en los respectivos -Presupuestos Ciudadanos- sin embargo, al consultar sobre el presupuesto aprobado como gasto social a través de SIELHO a esta institución pública la información fue la siguiente: 2014 (L. 40,180,603,491); 2015 (L. 39,287,741,829); 2016 (L. 43,698,994,191); y por último en 2017 (L. 44,129,647,449), (SEFIN, 30 de marzo de 2022, p. 2). Por parte de la SEDIS enfatizó que la inversión social del Estado con fondos nacionales fue de:

Tabla 13: Inversión social nacional 2014-2017

| Año | Presupuesto Vigente | Ejecución | % De Ejecución |
|---|---|---|---|
| 2014 | L. 609,890,517.98 | L. 59,973,802.30 | 98.33% |
| 2015 | L. 261,229,938.57 | L. 261,229,938.57 | 100% |
| 2016 | L. 302,222,921.00 | L. 282,129,081.92 | 93.35% |
| 2017 | L. 225,458,958.00 | L. 244,459,351.87 | 94.14% |

Elaboración propia con datos de (SEDIS, 01 de diciembre del 2020, p. 7).

A la vez, esta Secretaría indicó que no se manejó el monto en cuanto a fondos externos ya que requería como insumo la inversión de diferentes instituciones gubernamentales involucradas en las estrategias de gobierno en materia social, por lo que se consultó a la SEFIN y se obtuvo las siguientes cifras:

Gastos Ejecutados con Fondos de Alivio de Deuda 2014-2017 Programas y Proyectos de la Estrategia de Reducción de la Pobreza-ERP -multilateral y Club de Paris-; 2014 (L. 2,566.1 millones); 2015 (L. 2,530.9 millones); 2016 (L. 3,440.2 millones); y 2017 (L. 2,738.6 millones), (SEFIN, 30 de marzo de 2022, p. 3), estas cifras ya están dentro del presupuesto aprobado por gasto social de dicha Secretaría.

**Seguridad social o régimen de pensiones contributiva**

El sistema de seguridad social en Honduras es un "avance social que tuvo sus raíces en las luchas de las clases trabajadoras en la gran huelga de 1954, movimiento social que trajó

DEGT-UNAH

*Derechos Reservados*

la consciencia de libertad y justicia al sufrido pueblo de Honduras", (Rivera Williams, 2009, p. 7), desde entonces, este ha venido sufriendo diversas modificaciones hasta llegar a que el IHSS sea dirigido por una Comisión Interventora (2014-2022), por diferentes razones de interés público, entre ellos, los altos niveles de corrupción, (IHSS, 2018, p. 6).

En ese contexto, los regímenes contributivos son aquellos donde se afilian las personas que tienen una vinculación laboral, es decir, con capacidad de pago, como los trabajadores formales e independientes, los pensionados y sus familias. En ese sentido, atendiendo estas consideraciones, en Honduras para el periodo vigente de estudio las siguientes instituciones gubernamentales fueron las encargadas de manejar la seguridad y protección social de la población hondureña, i)- la STSS, como ente vinculado a la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas de empleo y la coordinación con las instituciones de previsión; ii)- junto con la SDE, como institución vinculada a la promoción de la inversión y generación de empleos; y iii)- SEDIS como ente rector en materia social, (TSC, diciembre, 2018, p. 20).

Sobre el asunto, para cumplir los compromisos del gobierno en el Resultado N°. 3 del primer indicador del PEG 2014-2018, las anteriores secretarías deberían de implementar un nuevo sistema legal e institucional de protección social a manera universal, mediante la cual los trabajadores (públicos, privados), gozaran de prestaciones dignas, antes los riegos de vejez, invalidez, enfermedad, muerte y desempleo, mismas que se llevaron a una mesa de trabaja y fueron abordadas mediante la Ley Marco de Protección Social (2015), fue así que, se emitió el Acuerdo N°. STSS-390-2015, por medio del cual se discutieron las tasas de aportaciones y cotizaciones de trabajadores y empleadores, lo que sirvió para financiar los diferentes regímenes y pilares que conforman el sistema de protección social de

DEGT-UNAH

*Derechos Reservados*

Honduras, (TSC, diciembre, 2018, p. 21), a la vez, se implementó la Ley de Inspección de Trabajo (2016), misma que tenía como fin "regular el Sistema Integrado de Inspección del Trabajo y Seguridad Social, para asegurar la promoción, vigilancia y garantía de que patronos y trabajadores cumplan y respeten todas las disposiciones legales relativas al trabajo", (TSC, diciembre, 2018, p. 22). En este caso es necesario agregar que para lograr la cobertura meta en el sistema de seguridad social de la población ocupada de acuerdo al PEG 2014-2018 se requería de "de una protección social universal básica que se integrará al modelo de desarrollo como pieza estructural esencial y no residual", (IHSS, 2018, p. 7), para que por medio de la Ley Marco de Protección Social se realizará la cobertura total de servicios de salud para la población a través de modalidades de prestación de servicios de gestión descentralizada, que garantizara la eficiencia y la transparencia en la gestión, con incentivos vinculados con resultados, (IHSS, 2018, p. 7).

Con esa finalidad, el IHSS implementó el PEI 2016-2020 en el cual definió los siguientes ejes estratégicos transversales para enmarcar su accionar: i)- saneamiento financiero/reestructuración/recuperación; ii)- extensión de cobertura alineada a las metas de Visión de País; iii)- imagen y comunicación institucional; iv)- calidad y calidez en los servicios; v)- participación preventiva y comunitaria; vi)- transparencia y rendición de cuentas, y vii)- medio ambiente. Así como, lograr una mejora sustancial en la atención de la salud de los derechohabientes, es decir, la mejora del porcentaje de abastecimiento de medicamentos, la reducción de la mora quirúrgica, la dotación de insumos médico quirúrgicos, además de, la provisión y mantenimiento del equipo biomédico y no médico, como la contratación, capacitación y aseguramiento de recursos humanos en áreas críticas

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

de atención, evaluación y promoción del recurso humano, también la mejora en los sistemas de información y comunicación, entre otros, (IHSS, 2018, pp. 7–8).

Como resultado, la afiliación durante el periodo vigente de estudio presentó para el año 2016 un incremento de 40,305 nuevos afiliados, no así para los años; 2015 y 2017 con un mínimo incremento de afiliación de 5.958 y 30,586 para el 2017, respectivamente, por lo que, para el 2017 el IHSS tenía una cantidad de cotizantes directos de 761,141 un (4.19%) de cambio porcentual, (IHSS, 2018, p. 10). A manera de citar, durante los años 2014-2017 por pensiones de vejez, invalidez y muerte se registraron 1, 469, 95 casos por un monto de 2, 617 millones de lempiras, (IHSS, 2018, p. 22).

Por otra parte, Honduras cuenta con instituciones de previsión pública, las cuales estaban comprometidas a cumplir con los compromisos que adquirió el gobierno a través del PEG 2014-2018. Y, ellas son:

Instituto Hondureños de Seguridad Social (IHSS), creado en (1959), este centro asistencial presta servicios a sus beneficios en diversas enfermedades: maternidad, accidentes laborales, enfermedades profesionales, discapacidad, vejez, pensiones, deceso y desempleo involuntarios de los trabajadores, tanto del sector público como privado, no obstante, para poderse jubilar en el IHSS se necesita para mujeres una edad de 60 años y hombres 65 años con 12 aportaciones/contribuciones anuales como piso mínimo, (Rivera Williams, 2009, p. 30), y (Martínez Franzoni, 2013a, p. 22). A estos elementos, se le suma que el IHSS opera bajo la estructura de los tres regímenes que prestan servicios de seguridad y protección social con objetivos normativos establecidos:

a) Régimen del Seguro de Previsión Social (otorga beneficios por vejez, invalidez, viudez y orfandad);

DEGT-UNAH

b) Régimen del Seguro Riesgos Profesionales (cobertura a los riesgos de accidentes de trabajo); y,

c) Régimen del Seguro de Atención de la Salud (cobertura a los riesgos asociados a la salud y enfermedad), tal como lo indica el (IHSS, 2018, pp. 5–6).

Instituto Nacional de Prevención del Magisterio (INPREMA) creado en 1980 a través del Decreto N°. 1026 por la Junta de Militares que gobernaba en su momento, por lo que, esta institución otorga seguro de vida (cónyuge y dependientes), pensión por discapacidad, beneficio por separación o jubilación, tanto para los beneficiarios del sector educativo público-privado, al respecto, el tope para jubilación antes del 2014 oscilaba entre los 50 años mínimo y 60 máximo, con 12 aportaciones /contribuciones anuales durante estuviese empleado/a, (Martínez Franzoni, 2013a, p. 14).

Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y funcionarios del Poder Ejecutivo (INJUPEM) creado en (1971) bajo Decreto N°. 138, dicha institución ofrecía antes del 2014, servicios de jubilación y muerte durante el ejercicio de las funciones activas, pensión por discapacidad, y la edad mínima de jubilación era de 58 años de edad y máxima de 65, con 12 cuotas anuales al sistema durante el periodo de trabajo, cabe mencionar que, los trabajadores/as públicos temporales o contrato a plazo fijo estaban excluidos del acceso de beneficio de ese sistema de pensiones por un año, (Martínez Franzoni, 2013a, pp. 14–15). Pero después de la entrada en vigor de la nueva Ley Decreto N°. 130-2014 de este ente (Artículo 121-convenio 102 de la Organización Internacional del trabajo -OIT-), se otorgaron nuevos beneficios entre ellos: i)- por cada año cotizado se dio un 2.75% del salario promedio correspondiente del participante; ii)- al 2018 se registró más de 16,000 pensionados por vejez-invalidez; iii)- 45,500 afiliados activos; iv)- atención

DEGT-UNAH

psicosocial a los pensionados por vejez e invalidez; v)- se reconocieron los siguientes tipos de pensiones: por vejez (jubilación), invalidez, viudez, orfandad, ascendencia, y por garantía de otorgamiento; vi)- la edad mínima de jubilación era de 60 años y 15 años de cotización- no existió edad máxima para cotizar al sistema- (aún se mantiene); y vii)- el trámite del beneficio no tenía costo alguno y podía realizarse personalmente, sin necesidad de apoderado legal, (INJUPEMP, 10 de diciembre del 2018).

> Llama la atención que según este Instituto los programas sociales dentro de la oferta del gobierno para ese entonces no estaban orientados directamente dentro de las actividades contempladas en sus planes operativos, sin embargo, se solicitó apoyo de los; Programa para Talleres de Manualidades (elaboración de bisutería, encurtidos, adornos navideños, reciclaje, entre otros), y del Programa Honduras Actívate, (INJUPEMP, 10 de diciembre del 2018).

Instituto de Prevención Militar (IPM) creado en (1972) y reformado en (1980), Decreto N°. 905 por la Junta Militar que gobernaba en ese periodo de tiempo, este cubre beneficios de los funcionarios/as y empleados/as de las Fuerzas Armadas de Honduras (FF. AA), de la Secretaría de Seguridad/ Policía Nacional de Honduras (PNH), y del cuerpo de bomberos. La edad mínima es de 58 años de edad y la máxima de 65 años de edad. Es la única institución que los afiliados deben de aportar 13 contribuciones anuales durante el periodo de tiempo que estuvieron empleados, (Martínez Franzoni, 2013a, pp. 13–17).

Dado lo anterior, para tal efecto, en (2002), se aprobó la Ley del Régimen Opcional de Complementario para la administración de Fondos Privados de Pensiones, la cual permite que los fondos de capitalización individual operen en el país mediante fondos de pensiones privados. Las únicas reformas estructurales que ha realizado Honduras han sido en

DEGT-UNAH

aumentar la edad de retiro y cambiar la forma de calcular los benéficos, (Martínez Franzoni, 2013a, p. 14).

De igual manera, el Instituto de Previsión Social de los Empleados de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (INPREUNAH), funciona como parte del sistema nacional de seguridad social. En el caso de los sistemas privados, se encuentra el Régimen de Aportaciones Privadas (RAP), este es parte de la empresa privada y a las Agencias de Fondos de Pensión (AFP) de los Bancos Atlántida y FICOHSA y otros, forman parte de las instituciones que prestaron servicios de seguridad social y pensiones en el sector privado del país, (TSC, diciembre, 2018, p. 20)

**Instrumentos de identificación de beneficiarios**

El Estado de Honduras a través de la SEDIS, creó el CENISS, mediante Decreto PCM-071-2014, adscrito a la Presidencia de la República, en virtud de sus lineamientos su responsabilidad era proporcionar a los diferentes actores del Sector Social, la información oportuna para la toma de decisiones, con la finalidad de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales bajo principios y lineamientos generales a que deberían sujetarse las instituciones del Estado y, de igual manera, establecer las bases para la articulación y la coordinación efectiva de las políticas públicas en materia social, integrando la información de los sujetos de atención social, (CENISS, 2018, p. 5). Hay que tener en cuenta que, la finalidad principal del CENISS era identificar y elaborar metodologías e instrumentos para la recolección de datos, su procesamiento, gestión y análisis para la generación de información oportuna la cual fue utilizada por los autores involucrados en la toma de decisiones para la formulación e implementación de proyectos y programas sociales, (SEDIS, 02 de septiembre del 2020, p. 2).

DEGT-UNAH

De acuerdo con la búsqueda de evidencia se identificaron los siguientes elementos: el CENISS estaba conformado por el Centro Nacional de Documentación (CENAD), el Registro de la Oferta Institucional (ROI) y el Registro Único de Participantes (RUP), este último incluía el levantamiento de información tal como la Ficha Socioeconómica Única (FSU) y el umbral de pobreza de los hogares potenciales participantes en los proyectos y programas de enfoque social, (SEDIS, enero, 2020, p. 3).

En ese sentido, el CENAD, fue considerado como el mecanismo que recolectaba, sistematizaba y custodiaba la documentación que respaldaba la ejecución de acciones de las distintas instancias del ámbito social, de su parte, el RUP, era el núcleo de información de beneficiarios, tanto potenciales como personas o grupos que ya estaban participando, en la ejecución de los programas o proyectos sociales de entidades públicas o privadas, (SEDIS, enero, 2020, p. 5).

Por otra parte, la función del ROI era realizar la captación sistemática de la oferta institucional existente, tales como los programas y proyectos que se desarrollan desde instancias gubernamentales, e indicaba la importancia del registro de las intervenciones sociales que las organizaciones no gubernamentales y la empresa privada con responsabilidad social realizaban en las distintas áreas de intervención en protección social en todo el territorio nacional, (CENISS, 2018, p. 7).

De su lado, la FSU fue un documento en donde se recopilaba la información sobre las condiciones de vida de la población (familias y/o hogares) asociada con la ubicación geográfica, la vivienda, los datos del hogar, la productividad agropecuaria, así como la seguridad ciudadana, los datos demográficos, y de manera transversal la educación y la

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

salud, entre otros, Adicionalmente, también permitía la caracterización de hogares de acuerdo con:

a) el ciclo de vida
b) género
c) multiculturalidad
d) zona geográfica
e) ubicación geográfica
f) condiciones de la vivienda y
g) condiciones socioeconómicas, (SEDIS, enero, 2020, p. 4).

Razón por la cual, se dio una fusión entre la FSU y el RUP, realizada por distintos actores en diferentes departamentos del país, con el fin de ampliar la cobertura de hogares de los diferentes programas sociales adscritos al sector público, (CENISS, 2018, p. 7).

No obstante, Honduras durante la anterior legislación implementó un nuevo enfoque de medición de pobreza y pobreza extrema, esto a manera de enriquecer la disponibilidad de información y, por lo tanto, a fin de potenciar el análisis y la capacidad de proponer mejores soluciones a la demanda de necesidades básicas de la población. Este método fue el Índice de Pobreza Multidimensional conocido como (IPM), en este caso basado en la metodología Alkire-Foster, la cual es una medición aplicada a las condiciones específicas de Honduras; por tanto, no es exactamente comparable con el IPM de otros países, pero si se toma como referencia de trabajos de otras naciones, (SCGG y INE, 2016). En relación con el tema, se usaron otros instrumentos para implementar la política social en Honduras, tales como: i)- las planificaciones institucionales anuales; ii)- las agendas territoriales diseñadas en el marco de las Mesas de Concertación de Protección Social Ampliadas, que

DEGT-UNAH

funcionaban en las mancomunidades; iii)- diversos informes que constituyeron evidencias para la toma de decisión; y, iv)- datos estadísticos tanto del CENISS como del INE, (SEDIS, 22 de marzo del 2022a, p. 26). Sobre el mismo asunto, "la focalización del CENISS se basaba en dos perspectivas: la primera metodológicamente basada en la pobreza monetaria según carencias, misma que transitó a una consolidación multidimensional, y una segunda que se orientaba a la universalidad por poseer una condición de vulnerabilidad", (SEDIS, 02 de septiembre del 2020, p. 3).

En cuanto a, INE por medio de la EPHPM, también utilizó diversos métodos de cálculo de la pobreza los cuales permiten presentar claramente los resultados de este indicador, los cuales fueron:

a) Método de la Línea de la Pobreza (L.P.)
b) Brecha de la Pobreza y Severidad de la Pobreza
c) Coeficiente de GINI
d) Método de NBI y,
e) Método Integrado de Línea de Pobreza y NBI, (INE, junio, 2017, pp. 10–15).

En ese sentido, al combinar todos los resultados producidos por cada uno de los métodos, se generan cuatro conceptos: i)- pobreza crónica (hogares que no cuenta con un ingreso suficiente para un nivel mínimo de consumo, ni satisfacen sus necesidades básicas); ii)- pobreza estructural (hogares que cuentan con un ingreso suficiente para adquirir bienes y servicios básicos, pero que no han logrado mejorar ciertas condiciones de su nivel de vida); iii)- pobreza reciente (hogares que han logrado satisfacer todas sus necesidades básicas, pero sus ingresos se encuentran por debajo de la línea de pobreza); y, iv)- los

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

integrados socialmente (hogares que cuentan con un ingreso suficiente para un nivel mínimo de consumo y que satisfacen sus necesidades básicas), (INE, junio, 2017, p. 14).

### 4.3 Coherencia de los programas operativos

De acuerdo con la Constitución de la República, en el Capítulo I artículo 1 establece que Honduras es un -Estado de Derecho- por lo cual, es el garante del goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social de sus habitantes. Asimismo, el Capítulo III artículos (111 y 117) sobre los derechos sociales indica que la familia, la infancia y los adultos mayores están bajo la protección del Estado, mientras que, el Capítulo V artículo 127 reza que toda persona tiene derecho al trabajo y a condiciones equitativas satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo, de su lado, el Capítulo VI artículo 142 manifiesta que toda persona tiene derecho a la seguridad social, la cual será administrada por el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), a la vez, creará instituciones de asistencia y prevención social que deberán estar unificadas al unitario estatal. Por otro lado, el Capítulo VII artículo 145 expresa que el Estado reconoce el derecho de protección de la salud y, por ende, se declara el acceso al agua y saneamiento como un derecho humano, entretanto, el Capítulo VIII artículo 151 manifiesta que la educación es función esencial del Estado y por consiguiente la erradicación del analfabetismo es tarea primordial del Estado y, finalmente, el Capítulo IX artículo 178 reconoce a la población hondureña el derecho a una vivienda digna, en ese sentido, el Estado está obligado a formular y ejecutar programas y proyectos de vivienda de interés social, (Constitución Política de Honduras, 1982, pp. 1–36).

DEGT-UNAH

*Derechos Reservados*

### 4.3.1 Componentes Sociales de la PPS

Cabe destacar que, "las políticas públicas tienden a intervenir ante los problemas sociales de modo fragmentado, con lógicas específicas y acotadas, sin la necesaria sinergia que tales problemas requieren dada su multidimensionalidad y multicausalidad. Es ante esta situación que cobra fuerza el debate sobre la protección social", (Repetto, 2010, p. 11).

Por lo dicho en el párrafo anterior, desde la PPS se han identificado tres componentes para tratar a la política social la cual se aborda desde una visión integral:

Tabla 15: Componentes de la PPS

| Componente | Sub-Componentes | Descripción |
|---|---|---|
| Prevención | Servicios de Prevención | Seguridad y soberanía alimentaria y nutricional, educación, salud, habitabilidad, seguridad social contributiva y otras. |
| Protección | Asistencia Social | i)- apoyo al desarrollo humano de las personas a través del ciclo de vida y de forma adaptada a su contexto; ii)- PTC y no condicionadas para los grupos sociales en riesgo social. |
| | Seguridad Social | Programas contributivos-pensiones, salud, desempleo, afiliación voluntaria-, vinculación de otras políticas públicas en prevención social vigentes, cobertura, eficiencia, calidad. |
| | Servicios de Protección | Garantía del incumplimiento de los estándares de calidad de vida, restitución de derechos, carencia de servicios, intervención pública-privada o mixta eficaz y eficiente-a la vida, integridad psicológica, mental, física y moral-desarrollo humano. |
| Oportunidad y Competencias | Vinculación a oportunidades de empleo y emprendimiento | i)- empleo (formación para el empleo, empleo juvenil, empleo para adultos mayores, entre otros); ii)- emprendimiento (acceso a crédito, capacitación, asistencia |

DEGT-UNAH

técnica, acceso a subsidios y otros).

Fuente: Elaboración propia con datos de (SEDIS, 2015, pp. 15–16).

DEGT-UNAH

***Derechos Reservados***

# 5 Conclusiones

DEGT-UNAH

*Derechos Reservados*

# 6 Recomendaciones

DEGT-UNAH

*Derechos Reservados*

## 7 Referencias

Alarcón Sánchez, G. A., Díaz Ossa, S. Y. y Martínez Rodríguez, L. A. (2018). Tendencias teóricas sobre justicia social: Balance documental. *Republicana*, *24*(45), 163–180. http://www.scielo.org.co/pdf/repbl/n24/1909-4450-repbl-24-163.pdf

Arenas Caruti, D. (2021). Evaluación de programas públicos. *Gestión Pública*, *(LC/TS.2021/31)*(87), 1–156. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46795/1/S2100039_es.pdf

Barba Solano, C. (2013). Inseguridad y protección social en los países desarrollados y en América Latina. *S. Revista Mexicana De Sociología*, *75*(1), 29–61.

Bautista, O. D. (2007). *Ética y Política: Valores para un Buen gobierno* (E.M núm. 27). México. UNAM. http://www.encuentros-multidisciplinares.org/Revistan%C2%BA27/Oscar%20Diego%20Bautista.pdf

Cadenas, H. (2012). La desigualdad de la sociedad. Diferenciación y desigualdad en la sociedad moderna. *Persona Y Sociedad*, *XXVI* (2), 51–77. https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=desigualdad+social+seg%C3%BAn+marx+y+weber

Calvento, M. (2006). Fundamentos teóricos del neoliberalismo: su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina. *Convergencia*, *13*, Artículo 41, 41–59.

Castel, R. (2004). *La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?* (V. Ackerman, Trad.) (1ª ed.). *Seguridad Social*. Manantial.

Castel, R. (2014). Los riesgos de exclusión social en un contexto de incertidumbre. *Revista Internacional De Sociología*, *72*(Extra_1), 15–24. https://doi.org/10.3989/ris.2013.03.18

DEGT-UNAH

Cecchini, S., Leiva, A., Maradiaga, A. y Trucco, D. (Eds.). (2009). *Colección-Documentos de Proyectos: Vol. 248. Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3656

Cecchini, S., Robles, C. y Filgueira, F. (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org//bitstream/11362/36831/1/S2014250_es.pdf

Cejudo, G. y Michel, C. L. (2016). *Coherencia y políticas públicas :Metas, instrumentos y poblaciones objetivo* (Gestión y Política Pública núm. 1). Toluca, México. Centro de investigación y Docencias Económicas (CIDE).

CEPAL. (1988). *Protocolo de San Salvador* (Tratados núm. 69). San Salvador, El Salvador. CEPAL. https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf

CEPAL. (2010). *Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022 de Honduras.* Tegucigalpa, Honduras. https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/HondurasPlandeNacion20102022.pdf

CEPAL. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (I Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe). Santo Domingo. CEPAL.

Cimadamore, A. D. y Lizárraga, F. (2008). *Introducción a la economía política de la pobreza*. Buenos Aires, Argentina. CLACSO. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20100616031536/economia.pdf

DEGT-UNAH

Ley Fundamental de Educación, Diario Oficial La Gaceta (2012). http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Ley%20Fundamental%20de%20Educacion%20(4,1mb).pdf

Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza, 29,769 La Gaceta (2002).

Reglamento operativo de los programas de Convivienda para una vida Mejor, PCM-024-2014 1 (28 de octubre del 2014). http://www.convivienda.gob.hn/images/reglamentos/Rop_2020_firmado1_opt.pdf

Delgado Godoy, L. Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control: Indicadores de gestión. En *Documentación sobre gerencia pública* (A2, pp. 1–15). http://pagina.jccm.es/ear/descarga/A2T3.pdf

Delgado Gutiérrez, A. (2002). *Las políticas sociales en la perspectiva de los derechos y la justicia*. Bogotá, Colombia. CEPAL.

FOSDEH. (2017). *La exclusión de la pobreza, desigualdad y desempleo en las perspectivas económicas de Honduras.* FOSDEH. http://www.fosdeh.com/wp-content/uploads/2017/09/la-exclusion-pobreza.pdf.

Franco, R. (2008). *Protección Social en Honduras: El papel de los Programas de Transferencias Condicionadas: PRAF I, II y III*. San Pablo, Brasil, Santiago de Chile. IFHC-CIEPLAN. https://socialprotection.org/discover/publications/protecci%C3%B3n-social-en-honduras-el-papel-de-los-programas-de-transferencias

García Maradiaga, A. E. (2015). Políticas públicas y pobreza desde el caso de Honduras. *CIS, 12*(19), 59–81. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6310251

DEGT-UNAH

Gutiérrez Ossa, J. A., Restrepo Avendaño, R. D. y Zapata Hoyos, J. S. (2017). Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. *CES Derecho*, *8*(2), 333–351. http://www.scielo.org.co/pdf/cesd/v8n2/v8n2a08.pdf

Hernández Oré, M. A., D. Sousa, L. y López, J. H. (2016). *Honduras: "Desatando el potencial económico para mayores oportunidades": Diagnóstico sistemático de país*. Washington, D. C. BM.

Holzmann, R. y Jorgensen, S. (2003). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Facultad Nacional de Salud Pública*, *21*(1), 1–39. https://www.redalyc.org/pdf/120/12021106.pdf

IHSS. (2018). *Informe de Resultados de Gestión 2014-2017*. Tegucigalpa, Honduras. IHSS. https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver_documento.php?uid=MzQwMDM4ODkzNDc2MzQ4NzEyNDYxOTg3MjM0Mg==

ICEFI. (2016). *Honduras: Análisis y recomendaciones al proyecto de presupuesto público 2017* (Nota de Coyuntura 08-2016). Tegucigalpa, Honduras. ICEFI.

INE. (2018). *Indicadores Cifras de País 2018.* INE. https://www.ine.gob.hn/V3/cifras-de-pais/

INJUPEMP (10 de diciembre del 2018). Entrevista de K. Y. Ordoñez [Oficio N°. OIP-043-2018]. Tegucigalpa, Honduras.

López de Mazier, A. (2002). *El flagelo de la pobreza en Honduras y su impacto en la infancia, adolescencia y familia*. Tegucigalpa, Honduras. IIES.

DEGT-UNAH

Martínez Franzoni, J. (2013a). *Sistema de protección social en América Latina y el Caribe : Honduras* (Colección Documentos de Proyectos). Santiago de Chile. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4069/1/S2013128_es.pdf.

Martínez Franzoni, J. (2013b). *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Honduras* (Colección Documentos de Proyectos). Santiago de Chile. CEPAL.

Millán Acevedo, N. (2014). Una propuesta metodológica para analizar la coherencia de políticas para el desarrollo. *Politica Y Sociedad*, *51*(3), 673–693. https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/download/43921/44508/

Navarrete Yañez, B. y Figueroa Rubio, P. (2013). *Los Problemas de implementación Top-Down a nivel local: Un estudio de caso sobre seguridad ciudadana*. Chile.

Nuñez, D. (2018). *Programa Bono Vida Mejor: una valoración sobre sus alcances, desde la perspectiva de los derechos de las mujeres*. Tegucigalpa, Honduras. CESPAD. https://cespad.org.hn/2018/06/26/bono-vida-mejor-un-programa-asistencialista-que-no-ha-sacado-de-la-pobreza-a-sus-beneficiarias-y-que-carece-de-una-politica-de-genero/

Ocampo, J. A. (2004). Desarrollo económico e inclusión social. En M. Buvinic y J. Mazza (Eds.), *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina* (pp. 37–45). Banco Interamericano de Desarrollo.

Olmos, C. y Silva, R. (2011). El desarrollo del estado de bienestar en los países capitalistas avanzados: Un enfoque socio-histórico. *Sociedad Y Equidad*(1), 1–8.

ONU. (2012). *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*. Ginebra, Suiza. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos humanos.

DEGT-UNAH

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf

Otto Thomasz, Esteban, Castelao Caruana, María Eugenia, Massot, Juan Miguel, Eriz y Mariano (2014). Riesgo social: medición de la vulnerabilidad en grupos focalizados. *Cuadernos Del CIMBAGE*(16), 27–51.

Pardo, M. (2003). *Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina* (Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos núm. 20). Santiago de Chile. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4731/S0305278_es.pdf?sequence=1

Perdomo, R. y Díaz Burdett, M. (2013-2014). *Análisis de la Pobreza en Honduras: Caracterización y análisis de determinantes.*

Pizarro Hofer, R. (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos: Vol. 6*. CEPAL. http://hdl.handle.net/11362/4762

Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras, Diario La Gaceta 1 (2009).

Constitución Política de Honduras, La Gaceta 1 (1982).

Prat, J. y Beverinotti, J. (Eds.). (2016). *Una mirada al gasto social en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: 2007-2013*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Rawls, J. (1971). *Teoría de la Justicia Social*. The Belknap Press of Harvard University Press.

Repetto, F. (2010). Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. *Del CLAD Reforma Y Democracia*(47).

DEGT-UNAH

Robles, C. (2011). *El sistema de protección social de Chile: una mirada desde la igualdad*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org//bitstream/11362/3907/1/S1100694.pdf

Santarsiero, L. H. (2010). *Políticas sociales y necesidades. Las intervenciones de programas sociales en la alimentación familiar de hogares pobres de la ciudad de La Plata. Argentina (2006-2008)* (Tesis de Posgrado). Ciudad De La Plata, Argentina. Universidad Nacional De La Plata.

Satriano, C. (2006). Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales. *Mad*, *15*, 60–73.

SCGG. (2015). *Plan Estratégico de Gobierno 2014-2018 : Plan de Todos para una Vida Mejor*. Tegucigalpa, Honduras. Presidencia de la República. https://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2016/01/Plan_Estrategico_Gobierno_Diciembre_2015.pdf

SCGG (12 de septiembre del 2018). Entrevista de K. Y. Ordoñez [SOL SIEHLO063/DPME-093-2018]. Tegucigalpa, Honduras.

SCGG. (Julio, 2021). *Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022: Avanzando con paso firme*. Tegucigalpa, Honduras. Presidencia de la República. https://www.scgg.gob.hn/sites/default/files/2021-07/PEG%202018-2022%20-Versio%CC%81n%20final%20Actualizado%20%202021.pdf

SEDIS. (2015). *Política de Protección Social*. Tegucigalpa, Honduras.

SEDIS. (Enero, 2017). *Perfil Estratégico Institucional 2014-2018*. Tegucigalpa, Honduras. Gobierno de Honduras. https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/PEI%20SEDIS%20ACTUALIZADO%202017_0.pdf

SEDIS (12 de septiembre del 2018). Entrevista de K. Y. Ordoñez [SIELHO]. Tegucigalpa, Honduras.

DEGT-UNAH

SEDIS (02 de septiembre del 2020). Entrevista de K. Y. Ordoñez [SIELHO]. Tegucigalpa, Honduras.

SEDIS (3 de marzo del 2020). Entrevista de K. Y. Ordoñez [SIELHO]. Tegucigalpa, Honduras.

SEDIS (01 de diciembre del 2020). Entrevista de K. Y. Ordoñez [SOL-SEDIS-101-2020]. Tegucigalpa, Honduras.

SEDIS (22 de marzo del 2022). Entrevista de K. Y. Ordoñez [SOL-SEDIS-151-2022]. Tegucigalpa, Honduras.

SEDIS (24 de febrero del 2022). Entrevista de K. Y. Ordoñez [SOL-SEDIS-151-2022]. Tegucigalpa, Honduras.

SEDP. (2010). *Programa Presidencial Salud, Educación, Nutrición, "Bono 10,000"*. Tegucigalpa, Honduras. https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action;jsessionid=CdEstOelzFu4qhPfpmzeyw2eC12Z_ufidaygfG_itkiZLSjUIFkr!445242879?id=24889

Sen, A. (1988). *On Ethics and Economics.* University of California, Berkeley. John M. Letiche. https://alvaroaltamirano.files.wordpress.com/2010/05/amartya-sen-on-ethics-and-economics.pdf

Sepúlveda, M. (2014). *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina* (Políticas Sociales núm. 189). Santiago de Chile. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35912/1/S2014131_es.pdf

Serrano, C. (2005). *La política social en la globalización: Programas de protección en América Latina*. *Serie Mujer y Desarrollo: Vol. 70*. Naciones Unidas CEPAL Unidad Mujer y Desarrollo.

DEGT-UNAH

SESAL. (junio, 2014). *Plan Nacional de Salud 2014-2018*. Tegucigalpa, Honduras. SESAL. http://www.salud.gob.hn/site/index.php/component/edocman/plan-nacional-de-salud-2014-2018/download?Itemid=

Sojo, A. (2003). Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe. *Revista De La CEPAL* (80).

Sojo, A. (2009). *Hacia la universalidad, con solidaridad y eficiencia: el financiamiento de la protección social en países pobres y desiguales*. *Serie Seminarios y Conferencias - CEPAL: Vol. 55*. CEPAL.

Sosa, E. (2019). *Honduras: Ruptura del pacto de alternabilidad, la crisis de gobernabilidad y sus consecuencias* (Anuario de Estudios Centroamericanos,). Costa Rica. Universidad de Costa Rica. https://www.scielo.sa.cr/pdf/aec/v45/2215-4175-aec-45-573.pdf

Suárez, G. y Sánchez, W. J. (2012). *Desastres, Riesgo y Desarrollo en Honduras: Delineando los Vínculos entre el Desarrollo Humano y la Construcción de Riesgos en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras. PNUD.

TSC. (diciembre, 2018). *Informe Especial de los Resultados de Gestión del Plan Estratégico de Gobierno 2014-2018* (núm. 088-2018-FEP-PR-PEG). Tegucigalpa, Honduras. TSC. https://www.tsc.gob.hn/web/Auditorias/Direccion_fiscalizacion/DFEP/88-2018-FEP-PR-PEG.pdf

Ubasart-González, G. y Minteguiaga, A. (2017). Esping-Andersen en América latina. *Política Y Gobierno*, *24*(1), 213–236.

DEGT-UNAH

UNICEF. (2022). *Día Mundial de la Justicia social.* UNICEF. https://www.unicef.es/educa/dias-mundiales/dia-mundial-de-la-justicia-social

Urquijo Angarita, M. J. (2014). *La teoría de las capacidades en Amartya Sen* (Edetania núm. 46). Cali, Colombia. Universidad del Valle.

Uthoff, A. (2006). Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina. *Revista De La CEPAL*(89), 1–36. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11123/1/089009037_es.pdf

Vargas Hernández, J. G. (2007). Liberalismo, Neoliberalismo, Postneoliberalismo. *Revista Mad*(17), 66–89.

Vite Pérez, M. Á. (2007). La nueva Desigualdad Social. *Problemas De Desarrollo*, *38*(148), 41–68. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362007000100003

DEGT-UNAH