

GASTO PÚBLICO EN CAMPAÑA ELECTORAL



La política pública de asistencia social del partido de gobierno: origen, trayectoria y propósito de los programas y proyectos sociales

Julio, 2021

Cómo citar este documento:

CESPAD. Primer informe de Monitoreo sobre el gasto público en campaña electoral de Honduras. Julio, 2021. La política pública de asistencia social del partido de gobierno: origen, trayectoria y propósito de los programas y proyectos sociales.

Foto de portada: <https://images.app.goo.gl/DeSTtbMN6bvhWBpB9>

Esta es una publicación que forma parte del proyecto: “**Monitoreo ciudadano de elecciones generales del 2021 en Honduras**”, apoyado por Seattle International Foundation. Sin embargo, las ideas aquí expresadas no representan a estas organizaciones ni a los donantes que las apoyan, y son responsabilidad exclusiva del CESPAD.

Tabla de Contenido

Introducción	4
1. Principales programas y proyectos	5
2. Principales hallazgos	8
Conclusiones	13
Anexo	14
1. Programas de Protección Social	14
2. Programas de empleo y emprendimiento	16
3. Programas a causa de Pandemia COVID-19 y desastres de ETA e IOTA	21
4. Programas de Seguridad y Seguridad Ciudadana	24

Introducción

Este informe del Centro de Estudio para la Democracia (CESPAD), es parte de una iniciativa de monitoreo ciudadano, en el marco de los comicios generales de noviembre del 2021, en Honduras. Este primer número del mes de julio, presenta un abordaje general de la política pública de protección social del Gobierno, colocando en contexto el origen, la trayectoria y el propósito de fondo de los programas y proyectos sociales en ejecución.

En esta línea de análisis, los hechos más relevantes consisten en una articulación de acciones, lideradas por Juan Orlando Hernández (JOH), primero, como presidente del Congreso Nacional y, posteriormente, durante su proyecto político reeleccionista, en los últimos dos periodos de gobierno, 2014-2018 y 2018-2022.

Estos hechos los resumimos en los siguientes aspectos. En primer lugar, el ajuste de la administración pública, con el que definitivamente se centralizó poder político en una área tan sensible como la reforma del Estado, en la figura del Presidente de la República y en la creación de un ente supra institucional, el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad.

Otros dos elementos son: ii) la readecuación del andamiaje jurídico y la institucionalidad estatal en una política de desarrollo económico y de infraestructura productiva totalmente disfuncional y desconectada del desarrollo social y de las necesidades de la población hondureña; por otro lado, iii) el diseño y desarrollo de una política pública de asistencial social sustentada en las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas que el gobierno ha ofrecido como la estrategia de reducción de la pobreza pero, que en el fondo, ha sido una estrategia para ampliar y consolidar la base social electoral del partido político del presidente del poder ejecutivo.

A estos tres aspectos, agregamos un cuarto hecho relevante de la coyuntura: la reforma al Presupuesto General de la República de abril de 2021, que ha implicado mayores prerrogativas al Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN). Esta reforma ha tenido el propósito de permitir la disponibilidad de recursos financieros para los programas y proyectos sociales del partido de gobierno con fines proselitistas.

1. Principales programas y proyectos

Considerando la amplitud de los programas y proyectos sociales que ejecuta el gobierno actualmente, el presente informe incluye una muestra de los que han tenido fuerte presencia publicitaria en los medios de comunicación. Y, además, se han ejecutado (i) en el bienio 2020-2021; (ii) en los sectores de protección social, empleo y seguridad, y, (iii) en el marco de la recesión de la economía, causada por la pandemia COVID-19 y los desastres causados por las tormentas Eta e Iota.

La información de los proyectos o programas descritos se ha obtenido, principalmente, del sitio web del Centro de Información Nacional del Sector Social (CENISS), adscrita a la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS), y de la publicación en el informe de Gestión 2020-2021 del Gobierno¹. Los programas y proyectos pertenecen a los siguientes ámbitos: 1) protección social, 2) empleo y emprendimiento, 3) programas a causa de la pandemia COVID-19 e impacto de Eta e Iota, y 4) de seguridad y seguridad ciudadana.

El órgano ejecutor de la estrategia de Vida Mejor es la SEDIS, y el CENISS es la institución responsable del manejo de la información de todos los programas sociales, así como los que están vinculados por co-ejecución con otras secretarías e instancias de gobierno. Por su parte, los programas de empleo son principalmente dirigidos por la Secretaría del Trabajo y Seguridad Social (STSS).

Entre los programas más relevantes figuran²: (ver cuadro 1 y cuadro 2)

El esfuerzo presupuestario en asegurar esta política asistencialista ha sido significativo en estos últimos 4 años. Con la aclaración, que es difícil determinar el total de los fondos públicos asignados a esta política, pues el presupuesto está disperso en diferentes secretarías de Estado. Pero solamente centrados en el presupuesto aprobado y vigente de la SEDIS es posible establecer que entre el 2014-2020, el presupuesto aprobado ha alcanzado 14,000 millones de lempiras, pero el presupuesto realmente ejecutado ha sido estimado en 17, 415 millones (ver Cuadro # 2). Y a lo largo de este período, en los años que más incremento ha experimentado son los años 2016 y 2017, así como en el 2020 y 2021, coincidente los años del fin del gobierno y del proceso electoral (ver Gráfica # 1).

1 Ver Gobierno de la República de Honduras, *Gestión 2020-2021, Honduras se levanta de una triple tragedia*. http://www.sedis.gob.hn/sites/default/files/2021-01/Informe_2020.pdf

2 En la sección *Anexo* se explica a detalle los programas y proyectos del Cuadro 1.

Cuadro # 1 **Programas y proyectos sociales del actual gobierno**

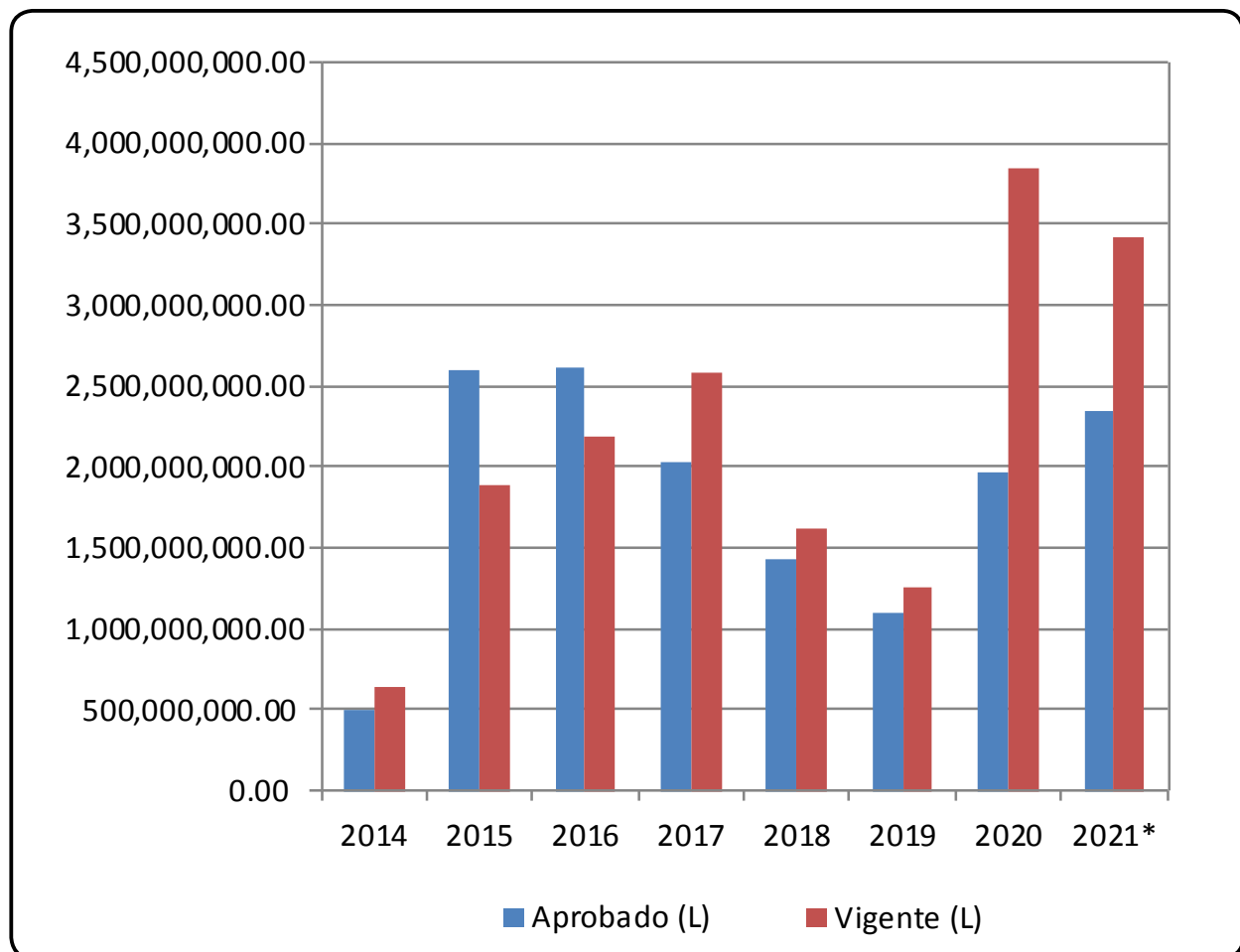
Programas	Proyectos
I) Plataforma de Vida Mejor.	1. Bono de Vida Mejor Urbano 2. Bono de Vida Mejor Rural 3. Desarrollemos Honduras 4. Alimentación escolar 5. Alimento Solidario para adulto Mayor 6. Alimento Solidario para personas en situación de vulnerabilidad 7. Vivienda Saludable 8. Generación de oportunidades 9. Acompañamiento y fortalecimiento social 10. Escuelas Saludables 11. Promoción Seguridad Alimentaria, Desarrollo Económico e Inclusión Social (PROSADE).
II) Programas de empleo y emprendimiento.	1. Con Chamba Vivís Mejor 2. Chamba comunitaria 3. Chamba Joven 4. Chambita 5. Código Verde Más 6. Servicio Nacional de Empleo de Honduras (SENAEH) 7. Empleo por Hora 8. Aporte Solidario para los trabajadores
III) Programas de crédito solidario.	1. Crédito Solidario para Empresas del SSE 2. Tu Banca Joven 3. Crédito Mujer 4. Crédi Taxi Solidario 5. Crédi Barbería Solidario 6. Crédi Pulpe 7. Crédi Belleza Solidario 8. Bici Solidaria 9. SENPRENDE 10. AGROCREDITO 11. CADENA PRODUCTIVA 12. ESCALONADO 13. RESCATE AGRICOLA 14. MIPYME 15. CREDISALUD
IV) Programas a causa de Pandemia COVID-19 y desastres de Eta y Iota.	1. Honduras Solidaria 2. Bono Único 3. Bono por Emergencia a Damnificados/Operación No están Solos
V) Programas de Seguridad y Seguridad Ciudadana.	1. Contrato de Préstamo No. BID 2745/BL-HO "Programa de Apoyo a la Implementación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana". 2. Convenio de Financiamiento No Reembolsable para la Inversión (COSUDE) No. ATN/CF-13649-HO "Apoyo a la Reforma de la Seguridad Pública y la Prevención de la Violencia". 3. Convenio de Financiamiento No Reembolsable para la Inversión (COSUDE) No. GRT/CF-16251-HO, "Financiamiento Complementario Programa de Apoyo a la Implementación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana". 4. Asimismo, se encuentra ejecutando el Contrato de Préstamo No. BID 4518/BL-HO "Convivencia Ciudadana y Mejoramiento de Barrios".

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro # 2 **Presupuesto Aprobado vs. Vigente de la SEDIS**

Año	Aprobado (L)	Vigente (L)
2014	493,318,290.00	642,722,666.00
2015	2,592,849,071.00	1,880,636,715.00
2016	2,616,704,085.00	2,189,258,310.00
2017	2,024,878,276.00	2,580,757,667.00
2018	1,434,249,651.00	1,611,134,917.00
2019	1,094,655,999.00	1,248,710,098.00
2020	1,967,046,948.00	3,847,934,413.00
2021 (a mayo)	2,338,389,067.00	3,414,749,370.00

Fuente: Construcción propia con base en Liquidaciones Presupuestarias SEDIS. *A mayo de 2021.

Gráfico # 1 **Comportamiento del presupuesto aprobado y vigente de la SEDIS -2014-2016**

Fuente: Construcción propia con base en Liquidaciones Presupuestarias SEDIS. *A mayo de 2021

Además del difícil rastreo de los fondos públicos asignados, el presupuesto global de la política asistencialista debe ubicarse a luz del financiamiento que los programas y proyectos estratégicos del partido de gobierno ha recibido, en términos de publicidad y cobertura mediática. La Presidencia de la República ha instrumentalizado la deuda de servicios y tributos que el sector de las comunicaciones ha tenido con el Estado. El partido en el poder capitalizó esa deuda con fines proselitistas, a través de la aprobación, en el año 2013, de la *Ley del programa voluntario de rescate, promoción y fomento del sector de las comunicaciones*³.

2. Principales hallazgos

2.1. Contexto: origen de los programas y proyectos sociales

Utilizando su plataforma política, Azules Unidos, y en condición de Presidente del Congreso Nacional (CN), en marzo de 2012, Juan Orlando Hernández presentó en Tegucigalpa su precandidatura presidencial de cara a las Elecciones Generales 2013. Asimismo, en abril de 2012, en la Convención del Partido Nacional de Honduras (PNH), en la ciudad de La Ceiba, Hernández prácticamente se autoproclamó candidato único y triunfador para las elecciones internas de noviembre de ese año.

Posteriormente, en el marco de los comicios generales, en junio de 2013, anunció su baja de la presidencia del CN, para dedicarse a la campaña electoral, aunque continuó siendo el titular del ente estatal hasta el final de la legislatura 2010-2014. Hasta entonces, haciendo uso de su cargo en el CN, mostró un cínico despliegue político-electoral, instrumentalizando los recursos y publicidad estatal con fines proselitistas.

Cabe destacar que en junio de 2013, el CN también aprobó el Decreto Legislativo No. 86-2013, contentivo de la *Ley del programa voluntario de rescate, promoción y fomento del sector de las comunicaciones* que, efectivamente, hasta la fecha, ha sido un mecanismo de canje de deuda fiscal por propaganda. Según el artículo dos del Decreto, los términos del pago de la deuda, mediante publicidad a favor del Estado, son establecidos exclusivamente por el Presidente de la República.

3 Ver Decreto Legislativo No. 86-2013 contentivo de la *Ley del Programa Voluntario de Rescate, Promoción y Fomento del Sector de las Comunicaciones*. <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/479-ley-del-programa-voluntario-de-rescate-promocion-y-fomento-del-sector-de-las-comunicaciones>. También véase el Acuerdo Ejecutivo No. 040-2013, *Reglamento de la Ley de Rescate, Promoción y Fomento del Sector de las Telecomunicaciones*. <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/reglamentos/492-reglamento-de-la-ley-de-rescate-promocion-y-fomento-del-sector-de-las-telecomunicaciones>.

En este contexto, Hernández, durante su cargo como presidente del CN, impulsó iniciativas de corte social que, materializadas, se fusionaron con el programa social del gobierno de Porfirio “Pepe” Lobo Sosa y operó como una especie de *continuum*. Esta afirmación se evidenció en el programa de gobierno *Plan de Todos para una Vida Mejor*, presentado por Hernández en septiembre de 2013, en una Convención del PNH, en San Pedro Sula.

De hecho, Hernández ejecutó varias de las iniciativas de política social aprobadas por el CN, antes que él presentara su precandidatura presidencial en marzo de 2012. Un programa social emblemático que lideró, fue el “Bono 10 Mil” (actualmente “Bono Vida Mejor”).

También, a partir de 2011, junto a Ana García de Hernández, su esposa, entonces Directora de la Oficina de Desarrollo Social del CN, impulsó los proyectos sociales “Microempresas de Tortillas” y “Eco-fogones”, proyectos que contaron con una monumental cobertura mediática y publicitaria. Estos proyectos fueron parte de un amplio programa llamado “Vida Mejor” que incluía, entre otros, dotación de pisos de cemento, techos, letrinas, filtros de agua y las bien conocidas “Bolsas solidarias”. En su momento, Hernández propuso: (i) crear 200 mil nuevas microempresas semindustriales, (ii) eco-fogones para un alcance de 800 mil familias, y (iii) la condición permanente de las bolsas solidarias.

Durante su campaña electoral, en octubre de 2013, Hernández ejecutó el programa piloto “Chamba Vivís Mejor” como formación profesional de jóvenes para generar 100 mil empleos urbanos, con la colaboración del Consejo Hondureño de la Empresa Privada⁴ (COHEP) y la Asociación Hondureña de Maquiladores (AHM), en la industria de la maquila. En el sector rural, anunciaba que se crearían 200 mil empleos durante sus cuatro años de gobierno, a través del Programa de Emergencia de Reactivación del Sector Agroalimentario. El programa piloto “Chamba Vivís Mejor”, Hernández lo convirtió, en agosto de 2019, en el Programa Presidencial de Empleo Con Chamba Vivís Mejor⁵.

4 El Informativo.hn, *Presidenta del Cohep califica de ambicioso programa “Con chamba vivís mejor”* (15 enero 2014). <https://www.elinformativo.hn/archivos/7369>.

5 Decreto Ejecutivo No. PCM-039-2019. <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/acuerdos-de-creacion/843-crease-el-programa-presidencial-de-empleo-con-chamba-vivis-mejor>.

Como parte de su campaña electoral, también prometió prolongar el programa “Empleo por Hora” orientado al sector de la MIPYME, cuyo programa había sido creado en 2010 con una duración de tres años, prorrogado por el CN, en año electoral, hasta el 31 de diciembre de 2013.

Un tercer eje del plan de gobierno de JOH, *Plan de Todos para una Vida Mejor*, lo sustentó en el ámbito de la seguridad ciudadana, cuya propuesta consistió en combinar la intervención de la Policía Nacional con las Fuerzas Armadas y la Policía Militar de Orden Público, que ya estaba en ejecución durante el gobierno de Lobo Sosa. Con ello, Hernández presentaba el abordaje de tres dimensiones de su plan y programa político: asistencia social, empleo y seguridad ciudadana. A este plan político se añaden los programas y proyectos que el Gobierno está implementando durante la pandemia del Covid-19 y el impacto de Eta y Iota.

2.2. Una compleja política asistencialista: ¿para qué?

Como hemos señalado, el programa de campaña presidencial deL 2013 de Hernández se llamó “Plan de Todos para una Vida Mejor”. Una vez en la presidencia, alineó ese programa con los fundamentos de la *Ley para el establecimiento de una Visión de País y la adopción de un Plan de Nación para Honduras* (Decreto Legislativo No. 286-2009⁶) de cuyo alineamiento se articuló el bien conocido documento *Plan Estratégico de Gobierno 2014-2018: Plan de Todos para una Vida Mejor*⁷. Ese documento tiene continuidad en el *Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022: Avanzando con paso firme*.

Dentro del Plan Estratégico de Gobierno 2014-2018, planteó como principales ejes de acción: a) Desarrollo Humano, reducción de las desigualdades y protección social, b) Búsqueda de la Paz y Erradicación de la Violencia, c) Generación de empleo, competitividad y productividad y d) Transparencia y modernización del Estado. Estos mismos ejes son confirmados en el *Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022*⁸, a través de los objetivos específicos de ese plan: a) Masificar el

6 *La Gaceta*, No. 32129, 2 de febrero de 2010. <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/128-ley-para-establecimiento-de-una-vision-de-pais-y-la-adpcion-de-un-plan-de-nacion-para-honduras>.

7 SCGG, *Plan Estratégico de Gobierno 2014-2018. Plan de todos para una Vida Mejor* (actualización diciembre 2015). https://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2016/01/Plan_Estrategico_Gobierno_Diciembre_2015.pdf.

8 SCGG, *Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022. Avanzando a paso firme*. <https://www.scgg.gob.hn/es/node/108>.

empleo, b) Ampliar los beneficios de Vida Mejor, c) Asegurar que el pueblo hondureño tenga niveles de seguridad y convivencia y d) Terminar de reorganizar y fortalecer el Estado y sus instituciones.

En este marco se realizó la reestructuración del Poder Ejecutivo a través de la redefinición de las funciones de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG) como una supersecretaría que concentra varios gabinetes sectoriales y que reduce a pocas líneas de mando el manejo de las instituciones gubernamentales⁹. Fortaleció, además, el marco jurídico, aprobando varias leyes y acuerdos que permiten la acción en el sector.

Las características principales del proceso de rediseño del Estado se resumen en los seis elementos siguientes: i). Centralización de competencias de la administración pública en la Presidencia de la República; ii). Modificación de las estructuras de conducción del poder Ejecutivo, sobresaliendo la emergencia de las Gabinetes Sectoriales; iii). La adecuación del Estado a la promoción y facilitación de los negocios del gran capital, creando nuevos marcos jurídicos y una institucionalidad a su favor (por ejemplo, la constitución de la Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada –COALIANZA-); iv). La implementación de una política pública de asistencia social como instrumento en la creación y consolidación de una base social de respaldo electoral; v). Bloqueo de los espacios de diálogo de las organizaciones sociales y de acceso a la información pública; y, vi). Consolidación del rol de las FFAA como un actor central en la conducción del Estado hondureño, situación formalizada a través de la constitución y funcionamiento del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad¹⁰.

La centralización de competencias en la figura de la Presidencia de la República se estructuró mediante el Decreto Legislativo No. 266-2013, *Ley para optimizar la administración pública, mejorar los servicios a la ciudadanía y fortalecimiento de la transparencia del gobierno*¹¹. Dada la amplia mayoría que obtuvo el PNH en

9 Decreto Ejecutivo No. PCM-001-2014 (Reordenamiento de la SCGG). <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2016/07/PCM-001-2014.pdf>.

10 CESPAD, *Rediseño del estado en honduras: ¿avances o retrocesos en la Democratización?* (Oct. 2015). <http://cespad.org.hn/2015/10/16/redisen-del-estado-en-honduras-avances-o-retrocesos-en-la-democratizacion/>.

11 <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/527-ley-para-optimizar-la-administracion-publica-mejorar-los-servicios-a-la-ciudadania-y-fortalecimiento-de-la-transparencia-en-el-gobierno>.

el CN, producto de las elecciones de 2009, además de las alianzas y acuerdos interpartidarios en el seno del Congreso entre 2010 y 2013, antes de la toma de posesión presidencial de Hernández, la bancada del PNH lideró la aprobación de ese decreto (diciembre de 2013), cuya ley trasladó facultades del CN en materia de reforma del Estado al Poder Ejecutivo.

El impacto de esta ley consistió en la reforma de siete instrumentos jurídicos relevantes para el funcionamiento de la administración pública: i) Ley General de la Administración Pública; ii) Ley de Procedimientos Administrativos; iii) Ley de contratación del Estado; iv) Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; v) Ley Orgánica del Presupuesto; vi) Ley Orgánica de la Procuraduría de la República; y, vii) Ley del Tribunal Superior de Cuentas.

La reforma a la Ley General de la Administración Pública tuvo alcance profundo en relación con el traslado o delegación de funciones del CN a la Presidencia de la República. Los artículos 4 y 6 son clave en esa reforma.

Artículo 4. “La creación, modificación o suspensión de las Secretarías de Estado o de los Organismos o Entidades Desconcentradas, solamente puede ser hecha por el Presidente de la República en Consejo de Secretarios de Estado”.

Artículo 6. “(...) El Presidente de la República debe tomar las medidas que sean necesarias para lograr que los planes, políticas, proyectos y programas se cumplan, para lo cual debe crear o modificar las instancias de conducción estratégica que estime necesarias y, cuando corresponda, pueda auxiliarse en los organismos de derecho privado pertinentes para alcanzar los objetivos del plan de nación y los planes estratégicos que de él se deriven, así como la continuidad de las políticas, proyectos y programas que son de obligatorio cumplimiento para los gobiernos sucesivos”.

Durante el primer período presidencial de Hernández, a principios de 2014, fueron integrados algunos programas ya existentes y creados otros dentro de lo que se denominó “Plataforma de una Vida Mejor” a través del Decreto Ejecutivo No. PCM-065-2015¹² que fue integrada por una serie de diez (10) programas dentro de los cuales están los Bonos de Vida Mejor, Escuela Saludable, entre otros.

12 Decreto Ejecutivo No. PCM-065-2015. <https://www.ceniss.gob.hn/BonosVM/VidaMejor/docs/PCM-065-2015.pdf>.

Algunos de los programas de la plataforma fueron descontinuados y otros siguen ejecutándose a la fecha de publicación de este informe. No obstante, la creación de nuevos programas y proyectos, unos más amplios y otros focalizados en sectores específicos, ha hecho de la Plataforma de Vida Mejor la principal estrategia del partido de gobierno en sus dos períodos, 2014-2018 y 2018-2022.

Finalmente, debemos señalar que lo arriba expuesto indica una relación perversa entre política, dinero y poder que, desde el punto de vista del gasto público, ha servido para sustentar una política asistencialista para promover la figura del Presidente de la República y la del partido en el poder. Dada la opacidad y los pocos o nulos controles, el ajuste de la institucionalidad pública pos golpe de Estado del 2009, impulsada por el PNH, responde a la captura del Estado para generar una red de clientelismo político sin precedentes que, incluso, ha obstruido los procesos de autonomía y descentralización a nivel local municipal¹³.

Conclusiones

Del presente informe resaltamos y resumimos los siguientes corolarios.

- i. El diseño de las políticas públicas que empezó a tomar forma y contenido a partir de 2010, progresivamente fue insertándose en una estructura estatal altamente centralizada en la figura del Presidente de la República, materializado en la *Ley para optimizar la administración pública, mejorar los servicios a la ciudadanía y fortalecimiento de la transparencia del gobierno* (Decreto Legislativo No. 266-2013). Con esta ley, en apariencia, el partido de gobierno buscaba implementar un rediseño institucional, con el fin de mejorar la fragmentación entre las Secretarías y otros entes responsables del ámbito social; no obstante, concentró las facultades de reforma del Estado del CN en el Poder Ejecutivo y, además, cercenó la participación ciudadana en el diseño y aplicación de las políticas públicas actualmente en ejecución.
- ii. La política de protección social, construida durante los periodos presidenciales de Hernández, se ha sustentado básicamente en la profundización de la

13 La obstrucción de los procesos de autonomía y descentralización a nivel local municipal se materializó con el acuerdo *Pacto Municipal por una Vida Mejor*. Ver CESPAD, *Política de bonos contra la pobreza: entre el asistencialismo social y el riesgo de politización partidaria* (oct, 2015). <https://cespad.org.hn/2015/10/10/politica-de-bonos-contra-la-pobreza-entre-el-asistencialismo-social-y-el-riesgo-de-politizacion-partidaria/>.

deuda externa que forma parte una política fiscal regresiva. La tendencia ha estado marcada por el decrecimiento de los salarios y la concentración de las ganancias. Es decir, la política pública del “Gobierno de la Vida Mejor” no busca una justa redistribución de la riqueza socialmente producida, sino blanquear los efectos sociales de un modelo económico fundamentado en la privatización, la extracción y el despojo, modelo que ha generado que Honduras se ubique entre los niveles más altos de pobreza en la región de América Latina y del Caribe.

- iii. Y, un tercer elemento, que toma centralidad, es el papel que juega la política pública basada en bonos en año electoral. Dadas las experiencias electorales del 2013 y 2017, y las evidencias de su instrumentalización con propósitos político-electorales, podemos concluir que es un patrón que se repetirá este año electoral. También la declaración de las múltiples emergencias, debido a la pandemia del Covid-19 y el impacto de Eta y Iota, y los vacíos de controles institucionales, probablemente persistirá y se irá manifestando la ambigüedad entre Gobierno Central y Partido Nacional en la distribución de beneficios durante la ejecución de los programas y proyectos social del Estado. Un ejemplo claro de este argumento se identifica en el manejo que la Presidencia de la República está implementando durante las campañas de vacunación en contexto pandémico.

Anexo

1. Programas de Protección Social

Según el CENISS, los programas sociales manejados por la SEDIS ascienden a 127, han beneficiado a 5, 403,215 personas y a quienes se les ha hecho entrega de 38, 223,085 beneficios.

La SEDIS maneja al menos siete (7) grandes programas o súper programas, bajo los cuales hay una serie de proyectos o programas más compactos como, por ejemplo, los Bonos de Vida Mejor. Los grandes programas son ¹⁴:

14 SEDIS, *Rendición de cuentas SEDIS* (Logros relevantes) Año 2020. <https://sedis.gob.hn/portal/informe-anual>.

1. Actividades centrales SEDIS
2. Estrategias e Instrumentos de Política Social
3. Espacios de Concertación y Protección Social
4. Compensación Social
5. Infraestructura Social productiva para una Vida Mejor
6. Gestión de Proyectos de la Plataforma Vida Mejor
7. Programa Nacional de Alimentación Escolar

En este documento no se hará el abordaje de esos programas; se describe, a continuación, el programa más conocido, el de la Plataforma de Vida mejor.

1.1. Plataforma de Vida Mejor

Programa	Plataforma de Vida Mejor
Institución ejecutora	SEDIS
Sector	Social
Descripción	
<p>Bajo el concepto de protección social, desde principios de 2014, se creó una serie de programas dirigidos a la población en situación de pobreza, grupos vulnerables y a mejorar las condiciones de vivienda, entre otros, a través del establecimiento de transferencias monetarias condicionadas (TMC).</p> <p>Se creó la plataforma con la aprobación del Decreto Ejecutivo PCM-065-2015 que incorporó los siguientes programas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 12. Bono de Vida Mejor Urbano 13. Bono de Vida Mejor Rural 14. Desarrollemos Honduras 15. Alimentación escolar 16. Alimento Solidario para adulto Mayor 17. Alimento Solidario para personas en situación de vulnerabilidad 18. Vivienda Saludable 19. Generación de oportunidades 20. Acompañamiento y fortalecimiento social 21. Escuelas Saludables 22. Promoción Seguridad Alimentaria, Desarrollo Económico e Inclusión Social (PROSADE). <p>En el Decreto mencionado se define que esos servicios deben ser financiados con el Fideicomiso del Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza.</p> <p>El Gobierno ha ido creando más programas dentro de lo que ahora se llama "Estrategia Presidencial de una Vida Mejor", convirtiéndola en una estructura de programas de gran dimensión.</p>	
Población Meta	La población meta varía por cada subprograma
Zona geográfica	Nivel Nacional
Presupuesto	Nota: el presupuesto de la Plataforma de Vida Mejor será objeto de análisis especial en el segundo informe de monitoreo. El presupuesto actualmente está vinculado con lo que el Gobierno ha llamado Estrategia de Vida Mejor.
Enlace institucional	http://www.sedis.gob.hn/ https://www.ceniss.gob.hn/index.html https://www.ceniss.gob.hn/vidamejor/

2. Programas de empleo y emprendimiento

Los programas de empleo son gestionados por varias instituciones, entre ellas la STSS, la SEDIS y la SENPRENDE. En el CENISS se encuentra información general de entre ellos:

1. Con Chamba Vivís Mejor
2. Chamba comunitaria
3. Chamba Joven
4. Chambita
5. Código Verde Más
6. Servicio Nacional de Empleo de Honduras (SENAEH)
7. Empleo por Hora
8. Aporte Solidario para los trabajadores

De los anteriores, se amplía información sobre los **primeros cinco**. Cabe mencionar que todos ellos han sido objeto de fuerte difusión en los medios de comunicación del gobierno. Se incluye, además, el Programa Crédito Solidario que apoya los pequeños emprendimientos.

2.1. Programa Presidencial Con Chamba Vivís Mejor

Programa	Con Chamba Vivís Mejor
Institución ejecutora	SEDIS, STSS
Sector	Social
Descripción	
<p>El programa presidencial de empleo denominado "Con Chamba Vivís Mejor" se creó mediante Decreto Ejecutivo No. PCM-004-2014, con el propósito de generar empleos permanentes, forjar competencias laborales y desarrollar habilidades dentro de las empresas para satisfacer el mercado laboral (Ejecutivo, 2021).</p> <p>Este Programa está dirigido a ciudadanos en situación de desempleo sin distinción social, de edad, raza, religión y rasgos políticos de forma permanente. Está orientado a dar un beneficio económico a las empresas participantes por cada "nuevo empleo generado", el que este corresponde a la mitad del salario mínimo proporcional vigente durante tres meses (dos meses de subsidio en concepto de capacitación, más un mes de incentivo por la continuidad de la contratación permanente).</p>	
Objetivos:	
<ol style="list-style-type: none"> Lograr la inserción a un trabajo formal permanente de jóvenes que no estudian ni trabajan, que viven en el área rural y urbana y que están en situación de pobreza. Lograr la inserción a un trabajo formal permanente de jefes de hogar que no han encontrado un trabajo decente o formal que vivan en el área urbana y rural y que estén en condiciones de pobreza. Generar a través del Programa Con Chamba Vivís Mejor, la inserción laboral de personas con discapacidad del área urbana y rural y en condición de pobreza y bajos ingresos. Apoyar a personas en situación de desempleo y que no han podido encontrar un trabajo decente o formal. Fortalecer las instancias técnico-administrativas como el Servicio Nacional de Empleo de Honduras (SENAEH) y el Observatorio del Mercado Laboral (OML) de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social. 	
<p>Cada pago equivale a la cantidad de tres mil seiscientos cuarenta y seis lempiras con treinta y un centavos (L 3, 646. 31), haciendo un total de diez mil novecientos treinta y ocho lempiras con noventa y tres centavos (L10, 938. 93).¹⁵</p>	
Zona geográfica	Nivel Nacional
Presupuesto ejecutado	2015-2020: L831,019,439.31
Beneficiarios	2015-2019: 19,204
Enlace institucional	http://conchambavivismejor.com/ https://www.ceniss.gob.hn/sigeth/empleo.html

15 CENISS, Sitio Web CENISS Con Chamba Vivís Mejor. <https://www.ceniss.gob.hn/sigeth/empleo.html>.

2.2. Chamba Comunitaria

Nombre del Programa	Chamba Comunitaria
Institución ejecutora	SEDIS, STSS
Sector	Social
Descripción	
<p>Consiste en que las corporaciones municipales y mancomunidades e instituciones centralizadas y descentralizadas concursan, vía proceso de calificación, a proyectos de obras menores, sociales, de conservación forestal o de producción agrícola, para lo cual el programa cubrirá el importe de un beneficio económico en concepto de salario por generación de empleo, por el periodo de ejecución de los proyectos calificados; asimismo, las corporaciones municipales y mancomunidades aportaran los insumos, herramientas, utensilios u otros necesarios para su eficaz ejecución.</p>	
Zona geográfica	Nivel Nacional
Presupuesto ejecutado	2015-2020: L 2,129,987,843.84
Beneficiarios	2015-2021: 98,430
Enlace institucional	https://www.ceniss.gob.hn/vidamejor/ODS/Programa.aspx?id=53

2.3. Chamba Joven

Nombre del Programa	Chamba Joven
Institución ejecutora	SEDIS, STSS
Sector	Social
Descripción	
<p>El "Proyecto Chamba Joven" se creó adscrito al Programa Presidencial con Chamba Vivís Mejor. Su objetivo es brindar un beneficio económico en concepto de incentivo al desarrollo de capacidades laborales de jóvenes en edades comprendidas entre los 18 a 30 años de edad, egresados del nivel educativo secundario completo o que se encuentren cursando sus estudios universitarios y a jóvenes egresados con título universitario que se encuentren en situación de desempleo y/o en búsqueda de su primer empleo.</p> <p>El programa consiste en el pago de L 4, 300.00 a jóvenes egresados de secundaria completa y de L.6, 000.00 para los jóvenes egresados con título universitario, por un periodo de hasta 5 meses, en jornadas de 4 horas diarias de trabajo dentro de la empresa o unidades productivas complementadas con módulos de formación profesional o técnica bajo el concepto de formación dual.</p>	
Zona Geográfica	Nivel Nacional
Presupuesto ejecutado	2016-2021: L1,141,375,233.21
Beneficiarios	2015-2021: 22,454
Enlace institucional	https://www.ceniss.gob.hn/vidamejor/ODS/Programa.aspx?id=89

2.4. Chambita

Nombre del Programa	Chambita
Institución ejecutora	SEDIS, STSS
Sector	Social
Descripción	
<p>Se constituye como un servicio de atención diferenciado, pues agrega elementos adicionales para procurar el acceso a la inserción laboral u oportunidades productivas, incorporando el incentivo para la formación profesional que permite que las personas desempleadas cuenten con recursos económicos para asistir a procesos de formación profesional.</p> <p>Se apuesta a que las personas obtengan competencias laborales, para insertarse al mercado de trabajo en ocupaciones o negocios previamente identificados.</p> <p>Su objetivo es proporcionar apoyo a las personas e situación de desempleo, mejorando sus capacidades y competencias para lograr una inserción efectiva en el mercado laboral o bien fomentando el emprendedurismo, a través de procesos de diagnóstico, orientación, asesoría laboral, certificación de competencias laborales, seguimiento y evaluación para mejorar el acceso a oportunidades productivas y de condiciones de empleabilidad.</p>	
Zona Geográfica	Nivel Nacional
Presupuesto ejecutado	2016-2021: L5,891,400.00
Beneficiarios	2015-2021: 745
Enlace institucional	https://www.ceniss.gob.hn/vidamejor/ODS/Programa.aspx?Id=52

2.5. Código Verde Más

Nombre del Programa	Código Verde Más
Institución ejecutora	SEDIS, STSS
Sector	Social
Descripción	
<p>El proyecto Código Verde Mas, está dirigido a profesionales del área de la salud, de igual forma, contribuye en la reducción de los índices de desempleo y, además, impulsa la atención personalizada con calidad y calidez a los pacientes que asisten a los diferentes centros asistenciales del país y de esta manera provocar un buen impacto en el sector salud, disminuyendo la mora quirúrgica y aumentando el número de citas médicas atendidas.</p> <p>El Proyecto Código Verde Más, adscrito al Programa Presidencial de Empleo Con Chamba Vivís Mejor, tiene como objetivo Brindar un beneficio económico en concepto de incentivo al desarrollo de capacidades laborales de profesionales, especialistas y técnicos en el área de la salud, que se encuentran en situación de desempleo.</p>	
Zona Geográfica	Nivel Nacional
Presupuesto ejecutado	2016-2021: L576,435,078.60
Beneficiarios	2015-2021: 1,172
Enlace institucional	https://www.ceniss.gob.hn/vidamejor/ODS/Programa.aspx?Id=168

2.6. Crédito Solidario

Nombre del Programa	Crédito Solidario
Institución ejecutora	SEDIS/SENPRENDE
Sector	Social
Descripción	
<p>El programa Presidencial "Crédito Solidario", llamado también "Tu Banca Solidaria", fue creado a través del Decreto Ejecutivo No. PCM-015-2015 para promover la economía social, facilitando crédito solidario con asistencia técnica a microempresarios que no han tenido acceso a préstamos en el sistema bancario. A través de dicho decreto se crea un Fideicomiso con el fin de ejecutar los fondos para el programa. Asimismo, se creó un Comité Técnico para dirigir el programa y se establece que es a través de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social que el mismo sea ejecutado.¹⁶</p> <p>Luego, con la aprobación del PCM-054-2015, se amplía a áreas rurales y urbanas para apoyar el comienzo de un nuevo emprendimiento o el fortalecimiento de uno ya existente, a los que se les diseñarán productos financieros y crediticios considerando la ubicación y la actividad económica a invertir, ya sea esta agrícola, en el turismo, artesanías, comercio, gastronomía o de servicios.</p> <p>El programa contiene una serie de subprogramas:</p> <ul style="list-style-type: none"> 16. Créditos Solidarios 17. Crédito Solidario para Empresas del SSE 18. Tu Banca Joven 19. Crédito Mujer 20. Crédi Taxi Solidario 21. Crédi Barbería Solidario 22. Crédi Pulpe 23. Crédi Belleza Solidario 24. Bici Solidaria 25. SENPRENDE 26. AGROCREDITO 27. CADENA PRODUCTIVA 28. ESCALONADO 29. RESCATE AGRICOLA 30. MIPYME 31. CREDISALUD <p>El programa creó una serie de alianzas estratégicas con (Ejecutivo, 2015a):</p> <ul style="list-style-type: none"> • CDE MIPYME • FUNDER Instituciones Financieras y Cooperativas (17) • Asociación de Zapateros • Asociación de Mercados • Asociación de personas con VIH-SIDA, mujeres lesbianas y heterosexuales • Asociación de personas con discapacidad • Cámara de Comercio e Industrias de Cortés • Asociación de Pequeños Industriales de Honduras (ANMPIH) • TIGO MONEY • Ciudad Mujer 	
Población Meta	Ciudadanos en las áreas rural y urbana que necesitan apoyo en sus emprendimientos.
Zona Geográfica	Nivel Nacional
Presupuesto ejecutado	Según datos obtenidos del CENISS la inversión realizada asciende a L1, 857, 844, 170.00 entre 2015 y 2021.
Enlace institucional	https://www.ceniss.gob.hn/sigeth/empleo.html https://www.ceniss.gob.hn/roi/creditos.html

16 Decreto Ejecutivo No. PCM-05-2015. https://www.creditosolidario.hn/csfrontend/csweb/assets/pcm/PCM_1_PCM-05-2015_CREACION_DEL_PROGRAMA_CREDITO_SOLIDARIO.pdf.

3. Programas a causa de Pandemia COVID-19 y desastres de ETA e IOTA

A raíz de la crisis económica, relacionada a las medidas tomadas en función de detener la expansión de COVID-19 en el país y de los desastres causados por las tormentas tropicales Eta e Iota, se establecieron algunos programas de emergencia para paliar el impacto en algunos sectores de la población. Los programas más importantes a continuación:

3.1. Honduras Solidaria

Nombre del Programa	Honduras Solidaria
Institución ejecutora	SEDIS
Sector	Social
Descripción	
<p>En el marco de la crisis económica iniciada en 2020, a razón de la Pandemia del Covid19 y los desastres causados por las tormentas tropicales Eta y Iota, el Gobierno creó el Programa Honduras Solidaria, con el que se atendió a sectores vulnerables. Este llegó a más de 1.4 millones de hogares con una inversión de más de 1,396 millones de lempiras.</p> <p>El programa Honduras Solidaria Descentralizada llevó bolsas de alimentos a más de 780,000 hogares vulnerables en 292 municipalidades. En los 6 municipios restantes del país, con el apoyo de las Fuerzas Armadas de Honduras (FFAA), se entregaron más de 2,4 millones de bolsas de alimentos, por un monto de más de 659 millones de lempiras, según el informe Gestión 2020-2021, Honduras se levanta de una triple tragedia.¹⁷</p> <p>El apoyo se dividió entre centralizado y descentralizado:</p> <p>Honduras Solidaria Centralizada: L659,526,140.31 Honduras Solidaria Descentralizada: L728,744,000.00 Vuelos Humanitarios: L8,400,000.00 Para un total de L1,396,670,140.31</p> <p>Las bolsas de alimentos incluyeron 17 productos, creándose 2, 260, 185 raciones entregadas por las FFAA, directamente a los y las afectadas. Los más golpeados por las tormentas recibieron un bono de L5, 000, por medio de transferencia electrónica. Así también, las familias recibieron el paquete Vida Mejor que incluyó: camas, estufa, filtro de agua, chimbo de gas, kit de limpieza, de higiene y seguridad, y la Bolsa Solidaria de Alimentos. Fueron entregados en total 60,000 paquetes de ayuda humanitaria a quienes perdieron sus pertenencias.</p>	
Población Meta	Población más vulnerable (determinado por el CENISS)
Zona Geográfica	Nivel Nacional
Inversión	Inversión L1,396,670,140.31
Enlace institucional	https://ceniss.gob.hn/HNsolidaria/PHS.html

17 http://www.sedis.gob.hn/sites/default/files/2021-01/Informe_2020.pdf.

3.2. Bono Único

Nombre del Programa	Bono Único
Institución ejecutora	SEDIS
Sector	Social
Descripción	
<p>Se creó el Proyecto de Transferencia Monetaria Directa a través de una transferencia monetaria electrónica, para los trabajadores independientes o a cuenta propia, afiliados o no a un Colegio profesional y/o gremial, y, aquellos que se consideren que se han vistos afectados por las medidas de contención social del virus Covid19, que han sido implementadas desde el 11 de marzo de 2020.</p> <p>El mecanismo de Asistencia de Trabajadores Independientes o por Cuenta Propia (Bono Único), se generó mediante Decreto Ejecutivo PCM-035-2020, como una asistencia monetaria focalizada a afectados por la pandemia y cuyo objetivo fue cubrir 160,000 hogares o 260,000 trabajadores con una transferencia de L2, 000.</p> <p>El proceso de distribución del Bono Único fue acompañado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mediante una convocatoria abierta e inclusiva (Honduras, 2021).</p> <p>El alivio provendrá de recursos previamente identificados por el CENISS, la STSS y SENPRENDE.</p> <p>El proceso de distribución del Bono Único es acompañado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), garantizando transparencia mediante una convocatoria abierta e inclusiva para la ampliación de base de datos.</p>	
Población Meta	Población más vulnerable (determinado por el CENISS)
Zona Geográfica	Nivel Nacional
Beneficiarios	91,749
Monto transferido	L183,498,000.00
Enlace institucional	https://datos.ceniss.gob.hn/BonoUnico/Canjes.aspx https://www.ceniss.gob.hn/TMDI/

3.3. Bono por Emergencia a Damnificados/Operación No están Solos

Nombre del Programa	Bono por Emergencia a Damnificados
Institución ejecutora	SEDIS
Sector	Social
<p>Descripción</p> <p>Se creó el <i>Bono por Emergencia a Damnificados</i>, como parte de la <i>Operación No Están Solos</i>, que pertenecerá a la Plataforma Vida Mejor, como mecanismo de apoyo a la satisfacción de las necesidades básicas de los hogares que fueron perjudicados por las Tormentas Tropicales Eta y Iota, contribuir entre otros, con la recuperación de los bienes materiales que fueron dañados, así como incentivar la actividad económica local de los territorios que fueron perjudicados.</p> <p>El Bono Por Emergencia a Damnificados, tuvo como meta atender hasta sesenta mil (60,000) hogares afectados por los fenómenos naturales Eta y Iota, con una transferencia monetaria de ocho mil lempiras exactos (L 8,000.00).</p> <p>Se trabajó en la focalización con el CENISS y el apoyo de diferentes organizaciones internacionales incluidas UNICEF, el PNUD, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de su brazo técnico, PROSPERIA, diseñaron el INDEX-ETA, con el objetivo de categorizar los municipios según el riesgo e incidencia de afectación de los fenómenos climáticos.</p> <p>Según CENISS hay 42,498 beneficiados.</p>	
Población Meta	Población más vulnerable (determinado por el CENISS)
Zona Geográfica	187 municipios.
Presupuesto Ejecutado	2021: L271,780,000.00
Enlace institucional	https://ceniss.gob.hn/actualidad/Focalizacion_emergencia.html https://ceniss.gob.hn/Noestansolos/focalizacion.html (para selección de hogares beneficiarios)

4. Programas de Seguridad y Seguridad Ciudadana

4.1. Programa de Convivencia Ciudadana y Mejoramiento de Barrios

Nombre del Programa	Convivencia Ciudadana y Mejoramiento de Barrios
Institución ejecutora	Secretaría de Seguridad
Sector	Seguridad
<p>Descripción</p> <p>La Unidad Coordinadora de Programa (UCP), adscrita a la Secretaría de Seguridad, reporta la ejecución de programas¹⁸ (UCP, 2021):</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Contrato de Préstamo No. BID 2745/BL-HO "Programa de Apoyo a la Implementación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana", ii. Convenio de Financiamiento No Reembolsable para la Inversión (COSUDE) No. ATN/CF-13649-HO "Apoyo a la Reforma de la Seguridad Pública y la Prevención de la Violencia" y, iii. Convenio de Financiamiento No Reembolsable para la Inversión (COSUDE) No. GRT/CF-16251-HO "Financiamiento Complementario Programa de Apoyo a la Implementación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana" <p>Asimismo, se encuentra ejecutando el Contrato de Préstamo No. BID 4518/BL-HO "Convivencia Ciudadana y Mejoramiento de Barrios"</p> <p>La operación BID4518/BL-HO está orientada a contribuir en la convivencia ciudadana, a través del progreso en la calidad de vida en barrios vulnerables y la reducción de la incidencia de delitos violentos. De esta manera, se ha previsto que puedan atenderse los siguientes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Mejorar el hábitat de barrios urbanos vulnerables, aumentando el acceso a infraestructura de servicios básicos y de prevención para disminuir delitos de robos y delitos sexuales. ii. Reducir los niveles de incidencia de homicidios y violencia intrafamiliar en los municipios intervenidos mejorando los servicios de prevención y atención a víctimas de la violencia. iii. Mejorar la efectividad policial en investigación criminal, fortaleciendo los procesos en los laboratorios criminalísticos. <p>Las operaciones del BID suman en total US\$89.8M y se reporta una ejecución del 70% a 2021. La operación financiada por la Cooperación Suiza asciende a US\$13.8M de los que se ha ejecutado un 87%. De los fondos nacionales se reportan el equivalente a US\$8.2M.</p> <p>De los anteriores se han apoyado:</p> <ul style="list-style-type: none"> iv. Formación Policial (\$34,362,146.23): infraestructura, equipamiento, becas, formación, docentes. v. Sistema de Investigación Criminal (\$21,650,832.66): infraestructura, equipamiento, formación, personal vi. Fortalecimiento Seguridad Comunitaria (\$17,037,069): infraestructura, equipamiento, formación, personal 	
Zona Geográfica	Nivel nacional
Inversión	US\$89.8M
Enlace institucional	https://www.policianacional.gob.hn/BIDDES2

18 UCP, *Informe de Gestión de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP/SEDS)*. <https://www.policianacional.gob.hn/BIDDES2>.