

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE HONDURAS

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

MAESTRÍA EN ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS



**TESIS**

**IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EL  
DEPARTAMENTO DE INTIBUCÁ 2012-2018**

**ELABORADO POR:**

**FRANCIS NOELIA VELÁSQUEZ FINO**

**ASESOR:**

**DR. DARWIN JOSUÉ LOPÉZ**

**PREVIO A OPTAR AL TÍTULO DE MÁSTER EN ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, 10 MAYO DE 2022**

**AUTORIDADES UNIVERSITARIAS**

**DR. FRANCISCO JOSÉ HERRERA ALVARADO**

**RECTOR**

**DRA. JESSICA PATRICIA SÁNCHEZ MEDINA**

**SECRETARÍA GENERAL**

**DRA. LEONARDA ANDINO**

**DIRECTORA DE DOCENCIA**

**DR. ARMANDO EUCEDA**

**DIRECTOR DEL SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADOS**

**MÁSTER CARMEN JULIA FAJARDO CARDONA**

**DECANA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

**MÁSTER. MARÍA JOSÉ IRÍAS ESCHER**

**COORDINADORA GENERAL POSTGRADOS DE CIENCIAS SOCIALES**

**DRA. YOLANDA DIVINA ALVARENGA**

**COORDINADORA DE LA MAESTRÍA EN ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**





## **DEDICATORIA**

A mis padres, las personas que más admiro y respeto son y serán siempre el soporte e inspiración para cumplir cada una de mis metas.

A mi hija, mi motivación y la razón para salir cada día adelante.

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi asesor por hacer que finalmente terminará la tesis

A mí por tener la fuerza de voluntad para seguir las indicaciones de mi asesor y no llorar en el intento.

## ÍNDICE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>Justificación y delimitación del problema.</b>	<b>11</b>
<b>1 CAPÍTULO I: DESCRIPCIÓN Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>13</b>
<b>1.1 Planteamiento del problema de investigación</b>	<b>13</b>
<b>1.2 Formulación del problema</b>	<b>15</b>
<b>1.3 Objetivos</b>	<b>18</b>
<b>1.4 Preguntas de la investigación</b>	<b>18</b>
<b>1.5 Procedimiento y Tipo de Investigación</b>	<b>18</b>
<b>2 CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO</b>	<b>29</b>
<b>2.1 Bases teóricas</b>	<b>29</b>
<b>2.2 La Política Social</b>	<b>29</b>
<b>2.3 La vulnerabilidad social</b>	<b>30</b>
<b>2.4 Seguridad social</b>	<b>32</b>
<b>2.5 El sistema de protección social</b>	<b>33</b>
<b>2.6 Función de la protección social</b>	<b>35</b>
<b>2.7 Modelos de la Protección social</b>	<b>37</b>

2.8	La Protección social desde el enfoque de derechos	40
2.9	La implementación en la política social	40
3	<b>CAPÍTULO III: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN (PARTE 1)</b>	44
3.1	La política de protección social	44
3.2	Política de protección social en Honduras	45
3.3	Órganos implementadores de la Protección Social	48
3.4	Antecedentes Intibucá	63
4	<b>RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN (PARTE II)</b>	74
4.1	Implementación de la política de Protección Social en Intibucá	74
4.2	Dinámica organizacional	74
4.3	Procesos administrativos	82
4.4	Avances y desafíos	100
5	<b>CONCLUSIONES</b>	104
6	<b>RECOMENDACIONES</b>	109
7	<b>REFERENCIAS</b>	112
8	<b>ANEXOS</b>	118

## Índice de tablas

Tabla 1	Variables e Indicadores	20
Tabla 2	Operacionalización de la categoría: Organizaciones encargadas de diseñar	21
Tabla 3	Operacionalización de la categoría: Organizaciones encargadas de implementar	22
Tabla 4	Operacionalización de la categoría: Cobertura de las organizaciones	23
Tabla 5	Operacionalización de la categoría: coordinación entre las oficinas	24
Tabla 6	Operacionalización de la categoría: Capacidad de adaptación de los programas implementados	25
Tabla 7	Operacionalización de la categoría: Eficiencia del programa	26
Tabla 8	Modelos de Desarrollo y Sistemas de Protección Social en América Latina siglo XX	37
Tabla 9	Fases del plan estratégico para la implementación de la Política de Protección Social en Honduras	47
Tabla 10	Dimensiones e indicadores de necesidades	65
Tabla 11	Intensidad de la Pobreza Multidimensional según zona 2015-2018	67
Tabla 12	Programas y proyectos del Programa de Vida Mejor	72
Tabla 13	Esquema de Transferencias Monetarias Bono Vida Mejor Rural	84
Tabla 14	Esquema de Transferencias Monetarias Bono Vida Mejor Urbano	85
Tabla 15	Presupuesto Programa Vida Mejor y sus Componentes 2014-2017	87
Tabla 16	Desarrollo de los Componentes del Programa Vida Mejor 2014-2017	89
Tabla 17	Estructura de la Dirección de Acompañamiento y Fortalecimiento Social (Guías de Familias)	92
Tabla 18	Proceso de Conformación de las Unidades de Supervisión y de Acompañamiento y Fortalecimiento Social.	93
Tabla 19	Pobreza IMP por Departamento, según intensidad y porcentaje 2018-2019	118
Tabla 20	Pobreza IPM por Intensidad y Porcentaje según Dominio	119

Tabla 21 Requisitos de Inscripción de Ejecutores de Proyectos Programa de Vivienda Saludable	119
--	-----

### **Índice de Ilustraciones**

Ilustración 1 Objetivos y Metas de Desarrollo Sostenible que remiten directa o indirectamente a la protección social	34
Ilustración 2 Derivaciones de la protección social	35
Ilustración 3 La Protección social en cuatro momentos de la política social	39
Ilustración 4 Enfoques de la Implementación	43
Ilustración 5 Objetivos de la Visión de País 2010-2038	58

### **Índice de Organigramas**

Organigrama 1 Componentes de la Protección Social	36
Organigrama 2 Representantes del Consejo Nacional de Coordinación y Articulación de las Políticas Sociales (CONCPAS)	49
Organigrama 3 Áreas de acción y Ejes transversales de la Secretaría de Desarrollo Social	51
Organigrama 4 Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social	53
Organigrama 5 Organización Político Administrativo del departamento de Intibucá	64

### **Índice de Diagramas**

Diagrama 1 Objetivos de la implementación en las políticas	41
Diagrama 2 Estructura del sistema de Protección Social en Honduras	54
Diagrama 3 Lineamientos Estratégicos del Plan de Nación 2010-2022	59
Diagrama 4 Sectores del sistema ROI	70
Diagrama 5 Proceso de seguimiento a la ejecución financiera de los proyectos financiados por Cooperación Externa	98
Diagrama 6 Diagrama de Flujo del Proceso de Intervención Social	121

**Tabla de abreviaturas:**

<b>PS</b>	Política Social
<b>PP</b>	Política Pública
<b>PPS</b>	Política de Protección Social.
<b>PS</b>	Protección Social.
<b>CLPI</b>	Consulta Libre, Previa e Informada
<b>CONOT</b>	Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial
<b>SEDIS</b>	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>IU-DPAS</b>	Observatorio de la Violencia del Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad.
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>CEDOH</b>	Centro de Documentación de Honduras
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>SOFA</b>	The State of Food and Agriculture
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>OPS</b>	Organización Panamericana de la Salud
<b>AMHON</b>	Asociación de Municipios de Honduras
<b>SEFIN</b>	Secretaría de Finanzas
<b>STSS</b>	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social
<b>SDHJGD</b>	Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización
<b>ONG</b>	Organización no Gubernamental
<b>DIGAEP</b>	Dirección General de Análisis y Evaluación de Políticas

<b>COPINH</b>	Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras
<b>ONILH</b>	Organización Nacional Indígena Lenca de Honduras
<b>CONPAH</b>	Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras
<b>CEDECO</b>	Centro para el Desarrollo Comunal
<b>CADHEA</b>	Consejo Asesor Hondureño para el Desarrollo de las Etnias Autóctonas
<b>REDMIAH</b>	Red de Mujeres Indígenas y Afro Hondureñas
<b>COPRODED PY</b>	Comité Pro-Defensa de los derechos Indígenas del Pueblo de Yamaranguila
<b>UNFPA</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>BCIE</b>	Banco Centroamericano de Integración Económica
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>AECID</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>VP/PN</b>	Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022
<b>CONCPAS</b>	Consejo Nacional de Coordinación y Articulación de las Políticas Sociales
<b>CENISS</b>	Centro Nacional de Información del Sector Social
<b>SUEPPS</b>	Sistema Único de Evaluación de Políticas Públicas Sociales
<b>IHSS</b>	Instituto Hondureño de Seguridad Social
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadísticas
<b>IPMHN</b>	Índice de Pobreza Multidimensional de Honduras
<b>EPHPM</b>	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
<b>RUP</b>	Registro Único de Participantes
<b>ROI</b>	Registro de la Oferta Institucional
<b>INJUPEMP</b>	Instituto de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y funcionarios del Poder Ejecutivo
<b>INPREMA</b>	Instituto Nacional de Previsión del Magisterio

<b>INPREUNAH</b>	Instituto de Previsión Social de los Empleados de la UNAH
<b>IPM</b>	Instituto de Previsión Militar
<b>BCH</b>	Banco Central de Honduras
<b>POA</b>	Plan Operativo Anual
<b>SEFIN</b>	Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas
<b>PVM</b>	Programa Vida Mejor
<b>BVM</b>	Bono Vida Mejor
<b>DAFS</b>	Dirección de Acompañamiento y Fortalecimiento Social
<b>FSU</b>	Ficha Socioeconómica Única
<b>SSIS</b>	Subsecretaría de Integración Social
<b>DCE</b>	Dirección de Cooperación Externa
<b>SRECI</b>	Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional
<b>SISEP</b>	Sistema de Seguimiento de Proyectos

## **Resumen**

La situación de la pobreza en el país ha sido un gran determinante para el desarrollo, e implementación de programas y políticas sociales, esta se ha visto reflejada con mayor intensidad en unos departamentos sobre otros. El departamento de Intibucá se encuentra entre los departamentos que tienen los niveles más altos de pobreza y se caracteriza por tener una población que en su mayoría es de tradición indígena lenca.

El sistema de protección social se encuentra diseñado para dar respuestas a necesidades identificadas que desde la sociedad se han establecido como prioridad y que puedan ser resueltas desde el Estado por medio de las instituciones correspondientes.

La política de protección social en Honduras tiene sus antecedentes desde las últimas décadas del siglo XX, no obstante, no significa que la situación de crisis sociales, económicas y políticas no hayan sido de importancia antes de este tiempo, estas situaciones siempre han estado presente en todos los procesos políticos y de organización institucional del país.

### **Abstract**

The poverty situation in the country has been a major determinant for the development and implementation of social programs and policies, which has been reflected with greater intensity in some departments over others. The department of Intibucá is among the departments with the highest levels of poverty and is characterized by a population that is mostly of Lenca indigenous tradition.

The social protection system is designed to respond to identified needs that society has established as a priority and that can be resolved by the State through the corresponding institutions.

The social protection policy in Honduras has its antecedents in the last decades of the twentieth century, however, it does not mean that the situation of social, economic and political crises has not been important before this time, these

situations have always been present in all political processes and institutional organization of the country.

## **Introducción**

La política de protección social es un sistema que se encuentra diseñado para dar respuesta a los problemas que han sido identificados desde la sociedad como de primera necesidad, con una serie de mecanismos de diseño e implementación para dar resultados efectivos. Todo esto dependerá en gran medida del nivel de responsabilidad que desde el Estado y sus estructuras internas (como la organización de los organismos implementadores) respondan ante dichas necesidades y que puedan cumplir con los objetivos, metas y lineamientos estratégicos, que desde la política se establecen.

La efectividad de la implementación de la protección social también se determinará por el manejo del conocimiento del contexto político, económico, social y cultural de la región a la que se implementará, ya que determinará la relación de la participación social de las comunidades con las instituciones del Estado y así establecer las condiciones para la ejecución de la política o programas sociales, desde la comunidad o sociedad.

A lo largo de la historia de Honduras, las crisis sociales y políticas han sido un determinante para el desarrollo del país, esto ha llevado a que los gobiernos se construyan con estructuras débiles, y se encuentren en un ciclo repetitivo de ingobernabilidad sin planificaciones de Estado y tomado parte del poder para beneficios personales, generando cada vez más crisis tan profundas demostrando la debilidad democrática, en donde la implementación de las políticas y programas orientadas al desarrollo social, no han tenido el resultado esperado, cuando los niveles de pobreza, seguridad, salud y educación cada vez más van en aumento.

A pesar de las problemáticas sociales, el proceso de la implementación de políticas en materia de lo social ha sido un proceso lento, condicionado, por los altos niveles de pobreza, corrupción, y la ineficacia de la intervención del Estado para resolver las problemáticas sociales más inmediatas. Para el año 2012 se publica la Política de Protección Social, mediante Decreto Ejecutivo PCM 008-2012, publicado en el Diario Oficial “La Gaceta”. La política plantea tres componentes básicos para

su implementación: a) Prevención; b) Protección; c) Oportunidades y Competencias.

Con estos componentes, se pretende poder reducir los altos niveles de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad y riesgo social, en los que el país se encuentra. Se plantea ser una política orientada a las poblaciones más vulnerables del país, mujeres, niños, adolescentes, adultos mayores y pueblos indígenas y afrohondureños.

En este sentido se ha planteado la presente investigación como “Implementación de la Política de Protección Social en el departamento de Intibucá. Durante el periodo 2012-2018”.

La situación de la pobreza en el país ha sido un gran determinante para el desarrollo, e implementación de programas y políticas sociales, esta se ha visto reflejada con mayor intensidad en unos departamentos sobre otros. El departamento de Intibucá se encuentra entre los departamentos que tienen los niveles más altos de pobreza y se caracteriza por tener una población que en su mayoría es de tradición indígena lenca.

A pesar de los programas, proyectos y políticas diseñadas e implementadas para combatir la pobreza, la asistencia y protección social, el departamento de Intibucá siempre muestra altos niveles de pobreza, debido a las deficiencias en la intervención de los organismos e instituciones representantes del Ejecutivo, los problemas suelen ser más críticos, cuando no hay coordinación y comunicación entre los representantes del Gobierno como las Gobernaciones Departamentales entre los Gobiernos Locales, generando dificultades para la ejecución e implementación de los programas sociales, que se establecen en los objetivos y enfoques de la política de protección social.

El estudio se basa en el análisis de la implementación de la política de protección social en Intibucá, identificando los mecanismos que se han diseñado y ejecutado desde el Gobierno, para establecer el funcionamiento de los organismos de implementadores, así como sus dinámicas y procesos administrativos. Al igual las unidades ejecutoras de los programas y proyectos sociales que se han diseñado

basándose en los lineamientos y objetivos de la política de protección social en Intibucá.

Para una mejor comprensión de la implementación de la protección social en el departamento de Intibucá, se plantea en el primer capítulo de la presente investigación, se plantea la descripción y planteamiento del problema, la justificación, así como la metodología a utilizada en el desarrollo de la investigación.

En el segundo capítulo se establecen las bases teóricas que nos permiten obtener mayor y mejor comprensión sobre la protección social, así mismo como los argumentos teóricos que se han desarrollado en torno a la política social, vulnerabilidad social, seguridad social, que han llevado al desarrollo de nuevos términos teóricos, como el sistema de protección social, la protección social desde el enfoque de género y su implementación.

En el tercer capítulo, se desarrolla el análisis de los resultados, en donde se plantean los resultados obtenidos y planteados desde los objetivos establecidos en la investigación, los cuales se presentan divididos en dos partes: la primera parte, se establecen los resultados desde la protección social en el país, respondiendo a los objetivos específicos, desde la organización de los organismos implementadores de la protección social, los procesos administrativos de estos desde la implementación de la protección social en el país. En el segundo apartado se responden los objetivos específicos desde y para el departamento de Intibucá, estableciendo sus avances y desafíos, así como los procesos administrativos de la protección en la región.

## **Antecedentes de la investigación**

La protección social funciona como un sistema de respuestas ante problemas sociales como el desempleo, el poco o nulo acceso a un sistema de salud y educación público, la mala asistencia de seguridad social, ante las poblaciones del adulto mayor, la niñez y juventud. Este es un sistema que trata los problemas de riesgos y vulnerabilidad social, al igual el desarrollo e implementación de políticas sociales.

La OIT, 2017, por medio del informe Mundial sobre la Protección Social (2017-2019) da a conocer el funcionamiento del sistema de la protección social a nivel mundial, tomando como principales unidades de análisis; la protección social de la Infancia y los instrumentos que se han desarrollado para la atención de las necesidades de los niños, al igual los tipos de regímenes de la protección social de la familia y la infancia. También desarrolla los temas de género desde la protección social de las mujeres y los hombres en edad de trabajar y con sistemas de pensiones como medios para combatir la pobreza, de la misma manera el informe da a conocer los procesos de protección social por regiones, como África, mostrando así cuales son los retos y prioridades regionales en materia de protección social de la zona, al igual con las regiones de América, Asia y el pacífico y Europa con Asia Central. Se desarrolla un análisis final sobre los avances de los sistemas de protección social desde las perspectivas mundiales, así mismo los indicadores de los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Para la comprensión sobre el bienestar social y la protección social en Europa, y como estos sistemas sociales han superado diversas problemáticas sociales en la región, (Herrera Gómez, 2001), plantea la redefinición sobre la seguridad social en el contexto europeo, buscando un sistema de protección social mucho más amplio, identificando los cambios del Estado social. Como el Estado de bienestar es producto de la modernidad, así mismo expone las prácticas del *welfare mix*, como una nueva modalidad de realizar políticas sociales. Continuando con el contexto europeo, Millán García (2005), propone que los países europeos deben de realizar nuevas revisiones a sus políticas sociales, para que se puedan adaptar

ante nuevas problemáticas o necesidades en el futuro, como ser los nuevos mercados, las nuevas estructuras familiares y cambios demográficos. Su principal unidad de análisis se centra en los sistemas de protección social y el desarrollo del Estado de Bienestar en los países que conforman la Unión Europea y el surgimiento de nuevos modelos de protección social y coordinaciones para desarrollar nuevas políticas sociales.

Esping-Andersen (1989), plantea el desarrollo del Estado de Bienestar desde la perspectiva de la economía política, identificando sus principales características, metodología, y enfoques el estructuralista y el institucional; los cuales logran explicar el Estado de bienestar, así mismo el desarrollo de la clase social como agente político dentro de este Estado. Al igual realiza un análisis sobre la movilidad social, en donde destaca tres posturas, la movilidad del poder, del parlamento a instituciones, la movilidad social desde la influencia de los partidos laborales, y la tercera postura es la visión lineal del modelo del poder.

La protección social en América Latina ha sido difundida desde la serie de políticas sociales, por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Cecchini, Robles y Filgueira (2014), quienes han estudiado los diferentes modelos de protección social implementados en la región, así como sus diseños y resultados, en este sentido su unidad de análisis se centra en los diferentes sistemas de protección social en América latina y el Caribe desde una perspectiva comparativa, agrupando los países por regiones, de esta manera se realiza un estudio más específico, y se logra identificar qué países son los que se encuentran en riesgo y vulnerabilidad social a falta de un sistema funcional de bienestar. Muestra los diferentes modelos; el productivo, el proteccionista, el privado y público y qué países se sitúan en cada uno.

Desde el enfoque de derechos Cecchini y Martínez C (2011) por medio del estudio *de La Protección Social Inclusiva en América Latina*, plantean que existen muchos desafíos para que la región alcance una situación de protección favorable, identificando de esta manera cual es el papel de la protección social en las sociedades altamente desiguales y qué se ha hecho desde la óptica de derechos

para combatir la pobreza y proteger a las poblaciones más vulnerables como los niños y adultos mayores. Dentro de la unidad de análisis se establecen normativas para que se puedan adaptar como nuevas sociedades más justas y solidarias, en donde su la visión de desarrollo en sociedad basada en el enfoque de derechos se centra en implementar sistemas integrales de protección social en la región y con cobertura universal.

Desde otra óptica de enfoque de derechos, Repetto (2010) realiza una crítica hacia la protección social en América Latina desde la integración de los derechos, en este sentido centra el análisis desde la revisión que se debe de realizar a la política social y cuáles han sido las reformas que se han realizado en su estructura, a igual señala la desprotección laboral de los trabajadores, la pérdida de la calidad de los servicios sociales como la salud y educación, estimulando en gran medida el sector privado. Plantea que es importante repensar la protección social conceptualmente y su relación entre individuo, familia, Estado y demás condiciones sociopolíticas. El análisis se divide cuatro secciones; en el desarrollo de la “cuestión social” en América Latina, en los conceptos, enfoques de la protección social, en los retos que las relaciones intergubernamentales y la intersectorialidad, sobre la coordinación y revisión de experiencias en América Latina, y para finalizar plantea la conformación de sistemas de protección social integrales, en diseño y en implementación.

Desde la visión de la globalización de la política social y los paradigmas de la protección social, Serrano (2005) desarrolla la relación entre política, protección, bienestar social, Estado y sociedad en América Latina, conceptualiza sobre el género y la pobreza, al igual realiza un análisis sobre los programas de alivio social, creados en la región, que han sido impulsados por el Banco Mundial.

En el caso de Honduras el sistema de protección social ha sido parte de una constatare lucha por el reconocimiento de los derechos de seguridad, salud, educación, empleo, vivienda. Desde mucho antes de mediados de siglo XX, la brecha de la desigualdad social en el territorio hondureño cada vez es más grande, los sectores vulnerables se encuentran en condiciones críticas, y el índice de

pobreza va en aumento, para finales del año 2012 se registra un aumento en el índice de la pobreza del 66.5% y para el año 2017 según el índice del FOSDEH (2013, pág. 9) se registra con 68.8% de la población se encuentra en condiciones de pobreza, como resultado de la ineficiencia de las políticas sociales que han sido implementadas pesar de los diferentes programas que han sido orientados para reducir la pobreza, estos no han podido dar los resultados esperados.

García Maradiaga (2015b) plantea que se han realizado diversos esfuerzos para reducir la pobreza, al igual las condiciones de vulnerabilidad y riesgo social, sin embargo, no se han obtenido los resultados esperados, destaca también que la inestabilidad política, corrupción y una institucionalidad débil, ha caracterizado al país por sus altos niveles de pobreza.

En este sentido, Maradiaga señala que se debe realizar cambios en el país, definir y establecer un plan real y a largo plazo de desarrollo que conlleve a generar una mayor inversión que permita estar preparados para cualquier tipo de evento; al mismo tiempo se deben tomar medidas contundentes y preventivas en los actos de corrupción que prevalecen en el aparato político. (García Maradiaga, 2015a, p. 63)

Para Martínez García en su estudio sobre la Pobreza, Seguridad Social y Desarrollo Humano en Honduras, destaca la situación social del país desde el análisis de la pobreza, el surgimiento de la seguridad social, y los riesgos que cubren los sistemas públicos de seguridad y previsión social en el país. Analiza el sistema de protección social en el país estableciendo los alcances de su cobertura y los problemas a que se enfrenta la Seguridad Social en Honduras, en lo que se refiere a los riesgos, beneficios y servicios que instituciones como el IHSS, INJUPEMP, INPREMA, INPREUNAH, e IPM ofrecen a los hondureños, para el disfrute de una mejor calidad de vida. (Martínez García, 2003)

Los problemas sociales siguen en aumento, la distribución tanto de los recursos económicos y ahora naturales se está convirtiendo en un gran inconveniente, como lo señala el informe de la protección social en Honduras de la OIT y Unión Europea, que a raíz de todas estas crisis “ Como resultado, se han profundizado los contrastes socioeconómicos y existen grandes segmentos geográficos con

población netamente excluida de los beneficios de la repartición del bienestar existente implícitamente en las políticas públicas de asignación de recursos”. (OIT/UE/Honduras, 2012)

Las investigaciones en Honduras muestran que el estudio de la protección social han sido pocas y sin continuidad, al igual el trabajo de revisión constante para adaptar dichos estudios a las necesidades que presenta la población que se encuentra en riesgo y vulnerabilidad han sido deficientes. El interés para desarrollar investigaciones de protección social en el país ha sido en gran medida por parte de organismos no gubernamentales e internacionales como CEPAL, OIT, UE, OEA, PNUD, FAO, Banco Mundial, entre otras, que han llevado a cabo investigaciones sobre la pobreza, salud, vivienda, seguridad alimentaria, desarrollo humano, social, etc., en el país. Pero a nivel gubernamental el alcance que se ha logrado obtener en los últimos años en la implementación del sistema de protección social en el país, se ha basado en programas y proyectos de asistencia social como; la Ley de visión de país (2010-2038) y plan de Nación (2010-2022), la Política de protección social (2012), la Ley marco de políticas públicas en materia social (2013), Plan Estratégico de Gobierno (2014-2018) plan de todos para una vida mejor (2014), Estrategia del Programa Vida Mejor, entre otros, que aún se encuentran en ejecución.

## **Justificación y delimitación del problema.**

El análisis de la implementación de la (PPS) Política de Protección Social en el departamento de Intibucá, proporcionará información relevante que facilite la evaluación del proceso y pertinencia de las políticas públicas que se ejecutan en el país, desde su concepción, diseño, socialización, alcance, aprobación e implementación, principalmente las que se refiere a la protección y desarrollo social y la cobertura para el pueblo lenca de Intibucá. Por otra parte, para la institucionalidad rectora de las políticas de protección social, reflexionar críticamente, sobre la actitud, el compromiso y la obligatoriedad del Estado en la implementación de las políticas sociales. El funcionamiento de los mecanismos institucionales públicos, instituciones relacionadas, incluyendo los Gobiernos Municipales y su nivel de participación en los procesos de la ejecutoria de las políticas sociales.

Intibucá es uno de los departamentos con mayores índices de pobreza y desigualdad social (55.91% de personas que viven en hogares pobres y con un 58.72% promedio de carencias entre los pobres<sup>1</sup>), con 17 municipios en su mayoría de tradición indígena Lenca. (PNUD, 2012, p. 319). Al ser un departamento donde la mayor parte de su población es Lenca el estudio de los pueblos indígenas se convierte en un elemento muy importante dentro de la investigación, ya que son un sector altamente excluido en el país, siendo relegados política, social y económicamente durante años. Por lo anterior, no han sido prioridad en la agenda del desarrollo social nacional de los planes, programas y proyectos de desarrollo de diferentes gobiernos, con lo que sus problemas se han profundizado con el paso del tiempo. Esta exclusión se manifiesta, además, en el poco conocimiento que la población no indígena del país tiene sobre los pueblos indígenas, limitada a los contenidos que se incluyen en el sistema de educación pública.

---

<sup>1</sup>Estos son los rangos del Índice de Pobreza Multidimensional para el año 2009, estos rangos se calculan de la siguiente manera:

IPM = Incidencia x Intensidad= 0.328%

Incidencia = 55.91%

Intensidad = 58.72%

Datos del Departamento de Intibucá.

En las implicaciones prácticas de la investigación se pretende dar una orientación para poder realizar evaluaciones y de políticas públicas a futuro, asimismo, servirá de fundamento teórico para la construcción de nuevas políticas públicas en el país, en contextos de sostenibilidad política, económica y social. Asimismo, los insumos y hallazgos además de apoyar en la caracterización de la ejecución y resultados; los principales avances y desafíos de las políticas de protección social, será de utilidad en, contribuir a los Gobiernos Municipales, en fortalecer las capacidades de identificar aspectos importantes para la reorientación pertinente y coherente de las mismas, considerando los contextos socioeconómicos, culturales y ambientales diferenciados, a nivel de cada territorio municipal del departamento de Intibucá.

Los resultados de la presente investigación aportarán al entendimiento de la concepción teórica de la política de protección social y de su ámbito de implementación práctica en el departamento de Intibucá con lo que se contribuye a delinear estudios más profundos sobre los programas y proyectos orientados a este sector poblacional. De esta forma, se podrá ampliar el análisis con base en los resultados de esta investigación a otras políticas públicas existentes en el país. En ese sentido, la presente investigación es en función de ser un referente para estudios de análisis de políticas públicas en el contexto de desarrollo social, asimismo, pueda servir como fundamento teórico para la construcción de nuevas políticas públicas en el país, en contextos de sostenibilidad política, económica y social.

## ■ **CAPÍTULO I: DESCRIPCIÓN Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN**

### ■ **Planteamiento del problema de investigación**

#### ■ **Descripción del problema**

Según el Banco Mundial (2020) para el año 2018 en Honduras, más del 60% de la población vivía en pobreza y en las zonas rurales más del 20% viven con menos de US\$ 1.90 al día. Se registró el crecimiento económico más alto de Centroamérica, superadas solo por Panamá. El crecimiento del PIB del país alcanzó el 4.8 por ciento en 2017 y el 3.7 por ciento en 2018 para el 2019 el 2,7 por ciento.

A pesar de este crecimiento económico en la región, las condiciones de desigualdad y pobreza van en aumento. El Plan Estratégico de Gobierno 2014-2018, exponen que Honduras se encuentra con más de dos tercios viviendo en condiciones de pobreza (en el 2013 de 1,888 miles de hogares, 1,218 miles vivían en situación de pobreza (64.5%)) y cinco de cada diez en pobreza extrema, (804 miles estaban en situación de pobreza extrema (42.6%)) Ramírez M. Manuel (2015). Por si esto no fuera suficiente, este problema viene acompañado de otros que se retroalimentan, como la vulnerabilidad climática y la violencia que afecta especialmente a los más pobres.

Para ejemplificar, los riesgos climáticos, desde hace 20 años el paso del huracán Mitch destruyó 70.000 viviendas, mató a 6.600 personas y se reportaron 1.393.669 damnificados, 8.052 personas desaparecidas más, especialmente en las personas que vivían en zonas inestables o de riesgo de inundación. FAO (1998). Esto dejó en evidencia la poca o nula implementación de políticas públicas que dieran respuestas a situaciones de emergencia y riesgo, lo que impide superar problemas económicos y sociales. Mismo escenario se vivió con el paso del huracán Fifi en 1974 y Eta y Iota en el 2020. Al igual la situación de riesgo luego de estos eventos, García Maradiaga (2015a) en su estudio de *Políticas Públicas y pobreza desde el caso de Honduras*, señala que otro de los desafíos que se han encontrado es poder llegar a las regiones más excluidas del país, como las zonas rurales, ya que “la pobreza rural y la desnutrición crónica de Honduras en gran parte se concentran en

las áreas del occidentes, centro y sur, desde las fronteras de Nicaragua y Guatemala, se le denomina el Corredor Seco, donde 6 de cada 10 niños menores de cinco años sufren de desnutrición crónica. Y el 90% de la población que habita en esta zona sobrevive con dos dólares diarios.” García Maradiaga (2015b, p. 62)

En el caso de la inseguridad y la violencia, los índices han ido en aumento en los últimos años, “la tasa promedio de asesinatos por cada 100 mil habitantes fue de 57.6, quintuplicando el límite de la OMS, [...] las tasas que superan los 8.8 homicidios por cada 100 mil habitantes”. (WOLA, 2020, p. 8), esto acompañado de la corrupción, impunidad, narcotráfico, crimen organizado entre otros, que demuestra la nula capacidad del Estado para dar respuesta de manera inmediata a la problemática y crear las políticas e instituciones eficientes. Generando un problema que cada vez es más grande, como el desplazamiento interno y emigración de la población, en donde tienen que abandonar sus hogares por la ausencia de seguridad. En el informe de Criminalidad e inseguridad en Honduras WOLA (2020), exponen que, durante los años 2014 y 2017, el nivel de violencia e inseguridad se elevó a un gran nivel, en este periodo hubo un reporte de 20.100 homicidios, para el 2018, se registraban más de 38 homicidios por cada 100.000 habitantes, Banco Mundial (2020), lo cual produjo que el país fuese visto a nivel internacional, como uno de los países más inseguros del mundo.

Con una gran brecha de desigualdad social, altos niveles de corrupción e impunidad y con sectores de la población en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, esto al final conlleva a una inestabilidad política y social, que, en gran parte surge por el mal funcionamiento y manejo de las instituciones estatales y a la vez demuestra la poca confianza y el descontento de la población en las acciones del Estado para enfrentar y dar las respuestas necesarias a la problemática. Para Argentina López (2012) parte de la inestabilidad política-social, sobreviene por estrategias partidistas apoyadas por sectores opositores o también por políticas gubernamentales que contrarían el espíritu constitucional o que van en contra de intereses colectivos, haciendo de esta manera que las políticas orientadas a hacia

el sector social sean completamente ineficaces, o sin ninguna ejecución e implementación.

En cuanto a la situación de empleo y desempleo, este ha sido una determinante en la problemática que golpea la situación social en el país y que ha obligado a la población a desplazarse a lo interno y fuera del país es la falta de oportunidades laborales y la inestabilidad económica, Ramírez, en este sentido, plantea que "... del total de las personas ocupadas, el 51% se ocupan en actividades no asalariadas y un porcentaje similar (52%) se ubican en la categoría de subempleo, visible (11.3%) e invisible (41.1%). El subempleo invisible implica ingresos inferiores al salario mínimo. (Ramírez M. Manuel, 2015, p. 13) A pesar de los programas creados como "Con Chamba vivís mejor", (programa que implementa el empleo por hora), el "Plan de todos" (este plan plantea, mejorar las condiciones de inversión y competitividad en el mercado), la situación no mejora, para solucionar en parte el problema del desempleo.

Todos estos elementos de pobreza, corrupción, desempleo, el papel del Estado para ser eficaz y competente, se encuentran estrechamente ligados a la relación entre los actores sociales, la identificación de los problemas públicos y las políticas públicas, por lo tanto es fundamental buscar respuestas y acciones que necesiten una intervención desde el Estado, H. A. Pérez Enciso (2017), plantea que "La interrelación entre los participantes de la política, sus recursos, intereses y el espacio donde se ponen en juego, constituyen elementos que pueden explicar el curso de las decisiones y los resultados de una política pública." (H. A. Pérez Enciso, 2017, p. 252)". En este punto se puede visualizar si la política a implementar puede o no tener los resultados esperados, ya que, al no tener políticas públicas efectivas, no se pueden obtener resultados ni desarrollo en cuanto a enfoques, metas y objetivos, comprometiendo de esta manera, el desarrollo económico, social y humano del país.

## **Formulación del problema**

El Estado, como garante de la protección de sus ciudadanos, materializa su mandato a través de la formulación e implementación de políticas públicas

establecidas mediante una serie de programas y proyectos ejecutados por las distintas instancias gubernamentales, según su ámbito de competencias. Dichas políticas van orientadas a la protección social de los sectores más vulnerables y en condiciones de pobreza y pobreza extrema. El análisis de la implementación de la protección social se realizó en el departamento de Intibucá, ya que es uno de los departamentos que se encuentran en la línea de pobreza y pobreza extrema altamente significativa del país.

Un criterio de análisis es que Intibucá, tiene una población de tradición lenca, en donde hay un proceso altamente crítico sobre los valores de identidad cultural y tradición indígena, en este sentido, el papel del Estado se ve reflejado por medio de la responsabilidad para sostener y conservar dichos valores históricos, culturales y tradicionales, sumado a esto, también se encuentra la degradación socio ambiental, en donde han persistido los conflictos sobre la conservación y defensa de los recursos ambientales, entre otros elementos importantes a considerar son los problemas de infraestructura en que la mayoría de las comunidades del departamento se encuentran, en donde no hay acceso a vías de comunicación (carreteras en buenas condiciones y caminos), sistemas de agua y saneamiento, servicios médicos y servicios básicos en general.

Para dar respuesta inmediatas a éstas problemáticas sociales y culturales, se creó la política de protección social, en donde se buscará ejecutar programas de asistencia social para los sectores de la población que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y riesgo social, en este sentido se tomará el análisis de la implementación de la protección social en el departamento de Intibucá durante los años de 2012, año en que se publica la política de protección social en Honduras, mediante Decreto Ejecutivo PCM 008-2012, publicado en el Diario Oficial “La Gaceta” el miércoles 2012 (Política de Protección Social, 2012/2015), al año del 2018, tomado como un referente para la ejecución e implementación de la política en el primer gobierno del presidente Juan Orlando Hernández 2014-2018.

En este sentido y tomando de base el estudio de la protección social, lo que se hará es un análisis del funcionamiento de estos planes, programas de protección y

asistencia social en el departamento de Intibucá, tratando de identificar, cuáles han sido los avances, estrategias y mecanismos que se han hecho en la región para implementar este sistema de protección social, así mismo como sus limitantes e impedimentos para un desarrollo en su totalidad, la finalidad es que la investigación de la protección social sea una herramienta que pueda facilitar el impacto de su diseño, implementación y ejecución y pueda ser sometida a revisión y evaluación, para los gobiernos locales y municipales.

## ■ **Objetivos**

### ■ **Objetivo General**

Analizar la implementación de la política de protección social en Intibucá durante el periodo de 2012-2018.

### ■ **Objetivos Específicos:**

■ *Mapear la dinámica organizacional de los órganos implementadores de la política de protección social.*

■ Identificar los procesos administrativos de la política de protección social.

■ Establecer los avances y desafíos de la implementación de la política de protección social en Intibucá.

### ■ **Preguntas de la investigación**

#### ■ **Pregunta General**

■ ¿Cuál es el grado de efectividad y eficiencia en la implementación de la política de protección social en el Departamento de Intibucá durante el periodo de 2012-2018?

#### ■ **Preguntas operativas**

■ ¿Cómo es la dinámica organizacional de los órganos implementadores de la política de protección social?

■ ¿Cuáles son los procesos administrativos de la política de protección social?

■ ¿Cuáles son los avances y desafíos de la implementación de la política de protección social en Intibucá?

### ■ **Procedimiento y Tipo de Investigación**

#### ■ **Enfoque de investigación**

La presente investigación utiliza un enfoque de investigación cualitativa, con el uso de entrevistas semiestructuradas como metodología complementaria.

## ■ Nivel o alcance de investigación

El nivel de alcance que se propone para la presente investigación es descriptivo. Se busca describir situaciones relacionados a los contextos y sucesos, detallando cómo son y cómo se manifiestan. Con las entrevistas semiestructuradas busca e identifica la flexibilidad de su organización, en donde cada uno de los entrevistados responde a criterios particulares de diseño y formulación de las preguntas en función del problema de investigación. Mata Solís (2020).

El alcance descriptivo de esta investigación permitirá la generación de otras investigaciones que lleguen a un nivel de mayor profundidad, logrando explicar las causas de las situaciones que son objeto de estudio.

## ■ Diseño de investigación

La presente investigación es no experimental longitudinal de tendencia. Al estudiar en su contexto la implementación de la protección social en Intibucá no se alteran las variables a ser analizadas, solamente se observan los cambios en las condiciones de desarrollo. Al delimitar temporalmente el análisis a los años 2012 al 2018, la investigación adquiere un carácter longitudinal, ya que se estudiarán los cambios que en la implementación de la protección social ha generado en el período de tiempo seleccionado.

## ■ Definición de Variables, categorías e indicadores

El análisis de la variables e indicadores aquí expuestas, permiten obtener una mejor comprensión de los componentes de estudio y unidades de análisis de la implementación de la protección social en el departamento de Intibucá. La finalidad es hacer un acercamiento teórico al funcionamiento de la institucionalidad en materia de desarrollo e inclusión social del Gobierno, en las zonas de estudio.

Tabla 1 Variables e Indicadores

<b>Objetivo específico</b>	<b>Variable</b>	<b>Objeto</b>
Mapear la dinámica organizacional de los órganos implementadores de la política de protección social.	Organización de los órganos implementadores de la protección social	-Organizaciones encargadas de diseñar -Organizaciones encargadas de implementar -Cobertura de las organizaciones
Identificar los procesos administrativos de la política de protección social.	Procesos administrativos de la protección social	-Coordinación entre las oficinas
Establecer los avances y desafíos de la implementación de la política de protección social en Intibucá	Avances y desafíos de la implementación de la protección social	-Capacidad de adaptación de los programas implementados -Eficiencia del programa

Fuente: Elaboración propia

### ■ **Organización de los órganos implementadores de la protección social.**

Los órganos o instituciones del Estado que deben cumplir con la implementación de la política de protección social en el país, desde el diseño y la cobertura que tienen.

### ■ **Organizaciones encargadas de diseñar**

Las organizaciones que diseñan son aquellas que identifican desde cuál es el problema público, verificar si el problema existe y este pueda ser resuelto, con un diseño ya establecido se procede a implementar. Estas organizaciones e

instituciones del Estado diseñan bajo las necesidades expuestas por los actores sociales, y se encargan de llevar a cabo en su totalidad la política pública.

Tabla 2 Operacionalización de la categoría: Organizaciones encargadas de diseñar

<b>Categoría</b>	<b>Elemento</b>	
<b>Organizaciones del Estado</b>	-Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social	
	-Sub-Secretaría de Políticas Sociales	
	-Dirección General de Análisis y Evaluación de Políticas (DIGAEP)	
<b>Organizaciones sociales (como identificadores de problemas públicos)</b>	- Organizaciones Indígenas: COPINH ONILH CONPAH REDMIAH COPRODEDPY	
	-Organización de los movimientos sociales ambientales	
	<b>Cooperación Internacional (Asistencia técnica y financiamiento)</b>	-PNUD
		- UNFPA
		-UNICEF
		-FAO
-BCIE		
-BID		
	-Banco Mundial	

---

-Agencia Española de  
Cooperación Internacional  
para el Desarrollo.  
(AECID)

---

Fuente: Elaboración propia

### ■ **Organizaciones encargadas de implementar**

Son las responsables para implementar la política y establecer las relaciones con la participación ciudadana y las instituciones involucradas en el proceso de implementación, al implementar Espinoza Martínez señala que la política se busca garantizar un flujo de información entre los ciudadanos y las instituciones que las diseñan e implementan.

Tabla 3 Operacionalización de la categoría: Organizaciones encargadas de implementar

<b>Categoría</b>	<b>Elemento</b>
<b>Organizaciones implementadoras</b>	- Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social
	-Sub-Secretaría de Políticas Sociales
	-Dirección General de Análisis y Evaluación de Políticas (DIGAEP)
	-Secretaría de Coordinación General de Gobierno (Dirección Presidencial de Planificación Estratégica, Presupuesto, Inversión Pública y Cooperación Externa)
	-Recursos políticos

---

<b>Actores públicos y privados (como interventores en la implementación de la política)</b>	-Instituciones públicas
	-Gobiernos locales
	-Empresa privada
	-Universidades
	-Medios de comunicación
	-ONGS
	-Organizaciones Sociales
-Cooperación Internacional	

Fuente: Elaboración propia

### **Cobertura de las organizaciones**

El nivel o el alcance de la cobertura en la implementación de las políticas públicas es importante para obtener los resultados que se esperan o necesitan para una evaluación exitosa. Otro elemento es la capacidad institucional para que la política responda a los sectores y población beneficiada.

Tabla 4 Operacionalización de la categoría: Cobertura de las organizaciones

<b>Categoría</b>	<b>Elemento</b>	
<b>Cobertura institucional por zona geográfica</b>	-Exclusión geográfica	
	- Exclusión por factores culturales	
<b>Enlaces</b>	-Enlaces por municipios	Fuente: Elaboración propia
	-Enlaces por mancomunidades	

### **Procesos administrativos de la protección social**

Los procesos administrativos comprenden la organización y coordinación interna de las oficinas de las organizaciones del Estado, encargadas de la implementación de la política de protección social.

### **Coordinación entre las oficinas**

La coordinación entre las oficinas garantiza el orden, eficacia y la mejora en la función y gestión al momento de implementar la política pública, por lo tanto, es importante que desde el Estado exista una buena coordinación en todas sus instituciones a nivel local, regional y nacional, esto en caso de que existan oficinas en todos los niveles de cobertura, ya que el nivel de organización determinará, la comunicación y coordinación entre las instituciones estatales y los organismos de cooperación internacional, así mismo con las organizaciones sociales.

Tabla 5 Operacionalización de la categoría: coordinación entre las oficinas

<b>Categoría</b>	<b>Elemento</b>
<b>Eficacia de las oficinas</b>	-Cooperación entre oficinas (sector, privado, público y social)
	-Funcionamiento
	-Organización
	-Cobertura por región geográfica
	-Personal capacitado
<b>Relevancia de las oficinas</b>	-Institucionalidad bien establecida, política y administrativamente
	-Responsabilidad administrativa
	-Nivel de cobertura (cobertura en sus tres niveles: local, regional y nacional)
	-Implementación de metodología e instrumentos para ejecutar programas.

Fuente: Elaboración propia

### **Avances y desafíos de la implementación de la protección social**

Se identifican por medio de la capacidad y eficacia de los programas al momento de ser implementados por los organismos del Estado correspondientes.

### **Capacidad de adaptación de los programas implementados**

La adaptación de los programas se encuentra determinado por el nivel de implementación de los programas, dentro del contexto social, económico y cultural del lugar o población que será beneficiado.

Tabla 6 Operacionalización de la categoría: Capacidad de adaptación de los programas implementados

<b>Categoría</b>	<b>Elemento</b>
<b>Factores socioculturales en la adaptación de programas</b>	-Conocimiento del contexto social, económico, político y cultural
<b>Mecanismos de adaptación</b>	-Implementación recopilación y análisis de los datos. -Mecanismos de participación desde las comunidades -Modelos de adaptación

Fuente: Elaboración propia

### **Eficiencia del programa**

La eficiencia de los programas se determinará por el cumplimiento de los objetivos propuestos, los cuales indicarán si el programa fue o no factible, y si se llevó a cabo en tiempo y forma. Al igual la eficiencia demostrará si los recursos son utilizados adecuada e idóneamente para la implementación de la política, y el impacto de las condiciones de vida en la población en donde se vaya a desarrollar.

Tabla 7 Operacionalización de la categoría: Eficiencia del programa

<b>Categoría</b>	<b>Elemento</b>
<b>Presupuesto aplicados y ejecutados</b>	-Mejora de los ingresos locales en donde se implementa la política
<b>Manejo de recursos Rendición de cuentas</b>	-Conocimiento de la comunidad sobre la inversión pública
	-Hay conocimiento del presupuesto de los programas
	-Conocimiento de familias son beneficiarias de los programas
	-Conocimiento si hay grupos sociales beneficiarios de los programas sociales.
<b>Acceso a la información de los programas implementados</b>	-Se tiene información sobre los programas sociales que el gobierno implementa

Fuente: Elaboración propia

La población por incluir en la presente investigación, son las organizaciones e instituciones encargadas de implementar la política de protección social.

La muestra seleccionada de la población a investigar, son las organizaciones e instituciones implementadoras de la política de protección social en el departamento de Intibucá, como ser la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS), la Gobernación Departamental de Intibucá y organismos de cooperación internacional.

Se ha seleccionado el departamento de Intibucá como muestra, debido a que cuenta con una fuerte presencia de organizaciones e instituciones relacionadas a la política de protección social. En ese sentido, se identifica *a priori* que existe un fuerte tejido social e institucional en el departamento.

Además de lo mencionado, el departamento de Intibucá se caracteriza por tener una población que en su mayoría es de tradición indígena lenca, siendo este uno de los pueblos mayormente excluidos social y económicamente en el país, por lo que analizar la implementación de la política de protección social en el contexto de un pueblo indígena en particular, aportará elementos significativos para en la investigación.

## ■ Técnicas e instrumentos de recolección de datos

### ■ Fuentes Secundarias

Análisis de documentos e información generada por las alcaldías del departamento de Intibucá y del Estado por medio de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (sus direcciones y dependencias), Sub Secretaría de Políticas Sociales, publicaciones de programas de asistencia social (análisis y revisión de la plataforma de la Ley de Visión de País (2010-2038) y Plan de Nación (2010-2022)), revisión y análisis de la Estrategia de la Plataforma del Programa Vida Mejor, sus manuales operativos de ejecución de programas, los programas de asistencia y protección social que se derivan de la Estrategia, lo cuales se apegan a la política de protección social con base en el enfoque de desarrollo humano, calidad de vida,

disminución de la pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad social, así mismo políticas sociales, cuadros estadísticos de los mismos programas.

### **■ Fuentes Primaria**

Para la recolección de información de la presente investigación se utilizó la base de datos de SEDIS Y CENIS, y la información complementaria obtenida, por medio del instrumento de la entrevista.

## ■ CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

### ■ Bases teóricas

#### ■ La Política Social

Cuando se establece una relación Estado-sociedad, se ve como prioridad conservar un orden social que permita el desarrollo de un Estado moderno como tal, esto con base en el cumplimiento de los deberes y derechos de ambas partes, para que, así como los ciudadanos se vuelven en contribuyentes al desarrollo de su país y el Estado se convierte en garante de sus derechos, convirtiéndose así en una relación de reciprocidad.

En este sistema de orden social o la relación ciudadanos-Estado se establece por la implementación de la política social, la cual puede a su vez determinar el desarrollo socioeconómico de una sociedad, Ortiz (2007) plantea que la política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social, obteniendo así el carácter asistencialista , pero la política social va mucho más allá, con la distribución, protección y justicia social.

En la década de los ochentas la política social, Ortiz (2007) plantea, que fue considerada como una política residual y que se centraba en el desarrollo económico, impulsando de esta manera políticas económicas alejadas del objetivo de desarrollo y servicio social. Esta visión de la política social ha afectado en gran medida la visión de desarrollo de los países que veían la política social como una ruta para mejorar las condiciones sociales, generando así conflictos entre las partes políticas que decidían que lo importante era centrarse en el desarrollo económico, que el estar implementando políticas sociales que no generarían grandes recursos económicos.

Pero la visión de política social, con la que originalmente se comenzó a establecer a finales del siglo XIX, fue justamente con la idea de desarrollo socioeconómico en los países industrializados, los cuales lograron aumentar el desarrollo y nivel de vida. A este desarrollo, en estos países se les denominó Estados de Bienestar, con el tiempo muchos países en desarrollo comenzaron a

tomar como ejemplo la implementación de las políticas sociales para poder así entrar a la era de la modernización.

Monguat (2004) expone una definición de política social abierta a una discusión del sentido del concepto, toma como referencia a Richards Timuss, para emplear otra visión del término de política social; “cuando empleamos el término de política social, no debemos reaccionar automáticamente revistiéndolo como un halo de altruismo, preocupación por los demás, por la igualdad o por otros temas parecidos...” Señala que esta política social puede reforzar la posición de los más privilegiados, o bien puede trasladar los recursos de un grupo étnico a otro. En este sentido, se expone a la política social como un instrumento, el cual servirá, dependiendo a los intereses hacia los que esté destinada o la destinen, tanto las políticas, instituciones o programas de Estado, lo cual puede ser un gran problema, y aquí volvemos a la postura de Ortiz (2007), en donde expone, que cuando la política social se aleja de los objetivos de servicio, desarrollo, seguridad y protección social, se convierte en algo secundario y es aquí donde se convierte en ese instrumento que dependiendo los mecanismos con la que está se encuentre diseñada o desde la perspectiva que el Estado maneje sobre las necesidades de la sociedad, esta va a función en pro o en contra de los intereses sociales o problemas públicos de los sectores que se encuentren en riesgo y vulnerabilidad social.

## ■ La vulnerabilidad social

Para contextualizar la importancia de la política social y de protección social es necesario conocer cuál ha sido el papel de la vulnerabilidad social y la gestión ante este problema público por parte del Estado. Desde esta perspectiva Busso (2001), señala que la vulnerabilidad “es entendida como un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas. (Busso, 2001, p. 8)

Existen muchos factores para que una sociedad o individuo entre en riesgo y en condición de vulnerabilidad, estos factores, parten desde la situación económica, social y ambiental en la mayor parte de los casos. En ciertas comunidades y poblados hay un abandono parcial o total por parte del Estado, es decir sin ningún tipo de asistencia social, lo que los lleva a un estado de sobrevivencia permanente.

La vulnerabilidad social tiene diversos factores, estos pueden ser tanto internos como externos, al igual existen diferentes tipos de vulnerabilidad, como la ambiental, la física, económica, cultural y social en este sentido su análisis se vuelve un poco más complejo, “se ha encontrado, aunque con distintos grados de sistematización teórica, trabajos sobre vulnerabilidad, ...entonces, la vulnerabilidad es una noción multidimensional en la medida que afecta tanto a individuos, grupos y comunidades en distintos planos de su bienestar, de diversas formas y con diferentes intensidades.” (Busso, 2001, p. 8). Desde esta perspectiva se entiende que la vulnerabilidad puede obtener múltiples interpretaciones, pero en este caso nos enfocaremos en el concepto de la vulnerabilidad social.

Para una mejor comprensión de la vulnerabilidad social, Ruiz Rivera plantea una propuesta teórica de lo que es la vulnerabilidad vista desde las condiciones socioeconómicas de los hogares y como estos están preparados o no para enfrentar el entorno en lo social, cultural, ambiental y económico. Para ello, expone un “Modelo de Acceso, que es una revisión a detalle de lo que ocurre a nivel de hogar en distintos ámbitos (recursos, conocimientos, relaciones sociales, desventajas relativas), y que influyen en su susceptibilidad específica y en sus respuestas potenciales ante distintos tipos de amenazas. (Ruiz Rivera, 2012, p. 65)

Este modelo permite identificar situaciones específicas, priorizando así en dos elementos importantes: la intensidad del peligro al cual determinados grupos están expuestos y su relación con las condiciones materiales objetivas de los individuos/hogares. (Ruiz Rivera, 2012, p. 65). Para ello es importante identificar el tipo de riesgo u amenaza, en las que los grupos se encuentren en estado de vulnerabilidad.

Se pueden determinar diferentes umbrales para mejorar las condiciones sociales y así poder retirar a la población en estudio, del estado de vulnerabilidad en el que se encuentra, para ello se requiere dos tareas básicas: *a)* el referente ético desde el cual se define la satisfacción/pérdida (que diferencia la mera supervivencia/pobreza, del bienestar) y *b)* definir las características de los satisfactores en cada uno de los contextos históricos, sociales y geográficos específicos. (Ruiz Rivera, 2012, p. 69).

De esta manera, es más fácil el poder determinar normativamente la vulnerabilidad social. Para poder implementar políticas sociales que den respuestas a problemas sociales como lo es la vulnerabilidad, es importante realizar un estudio a profundidad tanto conceptual como metodológicamente, sobre los elementos que determinan y midan la vulnerabilidad social en un grupo en específico.

## ■ Seguridad social

Con el desarrollo de las sociedades, cambian las necesidades del individuo y por lo tanto las acciones políticas, económicas y sociales del Estado, para ello, es importante ver el papel del individuo dentro de la sociedad, es decir, el individuo como tal funciona dentro de un colectivo en donde los deberes y derechos sean respetados y cumplidos, esto en una sociedad bajo el orden de normas y leyes establecidos por el Estado.

Pero en el caso contrario en donde es el individuo que lucha por diferenciarse de los demás, por alejarse de estas normas o leyes, o como lo menciona Castel Robert (2008) por “llevar al extremo la individualización hasta el punto en que esta dejaría a los individuos enteramente librados a sí mismos” Castel Robert (2008, p. 19), se está hablando de una sociedad en contaste conflicto o desorden en donde no exista ningún tipo de ley o constitución ni intromisión del Estado, no hay garantías, protección y mucho menos ningún tipo de seguridad social.

Cuando se llega a este punto es muy difícil identificar qué parte de la sociedad en pobreza y vulnerabilidad se encuentra protegida, para ello Castel Robert (2008)

señala que en estos casos la sociedad se encuentra en un estado de “inseguridad total, en donde los individuos viven bajo el signo de amenaza permanente porque no poseen en sí mismos el poder de proteger y protegerse.” (Castel, 2008, pág. 19). En este sentido, hablar de un sistema de seguridad social se convierte en una necesidad y obligación para el Estado, para poder rescatar parte de las garantías y derechos, planteándose como prioridad alcanzar la metas de mejorar la calidad de vida, educación, salud, etc., lo importante es implementar políticas que vayan orientadas a beneficiar los sectores que se encuentran en condiciones críticas para comenzar a diseñar sistemas de protección funcionales para los diferentes sectores de la población.

## ■ El sistema de protección social

La protección social se entiende como una acción pública que tiene como propósito proveer aquellos servicios sociales, que están respaldados por derechos como: la educación, seguridad alimentaria, vivienda, empleo, salud, asistencia y seguridad social, que se encuentran garantizados en la constitución, es un sistema importante en la configuración del Estado, ya que de este depende en gran medida, la implementación y ejecución de políticas que den respuestas ante la reducción de la pobreza, la vulnerabilidad y riesgo social.

En este sentido, la protección social es un gran conjunto de intervenciones públicas y políticas que abarcan una serie de elementos extensos, y estos se transforman en sistemas y modelos, para un estudio a profundidad, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha dividido su estudio en nueve ramas principales: 1). Las prestaciones familiares y por hijo, 2). las prestaciones de protección de la maternidad, 3). las prestaciones de desempleo, 4). las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales, 5). las prestaciones de enfermedad, 6). la protección de la salud, 7). las prestaciones de vejez, 8). las prestaciones de invalidez o de discapacidad, y 9). las prestaciones de sobrevivientes. (OIT, 2017, p. 41)

Es importante comprender que las prestaciones sociales, forman parte de los diferentes sistemas de protección social, es decir, se desarrollan y se ejecutan desde los programas y proyectos con financiamiento del Estado. También, es importante señalar en este punto, que la protección social, es un elemento fundamental para el desarrollo y ejecución de los objetivos y metas del desarrollo sostenible, ya que uno de sus principales componentes es reducir los altos niveles de pobreza y desigualdad social.

Ilustración 1 Objetivos y Metas de Desarrollo Sostenible que remiten directa o indirectamente a la protección social

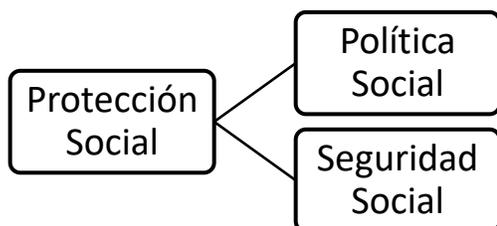
Objetivos y Metas de Desarrollo Sostenible que remiten directa o indirectamente a la protección social	
<p><b>1</b> FIN DE LA POBREZA</p> 	<p>Meta 1.3 – Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.</p>
<p><b>3</b> SALUD Y BIENESTAR</p> 	<p>Meta 3.8 – Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos.</p>
<p><b>5</b> IGUALDAD DE GÉNERO</p> 	<p>Meta 5.4 – Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.</p>
<p><b>8</b> TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO</p> 	<p>Meta 8.5 – De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor [la protección social es uno de los cuatro pilares del trabajo decente].</p>
<p><b>10</b> REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES</p> 	<p>Meta 10.4 – Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.</p>

Fuente: cuadro tomado del Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2017.

El nivel de desarrollo que han alcanzado los países catalogados como Estados de Bienestar contrasta con los niveles de desigualdad y exclusión social de los en países denominados en vías de desarrollo.

El proceso, que en lo que respecta América Latina, ha sido lento, en comparación con la Europa de finales de siglo XIX e inicios del XX, en donde ya se contaba con un sistema de seguridad social para el adulto mayor y con una política social ya definida, desde entonces la protección es considerada como “una serie de instrumentos legales nacionales e internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966.” (Cecchini et al., 2014). Desde esta perspectiva se puede entender que la protección social se deriva del establecimiento de la política social y de la seguridad social.

Ilustración 2 Derivaciones de la protección social



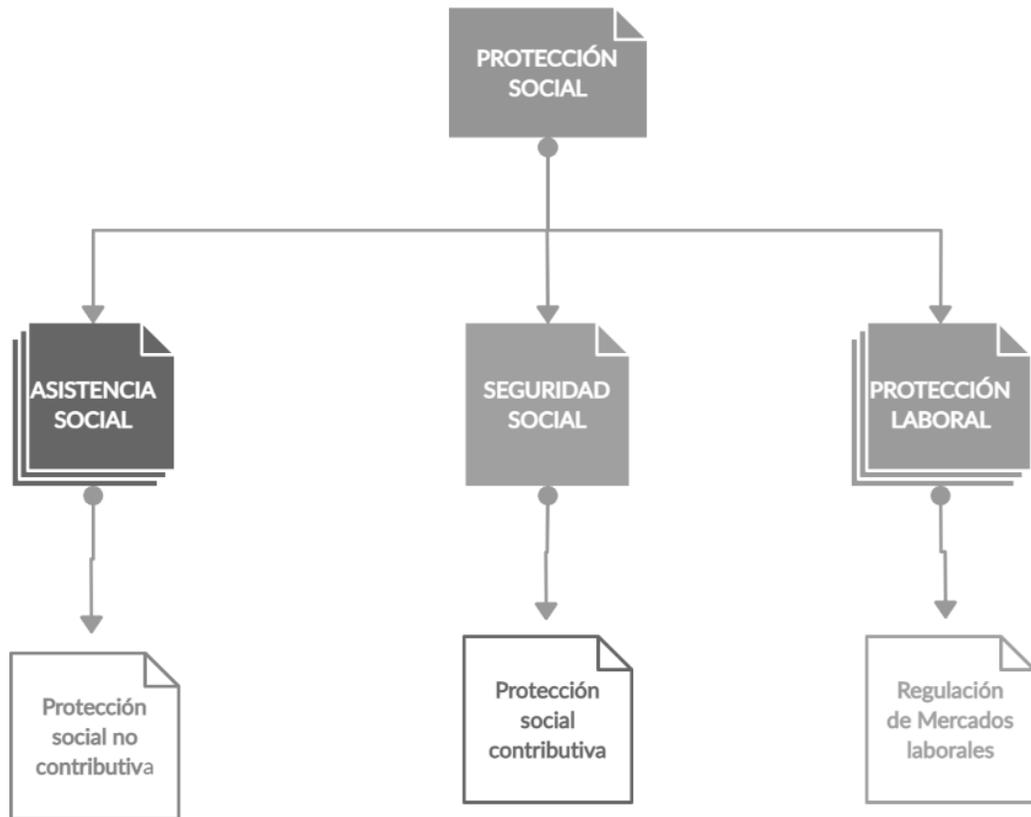
Fuente: Elaboración propia

## ■ Función de la protección social

Dentro del estudio de la protección social y su funcionamiento la FAO (2021) propone tres programas :

1. **Asistencia social:** transferencias públicas condicionales o incondicionales en efectivo o en especie, o programas de obras públicas;

2. **Seguridad social:** programas de afiliación que cubren determinadas contingencias que afectan al bienestar o a los ingresos de los hogares;
3. **Protección laboral:** proporciona subsidios de desempleo, desarrolla competencias profesionales e imparte formación a los trabajadores.
4. Organigrama 1 Componentes de la Protección Social



Fuente: Elaboración propia con datos de Cecchini y Martínez C (2011).

## Modelos de la Protección social

Los modelos son parte de un sistema de aplicación de la protección social más complejo, ya que dan respuesta a cuestionamientos y situaciones en determinados momentos de avances económico, político y social de la sociedad del siglo XX, generando así análisis y teorías que permiten interpretar los avances como el estancamiento del sistema de protección social.

Tabla 8 Modelos de Desarrollo y Sistemas de Protección Social en América Latina siglo XX

<b>Modelo</b>	<b>Enfoque político</b>	<b>Protección social</b>	<b>Política social</b>	<b>Experiencias pioneras</b>	<b>Año</b>
<b>Keynesiano y Estado de Bienestar</b>	Estatista (Estado-céntrico)	Seguridad social, integral y universal	Solidaridad y equidad social	Costa Rica Uruguay	1930-1940
<b>Basado en sustitución de importaciones</b>	Estatalista (Economía mixta)	Seguros sociales asistencia pública	Ampliación y del empleo y del gasto público	Brasil México Argentina Chile Colombia	1940
<b>Neoliberal</b>	Estado de derecho (mercado céntrico)	Redes mínimas de Protección social. Manejo social de riesgo.	Excluyente de focalización del gasto público. Privatización Descentralización	Perú Bolivia Argentina Chile Colombia	1980 1990

<b>Planificación económica central</b>	Socialista (socio-céntrico)	Política Social Integral	Incluyente	Redistributiva	Cuba Nicaragua	1960 1970
				Énfasis social		

Fuente: elaboración propia tomado de la Protección Social y Modelos de Desarrollo en América Latina (Mejía-Ortega, L.M. y Franco-Giraldo, A. 2007, 471-483.).

En los modelos expuestos en el cuadro 1, Mejía-Ortega y Franco-Giraldo (2007) plantean que un cambio y un agregado teórico-conceptual, en determinados momentos del siglo XX en América Latina, en el modelo Keynesiano y Estado de bienestar, se basa en el interés financiero, el dinero, la inversión al igual los niveles de producción y empleo, también señala el nivel de compromiso con la conservación de vida y el desarrollo humano. Para el modelo de Estado de bienestar, exponen que garantiza condiciones mínimas de ingreso, es una respuesta a las sociedades industrializadas y capitalistas, para el modelo basado en sustitución de importaciones, su efecto fue muy corto en la modernización y progreso, en la década de los 70 y la región comenzó a perder competitividad en el mundo, generando pérdida de oportunidades para exportar, altos índices de inflación y la consecuente "crisis de la deuda" de los 80 (Mejía-Ortega y Franco-Giraldo, 2007, p. 475)

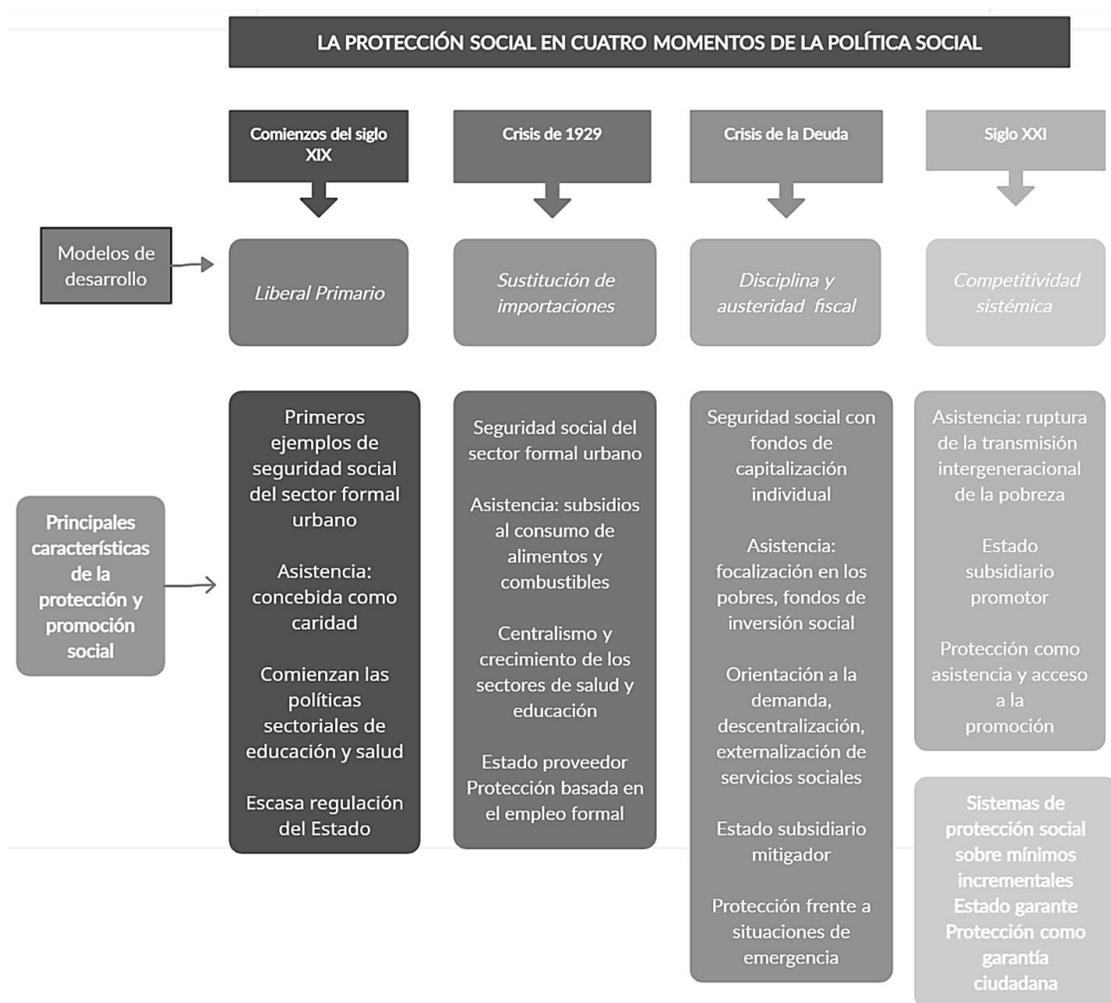
En cuanto al modelo Neoliberal, este se entiende como que tiene diversas formas de interacción tanto con el mercado, individuo, bienes y servicios, valores sociales que se convierten en mercancías. Este modelo parte del supuesto de que todos los individuos tienen ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades en un mercado que les ofrece una variada gama de bienes y servicios. (Mejía-Ortega y Franco-Giraldo, 2007, p. 475)

Para finalizar el Modelo Económico de Planificación Central, es un modelo que se desarrolló en la antigua Unión Soviética, Europa Occidental y China, y en América Latina con los países de Cuba y Nicaragua, este modelo se basa en que el Estado

se convierte en el principal dueño o titular de los recursos disponibles en la economía. Mejía-Ortega y Franco-Giraldo (2007)

Cecchini y Martínez C (2011) plantea que es importante colocar a la protección social en cuatro momentos de la política social, para ubicar en un contexto de difusión de los diferentes modelos que se han desarrollado durante los siglos XX y XIX. Al igual plantea que estos modelos dan nuevas interpretaciones del papel del Estado y la política social.

Ilustración 3 La Protección social en cuatro momentos de la política social



Fuente: (Cecchini y Martínez C, 2011, p. 28)

## ■ La Protección social desde el enfoque de derechos

La implementación del enfoque basado en derechos humanos, según la Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización se encuentra orientado al reconocimiento, respeto, protección, promoción y cumplimiento de los derechos humanos en el Estado y en la sociedad en su conjunto (SDHJGD, 2014, p. 13). Como objetivo tiene, trabajar en el análisis de las desigualdades sociales y como por medio de este enfoque mejorar estas condiciones sociales.

La protección social desde el enfoque de derechos busca que las normativas y mecanismos para el desarrollo e inclusión social, sean garantizados para la población en condición de vulnerabilidad y riesgo social. En este sentido, Cecchini y Martínez C (2011) plantean que la creación de mecanismos son necesarios para que exista un avance en materia de derechos en lo económico, social y cultural.

Para lograr estos avances, es importante que exista una buena organización a nivel institucional y legal del Estado, ya que esto permite ofrecer garantías de un buen desempeño del desarrollo del enfoque de derechos y así poder ejercer el seguimiento y cumplimiento que la sociedad exige. Pero para ello, Cecchini y Martínez C (2011) exponen que esto “se puede llevar a cabo siempre y cuando se entienda que no basta con la mera voluntad política, sino que se deben tener presentes los desafíos que plantea la discusión legal en cada país.” (Cecchini y Martínez C, 2011, p. 196). Por lo tanto, el vínculo que se genera desde la voluntad política y con las exigencias desde sociedad, permiten poder identificar de forma efectiva la capacidad jurídica del país.

## ■ La implementación en la política social

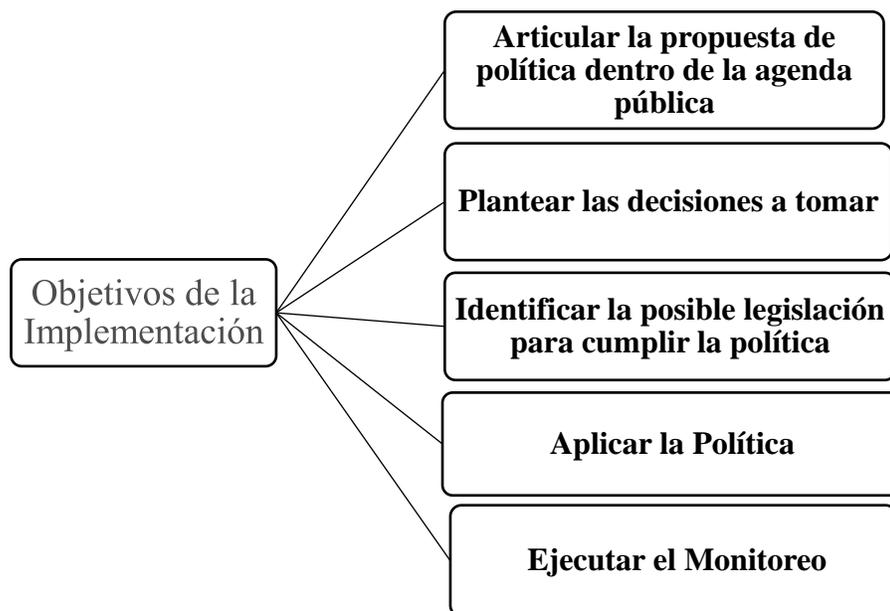
La implementación en las políticas públicas es un componente fundamental en el desarrollo y desempeño de los programas y políticas sociales, sus resultados deben de estar sujetos a los objetivos y metas que se han planteado en la política pública. La implementación debe tener la capacidad de comprender el papel de los actores sociales y su participación, la gestión del Estado y la relación entre

organismos privados, públicos y sociales, ya que estas relaciones también determinarán el cumplimiento de los objetivos ya propuestos.

Para llevar a cabo la implementación, es necesario identificar el problema público, el cuál será puesto en la mesa de discusión por los actores sociales y/o población que necesiten resolver, y establecerlo dentro de la agenda política, para León Segura y Mesa León (2016) este proceso puede ayudar al desarrollo efectivo de las acciones de la política y que siga senderos, muchas veces, alejados de las previsiones contenidas en la fase de diseño. (León Segura y Mesa León, 2016, p. 13) Luego de establecer la agenda política, se procede a implementar mecanismos para aplicar la política pública, esto se logra por medio del Estado y sus instituciones públicas (o privadas dependiendo el alcance de la política y de los organismos involucrados), para aprobar la legislación y se pueda implementar la política.

León Segura y Mesa León (2016, p. 12) definen cinco objetivos de la implementación en las políticas:

Diagrama 1 Objetivos de la implementación en las políticas



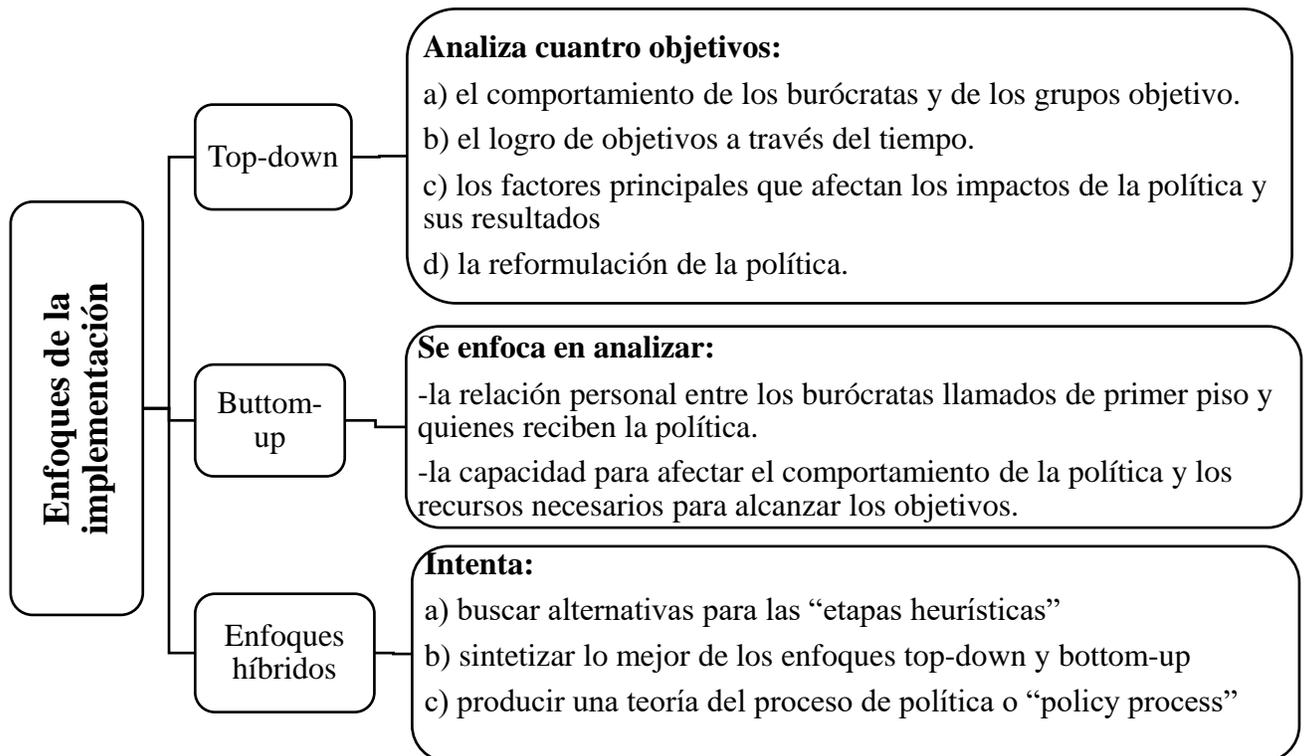
Fuente: Elaboración propia

Para Cortázar Velarde (2005), la implementación es la que revisa y aplica un diseño de política ya establecido. Desde esta perspectiva, la implementación o no se ajusta a lo determinado en el diseño, o no fue eficiente y no pudo prever las situaciones y factores desde el problema público, obligando así a realizar un rediseño. Cuando ocurren este tipo de situaciones al momento de implementar, corresponde al implementador realizar una revisión desde el diseño, para identificar el problema y así rediseñar, Cortázar Velarde (2005) plantea, que muchas veces esto sucede, porque ha habido factores desde el diseño que no se consideraron o notaron al inicio del proceso. En esta situación, que la mayor parte de los problemas responden a la complejidad que tienen rutinas, actividades e interacciones que solemos considerar ordinarias y por lo tanto poco importantes... (Cortázar Velarde, 2005)

Desde la perspectiva de Mellao González (2011), los problemas en la implementación se dan también, porque al momento de obtener los resultados de la política o programa, no hubo las condiciones iniciales para la instalación, porque la teoría de base no era la correcta y porque la acción conjunta reviste la dificultad de adaptar el programa a las capacidades e intereses de los participantes. (Mellao González, 2011, p. 30) Esto al final se conjuga con la capacidad de organización institucional y las relaciones entre los actores sociales involucrados.

En cuanto al desarrollo de la implementación por enfoques, es importante señalar que muchas veces los problemas han surgido por no conocer los factores que constituyen la implementación, en sí, para ello Revuelta Vaquero (2007) plantea que los enfoques ayudan a entender la complejidad del proceso de implementación y la presencia de un buen número de variables o factores que están involucradas, y no sólo factores burocráticos. (Revuelta Vaquero, 2007, p. 144)

#### Ilustración 4 Enfoques de la Implementación



Fuente: Elaboración propia con datos de (Revuelta Vaquero, 2007, pp. 144–148)

Sin duda la implementación es uno de los procesos que determina en gran medida el desarrollo y ejecución del a política pública o programa social, es la que obliga a ejecutar un rediseño en cuanto se identifican los fallos en el método utilizado y en los resultados, estos problemas como se han mencionado anteriormente, se conciben desde su diseño, la ausencia de conocimiento en conceptos y teorías, así como la poca coordinación entre la institucionalidad y los actores públicos, privados y sociales.

La mayor parte de estos fallos en la implementación, también se encuentra desde la jerarquía de toma de decisiones en el gobierno, muchas veces la toma tardía de decisiones sobre implementar o no una política pública puede entorpecer el de desarrollo de esta.

En este sentido, es importante ver como el papel de la implementación en la política de protección social, ayudará a comprender el funcionamiento de esta política para el análisis de sus mecanismos, métodos, seguimiento y gestión.

## **CAPÍTULO III: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN (PARTE 1)**

### **La política de protección social**

Desde el Estado se han desarrollado diferentes plataformas para dar atención a los problemas sociales que se han identificado como prioritarios, en donde uno de los principales objetivos es poder lograr una “Honduras sin pobreza, educada y sana, con seguridad, sin violencia y con sistemas consolidados de previsión y protección social.” Congreso Nacional (2010, p. 20)

Estos objetivos se han planteado a lo largo de la historia del país, apostando así a una Honduras moderna y con gobiernos que puedan ser eficientes y responsables ante las necesidades de una población marcada por grandes brechas sociales. Martínez García (2003) señala que estas necesidades han sido plasmadas como un elemento fundamental en varias constituciones. Al igual se reconoce la lucha obrera de 1954, que permitió alcanzar grandes logros en la historia social del país que pudieron construir las primeras bases institucionales de la protección social. (Martínez García, 2003, p. 8). Estos elementos permitieron posteriormente la creación de las primeras políticas sociales, las cuales se desarrollaron entre los años de 1957 y 1959.

Para el funcionamiento efectivo de la política de protección social se necesitan bases sólidas de financiamiento y cobertura, para ello la institucionalidad del Estado debe de tener altos niveles de gobernanza, la OIT (2006, pp. 25–26), en el estudio de la *Financiación de la Protección Social*, expone:

los sistemas de protección social son enormes mecanismos redistributivos en la mayor parte de las economías, situándose a menudo por encima del 30 por ciento del producto interior bruto (PIB). En realidad, la contribución potencial de la protección social al desarrollo de los individuos y de la sociedad no puede tener lugar si los recursos que la sociedad confía a su sistema de protección social no se administran con el mayor esmero y responsabilidad. (pp. 25–26)

## **Política de protección social en Honduras**

La política de protección en Honduras tiene sus primeros intentos de creación como política pública, entre los años 2005 al 2008, aunque no se logró concretar como tal en ese tiempo. Para el año 2009 se establece crear la Secretaría de Desarrollo Social la cual será el ente encargada de “la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia social y reducción de la pobreza” bajo esta responsabilidad, la Secretaría retoma la formulación de la política pública de protección social con actores sociales desde sociedad civil, el sector público y el privado para el año del 2011, en donde se establece el Comité Técnico de Protección Social (CTPS) el cual le dará la categoría de política de Estado, finalmente publicada en el año 2012. La Política de Protección Social (2012/2015) en su objetivo estratégico la política establece:

Generar gradual y progresivamente condiciones sociales que contribuyan al bienestar personal y colectivo, así como a la potenciación de las habilidades y capacidades para el ejercicio pleno de los derechos de las personas en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad, exclusión y riesgo social, a fin de crear y ampliar sus oportunidades de generación de bienestar y riqueza familiar y colectiva logrando su inclusión activa en la sociedad.

En este sentido la política de protección social sostiene como principal sujeto de atención a las personas en condiciones de riesgo y vulnerabilidad social, estableciendo así el bienestar social como prioridad para estos actores sociales, abarcando una serie de elementos y mecanismos para el desarrollo social y humano desde; salud, educación, vivienda, seguridad alimentaria, entre otros. Para la ejecución de la política de Protección Social se han propuesto 7 principios: 1) Fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho, 2) Integralidad, 3) Subsidiariedad, 4) Participación y corresponsabilidad, 5) Descentralización, 6) Universalidad y 7) Sostenibilidad.

De igual forma la política de protección social se encuentra integrada por tres componentes básicos:

**La prevención** consiste en la prestación sostenible, articulada e integral de servicios con estándares de calidad que garanticen las condiciones de vida digna del ser humano, entre las cuales se incluyen la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional, educación, salud, habitabilidad, seguridad social contributiva entre otras.

**Protección** se divide en; a) **Asistencia Social**: La PPS contempla acciones dirigidas a la atención integral y prioritaria de los grupos poblacionales que se encuentran en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad, exclusión y riesgo social, que han sido identificados en el marco de esta Política, b) **Seguridad Social**: Abarca los programas contributivos de pensiones, salud, desempleo y la afiliación voluntaria de trabajadores que no están en el sistema formal, c) **Servicios de Protección**: La protección incluye las intervenciones públicas, privadas o mixtas eficaces y eficientes que restituyen los derechos de las personas.

**Oportunidades y Competencias**. Vinculación a oportunidades de empleo y emprendimiento: La PPS promueve la vinculación de los servicios de prevención y protección, con las distintas intervenciones públicas y privadas para la generación de ingresos y autosostenibilidad La protección incluye las intervenciones públicas, privadas o mixtas eficaces y eficientes que restituyen los derechos de las personas Política de Protección Social (2012/2015)

El enfoque de derechos humanos establece a las personas como principal sujeto de atención. En esta perspectiva el Estado se compromete con cumplir a través de sus instituciones a respetar, proteger y garantizar los derechos, por medio de los mecanismos, políticas o leyes que puedan mejorar las condiciones sociales y de desarrollo. Como ejes transversales se incluye:

- a) **Ciclo de vida**: Este se basa en el crecimiento de las personas, en sus características, necesidades y demandas para obtener un desarrollo óptimo.
- b) **Acción Pública integral**: Se basa en el abordaje de la acción pública y las causas de la pobreza.

- c) **Inclusión social:** Este enfoque establece la capacidad del Estado y la sociedad para generar las condiciones materiales y morales para que los ciudadanos puedan pertenecer a una organización y tener garantías de sus derechos.
- d) **Género:** Se constituye como una herramienta fundamental para la formulación y planificación de las políticas públicas.
- e) **Territorial y ambiental:** permite la planificación del territorio, tomando en cuenta su potencialidad económica, atención a los temas culturales y ambientales.
- f) **Multicultural:** reconoce era inclusión de los pueblos indígenas y afrohondureños, respetando sus derechos, valorando de esta manera cada una de sus particularidades culturales y de cosmovisión. (Política de Protección Social, 2012/2015)

Para la implementación de la política de protección social en Honduras, es necesario la ejecución de un plan estratégico, acompañado de un sistema de evaluación y monitoreo el que permitirá un desarrollo de la política con éxito, en este sentido, se plantea 3 fases fundamentales para su implementación.

Tabla 9 Fases del plan estratégico para la implementación de la Política de Protección Social en Honduras

<b>Planificación Estratégica</b>	En la planificación se involucra la sociedad civil, las dependencias del gobierno que participan en el Gabinete Social y otras relacionadas que por sus atribuciones se vinculan a la PPS.
<b>Monitoreo y evaluación</b>	Este sistema estará vinculado con el Sistema de Gestión Presidencial de la Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial (SDP) en el marco del Sistema Nacional de Planificación de Honduras, que además de normar el plan anual de evaluaciones de

---

los programas sociales, reglamenta el seguimiento a los resultados y recomendaciones emanadas de las evaluaciones.

---

**Auditoría Social**

Se refiere a los procesos, por medio de los cuales, los ciudadanos (organizados en sociedad civil o individualmente) establecen y ejecutan mecanismos que permiten evaluar, monitorear y dar seguimiento a la eficacia y eficiencia de la gestión pública y privada en materia de protección social.

---

Fuente: Elaboración propia con datos de la Política de Protección Social (2012/2015) pág. 30.

Se entiende con estas fases de la planificación estratégica, que la implementación se puede encontrar determinada por los principales actores sociales organizados y no organizados, el sector público y privado, al igual la vinculación directa con la Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022 (VP/PN), se plantea que, para el cumplimiento efectivo de la política de protección social, es necesario establecer un plan estratégico que se vincule con las políticas sociales del país, para alcanzar así uno de los sus objetivos nacionales; una Honduras sin pobreza, educada, y sana, con sistemas consolidados de previsión y protección social.

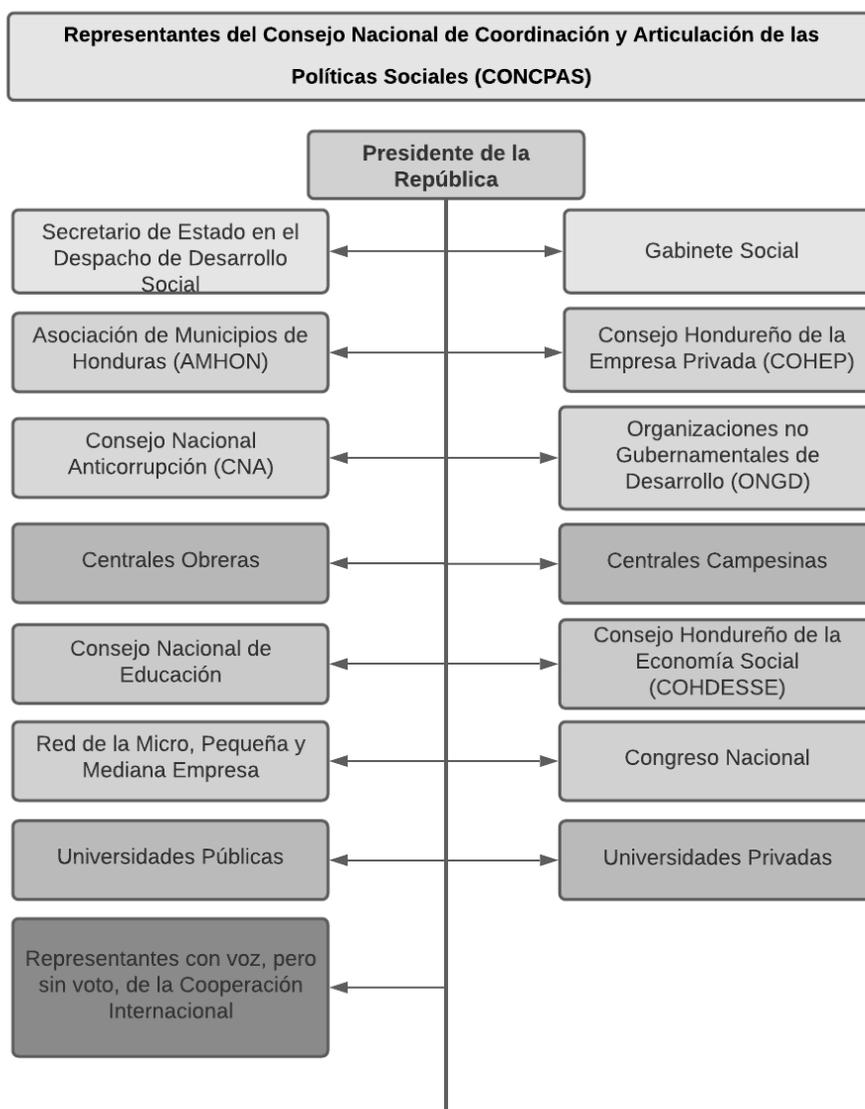
**■ Órganos implementadores de la Protección Social**

**■ Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social**

Para la efectividad del cumplimiento de la política de protección social y las demás políticas sociales en el país, se decretó en el año 2013 la Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social, dicha ley se basa en el marco de la Visión de País y Plan de Nación, para crear mecanismos y regulaciones institucionales correspondientes, para garantizar los derechos sociales bajo los principios y lineamientos generales los cuales deben ajustarse a las autoridades del Estado, para que se puedan ejecutar de manera efectiva las políticas sociales en el país.

Para ello se crea el Consejo Nacional de Coordinación y Articulación de las Políticas Sociales (CONCPAS), como el ente superior y técnico para velar por la efectividad de las políticas sociales del país y bordar el desarrollo social de forma integral, incluyente y articulada, definiendo los compromisos con los sectores involucrados. Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social (2013 pág. 2-4)

Organigrama 2 Representantes del Consejo Nacional de Coordinación y Articulación de las Políticas Sociales (CONCPAS)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social (13 de junio)

## ■ **Secretaría de Desarrollo Social**

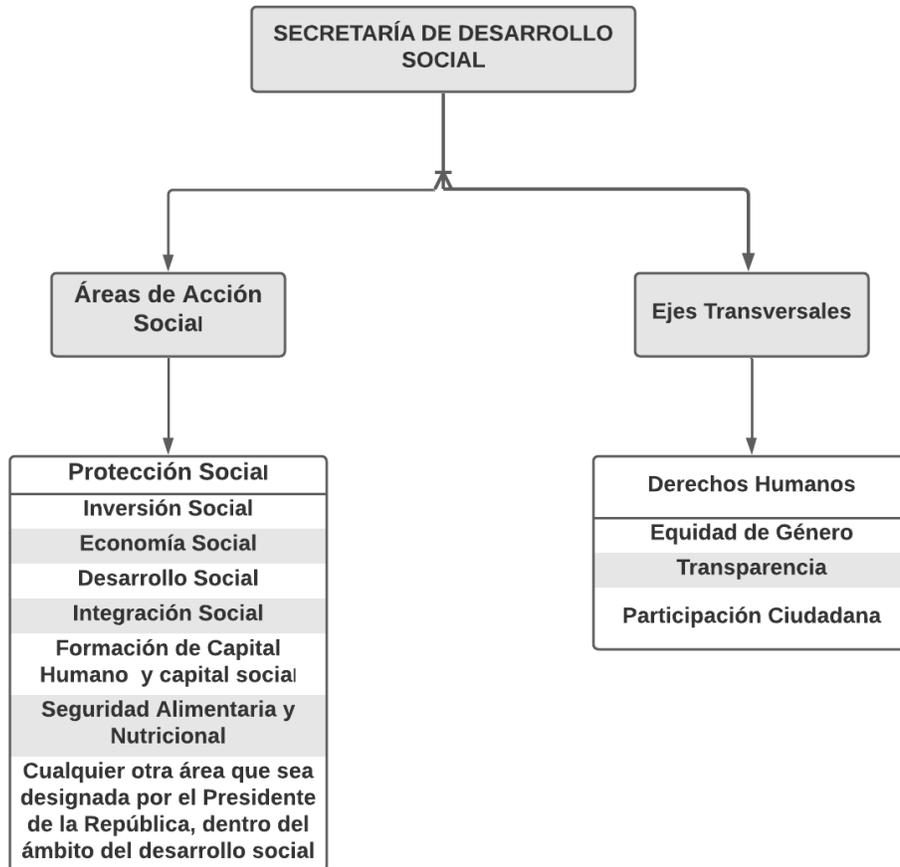
En los lineamientos de la Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social, la Secretaría de Desarrollo Social, desempeña un papel muy importante, de ella depende el funcionamiento del apoyo de ejecución y técnico al desarrollo de programas, proyectos y políticas sociales.

En este sentido la Secretaría de Desarrollo Social, tiene como prioridad enfocarse en el desarrollo social del país, con base en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la Visión de Nación y Plan de Nación, también tiene como objetivo la formulación y coordinación de las políticas sociales. La Secretaría también se encuentra encargada de la creación de Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS), el cual se encuentra integrado por:

- a) El Registro Único de Beneficiarios
- b) El Registro de la Oferta Institucional
- c) El Centro Nacional de Documentación

Crea el Sistema Único de Evaluación de Políticas Públicas Sociales (SUEPPS). Entre otros puntos de prioridad de la Secretaría, es la ejecución de los programas y políticas sociales por medio de la Secretaría Técnica de Planificación, la Cooperación Externa y la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas y fondos de Cooperación Internacional. Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social (2013b)

Organigrama 3 Áreas de acción y Ejes transversales de la Secretaría de Desarrollo Social



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social (2013b)

### ■ Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social

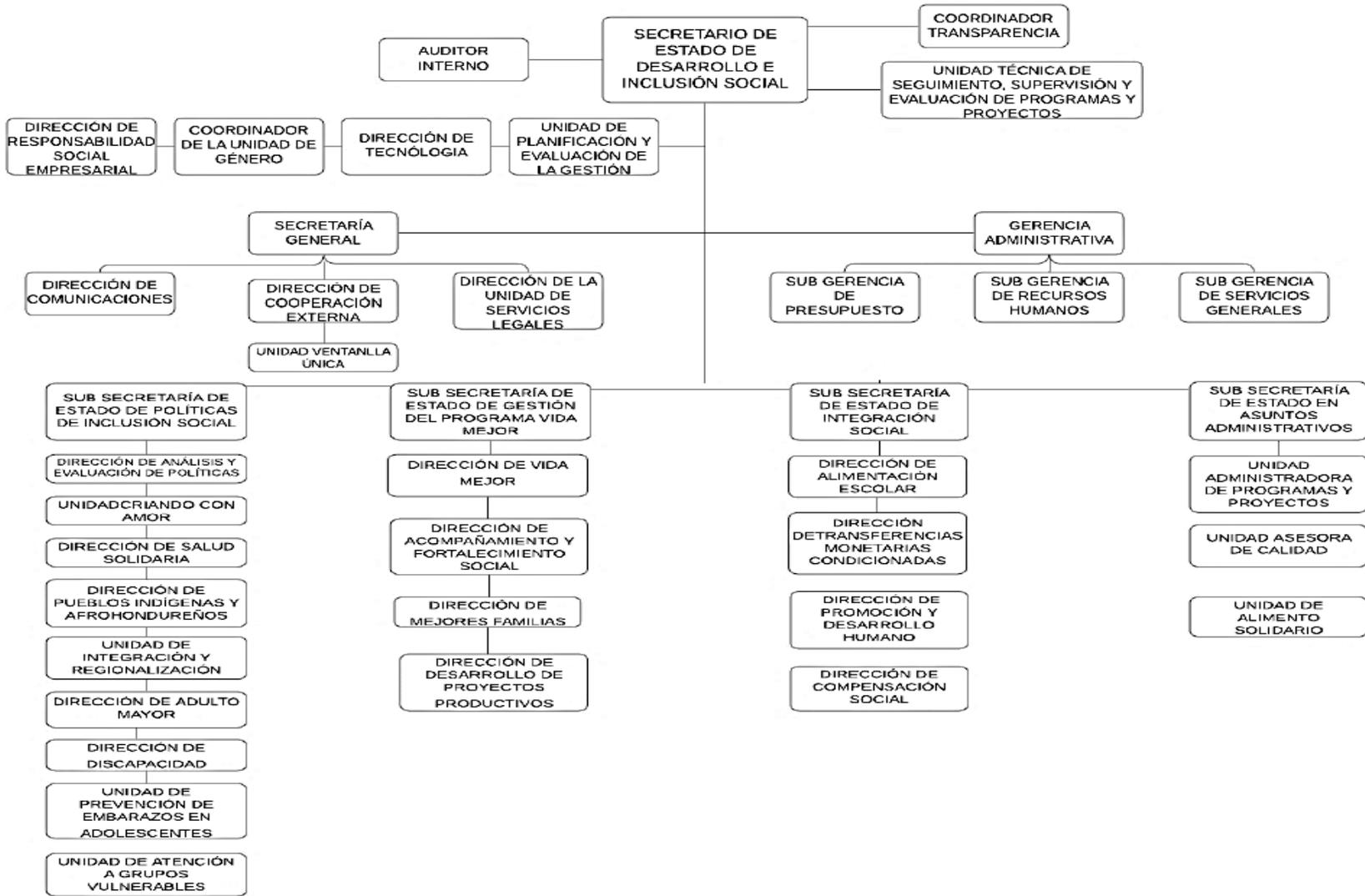
Para el año 2009 la estructura de los organismos rectores e implementadores de los programas, leyes y políticas sociales en el país es reformada y mediante el Decreto 193-2009 y publicado en el Diario la Gaceta el 16 de diciembre del 2009, es definida como Secretaría de Desarrollo Social, la cual estuvo funcionando con dicho nombre, hasta algunas reformas técnico-administrativas, de la estructura interna de la Secretaría.

Estos cambios generaron mayores desafíos y para el 2014 mediante el Decreto ejecutivo PCM-03-2014, se establece en concordancia a la Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social, la creación de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS), la que deberá estar adherida y cumplir al marco de la ley y en función con la Dirección general del Adulto Mayor, la Dirección de personas con Discapacidad, Dirección de Juventud y el Programa de Asignación Familiar PRAF convirtiéndola en la Sub Secretaría de estado de Protección Social. (SEDIS, 2016, p. 9)

**Principales atribuciones de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social:**

- a) Formular, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas públicas en materia social y de reducción de la pobreza.
- b) Planificar, administrar y ejecutar los planes, programas, proyectos y estrategias en materia social orientadas a la reducción de la pobreza y la pobreza extrema.
- c) Establecer las prioridades de país en el ámbito del desarrollo social enmarcadas en la Visión de país, Plan de Nación y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- d) Articular e integrar las políticas públicas sociales y de los programas y proyectos que se deriven de estos esfuerzos.
- e) Coordinar la ejecución de proyectos especiales que le delegue el presidente. (SEDIS, 2016, p. 13)

Organigrama 4 Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social

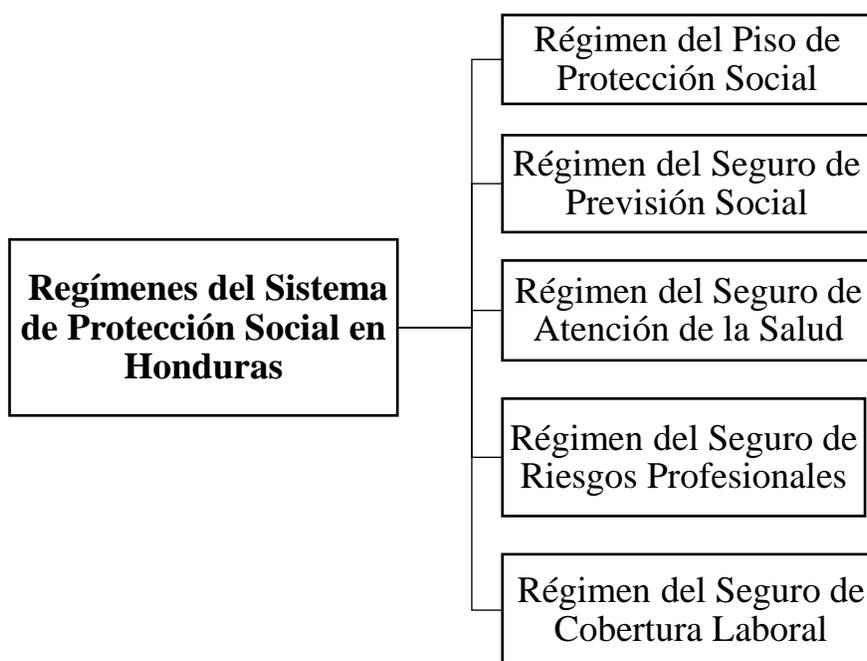


Fuente: Organigrama tomado de la página web del SEDIS <https://sedis.gob.hn/Organigrama>

## ■ Ley Marco Sistema de Protección Social

Una de las principales áreas de acción de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social, es la Protección Social, en este sentido y para mayor funcionamiento, se ha implementado la Ley Marco Sistema de Protección Social, tiene como principal objetivo crear el marco legal para las políticas públicas en materia de protección social.

Diagrama 2 Estructura del sistema de Protección Social en Honduras



Fuente: elaboración propia, con datos de la Ley Marco Sistema Protección Social (2015)

Esta estructura del sistema de protección social se basa en un modelo de estructura multipolar, el cual consiste en proveer el acceso a planes y programas generadoras de prestaciones y servicios que garanticen la protección. Ley Marco Sistema Protección Social (2015 pág. 22)

La Ley Marco Sistema Protección Social (2015) señala que los regímenes del sistema de Protección Social, son elementos necesarios tanto para el fomento de un sistema de salud de calidad y bien estructurado, de igual forma, que sean un mecanismo eficaz para la atención de la población en general, asimismo en condiciones de vulnerabilidad, riesgo social y personas empleadas, que se encuentren cubiertas por los beneficios del sistema.

En este sentido, y con base en la Ley Marco Sistema Protección Social (2015) se detalla los regímenes del sistema:

- a) Régimen del Piso de Protección social: es el pilar contributivo, que garantiza el acceso a los servicios esenciales y transferencias sociales dirigido a las personas pobres y vulnerables.
- b) Régimen del Seguro de Previsión Social: tiene como objeto garantizar los medios de subsistencia, para la vejez, invalidez y muerte. Otorga sus prestaciones desde dos pilares: Pilar de Capitalización Colectiva (aquí hace contribución El Estado, los empleadores y los trabajadores) y el Pilar Complementario de Cuentas Individuales (los fondos de este pilar deben ser destinados a mejorar los beneficios de los regímenes).
- c) Régimen del Seguro de Atención de la Salud: tiene como objeto todas las personas que forman parte de la población, que tengan acceso equitativo a las prestaciones y Servicios Integrales y al derecho de salud con calidad. Este régimen se encuentra regulado por dos pilares: Pilar contributivo (garantiza el acceso de la salud a todos los hondureños (as) y extranjeros (as)) y el Pilar Subsidiado (tienen derecho de recibir el conjunto garantizado de prestaciones y servicios de salud a todos los hondureños y extranjeros con limitaciones para contribuir).
- d) Régimen del Seguro de Riesgos Profesionales: tiene el objeto de proteger al trabajador (a) ante la ocurrencia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. También de proporcionar la reparación del daño económico que pudiese causarle a él/ella y su familia, con

base en la Ley del Seguro Social, del código del Trabajo y sus reglamentos.

- e) Régimen del Seguro de Cobertura Laboral: tiene como objeto propiciar el pago efectivo y obligatorio del auxilio por cesantías que se deriva del Código del Trabajo. Ley Marco Sistema Protección Social (2015)

### ■ **Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022**

Otro de los mecanismos que da apoyo para el funcionamiento e implementación de la protección social en Honduras, es la Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022, documento en el cual se ha reflejado, como prioridad la protección y la previsión social. Tiene su origen a raíz, del golpe de Estado del año 2009, como un nuevo sistema de planificación y organización del Estado a partir del año 2010, y que se ejecutará por los siguientes 7 períodos de gobierno (hasta el 2038).

En este sentido, la relación temporal del Sistema de Planeación del Desarrollo se distribuye de la siguiente manera:

**Visión de país** (Congreso Nacional, 2010, p. 13):

- a) Plan de Nación (2010-2022):
  - a. Plan de Gobierno 2010-2014
  - b. Plan de Gobierno 2014-2018
  - c. Plan de Gobierno 2018-2022
- b) Plan de Nación (2022-2038):
  - a. Plan de Gobierno 2022-2026
  - b. Plan de Gobierno 2026-2030
  - c. Plan de Gobierno 2030-2034
- c) Período de Transición a una Nueva Visión de País:
  - a. Plan de Gobierno (2034-2038)

Durante estos años se le apuesta al desarrollo social, educativo, económico, al igual sosteniendo que el recurso humano de la nación puede apoyar al crecimiento

y desarrollo del país por medio de sus conocimientos y capacidades. (Congreso Nacional, 2010, p. 14)

Algunos de los principios de la Visión de País se basan en la aplicación, desarrollo y gestión social y del derecho humano, como ser el *Enfoque en el Ser Humano y su Desarrollo Equitativo e Integral, el Respeto a la Dignidad de la Persona Humana, Solidaridad y Equidad como criterios para la intervención Estatal, Desarrollo Humano como un proceso Generador de Oportunidades, Respeto y Preservación de la cultura y costumbres de los Grupos Étnicos*, entre otros, estos principios van desde el reconocimiento de un país multicultural, con énfasis en mejorar las acciones públicas y privadas, al igual en establecer un gobierno que dentro de sus metas se encuentre el desarrollo social como prioridad, el cual se vea plasmado en una planeación estratégica basada en resultados, también se planea la descentralización de la gestión, la auditoría social y el acercamiento entre los ciudadanos y las autoridades locales, asimismo promover la participación ciudadana, la cual contribuya a una gobernabilidad sostenible. Congreso Nacional (2010, pp. 17–21)

En los objetivos de la Visión de país se plantean cuatro objetivos, los cuales se encuentran fuertemente ligados a la protección social del País.

## Ilustración 5 Objetivos de la Visión de País 2010-2038

<b>Una Honduras sin pobreza extrema, educada y sana con sistemas consolidados de previsión social</b>	<b>•Escenario:</b> En el año 2038, Honduras tendrá una sociedad cohesionada e incluyente que ha erradicado la pobreza extrema y reducido la pobreza hasta un 10%. Honduras contará con un modelo de previsión social consolidado, protegiendo a los grupos más vulnerables del país.
<b>Una Honduras que se desarrolla en democracia, con seguridad y sin violencia</b>	<b>•Escenario:</b> En el año 2038, Honduras seguirá creciendo en democracia representativa y participativa, haciendo uso del plesbicitico y referéndum como formas de participación ciudadana en los temas más trascendentes del país.
<b>Una Honduras productiva generadora de oportunidades y empleos dignos, que aprovecha de manera sostenible sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental</b>	<b>•Escenario:</b> En el año 2038, Honduras habrá consolidado el Desarrollo Regional como su modelo de gestión para el crecimiento económico y social bajo el marco de un proceso de desarrollo ambientalmente sostenible.
<b>Un Estado moderno, responsable, eficiente y competitivo</b>	<b>•Escenario:</b> Para el año 2038, Honduras tendrá un Gobierno moderno, normador y eficiente, descentralizado a nivel municipal, evolucionado en términos de facilitación administrativa y consolidado en términos de seguridad jurídica para ciudadanos, empresas e inversionistas de forma transparente.

Fuente: elaboración propia con datos de la Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022- (Congreso Nacional, 2010, p. 25)

Estos objetivos, se plantean para un escenario en el año 2038, en donde se establecen metas a cumplir para de desarrollo social, económico, político y ambiental del país. Dentro de estas metas se encuentran; la reducción de la pobreza, reducción de la tasa de homicidios, elevar la escolaridad, reducir la tasa desempleo, entre otros. Desde la visión de país se plantea que estas metas deben de presentarse y concretarse en los planes de gobierno, deben estar enlazados tanto los objetivos de la visión y los planes estratégicos de los próximos “siete gobiernos sucesivos, tendrán bajo su responsabilidad, la transición del país desde

los momentos actuales, hacia la Honduras posible, en el año 2038". (Congreso Nacional, 2010, p. 27)

Diagrama 3 Lineamientos Estratégicos del Plan de Nación 2010-2022



Fuente: elaboración propia con datos del Plan de Nación 2010-2022. Congreso Nacional (2010, p. 30)

Estos lineamientos se presentan, como un complemento de los objetivos y metas de la Visión de País, ya que el Plan de Nación debe de concretar estos lineamientos y que se garantice su cumplimiento en los siete gobiernos, en donde se pretende alcanzar metas para el desarrollo político, social, ambiental, cultural y económico, al 2038.

Se presentan algunos desafíos por cada uno de los lineamientos estratégicos, ya que se plantean desde una perspectiva actual hacia una a futuro, en donde dependerá en gran medida de la responsabilidad institucional y de cada gobierno, poder llevar a cabo cada una de la metas y lineamientos establecidos para ejecutarse, porque uno de los principales desafíos con los que actualmente se ha luchado es la corrupción en todos los niveles del Estado y sin solucionar eso, por muchas metas y objetivos que se establezcan o se planteen en pro del desarrollo social sostenido, sustentable, humano, económico y político del país no se podrá avanzar y los planes de gobierno se encontrarán en una situación en las que no podrán dar los resultados esperados, independientemente de los mecanismos utilizados para dar el seguimiento y la evaluación correspondiente, dejando así sin concluir muchos programas, proyectos y leyes sociales sin realizar.

Para mayor efectividad de la Visión de País y el Plan de Nación, el Congreso Nacional decreta en noviembre de 2010 la *Ley para el establecimiento de una Visión De País y la adopción de un Plan De Nación para Honduras*, la cual establece “aprobar la Visión de País al año 2037 y el Plan de Nación al año 2022, con los cuales se iniciará el proceso de planeación del desarrollo económico, social y político, establecido en el Artículo 329 Constitucional”. La presente Ley cuenta con una estructura para el proceso de planeación del desarrollo político y económico del país, esta organización se divide en tres Consejos y Gabinetes sectoriales:

**El Consejo del Plan de Nación:** Este consejo dependerá del presidente de la República, y sus funciones serán desde dar seguimiento a la ejecución del Plan de Nación, realizar análisis prospectivos continuos del contexto internacional, así como de las implicaciones económicas y sociales para el país, establecer una línea base para medir las brechas entre el estado actual de indicadores del plan de nación, así como rendir informes a la ciudadanía y al Congreso nacional, entre otros.

**Consejo Nacional de Competitividad e Innovación:** Este consejo cumplirá con las funciones de formular políticas de apoyo para los proyectos que fortalezcan la competitividad y la innovación, formulación de políticas sectoriales para el desarrollo económico, crear un sistema de evaluación sobre la calidad de los

centros educativos en los niveles de primaria, media y superior, independiente de la Secretaría de Educación pública del país, entre otras.

**Gabinetes Sectoriales:** Los gabinetes sectoriales estarán conformados para el cumplimiento del Plan de Nación, los cuales se encontrarán distribuidos por:

- a. El Gabinete Económico, integrado por la Secretaría de Finanzas, el Banco Central de Honduras, la Secretaría de Industria y Comercio, la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente y la Secretaría de Turismo;
- b. El Gabinete Social, integrado por la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Cultura, Arte y Deporte, y la Secretaría de Acción Social;
- c. El Gabinete de Seguridad, Defensa Nacional y Gobernabilidad, integrado por la Secretaría de Gobernación y Justicia, la Secretaría de Defensa, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Seguridad.
- d. El Gabinete de Proyectos de Infraestructura, integrado por la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, la Empresa Nacional de Energía Eléctrica, la Empresa Nacional Portuaria y la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. Congreso Nacional (2010)

**Consejos de Desarrollo Regional:** sus funciones serán establecer las líneas base de los indicadores contenidos en el Plan de Nación en cada una de las regiones, formular el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, al igual discutir y conseguir consensos sobre los problemas de las regiones en relación con el contenido de los ejes estratégicos del Plan de Nación y generar propuesta para las soluciones sobre temas de carácter urgente y de prioridad en cada sector de las regiones, entre otros. Congreso Nacional (2010, p. 169)

Los Consejos se encontrarán orientados a cumplir con las metas y los lineamientos estratégicos del Plan de Nación, los cuales están dirigidos al desarrollo social y político del país, asimismo a la innovación y la gestión del desarrollo regional, que permitirá, según el plan, identificar los problemas que necesiten respuestas inmediatas por parte del gobierno.

A manera de conclusión de este apartado, se puede decir que, la protección social, se encuentra dentro de los principales objetivos a cumplir en las estrategias y metas que se han propuesto los diferentes gobiernos y por lo tanto han sido muchos los mecanismos implementados para que se logre cumplir con éxito, aunque estos vengán acompañados de diferentes desafíos.

En Honduras el desarrollo social ha sido parte del discurso político, asimismo como de los planes de gobierno, a lo largo de su historia, siempre se ha tomado como principal eje de acción el combate contra la pobreza, los altos niveles de desempleo, así como conformar y sostener un sistema digno de salud y educación, también velar por la seguridad y bienestar de la mujer, niñez y adolescencia, el adulto mayor, entre otros. A todos estos ejes de acción en conjunto, se les agrupa dentro del sistema de Protección Social, la cual ha tenido una evolución en el país durante las últimas décadas, como se ha mostrado anteriormente.

La dinámica organizacional de este sistema de protección social inicia desde que se toma como un proyecto piloto la formulación de una política pública de protección social en el 2008 durante el gobierno de José Manuel Zelaya, la cual no logra concretarse en ese periodo. En el año 2009 se da golpe de Estado, generando así una gran crisis política en el país, después de este suceso se crea la Secretaría de Desarrollo Social, la cual tenía como principal responsabilidad “la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia social y reducción de la pobreza”. (Política de Protección Social, 2012/2015) También tendrá como principal área de acción social a la protección social.

En el gobierno de Porfirio Lobo Sosa (2010-2014), en el 2010, se decreta la publicación de la Visión de País (2010-2038) y Plan de Nación (2010-2022), documento en donde se establece como prioridad la previsión y la protección social, y se establecen lineamientos estratégicos para el funcionamiento e implementación de la protección social y sus componentes de desarrollo social por los próximos siete gobiernos. Siguiendo esta línea evolutiva y organizacional, para el año 2012, se logra concretar la formulación y publicación de la Política de Protección Social, la cual abarcará, tres componentes básicos: protección, previsión y oportunidades

y competencias, su principal enfoque es de derechos humanos. Para generar mayor eficiencia en la aplicación y ejecución de las políticas sociales en el país y como un organismo de implementación de la protección social se decreta la Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social, en el 2013.

Durante el año 2014, en el primer gobierno de Juan Orlando Hernández, y siguiendo el marco de la Visión de País y el Plan de Nación, se comienza con una serie de cambios administrativos y el nombre a la Secretaría de Desarrollo Social, pasa a ser Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) y con ello se agregan nuevas direcciones y subdirecciones, así como nuevas asignaciones para el desarrollo en el país. Como un elemento complementario para el desarrollo funcional y eficaz de la protección social y con los nuevos cambios asignados a la organización de la estructura del sistema social se decreta la Ley Marco Sistema de Protección Social durante el 2015.

## ■ Antecedentes Intibucá

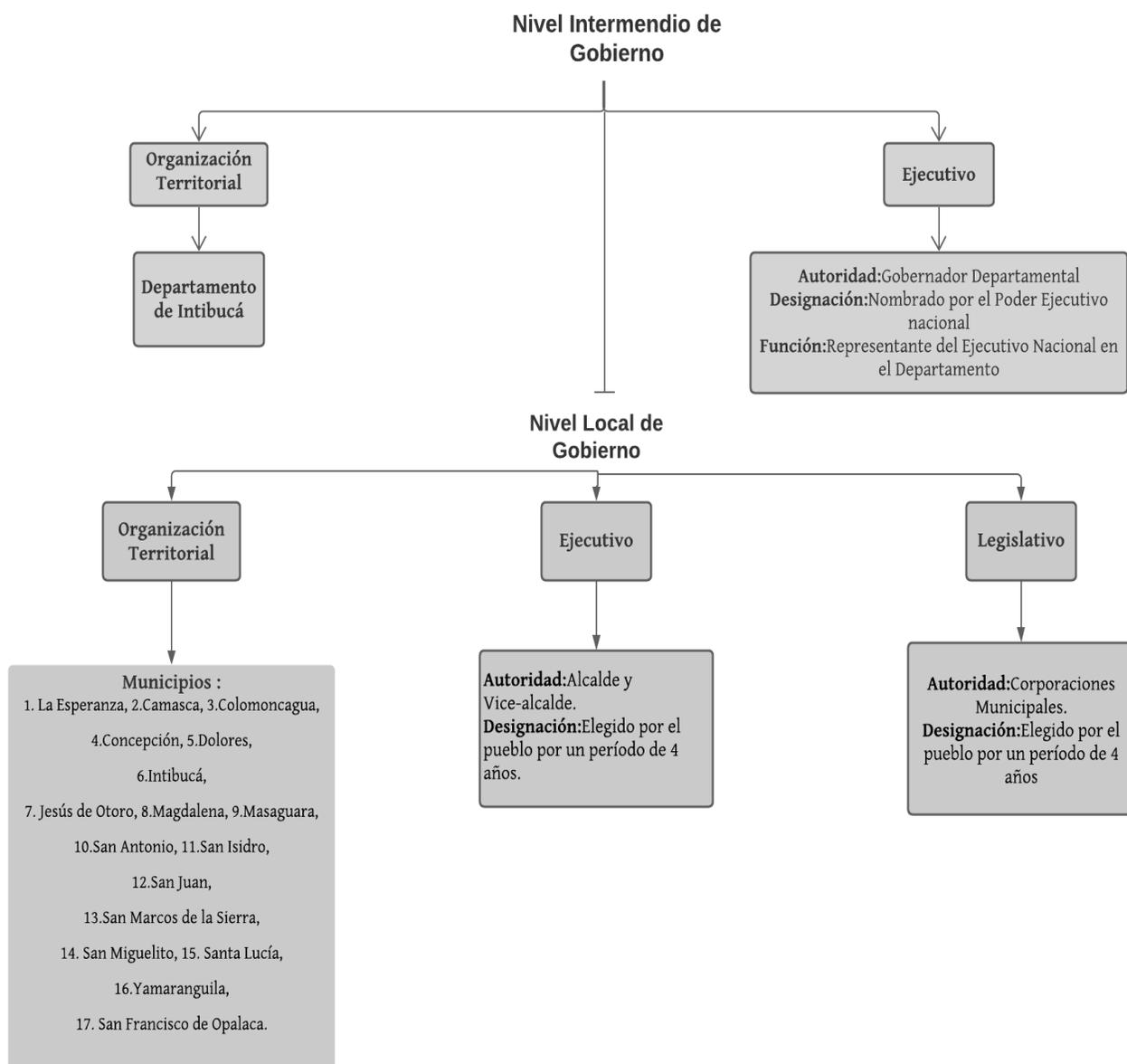
El departamento de Intibucá se encuentra ubicado en la zona occidente del país, su fundación data del año 1883, debido a las gestiones finales del gobierno de Marco Aurelio Soto, en su mayoría territorial se desprendió del departamento de Gracias en 1869, a consideración del Gobernador de Gracias, *“quien expuso al gobierno central la conveniencia de dividir aquella demarcación por su vasta extensión que dificultaba una buena administración”* (Inestroza, 2010, p. 126).

Su población total es de 255,658, en las proyecciones del INE para el 2018, sus principales ciudades son Intibucá y la Esperanza, ambas cuentan con su propia administración municipal. Sus habitantes se dedican a la agricultura, ganadería y comercio. La mayor parte de su población es de origen lenca, el departamento limita al norte con el departamento de Comayagua, Lempira y Santa Bárbara, al sur con la República de El Salvador, al este con los departamentos de Comayagua, La Paz y al oeste con el departamento de Lempira. Instituto Nacional de Estadística (2021)

El departamento de Intibucá se encuentra conformado por 17 municipios, 1. La Esperanza, 2. Camasca, 3. Colomoncagua, 4. Concepción, 5. Dolores, 6.

Intibucá, 7. Jesús de Otoro, 8. Magdalena, 9. Masaguara, 10. San Antonio, 11. San Isidro, 12. San Juan, 13. San Marcos de la Sierra, 14. San Miguelito, 15. Santa Lucía, 16. Yamaranguila, 17. San Francisco de Opalaca.

Organigrama 5 Organización Político Administrativo del departamento de Intibucá



Fuente: Elaboración propia con datos del Estudio sobre Descentralización, de la Base de Datos Políticos de las Américas.

<https://pdba.georgetown.edu/Decen/Honduras/honduras.html> recuperado el 04 noviembre de 2021

## ■ Situación de la pobreza en Intibucá

La situación de la pobreza en el país ha sido un gran determinante para el desarrollo, e implementación de programas y políticas sociales, esta se ha visto reflejada con mayor intensidad en unos departamentos sobre otros. Desde la perspectiva de la protección social son varios los elementos de prioridad que se deben de tratar para poder enfrentar las diferentes condiciones de pobreza y vulnerabilidad de la población. En este sentido se ha propuesto desde el método de medición del *Índice de Pobreza Multidimensional en Honduras (IPMHN)*, una lista tentativa de necesidades de urgencia: alimentación, vestuario, vivienda, salud, seguridad y educación. (Secretaría de Coordinación General de Gobierno [SCGG], 2018)

De acuerdo con la encuesta de hogares de propósitos múltiples del 2013, se han propuesto 4 **dimensiones y 15 indicadores de necesidades:**

Tabla 10 Dimensiones e indicadores de necesidades

<b>Dimensiones</b>	<b>Indicadores</b>
<b>1. Salud</b>	1. Acceso adecuado al agua
	2. Acceso a saneamiento adecuado
	3. Tipo de combustible para cocinar
<b>2. Educación</b>	4. Años de educación para miembros del hogar entre 15 a 49 años.
	5. Asistencia escolar
	6. Analfabetismo
<b>3. Trabajo</b>	7. Seguridad social
	8. Subempleo

	9. Trabajo infantil
<b>4. Vivienda</b>	10. Acceso a electricidad
	11. Material de piso
	12. Material pared
	13. Material techos
	14. Hacinamiento
	15. Acervo patrimonial

Fuente: Elaboración propia con datos de SCGG (2018, p. 16)

Dentro de la metodología de la medición de la pobreza multidimensional, el análisis de la pobreza en el país lo dividen entre en nivel de intensidad e incidencia. En donde la *intensidad* se basa en el número de privaciones que sufren los pobres y la *incidencia* se basa en la reducción de personas pobres multidimensionales.

Cabe resaltar que los datos que se presentan a continuación son basándose en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) del 2013, de la base de datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y los estudios del Índice de Pobreza Multidimensional de Honduras (IPMHN) durante los años 2012- 2018.

#### ■ **Análisis de la Intensidad de la Pobreza Multidimensional según zona**

La tasa de intensidad de la pobreza multidimensional a nivel urbano en el año de 2012 es de 43.8 puntos porcentuales y para el año de 2018 es de 42.0 puntos porcentuales, dando una disminución de 1.8 puntos porcentuales. A nivel rural se obtiene para el año 2012 47.6 puntos porcentuales, para el año 2018 la tasa de intensidad es de 45.9 puntos porcentuales, dando un total de una reducción de 1.7 puntos porcentuales.

Tabla 11 Intensidad de la Pobreza Multidimensional según zona 2015-2018

<b>Intensidad de la Pobreza Multidimensional según zona 2015-2018</b>			
<b>Departamento</b>	<b>Población (P)</b>	<b>Incidencia (H)</b>	<b>Intensidad (A)</b>
Santa Bárbara	2.6%	55.4	45.9
Copán	2.2 %	55.7	46.3
Ocatepeque	2.1%	87.4	44
La Paz	1.2%	86.4	45.8
Valle	1.9%	86.7	44.8
Choluteca	5.9%	85	47.1
El Paraíso	4.4%	84.7	47.8
Olancho	9.5%	86.3	46
Cortés	27.4%	50.2	45.9
Atlántida	61%	54.4	37.2
Fco. Morazán	17.3%	57.5	39.6
Yoro	5.6%	78.2	43.5
Comayagua	4%	81.2	43.2
Colon	3%	77.6	43.2
Lempira	1.9%	93	49
Intibucá	3.6%	92	50.3
Islas de la Bahía	Sin datos <sup>2</sup>		
Gracias a Dios			

<sup>2</sup> Los datos de ambos departamentos se presentan en el informe del Índice de Pobreza Multidimensional, del año 2018-2019. Mostrando así a Gracias a Dios con un porcentaje de pobreza de 99% y con una intensidad de pobreza del 4%.

En el Caso de Islas de la Bahía, muestra un porcentaje bajo de pobreza con un 47% y con una intensidad de 3%. CENISS (2019, p. 14).

Fuente: elaborado por SCGG (2018, p. 26) base a (EPHPM) del 2015

De acuerdo a la SCGG (2018) y su informe de la medición del Índice de Pobreza Multidimensional en Honduras IPMHN, muestran la presente tabla, la incidencia e intensidad de pobreza a nivel nacional. Cabe mencionar que se está tomando estos datos del 2015 ya que muestran la situación de pobreza del departamento de Intibucá dentro del periodo de estudio.

En el caso de los departamentos que muestran mayor nivel de incidencia en la pobreza multidimensional, con una tasa de 93% en el departamento de Lempira y en el departamento de Intibucá con una tasa de 92%, mientras que en el nivel de intensidad de igual manera representan los más altos. En este sentido, la SCGG (2018) indica que “en estos departamentos cada hogar pobre multidimensionalmente muestra alrededor de 8 indicadores de carencias de los 15 indicadores considerados simultáneamente” (ver tabla No. 10) (SCGG, 2018, p. 27)

Para CENISS (2019, p. 14) mediante el informe del Índice de Pobreza Multidimensional de los años 2018-2019, muestran los departamentos de Gracias a Dios con un porcentaje de pobreza de 99% encabezando la lista de los 7 departamentos más pobres del país, siguiendo Lempira con un 97%, Intibucá con 97%, La Paz 95%, Ocotepeque 90%, Valle 90% y el Paraíso con un 90% de pobreza.

De acuerdo con estos datos del 2019 (ver Tabla 19 en anexos) comparados con los datos de la Tabla 11 del 2015, se puede observar que en esos cuatro años el índice de pobreza en el caso de Intibucá (2015, 92%) (2019, 97%), ha tenido un aumento de 5% de pobreza multidimensional.

Cabe resaltar, que los departamentos Lempira e Intibucá se encuentran dentro del Corredor Seco, zona denominada con altos índices de pobreza, incluyendo así a los departamentos de Choluteca, Valle, El Paraíso, Sur de Francisco Morazán, La Paz, Copán, Comayagua, Sur de Olancho y Ocotepeque.

En este sentido, la importancia del estudio en el departamento de Intibucá es un punto de partida en la implementación de programas sociales para poder erradicar

la pobreza y pobreza extrema, en esta zona que representa altos índices de vulnerabilidad y riesgo social.

Dentro de esta franja del Corredor Seco, se encuentran los departamentos con severidad de pobreza, como se ha hecho mención anteriormente, por lo tanto, han sido espacios de intervención en materia de asistencia social, como ser la Plataforma del Programa de Vida Mejor. SCGG (2018)

### ■ Programas sociales implementados en Intibucá

Como parte de la implementación de la protección social en el departamento de Intibucá, un eje fundamental para la efectividad de las políticas sociales en el país es el diseño, la ejecución e implementación de los programas sociales. En este sentido, la importancia de la protección social va a radicar en la implementación de los programas u organismos que se encuentran destinados a llevar a cabo el cumplimiento de dichos programas.

El Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS), es el organismo encargado de dar acceso a la información, sobre los proyectos y programas sociales implementados en el país desde la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) y el despacho presidencial. En este sentido entre una de las principales funciones se encuentra: “En coordinación con *las Sub Secretarías de Estado correspondientes*, el CENISS, basado en el Registro Único de Participantes (**RUP**), elaborará un menú de variables sociales relacionadas con la matriz de sujetos de atención de la Política de Protección Social...” CENISS (2021a)

En el caso de los programas implementados el CENISS (2021a) indica que en el departamento de Intibucá se encuentran 107 programas sociales implementados/ejecutados a la fecha (2021), con un total de 181,414 de participantes y con 1,400,345 beneficios entregados.

A pesar de ser uno de los siete departamentos más pobres del país, Intibucá, por medio del SEDIS, muestra una cantidad considerable de programas, que se

han implementado o se encuentran en ejecución, interviniendo los sectores vulnerables, en riesgo, y en pobreza y pobreza extrema.

En el caso de los programas y proyectos identificados por parte del Registro de la Oferta Institucional (ROI), en el departamento de Intibucá, se encuentran registrados 147 programas y proyectos sociales. El sistema ROI permite identificar, mapear y actualizar la información de programas y proyectos a nivel nacional, con influencia en la población de atención de la Política de Protección Social (PPS), a fin de optimizar y eficiente la inversión gubernamental (CENISS, 2021b)

El sistema ROI, se encuentra dividido en sectores, este se encontrará conformado con relación al programa y proyecto que se vaya o se encuentre en ejecución.

Diagrama 4 Sectores del sistema ROI

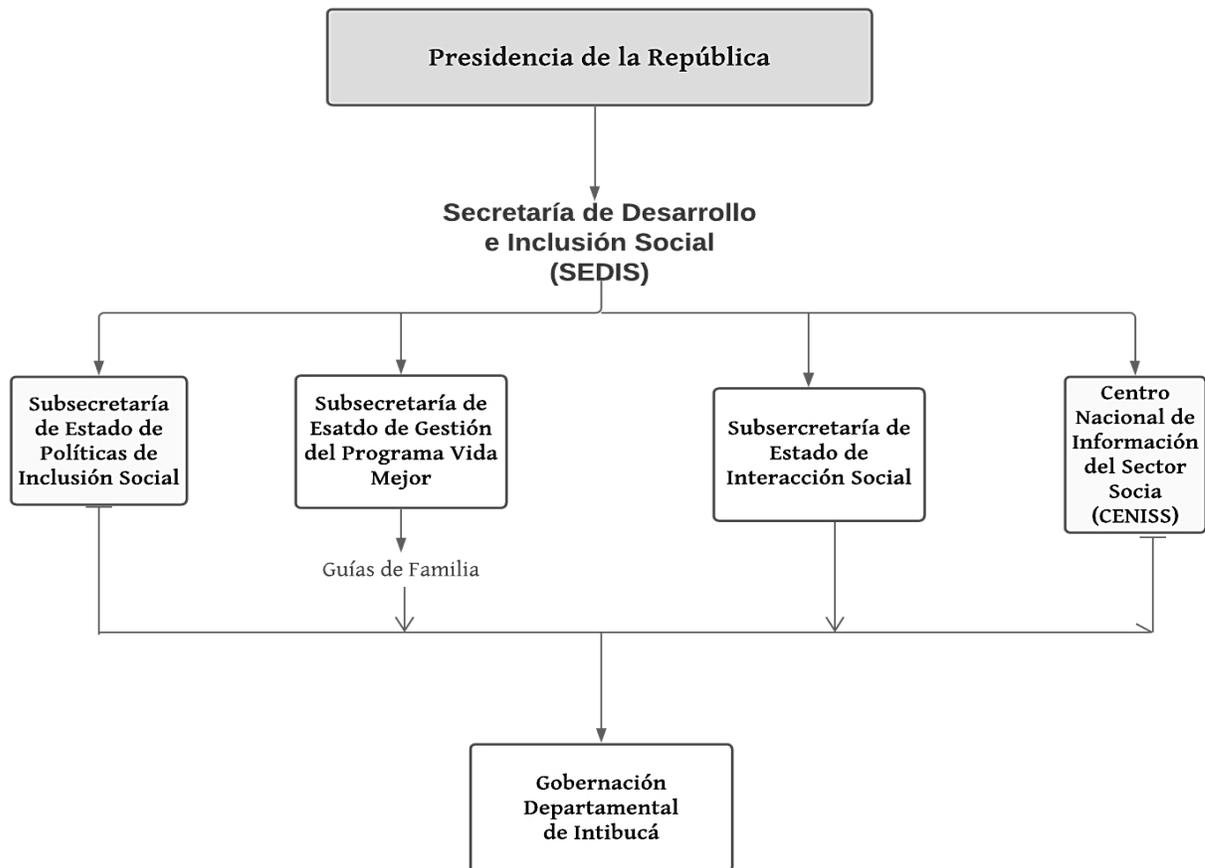
<b>Sector de Promoción y Protección Humana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agua y Saneamiento, Educación y Cultura, Salud, Vivienda y Protección Social</li> </ul>
<b>Sector Agroforestal y Turismo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividad Turística, Agricultura, Agroindustria y Ganadería, Recursos Forestales y Ambiente</li> </ul>
<b>Sector Fortalecimiento Institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competividad, Defensa y Seguridad y Modernización del Estado</li> </ul>
<b>Sector Comunicación y Energía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicaciones, Energía, Transporte y Obras Públicas y Vialidad</li> </ul>
<b>Sector Prevención</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gabinete de prevención</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos del Manual de Fichas del ROI, CENISS (2015, p. 9)

De acuerdo con los sectores del ROI, los datos en donde se centra la investigación, es en el sector de Promoción y Protección Humana, haciendo énfasis

en el subsector de Protección Social, se encuentran en el departamento de Intibucá 71 programas y proyectos del subsector de Protección Social.

Organigrama No. 6 Organismos implementadores de programas sociales en Intibucá



Fuente: Elaboración propia con datos del SEDIS Y CENISS.

Parte de los organismos implementadores de los programas sociales en el departamento de Intibucá se desprenden de la estrategia del Programa Vida Mejor, el cual fue creado por medio de la SEDIS, bajo el Decreto Ejecutivo PCM 001-2014. El Programa de Vida Mejor es un programa que se deriva de la política de Protección Social, como uno de los programas de asistencia social, se encuentra conformado por medio del sistema de Transferencias Monetarias Condicionadas.

Tabla 12 Programas y proyectos del Programa de Vida Mejor

<b>Programas y proyectos del Programa de Vida Mejor</b>		
<b>No.</b>	<b>Programa</b>	<b>Función</b>
1	Bono Vida Mejor	Transferencias Monetarias Condicionadas, a hogares en situación de pobreza, al cumplimiento de la salud y de educación debidamente focalizado.
2	Desarrollemos Honduras	Programas de Ingresos Complementarios, para hogares en pobreza y pobreza extrema.
3	Programa de Alimentación Escolar	Complemento de al menos del 30% de la ingesta nutricional requerida por los menores que asisten a los centros educativos y focalizados.
4	Programa de Alimento Solidario para el Adulto Mayor	Ración equivalente para un mes, para personas mayores de 60 años en situación de pobreza extrema debidamente focalizados.
5	Programa de Alimento Solidario para personas en situación de vulnerabilidad	Ración equivalente a un mes en situación de pobreza extrema y situación de vulnerabilidad debidamente focalizado.
6	Vivienda Saludable	Piso, techo, letrina, eco fogón, filtro de agua y/o vivienda completa para hogares en situación de pobreza y pobreza extrema.
7	Generación de Oportunidades	Dirigido al fomento de microempresas de alimentos, artesanías y servicios a personas focalizadas por su situación de pobreza.
8	Acompañamiento y Fortalecimiento social	Generación de oportunidades de ingreso de complementario a personas en situación de

		pobreza extrema y relativa que desarrollan labores de acompañamiento, formación y capacitación a los hogares que participan en la Plataforma de Vida Mejor.
9	Programas Escuelas Saludables	Destinado a brindar servicio de atención a la niñez en la escuela y comunidad.
10	Programa Promoción y Seguridad Alimentaria Desarrollo Económico e Inclusión Social (PROSADE)	Sin datos

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Estrategia Plataforma Vida Mejor PCM 065-2015 (2015)

Los programas y proyectos expuestos en la Tabla No. 12, se encuentran focalizados en la reducción de la pobreza y pobreza extrema, como uno de los principales objetivos de la Plataforma de Vida Mejor, así como del sistema de protección social del país.

Los programas sociales identificados en el departamento de Intibucá, son 107 programas por parte del Registro Único de Participantes (RUP), mientras que en el Registro de la Oferta Institucional (ROI), hay 143 programas registrados, de manera más específica, en el Sector de Promoción y Protección Humana y su subsector de protección social (PS), hay 71 programas registrados en el departamento, estos programas se encuentran registrados hasta la fecha actual (2021), desde el subsector de protección social hay 45 programas sociales implementados desde el SEDIS y la Estrategia de Vida Mejor y el sistema ROI, durante el periodo del 2012-2018, que son los años de estudio.

## ■ RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN (PARTE II)

### ■ Implementación de la política de Protección Social en Intibucá

#### ■ Dinámica organizacional

La implementación de la política de protección social se realiza por medio de los programas de asistencia y desarrollo social efectuados en la región, bajo sus principales enfoques: de prevención, protección, oportunidades y competencias, así mismo desde los “diferentes sectores y en los distintos niveles de implementación: nacional, regional, departamental, municipal y local a fin de lograr una mayor efectividad de las acciones.” (Política de Protección Social, 2012/2015)

Los programas de asistencia social son dirigidos y ejecutados desde la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) a nivel nacional por medio de las subdirecciones correspondientes que coordinan directamente con las Gobernaciones Departamentales.

Es importante resaltar que la Gobernación Departamental es la representante del poder ejecutivo en cada departamento del país. Algunas de sus principales atribuciones según la Ley de Municipalidades y su reglamento (2015) se encuentran:

- a) Servir de enlace entre el Poder Ejecutivo y las autoridades nacionales que tengan delegación en el Departamento y en las Municipalidades.
- b) Conocer y resolver los recursos de apelación de los particulares contra las Municipalidades, las quejas contra los funcionarios y los conflictos suscitados entre municipios de su Departamento.
- c) Asistir a las sesiones de las Corporaciones Municipales, por lo menos una vez al año, participando con voz, pero sin voto.
- d) Concurrir a las reuniones de las asociaciones de Municipalidades del departamento.
- e) Ejercer las atribuciones que por Leyes especiales se le confieran, entre otros. (Ley de Municipalidades y su reglamento, 2015)

Según dichas atribuciones, la relación y cooperación entre la Gobernación Departamental y las Corporaciones Municipales solamente son de asistencia, pero sin influir de manera directa una sobre otra. Este tipo de relación puede tener ventajas como desventajas a lo largo de un periodo de gobierno, porque es importante que ambas entidades tengan conocimiento sobre los proyectos o programas administrativos y de desarrollo que se vaya a efectuar en el departamento y en sus corporaciones municipales, de esta manera y en algunos casos hasta trabajando en conjunto con sus equipos de trabajo podrían llevar a cabo muchos de los programas de asistencia social que desde el gobierno se pretenden ejecutar en la zona, sin llegar a caer en una de las más grandes problemáticas de la política nacional, que es la politización (es decir, que todo sea dirigido por las personas del gobierno de turno y para sus simpatizantes) la implementación y ejecución de la asistencia y protección social en las comunidades que se encuentran en riesgo social, colocándolas así en un nivel más alto de vulnerabilidad.

Esto visto desde un escenario en el cual pudiese existir una relación mucho más estrecha en las dos entidades, pero la realidad es muy diferente, como lo es en el caso del Departamento de Intibucá, (la zona de estudio) se ha encontrado que tanto la Gobernación Departamental como las corporaciones municipales en la mayoría de los casos trabajan de forma aislada sin saber que implementa y ejecuta cada entidad en el caso del desarrollo social de la zona.

La situación en estos casos es más notoria cuando la corporación municipal, no es parte del partido político del Gobierno de turno, pero si fuese el caso contrario, en donde el gobierno local si es parte o a fin al partido político del Gobierno de turno, las facilidades son mucho más grandes en cuanto al acceso a la información y a los programas y proyectos ejecutados.

Bajo este contexto, en la entrevista que se realizó con miembros de la Corporación Municipal de Intibucá, el alcalde menciona:

Aquí el vacío que queda es cómo tener una mejor conexión dentro de los mismos niveles del Poder Ejecutivo que van desde la presidencia de

la República hasta la municipalidad. Ahí hay muchos vacíos, porque luego hay un plan estratégico de país que se llama Plan de Nación, Visión de País, pero este se ejecuta de manera directa hacia las comunidades sin pasar por las municipalidades. Ese tema de la violación de la autonomía son temas que se deben considerar hacia el futuro, pero también buscar los mecanismos de una política nacional de descentralización (Norman Sánchez, 2021)

Es importante señalar que el Plan de Nación y Visión de País tiene a la protección social como uno de sus principales objetivos de ejecución y desarrollo. Como búsqueda de esta relación las corporaciones municipales en este sentido no tienen la mayor capacidad de incidir o tomar decisiones respecto a la implementación y cumplimiento de la política de protección social y las acciones de las municipalidades son de carácter propio de la alcaldía, desvinculados de una estrategia departamental, por lo tanto, no hay una relación directa ni a nivel organizacional ni administrativo entre las municipalidades como gobiernos locales y la Gobernación Departamental.

La Gobernación Departamental al ser el representante oficial del poder ejecutivo, maneja y administra no de forma económica<sup>3</sup> pero sí técnica todos los programas y proyectos de desarrollo social, con el apoyo de las siguientes unidades de la SEDIS: Subsecretaría de Estado de Políticas de Inclusión Social, Subsecretaría de Estado de gestión del Programa Vida Mejor, Subsecretaría de Estado de Interacción Social y la Dirección de administración de proyectos, en conjunto con el Centro Nacional de Información del Sector Social CENISS, estas Subsecretarías y Direcciones son las encargadas de implementar y cumplir con los enfoques y lineamientos de la Política de Protección Social (2012/2015), para

---

<sup>3</sup> La Gobernación Departamental no maneja recursos monetarios ni de transferencias ni presupuestarios según la Ley de Municipalidades y su reglamento (2015) En el artículo 11, "Los gastos de funcionamiento de las Gobernaciones Políticas se cargarán en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, en el Título correspondiente a la Secretaría en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización" (Ley de Municipalidades y su reglamento, 2015).

mejorar las condiciones de las personas en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad, exclusión y riesgo social.

En este sentido, en el departamento de Intibucá, la Gobernación Departamental es la unidad que se encarga de implementar los programas de asistencia y protección social, de manera más inmediata centraliza la organización e implementación de dichos programas por medio de la oficina del Programa Vida Mejor, la cual se encuentra conformada por un equipo que realiza el trabajo de campo denominado “Guías de Familias”.

Los Guías de Familia son parte de la estructura interna de la Dirección de Acompañamiento y Fortalecimiento Social, esta tiene como propósito “proporcionar las directrices para el correcto funcionamiento de toda la dirección y así mantener un flujo de información entre los beneficiarios del Programa Vida Mejor” (SEDIS, 2019b, p. 5) , es decir, que son los responsables de informar, monitorear, acompañar y de sistematizar todos los datos obtenidos en cada zona de implementación y desarrollo del programa a todas las direcciones de la SEDIS.

Algunas actividades y funciones de los Guías de Familias:

- a) Participar como Enlace Técnico con el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS)
- b) Dar seguimiento a las Unidades /Regiones y conocer el estado de las diferentes actividades a desarrollar en cada uno de ellos.
- c) Participar como Enlace con el Despacho de la Subsecretaría de Gestión de Vida Mejor.
- d) Proporcionar la proyección, difusión y documentación con material audiovisual de las actividades que se realicen en la ejecución de los programas y proyectos de la Plataforma Vida Mejor.
- e) Brindar a través de las Unidades (Guías de Familia) acompañamiento fundamental a todas las Direcciones de la SEDIS, en el sentido de monitorear, acompañar y valorar las ejecutorias de éstas en el desarrollo de sus proyectos y programas.

- f) Acompañamiento en la entrega de los beneficios de los siguientes programas:
  - a. Programa de Compensación Social (transferencias no monetarias)
  - b. Bono Vida Mejor (transferencias monetarias condicionadas)
  - c. Beneficios del Programa Especies Menores
  - d. Programa Alimento Solidario
  - e. Programa Salud Solidaria
  - f. Programa Criando con Amor
  - g. Programa Vivienda Saludable, Entre otros.
- g) Evitar situaciones en las que se comprometa la imagen de la Secretaría y del Gobierno manteniéndose al margen de situaciones que atenten contra la moral y las buenas costumbres. Entre otros. (SEDIS, 2019b, p. 7)

Uno de los principales conflictos identificados en Intibucá al momento de hacer una revisión del desempeño de las funciones de los Guías de Familias y en general de papel de la Gobernación Departamental, es la politización de las ejecuciones de los programas y a su vez la identificación de los beneficiarios.

La politización surge cuando la distribución de los programas de asistencia y protección social, solamente van dirigidos a las personas que son afines al partido político que se encuentra en el Gobierno de turno, dejando al margen de esta manera a todos los beneficiarios que no son a fin o no militan para dicho Gobierno. En este sentido los que han sido señalados son los Guías de Familias, ya que son los encargados de identificar a las comunidades y familias beneficiarias de los programas y proyectos que desde la SEDIS se ejecutan y se ha denunciado que solamente se han dirigido a las comunidades, personas o familias que militan con el partido político del Gobierno de turno.

Sobre esta situación en la entrevista realizada con la Coordinadora Municipal de la Corporación Municipal de Intibucá expuso:

Se nos han acercado muchas personas, denunciando que los Guías de Familias no les han identificado como beneficiarios porque son liberales y no nacionalistas, entonces ellos vienen y nos piden la ayuda directamente como alcaldía. En otras ocasiones lo que han hecho los Guías de Familia es que para darles una *bolsa solidaria*<sup>4</sup> les han hecho firmar una hoja en blanco y la gente por necesidad lo hace Norman Sánchez (2021)

Estas denuncias que nos menciona la Coordinadora Municipal representan un gran problema de implementación de los programas sociales en el departamento, lo que se ve en este caso, es una forma inhumana de utilizar la necesidad de las personas para sus propios intereses y conveniencias, lo que deja como resultado que las condiciones de pobreza y vulnerabilidad social siga en aumento, así mismo como los posibles actos de corrupción que se derivan de las firmas de las hojas en blanco para poder justificar, desde presupuestos, liquidaciones, fondos que se encuentren destinados para otras gestiones, entre otras situaciones.

Para ampliar estos casos de politización, se puede mencionar, que este ha sido un sentir generalizado en la población, por ejemplo en el estudio de Núñez (2018) sobre el *“Programa Bono Vida Mejor: una valoración sobre sus alcances, desde la perspectiva de los derechos de las mujeres”*, Núñez, destaca los testimonios de las mujeres entrevistadas, sobre el *“empoderamiento de las mujeres beneficiarias de Bono Vida Mejor”* en la capital del país, Tegucigalpa, en donde algunas muestran su inconformidad sobre el papel de los Guías de Familia:

*“Lo único que me pidieron en la escuela de mi hija fue los documentos, pero participación nada. Y las coordinadoras (Guías de Familia) todo se lo llevan y fuese bueno que las supervisen porque*

---

<sup>4</sup> Pertenece al Programa Alimento Solidario para el adulto mayor y personas en situación de vulnerabilidad, “como responsable de proporcionar la ración equivalente a un mes para personas mayores de 60 años y personas en situación de pobreza extrema y situación de vulnerabilidad debidamente focalizadas” SEDIS (2022).

*tienen las casas llenas de bolsas solidarias y solo se benefician ellas y sus conocidas”.*

*“La verdad no he tenido ningún nivel de liderazgo y la verdad que fue por ser afín a otro partido que no pertenece al de las coordinadoras, y la verdad que para ser líder allí tiene que ser del Partido Nacional”*  
Núñez (2018, p. 31)

Continuando con la situación de politización en Intibucá, este escenario puede surgir al momento de solicitar acceso a la información que maneja la Gobernación Departamental, sobre la ejecución e implementación de los programas y proyectos sociales en los que algunas corporaciones municipales que pertenezcan a otro partido político no a fin al del Gobierno de turno, se encuentren interesadas en conocer y se les niegue. Cabe resaltar en este punto, que en los años de estudio de la presente investigación 2012-2018, han sido periodos en los cuales el Partido Nacional de Honduras, fue el partido político que perteneció al Gobierno de turno.

En este sentido y como parte de la entrevista que se realizó con miembros de la Corporación Municipal de Intibucá, la Coordinadora de Planificación Municipal señala:

En la municipalidad no tenemos mayor comunicación con la Gobernación Departamental, no sabemos qué maneja como programas sociales, tampoco comparten ningún tipo de información porque como nosotros somos del Partido Liberal y ellos son nacionalistas, eso lo hace más difícil. Norman Sánchez (2021)

Es en esta situación en donde el gobierno local se ve al margen de la implementación de la política de protección social desde los representantes del Poder Ejecutivo (es decir, SEDIS y Gobernación Departamental), es entonces que, como gobierno local hacen valer su derecho de autonomía, la cual se encuentra fundamentada por la Ley de Descentralización del Estado de Honduras<sup>5</sup> y

---

<sup>5</sup> La ley de Descentralización del Estado de Honduras “tiene por objeto establecer el marco legal e institucional para dirigir, administrar, coordinar e impulsar la descentralización de competencias, autoridad y recursos a favor de los municipios (Ley de Descentralización del Estado de Honduras, 2021)

comienzan a diseñar, ejecutar e implementar programas de asistencia y protección social, desde los casos, situaciones y base de datos que manejan como alcaldías, esto no significa que estas acciones representen algo negativo hacia su municipio, al contrario, puede tener un nivel de ventaja porque son datos que ellos ya manejan y conocen como Corporación Municipal y los desarrollan basándose en las necesidades identificadas desde sus propias comunidades o aldeas, evitando así el problema de implementar algún proyecto, programa o política pública que desconozca la realidad social, cultural, ambiental, económica y política del municipio, llevando todos estos procesos de desarrollo al fracaso.

En este sentido, el alcalde de la corporación municipal expone:

“Vamos trabajando bajo los tres grandes componentes, Plan Estratégico, Desarrollo Municipal, Plan de Gobernabilidad Hídrica y el Plan Estratégico de Desarrollo Económico y de Turismo lo demás son ejes transversales que tienen que ver con justicia, con protección del medio ambiente, con la parte de género, ejes transversales que tienen que ver en todas las acciones que nosotros realizamos” (Norman Sánchez, 2021)

Es en este escenario en donde la implementación de la protección social ya sea desde la representación del Ejecutivo o como Gobierno Local, se ve necesario resaltar que los elementos de coordinación, comunicación y de relación, son fundamentales para un desarrollo exitoso del departamento.

Para finalizar, se debe de tener claro que la Gobernación Departamental como representante del Poder Ejecutivo en la zona y las Corporaciones Municipales como Gobiernos locales trabajan de forma independiente, no existe mayor influencia de una institución sobre la otra, en este sentido, el manejo, ejecución y administración de los proyectos y programas sociales implementados en la región, dependen de la organización de su estructura interna y a su vez responden a los intereses de los partidos políticos a los que corresponden, lo cual como ya se ha hecho mención, en

cierta medida (respetando la autonomía de poderes de ambos entes) representa un obstáculo para la implementación, no solamente de los programas en sí, sino de los objetivos y enfoques de la política de protección social en la zona.

### **■ Procesos administrativos**

Los procesos administrativos de la implementación de la política de protección social, en el departamento de Intibucá se efectúan, por medio de la Gobernación Departamental, con la base de datos de CENISS y SEDIS, acompañado de cada uno de sus subsecretarías y direcciones, además de otros documentos que se refieran a todos los procedimientos y mecanismos administrativos en el departamento. En este sentido, se toman los datos de los programas que se desprenden de la Subsecretaría del programa de Vida Mejor, implementados en la zona.

### **■ *Procesos administrativos y financieros de los programas de SEDIS***

Para el año 2013, se constituye en la Ley de ordenamiento de Finanzas Públicas, control de Exoneraciones y Medida Anti evasión, el Fondo de Solidaridad y Protección Social, para la Reducción de la Pobreza Extrema, según la Estrategia Plataforma Vida Mejor PCM 065-2015 (2015), este fondo “ está destinado exclusivamente para garantizar la continuidad y ampliación de programas y proyectos sociales impulsados por la Presidencia de la República o la Secretaría de Estado que el consejo de Ministros designe.”

En este sentido, todos los programas pertenecientes a la Estrategia de la Plataforma Vida Mejor deberán contar desde su origen de ejecución con una fuente de financiamiento fuerte y segura, debido a la importancia para el desarrollo social de los mismos.

Para el cumplimiento de las obligaciones de Fondo de Solidaridad y Protección Social, para la Reducción de la Pobreza Extrema, se dispone que la Secretaría de Finanzas (SEFIN), por medio del Banco Central de Honduras (BCH), autorice a la SEDIS, para que se logre la implementación de los programas al presupuesto operativo del Fideicomiso. De esta manera se instruye que todo lo que es

presupuesto, costos de operación y gastos administrativos incurridos tanto por las organizaciones e instituciones ejecutoras de los proyectos y programas sean incluidos en el Plan Operativo Anual (POA) de la SEDIS para su cumplimiento con base en la ley. (Estrategia Plataforma Vida Mejor PCM 065-2015, 2015)

### **Programa de Bono Vida Mejor, o Programa Presidencial de Transferencias Condicionadas Bono Vida Mejor**

Consiste en el otorgamiento de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) al cumplimiento de corresponsabilidades en educación y salud por parte de las o los miembros del hogar participante. (Manual Operativo de Procedimientos Administrativos y Financieros del Programa Presidencial “Bono Vida Mejor” en sus Dominios Rural y Urbano, 2020)

Como uno de sus objetivos es la generación de oportunidades para el acceso a la educación y salud a los miembros beneficiarios en hogares focalizados bajo el umbral de extrema pobreza.

Dentro de la estructura administrativa y financiera se encuentran:

- a) Entes, Organismos Financieros Externos o Co-financiadores: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), entre otros.
- b) Ficha Socioeconómica Única FSU: Registro de los datos socioeconómicos y demográficos de los integrantes de del hogar.
- c) Registro Único de Participantes RUP: es el instrumento oficial del Estado que conserva la información de las personas beneficiarias de los programas sociales.
- d) Determinación del umbral de pobreza: La condición de pobreza extrema será determinada mediante una solicitud generada por la Subsecretaría de Integración Social (SSIS) al Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS), a partir de criterios técnicos y lineamientos de selección por medio de la FSU.

- e) Generación de planillas y entrega de TMC: SSIS generará las planillas correspondientes a cada trimestre (o periodo que corresponda), utilizando la última información disponible en el sistema, generada por los sectores Salud y Educación.

Tabla 13 Esquema de Transferencias Monetarias Bono Vida Mejor Rural

<b>Esquema de Transferencias Monetarias Bono Vida Mejor Rural</b>							
<b>Valores en Lempiras</b>							
<b>Periodo</b>	<b>Básico</b>	<b>Salud</b>		<b>1er y 2do de ciclo de educación</b>		<b>3er ciclo de educación</b>	
				<b>1er a 6to grado</b>		<b>7mo a 9no grado</b>	
		1 niño/a	2 niños/as o más	1 niño/a	2 niños/as o más	1 niño/a	2 niños/as o más
Anual	4.020.00	1,320.00	1,500.00	1,320.00	1,500.00	2,520.00	3,480.00
Mensual	335.00	110.00	125.00	110.00	125.00	210.00	290.00

Fuente: Elaboración propia con los datos del Manual Operativo de Procedimientos Administrativos y Financieros del Programa Presidencial “Bono Vida Mejor” en sus Dominios Rural y Urbano (2020)

El presente esquema, muestra que el ingreso anual de la transferencia monetaria del Bono Vida Mejor es de 4,020.00 lempiras, los cuales se dividen por doce meses con un total de 335.00 lempiras como monto básico. En cuanto a el ingreso anual en salud este es de 1,320.00 lempiras destinados a niños/as de 0 a 5 años o mujeres embarazadas si tienen un niño/a, dividido en doce meses da un total de 110.00 lempiras, y con dos niños/as o más menores de 5 años, el monto es de 1,500.00 lempiras, dividido por doce meses tiene un total de 120.00 lempiras.

En el apartado de educación de primer a sexto grado, en anualmente se tiene un ingreso de 1,320.00 lempiras con un total de 110.00 lempiras mensualmente,

para un niño/a, en caso de que el hogar cuente con más de dos niños/as en monto es de 1,500.00 lempiras, que entre doce meses es de 125.00 lempiras. Para los niños/as que cursan de séptimo a noveno grado, la transferencia monetaria anual es de 2,500.00 lempiras que tienen un total de 210.00 lempiras mensuales, para un niño/a, si hay más de dos niños/as en el hogar, el monto anual es de 3,480.00 lempiras con un total recibido mensuales de 290.00 lempiras.

Cabe destacar que dichas transferencias se establecen mediante los requisitos previamente definidos para los beneficiarios, y se reciben si estos se cumplen o no, en el presente caso que las transferencias monetarias son dirigidas al sector rural.

Tabla 14 Esquema de Transferencias Monetarias Bono Vida Mejor Urbano

<b>Esquema de Transferencias Monetarias Bono Vida Mejor Urbano</b>							
<b>Valores en Lempiras</b>							
<b>Periodo</b>	<b>Básico</b>	<b>4to, 5to, y 6to Grado</b>		<b>3er de ciclo de educación</b>		<b>Educación media</b>	
		1 niño/a	2 niños/as o más	1 niño/a	2 niños/as o más	1 niño/a	2 niños/as o más
Anual	2,400.00	1,200.00	1,680.00	2,040.00	2,400.00	2,640.00	3,120.00
Mensual	200.00	100.00	140.00	170.00	200.00	220.00	260.00

Fuente: Elaboración propia con los datos del Manual Operativo de Procedimientos Administrativos y Financieros del Programa Presidencial “Bono Vida Mejor” en sus Dominios Rural y Urbano (2020)

A diferencia de las Transferencias Monetarias dirigidas al sector Rural, el presente esquema dirigido al sector urbano se establece solamente en el sistema de educación, el cual se presenta dividido por: 4to, 5to, y 6to Grado, en donde el monto para hogares con un niño/a, anual es de 1,400.00 lempiras, con un total de 200.00 lempiras mensuales, en los hogares con dos o más niños/as, el monto de la transferencia es de 1,680.00, con un total mensual de 140.00 lempiras.

Para 3er de ciclo de educación el monto para hogares con un niño/a, anual es de 2,040.00 lempiras, con un total de 170.00 lempiras mensuales, en los hogares con dos o más niños/as, el monto de la transferencia es de 2,400.00, con un total mensual de 200.00 lempiras. En el caso de los niños cursando educación media el monto para hogares con un niño/a, anual es de 2,640.00 lempiras, con un total de 220.00 lempiras mensuales, en los hogares con dos o más niños/as, el monto de la transferencia es de 3,120.00, con un total mensual de 260.00 lempiras.

En caso de incumplimiento con los requisitos solicitados por el programa, el Manual Operativo de Procedimientos Administrativos y Financieros del Programa Presidencial “Bono Vida Mejor” en sus Dominios Rural y Urbano (2020), sostiene que se procederá a la suspensión del pago, I. Cuando la/el titular no reclame durante dos períodos consecutivos, la transferencia asignada por el Programa. 2. Cuando el hogar cambie de ubicación territorial a una zona no beneficiada del programa. 3. Cuando la suspensión sea solicitada por escrito por la/el titular. (Manual Operativo de Procedimientos Administrativos y Financieros del Programa Presidencial “Bono Vida Mejor” en sus Dominios Rural y Urbano, 2020, p. 25)

### **Programa Bono Vida Mejor para Personas con Discapacidad**

Son transferencias condicionadas, destinadas a mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad. El Manual Operativo de Procedimientos Administrativos y Financieros del Programa Bono Vida Mejor para Personas con Discapacidad (2018), tiene como medida de atención y por tratarse de personas con discapacidad en extrema vulnerabilidad. Para identificar los beneficiarios de este programa, se mantendrá el uso de la Ficha Socioeconómica Única (FSU), asimismo, los datos de su Diagnóstico familiar, Diagnóstico Clínico, Carnetización y el Registro Único de Participante (RUP). Para la entrega del Bono, será por medio de las entregas directas al beneficiario, o por medio de otros mecanismos de transferencias bancarias y no bancarias, supervisadas por la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS), de cobertura nacional, pública o privada.

En cuanto a los montos del bono se determinaran por las autoridades competentes y debidamente consensuado, considerando los principios de inclusión

y proteger los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, (Manual Operativo de Procedimientos Administrativos y Financieros del Programa Bono Vida Mejor para Personas con Discapacidad, 2018, p. 4)

### **██████████ Estrategia de Plataforma Vida Mejor**

Durante los años 2014-2018, primer periodo del Gobierno de Juan Orlando Hernández, los gastos del presupuesto para la implementación de la protección social por medio de la Plataforma de del Programa Vida Mejor, Núñez (2018), en su estudio del “*Programa Bono Vida Mejor una valoración sobre sus alcances, desde la perspectiva de los derechos de las mujeres*” señala:

Se obtuvo una inversión en capital social de L4,201.16 millones, del total de esa inversión el 66% (L 2,782 millones) corresponden a préstamos externos y solo el 34% (L 1,418 millones) a aportes nacionales, siendo muy preocupante una política de protección social dependiente de préstamos internacionales, porque es financieramente insostenible (Núñez, 2018, p. 15)

Estas cifras expuestas por Núñez (2018), son proporcionadas por la Oficina de Transparencia de la Secretaría de Finanzas (SEFIN), la Política de Protección Social (PPS), el Programa Vida Mejor (PVM) y el Bono Vida Mejor (BVM), se detallan a continuación en la tabla 15 del Presupuesto Programa Vida Mejor y sus Componentes 2014-2017

Tabla 15 Presupuesto Programa Vida Mejor y sus Componentes 2014-2017

<b>Presupuesto Programa Vida Mejor y sus Componentes 2014-2017</b>				
<b>Año</b>	<b>Instituciones</b>	<b>Fuentes de</b>	<b>de</b>	<b>Presupuesto</b>
		<b>Financiamiento</b>		<b>Devengado</b>
<b>2014</b>	PRAF, SEDIS, Secretaría de la Presidencia, Secretaría de Salud, SEFIN, Secretaría de	Tesoro (67.3%), Externo	Nacional Crédito (30.6%),	739.02

	Trabajo y Seguridad Social, Gabinete de Desarrollo e Inclusión Social.	Donaciones Externas (2.1%).		
<b>2015</b>	SEDIS, Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, Secretaría de Salud.	Tesoro Nacional (39.0%), Apoyo Presupuestario (35.3), Crédito Externo (25.7%)		442.37
<b>2016</b>	SEDIS, Secretaría de Salud, Secretaría de Finanzas, Trabajo y Seguridad Social.	Tesoro Nacional (24.8%) y Crédito Externo (75.2%).		1,393.57
<b>2017</b>	SEDIS, Secretaría de Finanzas, Trabajo y Seguridad Social, y Dirección Nacional de Parques y Recreación.	Tesoro Nacional (12.2%) y Crédito Externo (87.8%).		1,626.20
<b>Total, invertido 2014-2017 en millones de lempiras</b>				<b>4,201.16</b>

Fuente: Cuadro tomado del **Presupuesto Programa Vida Mejor y sus Componentes 2014-2017** (Núñez, 2018, p. 19)

En la estructura del Programa Vida Mejor, se encuentran diez programas o componentes de desarrollo social, los cuales tenían como meta llevarse a cabo en su totalidad entre los años de 2014-2018. A continuación, se presenta una descripción de los componentes y sus presupuestos.

Tabla 16 Desarrollo de los Componentes del Programa Vida Mejor 2014-2017

<b>Desarrollo de los Componentes del Programa Vida Mejor 2014-2017</b>			
<b>No.</b>	<b>Nombre del programa</b>	<b>Participantes/ beneficiarios</b>	<b>Presupuesto en millones de lempiras</b>
1	Programa Transferencias no monetarias	215,600 niños y niñas beneficiadas con bolsones y útiles escolares.	L61.00 millones.
2	Programa vivienda saludable	682,870 familias Participantes	L3,884.69 millones.
3	Programa seguridad alimentaria y nutricional	*569,000 adultos mayores reciben alimento solidario. *1,300,915 millones de niños(as) de centros escolares reciben la merienda escolar.	L1,314.40 millones para alimento solidario para el adulto mayor. *L1,973.26 para merienda escolar Un total del Programa de L3,287.65 millones.
4	Programa Guías de familia	58,350 miembros de Guías de Familia	L2,748.07 millones.
5	Programa Ingresos Complementarios	32,000 participantes.	L1,442.00 millones.
6	Programa integración y protección social	ND	L34.62 millones.
7	Programa Política pública de inclusión social y sistema único de Evaluación de políticas públicas sociales	Prioriza la atención de la población urbana y rural por ciclo de vida en condición de pobreza, pobreza extrema	Aproximadamente L20.00 millones.

8	Programa Apoyo a las microempresas productivas	73,235 mujeres (jefas de Familia)	<p>“*L90.94 millones en Microcréditos. *L493.37 millones en Microemprendimientos *Un total de L584.51 millones.”</p>
9	Programa Presidencial salud, educación y nutrición / transferencias monetarias Condicionadas “bono vida mejor”	400,000 familias.	Un total de L2,408.12 millones, de este valor L894.14 millones son financiados con fondos provenientes de fideicomiso.
10	Atención integral y desarrollo humano	156,000 participantes	L.410.86 millones.

Fuente: Elaboración propia con los datos presentados en el Presupuesto Programa Vida Mejor y sus Componentes 2014-2017, de acuerdo con la información del Plan Estratégico Institucional (PEI) de la SEDIS 2014-2018. (Núñez, 2018, p. 19)

Para efectuar la eficacia de la ejecución e implementación de los programas y proyectos de asistencia y protección social desde la plataforma del Programa Vida Mejor, es importante el manejo de datos, desde los mecanismos para obtener las transferencias, presupuestos, al igual conocer cómo se asigna los recursos o beneficios a las familias, asimismo la selección de estas, también si se realiza algún estudio socioeconómico para diagnosticar que familias tienen más necesidades.

## **■ Estructura y organización de programas del Programa de la Plataforma de Vida Mejor, desde la Dirección de Acompañamiento y Fortalecimiento Social (DAFS)**

En el presente apartado se hará mayor énfasis que en los demás casos que se han presentado para ejemplificar los procedimientos administrativos y financieros de la implementación de los programas sociales de la SEDIS, ya que este es uno de los programas que tuvo mayor ejecución en el departamento de Intibucá, con el acompañamiento de los Guías de Familias, durante el periodo del 2012-2018. Se realiza una descripción de la estructura organizativa para una mejor comprensión de este.

Como parte de la estructura de la Subsecretaría del Programa Vida Mejor, se encuentra la Dirección de Acompañamiento y Fortalecimiento Social, tiene dentro de sus objetivos apoyar al desarrollo social, por medio del seguimiento, organización y coordinación de las actividades de los beneficiarios de los programas y proyectos que se encuentran con la Dirección por medio de los Guías de Familia.

Dentro de la estructura organizativa de la Dirección se encuentran siete unidades, en donde cada una cumple con al menos 10 a 17 funciones que permiten el funcionamiento de cada una de las acciones a realizar en el trabajo de campo a través de los Guías de Familias, que van desde la identificación de los beneficiarios, la realización de los estudios socioeconómicos, los niveles de vulnerabilidad y riesgo social, para aplicar al programa, así como la evaluación y seguimiento de los beneficiarios, levantamiento de datos en general, del Programa Vida Mejor con sus componentes de “Vivienda, Techos, Pisos, Eco-fogones, Filtro de agua, Huertos Familiares, Alimento solidario, Bono Vida Mejor, Letrina, Merienda Escolar” y otros. (SEDIS, 2019b, p. 9)

Tabla 17 Estructura de la Dirección de Acompañamiento y Fortalecimiento Social (Guías de Familias)

<b>Estructura de la Dirección de Acompañamiento y Fortalecimiento Social (Guías de Familias)</b>						
<p><b>Funciones de la Dirección:</b> Reconocimiento de la situación local de las comunidades y la implementación de estrategias que involucren la participación de los miembros de la comunidad en su propio crecimiento económico y social con el fin de fortalecer las capacidades locales para impulsar el desarrollo comunal a través de los proyectos de ingresos complementarios y microemprendimiento, desarrollados a través de la Plataforma Vida Mejor.</p> <p>Así mismo, hacer seguimiento, control y evaluación de los resultados institucionales alcanzados y realizar levantamientos socioeconómicos de las condiciones de vida reales de los posibles participantes de los proyectos derivados de los Programas de la SEDIS.</p>						
<b>Unidades de la dirección</b>	<b>Sub-Dirección de Acompañamiento y Fortalecimiento Social</b>	<b>Unidad de Control y Seguimiento</b>	<b>Unidad de Medición de Actividades de Acompañamiento</b>	<b>Unidad de Visibilidad, Socialización y Publicidad de la Dirección</b>	<b>Unidad de Supervisores Regionales</b>	<b>Unidad de Control de Beneficios/ Enlace Administrativo</b>
	Es la encargada de asistir al director de Acompañamiento y Fortalecimiento Social en las labores de apoyo administrativo para cumplir con las diferentes actividades para el acompañamiento social de los diferentes programas y proyectos de la Plataforma Vida Mejor.	Es la encargada de realiza el control y seguimiento de las actividades de acompañamiento realizadas por los beneficiarios que conforman las diferentes Unidades De Acompañamiento Social (Guías de Familia)	Se encarga de planificar, formular, gestionar, dirigir, liderar y tomar decisiones que ayuden al desarrollo, contabilización, control estadístico y medición de las intervenciones de acompañamiento realizadas en la ejecución del Programa.	Es la encargada de aprobar y monitorear todo lo relacionado con la visibilidad y socialización del Programa de Acompañamiento, así como las actividades que tengan relación con la publicidad de las actividades de acompañamiento realizadas por los beneficiarios.	Será la encargada de planificar, organizar, supervisar y monitorear la calidad y rendimiento de las actividades relacionadas con el levantamiento de datos realizadas por los beneficiarios que conforman las diferentes Unidades de Acompañamiento.	Tendrá a cargo el trámite y ejecución de variadas funciones administrativas de naturaleza presupuestaria, de personal, servicios generales y otros, servirá de enlace con la Gerencia Administrativa (SEDIS)

Fuente: Elaboración propia, con datos del Manual de Procedimientos Operativos del Programa de Acompañamiento y Fortalecimiento Social en su Componente Guías de Familia Coordinado por la Dirección de Acompañamiento y Fortalecimiento Social. (SEDIS, 2019b, p. 7)

Tabla 18 Proceso de Conformación de las Unidades de Supervisión y de Acompañamiento y Fortalecimiento Social.

Proceso de Conformación de las Unidades de Supervisión y de Acompañamiento (Guías de Familia) y Fortalecimiento Social		
Etapa	Actividad	Responsable
<b>I</b>	<b>Focalización:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificar los potenciales Beneficiarios</li> <li>2. Revisa y aplica la información proveniente del Despacho Ministerial o de las Autoridades Departamentales o Locales</li> <li>3. Incorpora en la base de datos los beneficiarios.</li> <li>4. Establecer la ubicación geográfica para ubicar los beneficiarios en la unidad respectiva.</li> </ol>	<b>**DAFS</b>
<b>II</b>	<b>Organización:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se conforman las Unidades de Acompañamiento con los beneficiarios por área geográfica.</li> </ol>	DAFS
<b>III</b>	<b>Elaboración de Convenios:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Suscripción de un Convenio de Cooperación.</li> <li>2. Firma del Convenio.</li> </ol>	DAFS
<b>IV</b>	<b>Ejecución:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organización y distribución de las actividades a ejecutar.</li> <li>2. Establecer la metodología a implementar para la realización de las actividades.</li> </ol>	DAFS
<b>V</b>	<b>Desembolso:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cargar las Unidades a la Base de Datos</li> <li>2. Elaboración de listados de beneficiarios por Unidad</li> <li>3. Verificación de Beneficiarios</li> <li>4. Aprobación de los listados por parte del director</li> <li>5. Se envían los listados de beneficiarios a la Subsecretaría de Asuntos Administrativos</li> <li>6. Aprobación de los listados por parte de la Subsecretaría de Asuntos Administrativos</li> <li>7. Autorización de Desembolso por parte del Fideicomiso</li> </ol>	DAFS  Subsecretaría de Asuntos Administrativos

	8. Archivo de la documentación	
<b>VI</b>	<b>Control y Seguimiento:</b> 1. Supervisión, monitoreo y seguimiento de las actividades con el objeto de constatar la calidad y cumplimiento de las mismas.	DAFS
<b>VII</b>	<b>Liquidación:</b> 1. Entrega de informe sobre las actividades realizadas y el monto total desembolsado para la ejecución del Programa.	DAFS Unidad Control Beneficios

Fuente: Elaboración propia, con datos del Manual de Procedimientos Operativos del Programa de Acompañamiento y Fortalecimiento Social en su Componente Guías de Familia Coordinado por la Dirección de Acompañamiento y Fortalecimiento Social. SEDIS (2019b, p.26). **\*\*DAFS:** Dirección de Acompañamiento y Fortalecimiento Social.

Las unidades encargadas de realizar los procesos de supervisión y de acompañamiento social, para ejecutar los programas para las personas que serán beneficiadas, se encuentran conformadas por SEDIS (2019b) de la siguiente manera:

- a) Unidades de Supervisión Regional: remiten la programación de visitas de campo al Supervisor Departamental para cada uno de los departamentos y municipios asignados, asisten a las capacitaciones programadas para verificar que los miembros Guías de Familia las reciban con éxito. Al igual sostener constante comunicación por ser enlace con los supervisores Departamentales así, como con la SEDIS, entre otras acciones.
- b) Unidades de Supervisión Departamental: Verificar que los Supervisores Municipales desarrollen las actividades conforme a las metas sociales establecidas, conocer los límites y colindancias de su área de intervención con otros Departamentos, municipios, aldeas o caseríos, barrios o colonias, para que no exista una duplicación de información. Entre otros.

- c) Unidades de Supervisión Municipal: Verifican que todos los insumos entregados para las actividades a realizar y los necesarios para la cobertura geográfica de las áreas asignadas. Así como elaborar un resumen conteniendo las cifras de viviendas, hogares y población por aldea barrio o caserío de cada municipio y reportar semanalmente al Supervisor Departamental, la programación realizada, entre otros.
- d) Las Unidades de Acompañamiento Social: se conformarán con un mínimo de cinco ciudadanos beneficiarios previamente focalizados, uno se denominará Coordinador y los demás serán Guías de Familia, los que deberán habitar en las zonas que se encuentren condiciones de vulnerabilidad y riesgo social.
- e) Coordinador de Guías de Familias: deben de conocer de forma exacta los formularios para el levantamiento, entrega y digitalización, así como la forma correcta de su aplicación y llenado y Recopilar el levantamiento de la información realizado por los Guías de Familia.
- f) Monto del beneficio de Ingreso Complementario: determinan como montos de complementación de ingresos por concepto de beneficio los siguientes:
  - a. Supervisores Regionales: el monto del beneficio no podrá exceder de treinta y cinco mil lempiras exactos (L.35,000.00).
  - b. Supervisores Departamentales: el monto del beneficio no podrá exceder de veintiséis mil lempiras exactos (L.26, 00000)
  - c. Supervisores Municipales: el monto del beneficio no podrá exceder de doce mil lempiras exactos (L.12,000.00).
  - d. Coordinadores de Guías, el monto del beneficio no podrá exceder de siete mil lempiras exactos (L.7,000.00).
  - e. Guías de Familia: el monto del beneficio no podrá exceder de cuatro mil lempiras exactos (L.4, 000.00).
  - f. Guías de Familia ubicados en las Unidades de Apoyo Administrativo y Acompañamiento, se establece un monto de beneficio máximo de quince mil lempiras exactos (15, 000.00).

- g) Forma de desembolso del beneficio: La SEDIS transferirá el monto del beneficio de manera mensual, a través de transferencias electrónicas por medio del Fideicomiso suscrito con el Banco Central de Honduras a la cuenta que los beneficiarios consignen una vez acogidos al Programa. Estos montos serán tomados del Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza Extrema. SEDIS (2019b, pp. 17–23)
- h) Verificación de beneficios ejecutados: Una vez realizado el trabajo de campo, con la recolección de fichas del Registro Único de Participantes RUP, Ficha Socioeconómica Única (FSU) y todo el levantamiento de información en general, se procede a la verificación de los beneficios que se han ejecutado.

Según SEDIS (2019b) en el Manual de Procedimientos Operativos del Programa de Acompañamiento y Fortalecimiento Social en su Componente Guías de Familia Coordinado por la Dirección de Acompañamiento y Fortalecimiento Social, este proceso inicia por medio de una convocatoria que se realiza para socializar el estado del muestreo de verificación de beneficios, luego se realiza una distribución de acompañamiento por departamento de los Guías de Familia, se realiza una verificación de beneficios en campo, en donde la organización ejecutora firma el formato de verificación y con ello se lleva a cabo la elaboración de un informe y a su vez la consolidación del mismo, sobre el acompañamiento al departamento y de los beneficios entregados. Todo esto con el apoyo del supervisor departamental.

En cuanto al acompañamiento interinstitucional, en los procesos de asignación o verificación de beneficios, se realiza para dar apoyo a las instituciones y se estime pertinente en las zonas de desarrollo de los programas. Estas instituciones pueden ser alcaldías, escuelas, centros de salud y otros.

## **Procesos y procedimientos de la Dirección de Cooperación Externa (DCE) de la SEDIS**

Para la ejecución e implementación eficaz de los programas de asistencia y protección social, la Dirección de Cooperación Externa de la SEDIS (2019a), se encarga de gestionar los fondos para los proyectos que no pueden que no pueden financiarse con préstamos o fondos nacionales. Asimismo, busca la coordinación con organismos nacionales como internacionales, con la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación internacional, para fortalecer el sistema de gestión y ejecución de los programas sociales que se implementan desde la Plataforma del Programa Vida Mejor.

El Manual de Procesos y Procedimientos de la Dirección de Cooperación Externa de la SEDIS (2019a, p. 19), el personal que interviene para la identificación de los fondos cooperantes se encuentra conformado por:

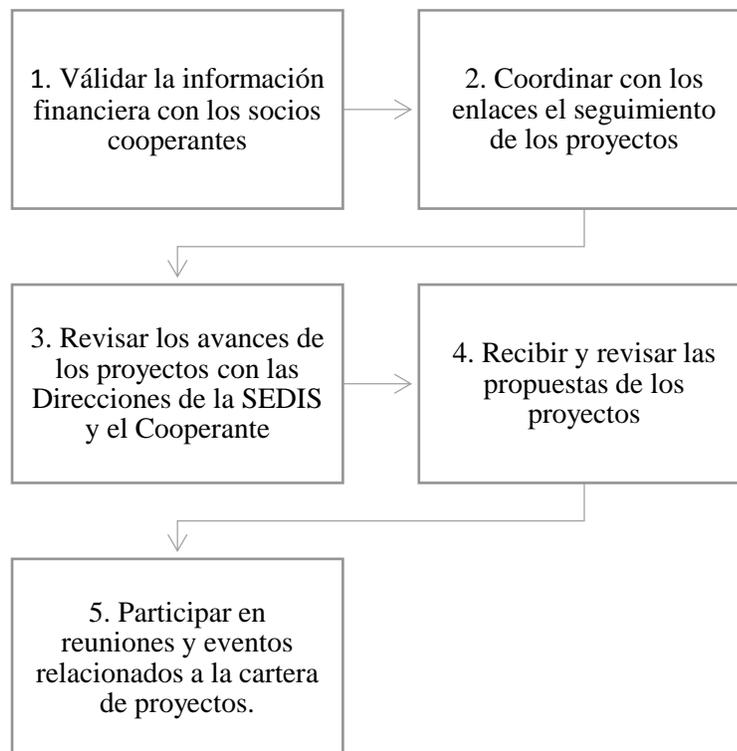
- a) Equipo de Cooperación Externa SEDIS
- b) Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional (SRECI)
- c) El Técnico en Cooperación designado para la actividad
- d) Organismos Cooperantes nacionales e internacionales
- e) Dirección o Unidad de SEDIS beneficiada

El proceso de gestión de financiamiento para proyectos se presenta en 7 pasos:

- a) inicia al momento de recibir la convocatoria de la SRECI, informando la apertura de fondos de los socios al desarrollo para financiar los proyectos,
- b) Se socializa con las Direcciones de la SEDIS la convocatoria,
- c) Se hace la recepción de propuestas de los proyectos,
- d) Se realiza el análisis y revisión de la propuesta
- e) Se realiza la gestión de la propuesta del proyecto a través de la SRECI
- f) Se aprueba los fondos para la ejecución,

- g) Finalmente se da el seguimiento y supervisión del proyecto ejecutado.  
SEDIS (2019a, pp. 20–23)

Diagrama 5 Proceso de seguimiento a la ejecución financiera de los proyectos financiados por Cooperación Externa



Fuente: elaboración propia con datos del Manual de Procesos y Procedimientos de la Dirección de Cooperación Externa de la SEDIS (2019a, p. 27)

### **Proceso de selección y asignación de proyectos**

Parte de la administración, ejecución, implementación y eficacia de los programas y proyectos que se desprenden de las políticas públicas sociales, que se encuentran focalizadas en la reducción de la pobreza y pobreza extrema, de la SEDIS, se encuentra en los mecanismos y estrategias de selección y evaluación de los Entes Ejecutores de dichos programas y proyectos, relacionados con las Subsecretarías y Direcciones relacionadas con los proyectos asignar. Manual Operativo de Proceso de Selección y Asignación de Proyectos (2018, p. 3)

Este proceso, este se llevará a cabo por medio de la conformación de 3 comisiones:

- a) Comisión de Revisión de Documentos: Esta Comisión será la encargada de la revisión de la documentación legal y financiera de los Entes Ejecutores para su debida inscripción y registro en el Portal de Ejecutores, en el Sistema de Seguimiento de Proyectos (SISEP).
- b) Comisión de Evaluación y Clasificación de Entes Ejecutores: Esta Comisión será la encargada de evaluar, calificar y categorizar a los Entes Ejecutores de acuerdo con la puntuación obtenida en la tabla de evaluación.
- c) Comisión Ejecutiva: será la encargada de asesorar al Subsecretario de Asuntos Administrativos para que sean remitidos los Entes Ejecutores más idóneo dentro de los seleccionados, para ejecución de beneficios. Manual Operativo de Proceso de Selección y Asignación de Proyectos (2018, p. 8)

Para más información sobre los Entes Ejecutores que serán los encargados de ejecutar los programas, en este caso de la SEDIS, el programa de Vivienda Saludable, ver la Tabla 21 de Requisitos de Inscripción de Ejecutores de Proyectos Programa de Vivienda Saludable, en Anexos.

## ■ Avances y desafíos

### ■ Avances

Los avances en el desarrollo social del país han sido pocos, los resultados se pueden observar en las condiciones socioeconómicas de los pueblos, comunidades y departamentos con altos índices de pobreza y desigualdad social, de igual manera, las constantes crisis económicas y políticas no permiten que se establezcan las bases sólidas para implementar las políticas públicas adecuadas donde sus mecanismos de evaluación y seguimiento no han sido constantes y por lo tanto no responden a las necesidades de la población que se encuentra en condiciones de riesgo y vulnerabilidad social.

A pesar de ello, en las últimas décadas se le ha apostado a la ejecución e implementación de diversas políticas en materia de lo social, para poder reducir las grandes brechas de pobreza y desigualdad social, asimismo se han desarrollado en seguridad alimentaria, vivienda social, sistemas de asistencia social, de género, de protección social, adulto mayor, discapacidad, contra la discriminación de los pueblos indígenas y afrohondureños, derechos humanos, políticas de educación y salud, entre otros. Pero una cosa es hablar sobre lo que se ha ejecutado como políticas sociales y la otra es sobre si estas han tenido éxito o no. Otro elemento para considerar en los avances es la creación de nuevas oficinas siendo estas direcciones, subsecretarías y unidades que se encuentran orientadas para el diseño e implementación de políticas públicas en materia de lo social, de igual forma la ejecución de leyes, así como las políticas públicas antes mencionadas.

Hablar de avances en la implementación de la protección social en Intibucá de manera concluyente, es difícil, no hay muchos avances, esto debido a los enfoques de la aplicación de la política y los programas que se derivan de ella, y que con base a la experiencia de acuerdo con lo descrito anteriormente en la investigación, uno de los problemas que no permiten la efectiva implementación es la politización de los programas y proyectos que se ejecutan como parte de la protección social, desde SEDIS, y sus representantes Departamentales, esto significa un gran retroceso en el proceso de la implementación. Lo cual no permite cumplir en lo

planteado de los objetivos de la política de protección social y se aleja de los resultados esperados, obteniendo así un impacto deprimente.

Y es por medio de estos resultados, que, lo que se obtiene es que la formulación de la implementación de estos programas sociales no contiene una metodología ampliamente participativa, en donde responda a las necesidades inmediatas de los beneficiarios. Y que a su vez no sea manipulada por representantes del Estado con sesgos políticos.

De acuerdo con la documentación sobre los programas sociales, la Estrategia de la Plataforma del Programa Vida Mejor, la Visión de País y el Plan de Nación y sus manuales operativos, sobre el funcionamiento de los organismos implementadores, los avances se encuentran en los diseños de los procesos de implementación y ejecución de los programas, así mismo de la creación de nuevas subdirecciones de y unidades en la SEDIS para la implementación y administración de los programas sociales.

Asimismo, se cuenta con una base de datos de los programas implementados por departamentos y a nivel nacional desde la plataforma del CENIS, así como sus fichas de información del RUP (Registro Único por Persona) y el ROI (Registro de la Oferta Institucional), estos elementos como unidades des de acceso a la información sobre los programas implementados y ejecutados desde SEDIS y la Subdirección del Programa Vida Mejor y sus unidades de apoyo.

## ■ **Desafíos**

Los desafíos identificados en la implementación de la protección social en Intibucá han sido varios y se establecen desde el acceso a la información, así como la coordinación entre instituciones departamentales como de gobiernos locales, entre otros.

El proceso de la construcción de las políticas públicas debe de ser participativo y consultado con un abordaje desde abajo hacia arriba, donde se identifiquen elementos importantes de las comunidades como ser el enfoque territorial, conocimiento del contexto social y cultural, las dinámicas económicas e históricas

o tradicionales. Así mismo el abordaje culturalmente diferenciado: población de pueblos indígenas, Afrohondureños, y otros sectores de la población. para una implementación exitosa de las políticas y programas a implementar en la región

El fortalecimiento de las capacidades institucionales del ente rector en la formulación de políticas públicas, por la alta dependencia de asistencias técnicas extranjeras. Se necesita mejorar las capacidades técnicas en formación de políticas públicas de los funcionarios y representantes de las instituciones de desarrollo social del país y disminuir la dependencia de expertos del extranjero, lo que conlleva a una implementación de políticas públicas basadas en experiencias que no son parte del contexto de situación, social, político, económico y cultural, de país y puede dar como resultado, una mala gestión en la ejecución diseño e implementación de las mismas.

Capacidad de gestión y liderazgo político, técnico, administrativo y conducente del ente rector: El fortalecimiento de las capacidades institucionales del ente rector para la implementación, y articulación de la ejecución de políticas, programas y proyectos que tienen o ejecutan otras instituciones del Estado.

La articulación interinstitucional de las políticas, programas, proyectos y acciones para una cobertura efectiva y respuesta social. Con mecanismos de información referente a las políticas públicas y sus ofertas institucionales, a la población sujeto o beneficiarias: desde los niveles centrales hasta las localidades. Así como sistemas de monitoreo y seguimiento eficaz que permitan obtener y socializar la información para mejorar las condiciones de implementación.

Los procesos de evaluación de los resultados conforme a los indicadores establecidos. El seguimiento, ajustes o continuidad de las políticas. Conformación de unidades técnicas especialidades en implementación y evaluación de las políticas sociales. Y que sean dirigidas por especialistas y no por los guías de familia que puede dar la tendencia a politizar el tema de selección de beneficiarios.

Comunicación y coordinación entre la Gobernación Departamental con los gobiernos locales. En vista que no hay una comunicación eficaz, las acciones

(políticas y de gobierno) se comienzan a hacer de manera aislada, entre ambos entes, lo cual plantea un desafío en términos de que existan vínculos o influencias entre el partido político gobernante a nivel nacional y el partido político a nivel local o municipal, es decir, las gobernaciones departamentales dependen del poder ejecutivo, por lo tanto para que no se vea politizado el manejo de la ejecución e implementación de las políticas sociales a nivel de gobernación departamental y de gobierno local, es necesario la ejecución de mecanismos eficientes y acordes para una mejor coordinación.

Seleccionar a los beneficiarios con criterios técnicos como diagnósticos sociofamiliares, visitas de campo, levantamientos de encuestas de tipos de hogares, para que sustente la toma de decisiones de hacia dónde orientar los recursos y quiénes serían las familias más prioritarias para hacer la parte de los programas.

## CONCLUSIONES

La Política de Protección Social (PPS) fue publicada en el año 2012, pero se comenzó a implementar a partir del año 2014, periodo en donde toma mayor fuerza la implementación de programas, leyes y proyectos, en materia de desarrollo social, en conjunto y como parte complementaria con la Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022.

En este sentido se logra identificar nuevas subdirecciones y unidades de planificación, seguimiento y de información de las políticas sociales del país durante este primer Gobierno de Juan Orlando Hernández, la mayor parte de programas sociales implementados que se desprenden de la SEDIS, se encuentran registrados en la base de datos del CENIS, y de las fichas de información como el ROI y RUP, en su mayoría sus procesos de ejecución inician entre los años 2013-2014 y algunos de estos programas tiene fecha de cierre ampliada en algunos casos 2021 y otros para el año 2022.

Un elemento muy importante y es en donde se centra gran parte de la investigación, en el caso de los programas sociales diseñados, ejecutados e implementados con base en los enfoques y objetivos de la Política de Protección Social, son los programas de asistencia, de transferencias no condicionadas, desarrollo y protección, que son parte de la Estrategia de la Plataforma del Programa de Vida Mejor, la cual se desarrolla durante la primer administración de Juan Orlando Hernández, donde se proclamaba como el “Gobierno de Vida Mejor” y continuaba en su segunda administración. Lo cual permitió que dichos programas siguieran manejados por el personal que desde sus Secretarías de Estado creyeran que fuesen los indicados, teniendo o no las capacidades o competencias para la ejecución de los programas, lo que conllevó a una serie de problemas, como los casos de corrupción, desvíos de ayudas y el de la politización, en donde la selección de beneficiarios de los programas se encontraba determinada por ser o no militantes del Gobierno de turno. Dejando como resultado una implementación deficiente, inconclusa y carente de mecanismos y estrategias, que permitieran el desarrollo exitoso o al menos satisfactorio de los programas sociales, que se

encontraban englobados en los objetivos de la política de Protección Social, en el caso de su implementación en el departamento de Intibucá.

Las constantes crisis e inestabilidad política en el país, no ha permitido la consolidación de políticas sociales, que sean eficaces y capaces de sostener un nivel de desarrollo “estable.” tomando en cuenta también la inseguridad, la corrupción y una institucionalidad débil e incapaz de responder o adaptarse a los problemas públicos que desde la sociedad se reclaman, no permite que se pueda atender a las necesidades inmediatas porque en un Estado con tantas falencias es muy difícil y aún con el apoyo la cooperación externa (entendiéndose que en la mayoría de los casos es por medio de préstamos), atacar cada uno de estos problemas.

Desde esta perspectiva, no se pretende ser del todo pesimista, hay que reconocer que han habido cambios en las últimas décadas, se han creado nuevas instituciones, subsecretarías y direcciones, así como sistemas de acceso a la información de los programas sociales ejecutados, cabe resaltar aquí que no por ello sean eficientes, la situación en este punto es que el cambio se ha reflejado en unos pocos, al menos en los años de estudio, y que a pesar de todos estos nuevos organismos de implementación, diseño y ejecución de programas, proyectos, leyes, políticas sociales, entre otros, la situación de pobreza y pobreza extrema (categorías en la que se han basado la mayoría de estas plataformas y estrategias), no ha cambiado, la debilidad de la institucionalidad, una democracia disfuncional, (muestra de ello es el fuerte retroceso político del país con el golpe de Estado del 2009 y la reelección del segundo mandato de Juan Orlando Hernández 2018-2022), no ha permitido que los niveles de pobreza bajen, estos o se sostienen o crecen. Esto sin mencionar las crisis que se han derivado de la vulnerabilidad climática en la que el país se ha visto fuertemente afectado, caso de los huracanes (Fifí 1974, Mitch 1998, y los más recientes ETA e IOTA 2020) y el caso de las sequías, al igual las crisis sanitarias, (los casos de Dengue, Chagas, desnutrición, falta de medicamentos, entre otras y la situación actual de pandemia por Covid-19),

situaciones que han dejado ver una realidad deprimente, del sistema político, económico y social del país, que no muy fácilmente se ha podido ocultar.

Con todo este escenario expuesto, lo que se obtiene es una evolución de la protección social lenta y sin la prioridad política que debe de tener desde el Estado, por lo tanto, los resultados de la implementación de esas leyes y políticas que se encuentran orientadas a resolver los problemas de asistencia y protección social en muchos casos no son visibles debido a la falta de desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permita una vigencia y buen funcionamiento de esta.

Se ha identificado la organización y funcionamiento de la estructura de organismos implementadores de la política de protección social, desde la SEDIS, que cuentan con sus subsecretarías, direcciones, subdirecciones y otras unidades especializadas en el diseño, ejecución e implementación de políticas sociales y los programas que se derivan de estos, cada uno de ellos cuenta con manuales operativos para el funcionario o el técnico de campo que los vaya a ejecutar asimismo como los beneficiarios.

Dentro de esta estructura la SEDIS, tiene a las Gobernaciones Departamentales como representantes en cada uno de los departamentos en donde tienen cobertura de los programas sociales a ejecutar, y estas a su vez tienen a los Guías de Familia, como parte de la Dirección de Acompañamiento y Fortalecimiento Social (DAFS), como los responsables de identificar, ubicar, levantar información con las fichas RUP, realización de los estudios socioeconómicos, los niveles de vulnerabilidad y riesgo social, para aplicar al programa, así como la evaluación y seguimiento de los beneficiarios.

En este sentido, la implementación de la protección social en Intibucá se centraliza en el gobernador departamental, el cual maneja directamente por medio de los Guías de Familia, los programas sociales que desde el SEDIS se ejecutan. Pero como representante del poder Ejecutivo, no sostiene ni coordina comunicación con las Corporaciones Municipales, a menos que estas sean militantes del Gobierno de turno, de lo contrario se pueden ejecutar los programas sociales sin tener ningún tipo de cruce de información con las demás alcaldías, lo cual se convierte en un

problema de implementación ya que no hay involucramiento del gobierno local, ni se les permite acceder a la información, lo que conlleva a no tener una mayor capacidad de gestión o de actuación.

La problemática radica cuando se sobreponen los intereses de un partido político sobre otro, ya que la oportunidad de ser beneficiario del programa se determina si es o no militante del gobierno de turno, independientemente si estos beneficiarios se encuentran en zonas de riesgo y vulnerabilidad social.

Y el problema puede ser mayor aún, cuando los programas que se implementan se encuentran diseñados basándose en realidades fuera del contexto histórico, demográfico, social y cultural de la región, y en el caso de Intibucá con una población de tradición indígena Lenca, lo hace más complejo al no conocer estos elementos ya que los programas a implementar se terminan desviándose en de los enfoques y objetivos de la política de protección social.

Esta situación también es parte de la poca investigación sobre las políticas sociales, en este caso el de protección social, implementadas en el país, en donde el interés de investigación ha surgido mayormente en los organismos no gubernamentales e internacionales, los cuales según Cecchini y Martínez C (2011) plantean que existen muchos desafíos para que la región alcance una situación de protección favorable, identificando de esta manera el papel de la protección social en las sociedades altamente desiguales y qué se ha hecho desde la óptica de derechos para combatir la pobreza y proteger a las poblaciones más vulnerables como los niños y adultos mayores.

La falta de estudios e investigación sobre las políticas sociales implementadas en el país hace que no existan los mecanismos de revisión ni continuidad constante para que estas puedan adaptarse a las realidades sociales de condiciones de vulnerabilidad social de las personas, entendiéndose en este punto que las sociedades se encuentran en constantes cambios y con ellos todas sus problemáticas y necesidades, por lo tanto la revisión y evaluación sistemática y constante de cómo se implementan las políticas sociales, son necesarias e

importantes, para el país y así tratar de garantizar un buen funcionamiento con resultados favorables de implementación.

## RECOMENDACIONES

Es necesario la revisión constante de las políticas públicas en materia social, con procedimientos y mecanismos de evaluación para garantizar resultados favorables de su implementación. Que las instituciones del Estado encargadas de la implementación y ejecución de las políticas, programas o leyes en materia social den el seguimiento necesario para la implementación y evaluación de estas, para obtener los resultados esperados y así ir identificando los posibles errores o fallas y dar respuestas inmediatas.

Crear un observatorio de evaluación de políticas públicas, en concordancia Estado y academia (UNAH), para que desde el diseño hasta su implementación tengan una continua evaluación. La importancia de la conformación de este tipo de dependencias de investigación radica en una constante evaluación, ya que como lo plantea la OIT, *Son muchos los regímenes de protección social que, aunque bien diseñados, han fracasado por su deficiente gobernanza y administración. OIT (2006)*

Establecer mecanismos de relación y comunicación entre las Gobernaciones Departamentales y los Gobiernos Locales, con el compromiso de responder a las necesidades de sus pobladores sin discriminación y politización de los beneficios adquiridos de los programas a implementar.

Generar bases de datos de beneficiarios que se encuentren accesibles para Gobernación Departamental, Gobiernos Locales y la Cooperación Internacional, para que exista un cruce de información viable y efectiva, y así identificar a los beneficiarios de programas implementados por los tres entes y no duplicar beneficios a una misma familia y evitando de esta manera que otra familia en las mismas condiciones de vulnerabilidad social no sea beneficiada.

Asegurar la preparación técnica de los encargados del levantamiento de información y de identificación a los sectores beneficiarios. Que los cursos y capacitaciones sean constantes y por periodos para realizar las evaluaciones

correspondientes del personal técnico en las zonas de ejecución de los programas e identificación de beneficiarios

Manejo del conocimiento y comprensión de las redes y /o tejidos sociales construidos o existentes en el territorio objeto de la política pública.

La descentralización y/o desconcentración para la implementación de las Políticas Públicas en materia social.

Tomar en cuenta la situación cultural y de tradiciones de los pueblos indígenas y afrohondureños, al momento de levantar la información para implementar los programas sociales, reconociendo de esta manera, el conocimiento que como pueblos originarios tienen.

Trabajar más de cerca desde el enfoque de derechos en la implementación de las políticas sociales, en especial con la de Protección Social, para crear sistemas de protección que se enfoquen las poblaciones más vulnerables como los que se encuentran en pobreza, pobreza extrema, niños, mujeres y adultos mayores.

Desde el enfoque de género, garantizar desde la protección social, no solamente a ser parte de una lista de beneficiarias, y que estas al recibir ya sea bonos y bolsas solidarias (entre otros beneficios de programas), no se les dé el seguimiento, adecuado. Las garantías deben estar orientadas a que tengan acceso a bienes materiales, como acceso a la tierra, crédito, vivienda, tecnologías de producción, para las mujeres que sostienen el hogar y que se encuentran en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Siempre en las garantías, desde el enfoque de género se deben de proporcionar a las mujeres indígenas y afrohondureñas desde la protección social, el acceso a los bienes comunes, así como su protección y defensa, sin ningún tipo de discriminación.

Así mismo garantizar desde la protección social el acceso a los programas sociales a las personas de la comunidad LGTBI, sin discriminación.

Mejorar los mecanismos y estrategias de relación y coordinación sin que exista algún sesgo político de por medio entre la Gobernación Departamental y las Corporaciones Municipales, puede permitir una implementación efectiva de la política de protección desde ambos entes, facilitando así el cruce de información de comunidades, o familias beneficiadas de programas sociales que puedan ejecutarse tanto como gobierno local o como Gobernación Departamental.

## REFERENCIAS

- Banco Mundial. (2020). *Honduras: panorama general*. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/country/honduras/overview>
- Busso, G. (2001). *Vulnerabilidad Social: Nociones e implicancias para Latinoamérica a Inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile.
- Castel Robert. (2008). *La Inseguridad-Social: ¿Qué es estar protegido? Seguridad social: Vol. 1*. Buenos Aires: Manantial.
- Cecchini, S. y Martínez C, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos* (1. ed.). *Libros de la CEPAL: Vol. 111*. Santiago de Chile: Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2593/S2011914\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2593/S2011914_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Cecchini, S., Robles, C. y Filgueira, F. (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada*: CEPAL. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/11362/36831/1/S2014250\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/11362/36831/1/S2014250_es.pdf)
- CENISS. (2015). *Manual de Ficha: Registro de la Oferta Institucional (ROI)*. Tegucigalpa. Recuperado de la página web deCENISS: [https://www.ceniss.gob.hn/Descarga/Guia\\_ROI.pdf](https://www.ceniss.gob.hn/Descarga/Guia_ROI.pdf)
- CENISS. (2019). *Índice de Pobreza Multidimensional*. Tegucigalpa. Recuperado de la página web deCENISS: <https://www.ceniss.gob.hn/Descarga/IndicePobrezaMultidimensional.pdf>
- CENISS. (2021a). *Cobertura departamental de las personas atendidas por los proyectos programas sociales*. Recuperado de <https://www.ceniss.gob.hn/vidamejor/>
- CENISS. (2021b). *Registro de la Oferta Institucional (ROI)*. Recuperado de <https://www.ceniss.gob.hn/roi.html>
- Congreso Nacional. (2010). *Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022*. Tegucigalpa, Honduras. Recuperado de la página web deCongreso Nacional:

<https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/HondurasPlandeNacion20102022.pdf>

Ley de Municipalidades y su reglamento (. Congreso Nacional 2015).

Estrategia Plataforma Vida Mejor PCM 065-2015 *La Gaceta* 1 (. Congreso Nacional 14 septiembre 2015).

Manual Operativo de Procedimientos Administrativos y Financieros del Programa Bono Vida Mejor para Personas con Discapacidad 1 (. Congreso Nacional Septiembre 2018).

Manual Operativo de Proceso de Selección y Asignación de Proyectos 5 (. Congreso Nacional Septiembre 2018).

Manual Operativo de Procedimientos Administrativos y Financieros del Programa Presidencial “Bono Vida Mejor” en sus Dominios Rural y Urbano 1 (. Congreso Nacional Enero 2020).

Ley de Descentralización del Estado de Honduras 1 (. Congreso Nacional 19 Octubre 2021).

Cortázar Velarde, J. C. (2005). La implementación de los programas sociales como proceso estratégico y gerencial. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (33), 1–28.

Esping-Andersen, G. (1989). The three political economies of the welfare state. *Canadian Review of Sociology/Revue canadienne de sociologie*, 26(1), 10–36. <https://doi.org/10.1111/j.1755-618X.1989.tb00411.x>

Espinoza Martínez, A. V. (2018). ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN COMPETITIVIDAD A NIVEL CENTROAMERICANO. *Innovare*, 7(1), 38–57. Recuperado de <https://unitec.edu/innovare/published/volume-7/number-1/713-estudio-comparativo-de-las-politicas-publicas-en-competitividad-a-nivel-centroamericano.pdf>

FAO. (1998). *Impacto del Huracán Mitch en Centro América*. Recuperado de [https://www.paho.org/Spanish/SHA/epibul\\_95-98/bs984mitch.htm](https://www.paho.org/Spanish/SHA/epibul_95-98/bs984mitch.htm)

FAO. (2021). *Protección Social*. Recuperado de <http://www.fao.org/social-protection/overview/whatissp/es/>

- Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social 1 (. La Gaceta 13 de junioa).
- Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social 1 (. La Gaceta 2013b).
- Ley Marco Sistema Protección Social 1 (. La Gaceta 2015).
- García Maradiaga, A. E. (2015a). Políticas públicas y la pobreza desde el Honduras. *Revista CIS Centro de Investigación Social*, (19), 59–81.
- García Maradiaga, A. E. (2015b). Políticas Públicas y pobreza desde el caso de Honduras. *Revista CIS Centro de Investigación Social*, 12(19), 59–81.
- H. A. Pérez Enciso. (2017). Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas.: Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia. *Universitas Humanística*, (83), 247–273. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/unih/n83/0120-4807-unih-83-00247.pdf>
- Herrera Gómez, M. (2001). Las política sociales en el welfare mix. *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (96), 71–94.
- Inestroza, E. (2010). *Intibucá (1536-1899). Albores del Departamento, poder oligárquico y pueblos ancestrales*. Tegucigalpa: Guardabarranco.
- Instituto Nacional de Estadística. (2021). *Sección Intibucá*. Recuperado de <https://www.ine.gob.hn/V3/seccion/intibuca/page/2/>
- León Segura y Mesa León. (2016). Bases metodológicas para el proceso de formulación de políticas públicas. *Revista Científica ECOCIENCIA*, 3(2), 1–25.
- López, A. A. (2012). Corrupción e Impunidad. *Revista de Derecho*, 33(1), 31–67. Recuperado de <https://doi.org/10.5377/lrd.v33i0.1259>
- Martínez García, Y. (2003). *Pobreza, seguridad social y desarrollo humano en Honduras* (Colección cuadernos de desarrollo humano sostenible núm. 15). Tegucigalpa. Recuperado de la página web de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Mata Solís, L. D. (2020). *Entrevistas semiestructuradas en investigación cualitativa*. Recuperado de <https://investigaliacr.com/>
- Mejía-Ortega, L. M. y Franco-Giraldo, A. (2007). Protección Social y Modelos de Desarrollo en América Latina [Latin-American social protection and development

models]. *Revista de Salud Pública*, 9(3), 471–483. <https://doi.org/10.1590/s0124-00642007000300016>

Mellao González, A. M. (2011). IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL CHILE SOLIDARIO EN LA DIMENSIÓN LOCAL:: ANÁLISIS DE LOS CASOS DE LA PINTANA Y RENGÓ. Universidad de Chile, Chile.

Millán García, A. (2005). LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, ¿UN MODELO HOMOGÉNEO? *ICE, Revista De Economía*, (820).

Monguat. (2004). *POLITICA SOCIAL*.

Norman Sánchez (Junio 2021). Entrevista por F. Fino Velásquez.

Núñez, D. (2018). *Programa Bono Vida Mejor una valoración sobre sus alcances, desde la perspectiva de los derechos de las mujeres*.

OIT (Ed.). (2006). *Informes OIT: Vol. 74. Financiación de la Protección Social*. España.

OIT. (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Ginebra, Suiza: Producción, Impresión y Distribución de Documentos y Publicaciones (PRODOC) de la OIT.

OIT/UE/Honduras. (2012). *La protección social en Honduras. Informe para discusión: Mejorar la protección social y promover el empleo, un proyecto de la Unión Europea*. Ginebra. Recuperado de la página web de OIT: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/publication/wcms\\_196022.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/publication/wcms_196022.pdf)

Ortiz, I. (2007). *Política social*. Recuperado de [https://esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy\\_Spanish.pdf](https://esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy_Spanish.pdf)

Ramírez M. Manuel. (2015). *PLAN ESTRATÉGICO DE GOBIERNO 2014-2018: Plan de Todos para una Vida Mejor*. Recuperado de la página web de SECRETARÍA DE ESTADO DE COORDINACIÓN GENERAL DE GOBIERNO.

- Repetto, F. (2010). Protección social en América Latina:: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (47), 89–139.
- Revuelta Vaquero, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *DÍKAION*, (16), 135–156.
- Ruiz Rivera, N. (2012). La definición y medición de la vulnerabilidad social: Un enfoque normativo. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*, (77), 63–74.
- SDHJGD. (2014). *Manual para la transversalización del enfoque basado en derechos humanos en los planes y presupuestos municipales*. Tegucigalpa, Honduras. Recuperado de la página web de Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización: <https://www.sedh.gob.hn/documentos/biblioteca-virtual/pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica-en-derechos-humanos-y-plan-nacional-de-acci%C3%B3n-en-derechos-humanos-1/253-pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica-en-derechos-humanos-y-plan-nacional-de-acci%C3%B3n-en-derechos-humanos-manual/file>
- Secretaría de Coordinación General de Gobierno. (2018). *IPM Honduras: Índice de Pobreza Multidimensional Honduras 2012-2016*. Recuperado de la página web deSCGG.
- Política de Protección Social 1 (. SEDIS 2015).
- SEDIS. (2016). *Atribuciones por Unidad Administrativa (SEDIS)*. Tegucigalpa. Recuperado de [https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver\\_documento.php?uid=MTQ3OTk2ODkzNDc2MzQ4NzEyNDYxOTg3MjM0Mg==](https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver_documento.php?uid=MTQ3OTk2ODkzNDc2MzQ4NzEyNDYxOTg3MjM0Mg==)
- SEDIS. (2019a). *Manual de Procesos y Procedimientos de la Dirección de Cooperación Externa: SEDIS-Dirección de Cooperación Externa* (Manuales SEDIS núm. MPP-DCE-001). Tegucigalpa. Recuperado de la página web deSEDIS.
- SEDIS. (2019b). *Manual de Procedimientos Operativos del Programa de Acompañamiento y Fortalecimiento Social en su Componente Guías de Familia*

*Coordinado por la Dirección de Acompañamiento y Fortalecimiento Social (Acuerdo Ministerial núm. 047-SEDIS-2019). Tegucigalpa. Recuperado de la página web de SEDIS.*

SEDIS. (2022). *Programa Alimento Solidario*. Recuperado de <https://sedis.gob.hn/programa-alimento-solidario>

Serrano, C. (2005). *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina. Serie Mujer y Desarrollo: Vol. 70*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11362/5790>

WOLA, U. (2020). *Criminalidad e Inseguridad en Honduras: Evaluando la Capacidad Estatal de Reducir la Violencia y Combatir la Criminalidad Organizada*. Recuperado de <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/08/Crimen-y-Violencia-HN-ESP-8.9.pdf>

## ANEXOS

Tabla 19 Pobreza IMP por Departamento, según intensidad y porcentaje 2018-2019

<b>Departamento</b>	<b>Porcentaje Pobreza<sup>1</sup></b>	<b>Intensidad Pobreza</b>	<b>IPM</b>
Gracias A Dios	99%	4%	0.03832
Lempira	97%	4%	0.03536
Intibucá	97%	4%	0.03489
La Paz	95%	4%	0.03319
Ocotepeque	90%	3%	0.03021
Valle	90%	4%	0.03161
El Paraíso	90%	4%	0.03212
Comayagua	89%	3%	0.03060
Choluteca	89%	4%	0.03155
Copan	88%	3%	0.03084
Olancho	87%	3%	0.03056
Santa Barbara	87%	3%	0.02822
Yoro	78%	3%	0.02610
Colon	74%	3%	0.02363
Francisco Morazán	64%	3%	0.02055
Atlántida	60%	3%	0.01852
Cortes	53%	3%	0.01524
Islas de la Bahía	47%	3%	0.01193

Fuente: Elaboración con datos del CENISS (2019, p. 14) y del Registro Único de Participantes 2018-2019 (RUP, CENIS)

Tabla 20 Pobreza IPM por Intensidad y Porcentaje según Dominio

<b>Dominio</b>	<b>Porcentaje Pobreza</b>	<b>Intensidad Pobreza</b>	<b>IPM</b>
Urbano	55%	3.0%	0.01625
Rural	90%	3.5%	0.03136

Fuente: Elaboración con datos del CENISS (2019, p. 14) y del Registro Único de Participantes 2018-2019 (RUP, CENIS)

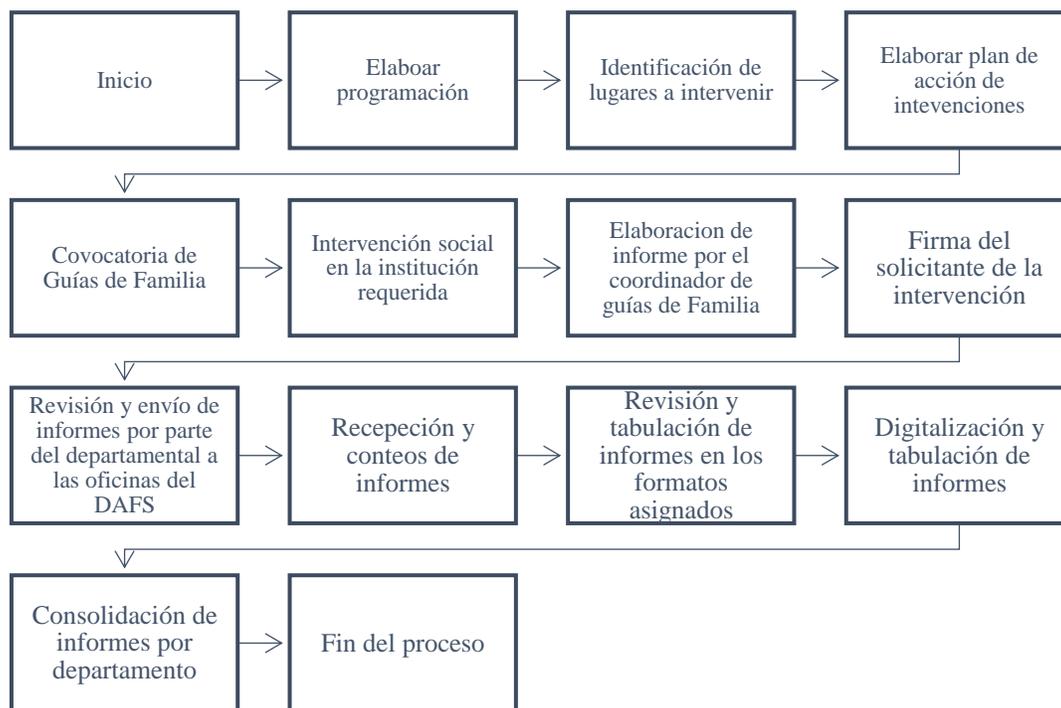
Tabla 21 Requisitos de Inscripción de Ejecutores de Proyectos Programa de Vivienda Saludable

Requisitos de Inscripción de Ejecutores de Proyectos Programa de Vivienda Saludable					
1. Datos Generales de la Organización Ejecutora	2. Documentación Legal Requerida	3. Datos Generales, del presidente o representante Legal	4. Requisitos Financieros	5. Acreditación de ubicación de capacidad física	6. Acreditación de Capacidad Instalada
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre Completo</li> <li>- Teléfono</li> <li>- Domicilio</li> <li>- Croquis del domicilio</li> <li>- Página Web permanente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Copia de Personería jurídica</li> <li>- RTN de la Organización</li> <li>- Permiso de operación extendido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre Completo</li> <li>- Correo Electrónico</li> <li>- Número de teléfono</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estados financieros Certificados por un contador Colegiado</li> <li>- Constancia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escritura del inmueble o contrato de arrendamiento del local donde opera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perfil de la ONG, donde se adjunte la experiencia de la organización</li> <li>- Personal técnico</li> </ul>

activa mostrando sus proyectos en ejecución.	por la Alcaldía - Solvencia de impuestos (SAR) - Permiso extendido por la alcaldía correspondiente (vigente) - Constancia de Registro SIAFI - Entre otros	- Dirección de la vivienda - RTN - Solvencia Municipal - Antecedentes Penales	Bancaria de la cuenta registrada en SIAFI	Fotocopia del recibo de pago de un recibo de servicios públicos	que acredite experiencia en ejecución de proyectos
--	---	--	---	---	--

Fuente : Elaboración propia , con datos del Manual Operativo de Proceso de Selección y Asignación de Proyectos (2018, p. 10-11)

Diagrama 6 Diagrama de Flujo del Proceso de Intervención Social



Fuente: Elaboración propia con datos del Manual de Procedimientos Operativos del Programa de Acompañamiento y Fortalecimiento Social en su Componente Guías de Familia Coordinado por la Dirección de Acompañamiento y Fortalecimiento Social SEDIS (2019b)