



BUAP

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS**

**LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES PARA LA
GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO EN HONDURAS. EL
CASO DE BONO VIDA MEJOR EN FRANCISCO MORAZÁN
(2015-2018).**

TESIS

Para la obtención del grado de:

MAESTRO EN CIENCIAS POLÍTICAS

Presenta:

LICENCIADO RICARDO LUIS SALGADO ARAUJO

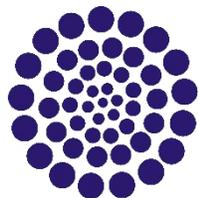
Director de tesis

DOCTOR FABIÁN ALEJANDRO GERÓNIMO CASTILLO

Codirectora de tesis:

DOCTORA JESSICA DORIS LANZA BUTRÓN

PUEBLA, ABRIL DE 2021



CONACYT

DEDICATORIA

A mi país.

A mis padres y hermanos,
por su apoyo en la medida de sus posibilidades.

A mis amigos y hermanos mexicanos.

Al Doctor Fabián, asesor, gran maestro y tutor, por guiarme.

A todos los que influyeron en este trabajo.

A quienes apoyaron mis estudios.

| | |
|---|-----------|
| Introducción..... | 1 |
| Capítulo I. Visiones sobre valor público | 9 |
| Introducción | 9 |
| I.1 Democracia y libertad..... | 11 |
| I.2 Libertad y capacidades | 16 |
| I.2.1 Construcción de las capacidades a partir de la libertad..... | 20 |
| I.3 El valor de lo público | 21 |
| I.4 Escalando del valor al valor público | 22 |
| I.4.1 Valor | 23 |
| I.4.2 Valor privado..... | 24 |
| I.4.3 Valor público | 25 |
| I.5 Disciplinas en torno al valor público..... | 32 |
| I.6 Valor público en la implementación de la política social | 39 |
| Consideraciones finales | 44 |
| Capítulo II. Gestión pública y política social..... | 46 |
| Introducción | 46 |
| II.1 Estado de bienestar | 48 |
| II.1.1 El Estado de Bienestar | 52 |
| II.1.2 Desarrollo del Estado de Bienestar..... | 52 |
| II.1.3 Agotamiento del Estado de Bienestar..... | 56 |
| II.2 Gestión pública tradicional | 59 |
| II.3 Nueva Gestión Pública | 66 |
| II.4 Nueva Gobernanza Pública | 75 |
| II.4.1 Gobernanza | 76 |
| II.4.2 Gobernanza en redes | 79 |
| Consideraciones Finales | 81 |

| | |
|--|------------|
| Capítulo III. Política social en Honduras | 83 |
| Introducción | 83 |
| III.1 Marco contextual..... | 85 |
| III.1.1 República de Honduras | 92 |
| III.2 Marco institucional | 94 |
| III.3 Marco legal | 99 |
| III.4 Desarrollo de la política social en Honduras..... | 103 |
| III.4.1 Programa de Asignación Familiar, Fase I | 110 |
| III.4.2 Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) | 114 |
| III.4.3 Programa de Asignación Familiar, Fase II | 116 |
| III.4.4 Programa de Asignación Familiar, Fase III | 122 |
| III.4.5 Bono 10,000 | 128 |
| III.5 Bono Vida Mejor..... | 134 |
| Consideraciones finales | 141 |
| Capítulo IV. Programa Bono Vida Mejor..... | 145 |
| Introducción | 145 |
| IV.1 Antecedentes..... | 150 |
| IV.2 Transformaciones para una vida mejor en el Municipio del Distrito Central..... | 157 |
| IV.2.1 Umbral de pobreza y generación de oportunidad..... | 175 |
| IV.2.2 Calidad de vida..... | 178 |
| IV.3 El valor de lo público en el programa Bono Vida Mejor..... | 181 |
| IV.4 Redes y derechos sociales desde el programa Bono Vida Mejor | 186 |
| Consideraciones Finales..... | 192 |
| Reflexiones finales..... | 193 |
| Bibliografía..... | 200 |

Introducción

El sentido de la tesis gira en torno a la generación de valor público a partir de la implementación de las políticas sociales encaminadas a generar bienestar a la población. De esta manera, el objeto de estudio reúne reflexiones sobre las causas que propician el bienestar de la población, así como las acciones del gobierno y sociedad para solventar problemas públicos de interés común que incidan en el aseguramiento de los derechos sociales.

En el caso de Honduras, el gobierno central a partir de las reformas administrativas de la década de los ochenta, por los cambios políticos-sociales en el país y gran parte de América Latina, se constituía como el único actor capaz de identificar metas, plantear mecanismos de acción y lograr resultados de gestión eficiente ante los problemas públicos que ajustaban “el presupuesto del sector público, asegurando la eficiencia económica mediante la evaluación, control y descentralización de las decisiones” (Lanza, 2017: 178), conduciendo a modelos de gestión utilizados en el sector privado, revirtiendo su uso a lo público o gubernamental que se caracterizó por la inclusión de actores que, junto al gobierno, permitieron un proceso de transformación en la sociedad.

En el marco de las transformaciones de la administración pública, Montagut (2008) considera que las políticas sociales ponen en su atención la asistencia al desarrollo de servicios y prestaciones que intentan paliar determinados problemas sociales, mediante modelos legales que permitan la incorporación de la opinión pública, participación ciudadana y los criterios de eficacia y eficiencia, construyendo así nuevos modelos de participación e inclusión de la población en tal condición, mediante lo que el público valora (Blaug, 2006) incluye la participación de nuevos actores en las decisiones tomadas por el gobierno en el plano social.

El actuar gubernamental e institucional se realizó a partir de entonces, en función de las prácticas que responden a los procesos de participación ciudadana e intervención gubernamental de creación de valor público, que toma los elementos principales del triángulo estratégico para la creación de valor público que propone Moore (1998), basado en una estrategia fundamental para el valor público porque

hace posible operativa y administrativamente esta estrategia, así como su legitimidad y sostenibilidad política.

A partir de lo anterior, se reconoce que el gobierno ha ejercido su actividad con un conocimiento limitado de cómo los ciudadanos, comunidades, grupos y él mismo, experimentan las actuales políticas y programas públicos; así los paulatinos y continuos cambios en las políticas económicas y sociales no han sido eficaces ante los problemas de desempleo, escasez, rezago educativo, marginación, ausencia de servicios de salud y pobreza.

El enfoque de la creación de valor público ofrece una manera de concatenar el diseño de la política con otros actores sociales mediante programas y acciones en específico, haciendo hincapié en tres aspectos de la gestión pública: la entrega de los servicios, el logro de resultados sociales, además de la confianza y legitimidad que estas acciones produzcan para alcanzar resultados eficientes y eficaces que den respuesta a las necesidades públicas y de interés común.

El valor público se posiciona como un elemento dual en sus relaciones, es decir, como una relación con el gobierno y otra con la sociedad, de ahí que se entienda no ser exclusivo de un solo actor, como en sus inicios tenía considerado Moore (1995), con características propias del directivo público; se debe tomar en cuenta la participación ciudadana en un sentido más amplio, más que un papel democrático de la sociedad, además de tener en cuenta una gestión de orden y regulación de la acción pública, que sea resultado de acuerdos colectivos, contemplando la interacción en red de actores públicos, privados, organizaciones sociales y comunitarias.

Así, los individuos y la sociedad tienen la capacidad y libertad para expresar sus preferencias respecto a las actividades, decisiones, acciones y resultados de la administración pública.

De lo anterior se puede concluir que el valor público dinamiza y potencia las capacidades tanto de los ciudadanos como de los actores involucrados; se genera en torno a la forma en que dichos actores resuelven de manera activa y conjunta

los problemas públicos, colocándolos en el centro. A partir del fortalecimiento de capacidades del individuo, junto con los árbitros involucrados, se generan espacios de discusión y deliberación para solventar problemas sociales.

Para Aguilar (2010), la búsqueda de metas colectivas u objetivos comunes por los ciudadanos en la generación de políticas y programas sociales en el marco de la gobernanza como una forma distinta de conducir el gobierno, conduce a estrategias que vinculan diversos actores en torno a los problemas públicos que buscan incidir en el cumplimiento de los derechos sociales.

Dado el contexto anterior, la pregunta de investigación de esta tesis es ¿cuáles son las características que, mediante la implementación de las políticas sociales en el estudio de caso Bono Vida Mejor en Francisco Morazán, Honduras (2015-2018), inciden en la creación de valor público?

De ahí se desprenden otros cuestionamientos tales como:

- ¿Cuáles son las características que otorgan valor público en la implementación de política social?
- ¿Cómo ha sido el desarrollo de la gestión pública y la política social que permiten la creación del valor público?
- ¿Cuáles son las características del programa Bono Vida Mejor para el aseguramiento de derechos sociales mediante la creación de valor público?
- ¿Cuáles son las circunstancias que posibilitan que el programa Bono Vida Mejor genere valor público en el Distrito Central, Francisco Morazán, Honduras en un contexto de redes comunitarias?

El análisis para la solución de los cuestionamientos anteriores se sustenta en estos objetivos como mecanismos para la solución a las interrogantes planteadas. Por tanto, el objetivo central de esta investigación es analizar la implementación de las políticas sociales en Honduras en el estudio de caso Bono Vida Mejor en Francisco Morazán, Honduras (2015-2018) y su incidencia en la creación de valor público.

El cumplimiento del objetivo principal sugiere varios desafíos, es así que se fragmenta el proceso en cuatro objetivos particulares:

- Analizar las características que inciden en la creación de valor público en la implementación de política social.
- Analizar el desarrollo de la gestión pública y la política social que inciden en la creación de valor público.
- Describir las características del programa Bono Vida Mejor para el aseguramiento de derechos sociales mediante la creación de valor público.
- Evidenciar la influencia del programa Bono Vida Mejor en la generación del valor público en Distrito Central, Francisco Morazán, Honduras.

Con objeto de dirigir el estudio, se plantea como hipótesis que la implementación de las políticas sociales en Honduras en el estudio de caso Bono Vida Mejor en Francisco Morazán, Honduras (2015-2018) tiene incidencia en la creación de valor público en el contexto de la gobernanza mediante redes comunitarias para el aseguramiento de derechos sociales.

Son necesarios otros elementos como la participación ciudadana y actores sociales implicados en el proceso de gestión pública, toma en cuenta la variedad en las formas de organización por redes basadas en la confianza y las asociaciones basadas en la lealtad, existiendo la participación de habitantes de la comunidad para la discusión, resolución y creación de programas sociales, generándose dichas estructuras comunitarias en la búsqueda de intereses comunes que junto al gobierno, son participantes de la esfera pública en la gestión del programa social en Honduras mediante el Bono Vida Mejoren Francisco Morazán, Honduras de 2015 a 2018.

El valor y justificación de esta investigación estriba en diversos aspectos, se realiza el análisis sobre el desarrollo y aplicación a un nuevo entorno del valor público desde su génesis, aportando nuevas formas de abordar al valor público como categoría de análisis.

El estudio del valor público desde esta perspectiva posibilita la inserción y la aplicación de métodos específicos para resolver los problemas públicos, dentro de estos procedimientos destaca el abordaje focalizado de los problemas públicos; así como la inserción de diversos actores que propician la inclusión y participación social.

Es relevante para la Ciencia Política una investigación como esta, porque permite ahondar en temas que se abocan al fortalecimiento del sistema político como: democracia, desarrollo económico e instituciones, ya que la propuesta de valor público requiere de la multidisciplinariedad y proporciona un valor teórico en la vinculación de las ciencias de la Economía, de Sociología y Política, así como la Administración Pública, pero sobre todo rescata el entorno de lo público desde las Ciencias Políticas.

También representa una aportación para la sociedad, dado que los fenómenos sociales no son estáticos, de ahí que el valor público es una categoría que se adecua a la solución de problemas sociales dinámicos e incentiva el fortalecimiento de lazos gobierno-sociedad, propiciando así un trabajo colectivo y reconfigurando formas de organización para afrontar los problemas públicos.

En el análisis de problemas públicos, se conduce a descartar la idea de lo público como exclusivamente gubernamental; la conveniencia de una política social, se encuentra en insertar a diversos actores en un sentido de responsabilidad, emancipación, empoderamiento y contribución, así como la diferencia de los modos de actuación por parte de los gobiernos que a través de planes y leyes implementan las acciones necesarias para solución del problema público.

La reforma de las políticas sociales, debe estar respaldada por una visión común de los objetivos, un acuerdo sobre lo que constituye el éxito y una comprensión clara de la relación entre fines y medios a alcanzar para obtener resultados favorables para las comunidades.

Con el impulso del valor público como categoría analítica, se estableció mecanismos de evaluación sobre los objetivos que busca la acción gubernamental, en este caso, la política social enmarcada en un conjunto de las actividades producidas o respaldadas por el gobierno; en este sentido, dicho concepto abarca los resultados,

medios utilizados para entregar, confianza y legitimidad con que se proveen de productos, bienes o servicios a la población. Así, se reconoce su incidencia directa en el cumplimiento de este último actor a las necesidades de la población para la consolidación de los derechos sociales, que son esenciales para el progreso de los individuos y la sociedad.

También es necesario considerar una participación ciudadana en una democracia maximalista, que no sea caracterizada por una jerarquía decisonal, sino por la interacción de actores y su composición (por redes entre organizaciones, acuerdos, grupos, etc.) que permita estructuras y procesos mediante los cuales los actores generen prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas de gestión pública para enfrentar los problemas públicos.

El gobierno hondureño, por medio de la implementación del programa Bono Vida Mejor, ha permitido un acercamiento comunitario a los problemas, a través de la creación de oportunidades, desarrollo de capacidades y competencias en la educación, la salud y la nutrición de las familias en extrema pobreza.

Se han propuesto estrategias y acciones intersectoriales para cada uno de los grupos poblacionales beneficiados, así como para la coordinación con otros programas sociales relacionados con empleo, ingreso y ahorro familiar, con ello, se consolida el valor público.

Lo anterior permite un proceso de implementación más preciso y un acercamiento comunitario para una visión más amplia en la solución de los problemas por medio del programa social, logrando resultados deseados.

El Municipio del Distrito Central en específico, como espacio geográfico dentro del departamento de Francisco Morazán en la República de Honduras, contiene todas las características de importancia en la ejecución del programa, desde cuestiones cuantitativas como mayor incorporación de beneficiarios/participantes en el área, más cantidad de dinero en ejecución, hasta cualitativas, como mayor pertenencia en el proceso de participación dentro del Bono para tomar cuenta de la realidad en que viven los benefactores, generando una conciencia en el proceso de

participación y corresponsabilidad, como pilar para la continuación de dicha política social.

La aportación no solo es científica, también es social, ya que liga a la teoría con la práctica, con referentes empíricos y lineamientos para la acción coordinada de los actores públicos. La metodología utilizada es un estudio de caso, realizado en el municipio del Distrito Central (MDC) del departamento de Francisco Morazán, Honduras; mismo que se destaca por la implementación de planes, programas y políticas, mediante el Plan Vida Mejor.

Se realizaron también la revisión de reportes, informes, estudios y documentación relevante con relación al papel institucional del gobierno junto con la comunidad, en informes presentados por la Secretaría de Estado en los Despachos de Desarrollo e Inclusión Social de la República de Honduras.

Además, para la obtención de información, se realizaron entrevistas semi estructuradas a actores involucrados con el Programa Social Bono Vida Mejor en Francisco Morazán, con un muestreo intencionado que permitió conocer de primera mano la realidad del actor o informante respecto al programa, para concluir respecto a la retroalimentación entre el gobierno de Honduras y las comunidades del departamento en estudio con relación a la política social implementadas para la construcción de valor público.

Una vez expuestos los objetivos de la investigación y a partir de la hipótesis se implementaron mecanismos que otorgaron rigor científico a partir de la triangulación metodológica, proceso que se considera pertinente para contrastar datos, información y realidades obtenidas mediante las entrevistas semi estructuradas.

La estructura de la tesis se compone por cuatro capítulos. El Capítulo I, examina los antecedentes, desarrollo, avances, visiones y aportes del valor público como categoría analítica principal en la investigación, a través del estudio de las libertades y capacidades de los individuos en un contexto de democracia maximalista, que permite romper el paradigma tradicional de la Administración Pública, en la consideración de lo valioso desde el utilitarismo, además de la inclusión de actores

sociales distintos al gerente o directivo público. También se hace análisis de las disciplinas en torno al valor público, concluyendo que el valor público representa uno de los grandes avances en la gestión pública como una vía para alcanzar bienestar social.

En el Capítulo II, se hace una exploración sobre la gestión pública y política social, desde sus inicios en el contexto del Estado de bienestar, el desarrollo de los nuevos modelos de gestión y las transformaciones del Estado y gobierno frente a las necesidades de la población, identificando elementos que dan luz a nuevos modelos de gestión o paradigmas de la administración pública.

El Capítulo III tiene la intención de realizar una revisión sobre el marco contextual, legal e institucional de la política social en Honduras, la incidencia del Gobierno de la República en la implementación de políticas encaminadas a solventar problemas públicos de interés común y cómo estas acciones gubernamentales aseguran los derechos sociales en el contexto de valor público.

En el Capítulo IV, se desarrollan los antecedentes, implementación y desarrollo del programa Bono Vida Mejor, así como la implementación de las herramientas cualitativas y su análisis para la obtención de resultados del valor público en el programa.

Cierra este apartado con una reflexión de largo alcance de la tesis y su pertinencia en el marco de la investigación social en la región Centroamericana, en el país, y en el análisis de la política social actual de tu país.

Capítulo I. Visiones sobre valor público

Introducción

El estudio del valor público ha pasado por diversas etapas a partir de la administración pública para su análisis, investigación y desarrollo; forma parte de otras disciplinas de las Ciencias Sociales, en específico de la Ciencia Política, lo que permite un enfoque y concepción del papel del gobierno en el espacio público a raíz de lo que sea considerado valioso para la población o para los ciudadanos.

Es necesaria una revisión que, desde la construcción teórica sobre la justicia social, la libertad y capacidades, permita contextualizar el desarrollo del valor público, tomando en cuenta el papel de los actores involucrados en la solución de problemas sociales y comprender las motivaciones para considerar valioso los bienes o servicios que otorga el gobierno a la población.

Uno de los principales autores que se toman en el presente texto es Amartya Sen (año), que, desde sus estudios sobre el entorno del individuo a partir de sus reflexiones sobre la relación entre crecimiento y desarrollo, fundamenta sobre la base de que la vida plena y buena del individuo en sociedad puede analizarse atiende la capacidad de este, expresado por funcionamientos posibles que dicho individuo tiene a su alcance realizar, que le permita promover consciente y voluntariamente metas y valores que considera valiosos.

Ante ello, se abre el debate sobre el estudio de Amartya Sen (2000) relacionado a las libertades, mismas que puedan construir las libertades del individuo, para así, ser un agente que, en todas sus óptimas condiciones de desarrollo, posea las capacidades para construir un escenario de participación colectiva para la satisfacción de sus necesidades.

Sin embargo, ante las diversas transformaciones que han surgido en la administración pública, con los paradigmas de gestión como la Nueva Gestión Pública en la década de los 90, se ha logrado avanzar y acercar el término -de valor

público- a una concepción participativa de la población a partir de las acciones del gobierno por medio de los gestores o directivos públicos como los denomina Mark Moore (1998), pionero del concepto y, a partir de quien se ha desarrollado el término, pasando por Horner, Lekhi, Blaug y Hutton (2006), hasta uno de los investigadores actuales como Benington (2011).

El principal problema referido al valor público es teórico, al ser un término abstracto, que se ha desarrollado en diversas disciplinas, el principal objetivo de este capítulo es analizar los elementos que puedan incidir en la construcción del valor público como concepto, que ha sido orientado desde las Ciencias Políticas, la Administración Pública hasta la Economía, con paradigmas de la Administración Pública Tradicional a la Nueva Gobernanza Pública, que ha permitido la participación de la sociedad en las decisiones públicas.

Diversas son las definiciones acerca el concepto de valor público que han venido de la Administración del sector privado hasta la Administración Pública, donde se subraya el papel que ha de tener el gobierno en su relación con la sociedad o los ciudadanos para dar valor a las acciones que permitan solventar los problemas sociales de primera instancia, ya sean políticas, proyectos o programas públicos.

El valor público, para Kelly, Mulgan y Muers (2003: 4) se refiere al “valor creado por el gobierno a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones, donde este valor es definido en última instancia por el público mismo”. Este valor creado por el gobierno, es la diferencia entre los beneficios obtenidos por la construcción de decisiones públicas y los recursos o poder que los ciudadanos deciden dar a su gobierno; la legitimidad del gobierno en su conjunto generalmente depende de cuán bien crea valor, esto se puede observar en el triángulo estratégico planteado por Mark Moore (1998), en el que más adelante se presentará.

Moore junto a Benington (2011: 4), determinaron que “el papel del gobierno en la sociedad es más que ser un ente regulador, proveedor de servicios o un constructor de la red de seguridad social; es, más bien, un creador de valor público y un formador activo de la esfera pública” que, junto a la participación activa de los

ciudadanos, además que los ciudadanos tengan como elementos para dar valor los resultados, servicios y confianza.

Lo anterior permite determinar el desempeño de tales decisiones que, por medio de políticas e instituciones públicas, se generen sobre la asignación de recursos y selección de sistemas apropiados de entrega de los servicios, leyes, regulaciones y otras acciones. Las percepción ciudadana o participación pública constituyen lo importante del valor público, con ello, se logra estimar lo que es verdaderamente de valor.

el valor público puede ser determinado por la percepción e importancia a lo que el gobierno otorgue a sus habitantes, ya sea población beneficiada de un proyecto/programa o terceros no involucrados. Lo que permite que, en el presente capítulo, se ahonde en la conceptualización del valor público, desde la mirada de diversos autores para posicionarle en el marco de las Ciencias Políticas, además de captar las ideas de otras ramas académicas.

En este apartado se desarrollará una conceptualización del valor público, que permita entender los espacios en lo que se puede generar, es decir, desde los espacios democrático y de participación ciudadana, mediante el análisis teórico del valor público y cómo éste es implementado en la política social.

I.1 Democracia y libertad

En este apartado, no se piensa en un desarrollo teórico -más allá del que ya existe- sobre democracia, se trata de aportar a una visión más integral sobre esta categoría para enriquecer el análisis de la democracia desde el enfoque de la libertad, pasando por la construcción del término como tal, del desarrollo de la democracia participativa y cómo se puede construir un espacio para la generación de libertades.

La democracia, ha sido analizada desde diferentes corrientes del pensamiento en especial el filosófico y político, entendiéndose desde sus raíces como: el gobierno del pueblo. He aquí donde Bobbio, Matteucci y Pasquino (2007: 441), establecieron que el término se ha ido desarrollando “desde tres tradiciones teóricas” (clásica, medieval y moderna); pasando por diversos autores, que en sus estudios han

tratado al concepto construido por uno o diversos ordenes jurídicos alineados a un sentido común, así como instituciones que se van dando a través del tiempo para propiciar la participación política tal como lo define Sartori (1993), otorgándole cierta realidad al término para su construcción y comprensión, o bien, como “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (Bobbio, 1986: 24).

La democracia se consolida con la interacción de los que otorgan y generan la construcción de los derechos (gobierno o gobernante) y los ciudadanos que son los sujetos titulares de estos derechos (gobernados). Es un elemento sustancial la libertad, buscando ser garantizada por medio de la democracia.

Las interacciones de los ciudadanos que puedan surgir en un ambiente democrático, deben basarse en principios de libertad e igualdad (que de manera histórica, se han ido desarrollando con las transformaciones en la forma de concebirlo desde un súbdito, alma, esclavo, etc., hasta ciudadano), para ejercer sus atributos en consideración con sus modos de actuar o acción e intereses en relación con tales interacciones. Aunque estas interacciones no sean iguales para todos los ciudadanos, emplazados por las relaciones de desigualdad a nivel económico, social o político.

la libertad e igualdad puede servir como una vía de homogeneizar tales interacciones desde todos y hacia a todos los pertenecientes de una misma circunscripción (comunidad, nación, país, etc.). La participación del ciudadano en las actividades democráticas es en virtud de lo que esperan obtener como beneficios o incentivos de cualquier tipo, principalmente sociales.

la voluntad de fundar una auténtica democracia lleva a reivindicar una plena participación de los ciudadanos en la vida del país, tal como mencionan Bobbio, Matteucci y Pasquino (2007: 1150) “la creación de un senado profesional, la descentralización y la reforma regional, son temas fundamentales para una democracia”, donde la participación de los ciudadanos debe ser clave.

En este sentido, la democracia en sus transformaciones y desarrollo ha adquirido una connotación específica que se da por la soberanía ciudadana, reconocida constitucionalmente y garantizada institucionalmente para el ejercicio de sus derechos políticos, sociales o económicos. Sin embargo, la democracia en su contexto histórico, ha tenido cierta dualidad, en su carácter representativo y participativo, que Norberto Bobbio (1986) encuentra sobre la esfera representativa y las diversas falencias a las que se ha encontrado expuesta.

Es decir, la crítica se centra en la imposibilidad de los ciudadanos para participar de una manera libre (en cuanto a toma de decisiones) y elegir a sus gobernantes de forma meditada para quienes pueden representarles y expresado en votaciones o formas de elección, que al final conlleve a decisiones colectivas. Con lo que no se logra una oferta de igualdad y participación en las tomas de decisiones.

Ante estas cuestiones que no se logran perfeccionar o mejorar en la democracia representativa, surge un modelo denominado democracia participativa, que según Maurice Duverger (1980: 80), “consiste en una colaboración entre los ciudadanos (gobernados) y sus representantes (gobernantes), entendido como los procedimientos de democracia directa y semidirecta, dentro de los cuales, en el plano de la democracia semidirecta”.

Lo que permite, además, una complementación entre la democracia representativa y democracia participativa, como establece Olvera (2008), con el papel de la sociedad civil, a través de una ciudadanía activa que no sólo espera que el gobierno cree las condiciones óptimas para el desarrollo de los mismos, sino, coopera con el gobierno para que exista una retroalimentación que construya y promueva un “proyecto democrático-participativo” (Olvera, 2008: 48).

Con lo anterior, se agrega lo que mantiene Baltodano (2002), refiere a la democracia participativa como una capacidad real de la mayoría ciudadana de decidir sobre los principales asuntos públicos de que puedan emanar en su entorno. Donde exista una capacidad permanente y extensiva en el plano social. La democracia participativa no es sólo entre el ciudadano y el gobierno, sino del ciudadano

(organizado o no) frente al gobierno en un proceso de interrelación permanente y democrática.

Estas concepciones sobre la democracia participativa son esenciales para entender el rol del ciudadano, de manera activa, donde se amplíe el concepto de política a través de la participación ciudadana y de la deliberación en los espacios públicos, de lo que se deriva una noción de democracia como un sistema articulado de instancias de intervención de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio del gobierno (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

Podemos encontrar diversos procedimientos que fortalecen la acción ciudadana, en relación con la participación que pudiesen tener en el plano social, complementando las instituciones de la democracia representativa, con lo que se produce un continuo flujo de procedimientos democráticos, fundados y establecidos con la participación ciudadana. Agregando que existe una distinción entre la participación política y ciudadana, que más adelante se expondrá.

Entendiendo el ejercicio democrático participativo del ciudadano en el plano social, se puede adentrar al papel que debe tener tanto el gobierno como el ciudadano para tal ejercicio; como se ha mencionado, el papel debe ser activo y continuo para una construcción de una mayor igualdad, en la medida en que contribuye a la formulación de políticas orientadas con el beneficio común de los ciudadanos.

Con ello Sen (2010: 357) entiende la democracia como “un ejercicio de razón pública que permite organizar la sociedad y decidir lo que es relevante para todos a partir de los intereses de los miembros que participan en la discusión” y, logra desarrollar una conceptualización en torno a las libertades y capacidades, que permitan al ciudadano ejercer como agente activo en la sociedad.

Desde el enfoque de capacidades -que son resultado de la generación de las libertades a los individuos-, Sen (2000) comprende al ciudadano como aquel que desde su capacidad de agencia genera un alto impacto en su entorno, en lugar de entenderlo como quien ostenta los derechos y deberes que, cuando aplica un ejercicio pasivo de su rol político, puede ser partícipe activamente en el desarrollo

de las acciones gubernamentales que puedan incidir en las decisiones sobre la sociedad.

Tal perspectiva, permite entender la ciudadanía en términos del impacto real que tienen los individuos en el mundo, lo cual genera importantes implicaciones sociales en la búsqueda de condiciones óptimas de calidad de vida. La democracia no se puede reducir al acto electoral, requiere eficiencia, transparencia y equidad tanto en las instituciones públicas como en el desarrollo de las personas.

Cuando se puede observar la calidad de vida que posee una persona, se determinan las características de esa vida, principalmente qué cosas puede hacer esa persona que según su propio razonamiento desea y valora. La libertad para tener esas cosas es en lo que se enfoca el desarrollo como libertad.

Para gozar de estas libertades, mediante la utilidad es necesario tener ingreso, recursos, riqueza, etc., pero no son los únicos determinantes de la vida que se pueden tener y, la relación entre los recursos propios y la capacidad para lograr algo depende de las capacidades.

En lugar de fijarse en los medios para llegar a tener desarrollo, el desarrollo como libertad se enfoca en los fines, o más exactamente, en la libertad para lograr los objetivos en la vida que una persona elige con su razonamiento. Esto permite el cambio de enfoque pasando del desarrollo como crecimiento económico al desarrollo como libertad.

Teniendo en cuenta este desarrollo, en las condiciones idóneas de libertad para los ciudadanos, es necesario precisar sobre el funcionamiento de dichas libertades que permitan un proceso de participación democrática, en igualdad de condiciones, con la existencia de todas las libertades, donde cada uno de los involucrados (sea gobierno o ciudadanos) tengan la oportunidad de colaborar para construir las instituciones y, además, para estar presente y ponderar la toma de decisiones, entendiéndose así la participación ciudadana.

Ziccardi (1998:29) precisa la diferencia entre la participación política y la ciudadana y sostiene que “la participación ciudadana no reemplaza la participación política,

sino, que tiene objetivos y acciones diferentes que otorgan un sentido pleno al concepto de ciudadanía”. Es ese sentido, además del derecho al voto, los residentes de un país, adquieren la condición de ciudadano, siempre que puedan obtener bienes y servicios básicos, algunos de los cuales son derechos constitucionales reconocidos, como los derechos básicos de una ciudad.

Por ello, es necesario conocer las condiciones en las que puedan o no obtener o ser beneficiarios de dichos bienes y servicios básicos, en un plano de libertades plenas, más que jurídicas, para el desarrollo de capacidades que permitan el progreso de los habitantes o miembros de una sociedad.

I.2 Libertad y capacidades

Para comprender el bagaje funcional del valor público, no basta solamente con la revisión de teóricos que continuado con la propuesta analítica de Mark Moore en 1995, es necesario entrar a los fundamentos que permiten al valor público ser un elemento importante en la relación gobierno-sociedad, así como la participación ciudadana, al considerar valiosas las aportaciones, construcciones o políticas que emanen del gobierno hacia la sociedad, obviamente lo que pueda ser valioso o no para un individuo en una sociedad pueda ser cambiante.

No basta con considerar lo valioso o no de una política, paquete de políticas, insumos o servicios que pueda brindar el gobierno, es necesario, entender al individuo capaz de realizarse por medio de lo que brinde el gobierno, no solamente se adquiere valor o puede ser considerado algo valioso o útil con el hecho de su otorgamiento.

Esta realización va dándose, a medida que cada persona considera un esquema de libertades que es compatible con las libertades de los demás. A partir de estas libertades puedan desarrollarse otros elementos esenciales en la vida del ciudadano, como la capacidad o la agencia (mismos que serán desarrollados más adelante); estas libertades deben ser una condición inherente para que los

ciudadanos puedan presentar sus demandas colectivas, siendo estas libertades protegidas en un espacio democrático.

Para el entendimiento de dichas libertades, uno de los principales autores que logró una distinción que permitiese una construcción del término más allá de un concepto económico o político, fue Amartya Sen, quien logró conectar la libertad individual y la igualdad social, a partir de la distinción entre libertad e igualdad, Sen (2000) comprendió a la libertad individual como un compromiso social que no sólo corresponde al gobierno sino también implica al ciudadano como miembro de una sociedad.

El enfoque desarrollado por Amartya Sen permite el desarrollo, evaluación y valoración del bienestar¹, a partir de la libertad propia de las personas, tomando en cuenta que los actores involucrados en tal libertad no solo es el individuo, sino también el gobierno con el diseño de políticas que permitan el desarrollo del individuo y la sociedad.

La libertad como capacidad es la expresión con la que el individuo debe contar para alcanzar aquello que valora. el enfoque de libertad permite desarrollar y alcanzar la misma por medio de diversos elementos como son las capacidades, lo que coloca en el terreno de la filosofía política en diálogo la propuesta de Sen con filósofos contemporáneos tales como Rawls o Nussbaum, entre otros en el debate sobre el desarrollo de las capacidades más allá del utilitarismo.

Esta concepción de la libertad, a partir de la idea utilitarista de John Rawls, puede responder a uno de los problemas señalados sobre tal concepción (Rawls, 2002: 26) en el desarrollo la filosofía política actual “¿en qué sentido pueden ser libres los ciudadanos en una sociedad democrática?”.

El sentido de la libertad es la capacidad que permite el desarrollo de la agencia, es decir, la capacidad de una persona para tomar decisiones, actuar por sí mismo e

¹ Sen (2000) considera al bienestar como el conjunto de las posiciones sociales de que disfruta el individuo, situaciones y acciones sociales que experimenta, y que están relacionadas directamente con su bienestar personal material, es decir, la salud individual, la disponibilidad de bienes y servicios, entre otros.

impactar en la sociedad. Este es un aporte muy valioso de Amartya Sen para la filosofía política.

El punto de discusión no es que "la libertad no deba tener prioridad, sino más bien, que la forma de esa demanda no debería llevar a pasar por alto fácilmente las necesidades económicas [y] la necesidad de valorar y evaluar las libertades de forma distinta a otro tipo de ventajas individuales" (Sen, 2000: 87-88). Lo que permite determinar si la libertad de una persona debe tener la misma importancia que otro tipo de ventajas personales, como las rentas o las utilidades².

Sen (2000) desde el enfoque de capacidades analiza los diversos problemas sociales que afectan al bienestar humano tales como la desigualdad, pobreza, calidad de vida y ausencia de desarrollo, lo que permite realizar una mirada de estos problemas desde otra perspectiva.

En los estudios de Plata (1999: 24) enfatiza que "lo que crea bienestar no son los bienes como tales, sino las oportunidades funcionales y capacidades de desarrollo que genera su posesión". Un concepto de libertad y de justicia deben considerarla igualdad de oportunidades para todos los individuos, como vía funcional para el desarrollo individual y colectivo de los ciudadanos.

No se busca ver lo valioso de satisfacer por las necesidades básicas, los bienes, servicios primarios o los recursos con que cuenta un individuo sino por sus capacidades que le permiten llegar a hacer o ser, es decir, se indaga por la libertad y las capacidades con que cuenta una persona para alcanzar aquello que valora.

Bajo esta perspectiva ya no se pregunta por el grado de satisfacción de las personas o por la cantidad de recursos que les permita para llevar un tipo de vida de calidad,

² "En particular, la cuestión es si la importancia de la libertad para la sociedad se refleja suficientemente en el peso que tendería a darle la propia persona en su valoración de su ventaja total. La tesis de la prioridad de la libertad (incluidas las libertades políticas y los derechos humanos básicos) cuestiona que sea correcto juzgar la libertad sólo como una ventaja -como una unidad adicional de renta- que recibe la propia persona de esa libertad... lo relevante es, más bien, el grado en que el hecho de tener más libertad o más derechos aumenta la propia ventaja personal del individuo, que no es más que una parte de lo que está en juego" (Sen, 2000: 88).

sino, por lo que estas personas son capaces de hacer o ser realmente, a partir de sus libertades y con ello sus capacidades.

A partir de las concepciones económicas de organismos internacionales, la manera para medir la calidad de vida en un país era en términos del bienestar, como menciona Sergio Osorno, a partir de su revisión sobre la teoría de justicia social de John Rawls (Osorio, 2010), por medio del estudio del Producto Interno Bruto (PIB) y el Producto Interno Bruto per cápita; entendiéndolo como la división per cápita del dinero producido por una nación entre sus habitantes.

Las libertades constituyen lo esencial para alcanzar el desarrollo, mediante las capacidades, mismas que pueden aumentarse por medio de medidas públicas (Sen, 2000), permiten ver la justicia desde un punto de vista de las libertades individuales y de las variables sociales relacionadas con ella, que para Sen eran la información incluida y excluida, como la felicidad o satisfacción, en este sentido es necesario comprender que la justicia y sus principios no deben ser definidos en función de las instituciones, sino en función de las vidas, libertades y capacidades de los individuos.

Es necesaria la consideración filosófica de la libertad, que permita el desarrollo de la persona por medio de capacidades, mismas que puede comprender los medios para alcanzar aquello que valora, de esta forma, la capacidad refleja la libertad con que cuenta una persona para llevar un tipo de vida u otro, lo que permite mejorar o no la calidad de vida.

La libertad, en tanto remite al concepto de capacidad, referido “a lo que somos capaces de hacer o ser a partir de unas oportunidades sustantivas, requiere de la presencia del individuo como agente” (Sen, 1999: 41). La libertad deviene acción, y precisa, por tanto, de un sujeto activo capaz de hacerse cargo de sí mismo. La interacción en sociedad implica la corresponsabilidad que favorece la libertad individual, así como a sus amplias relaciones recíprocas.

I.2.1 Construcción de las capacidades a partir de la libertad

Desde el enfoque de capacidades, se despliega el concepto de agencia, a través del que es posible el análisis de la realidad social. Se entiende por agencia la capacidad que tienen los individuos de generar un impacto en su realidad, lo que no es otra cosa que el ejercicio material de las condiciones de libertad en donde cada uno puede alcanzar aquellas realizaciones que para sí mismo son valiosas.

Y a pesar de que las capacidades puedan ser entendidas como parte del desarrollo humano, éste no termina en el aumento del PIB o el crecimiento económico de un país, porque puede ser insuficiente para lograr entender las capacidades; el desarrollo se orienta más con las acciones que las personas pueden ser o hacer (los funcionamientos) y, con las capacidades que posean (u oportunidades) para lograr llevar una u otro tipo de vida.

Se puede entender que una sociedad desarrollada es una sociedad más libre, es decir, una sociedad que cuente con más libertades o que tenga una vía para alcanzar todas sus libertades, a las que Sen (2000) logró determinar como: libertades políticas, servicios económicos o derechos de las personas a disfrutar su propiedad, oportunidades sociales, garantía de la transparencia y seguridad protectora o seguridad social.

Más que libertades basadas en las posibilidades de alcanzar metas fácticas, que pueda ser resultado de hechos, son libertades que construyen un escenario para que los individuos logren tales posibilidades.

En esta construcción mediante las libertades, Sen logra determinar como un elemento sustancial el empoderamiento de los ciudadanos, ya que los ciudadanos son agentes del desarrollo y que posibilitan el desarrollo y convivencia en comunidad.

Es necesario lograr que las comunidades maximicen la agencia de los individuos (lo que ya se ha mencionado en párrafos anteriores), con el objetivo de alcanzar las condiciones de libertad y para revisar y evaluar sobre el bienestar y la libertad

individuales, las capacidades pueden servir como una vía para dicha revisión o evaluación.

I.3 El valor de lo público

En términos de esta investigación, el valor público por sí solo no genera ningún tipo de valor, sino que necesita de herramientas que permitan conocer si logra satisfacer las necesidades de la población y generar conexiones sociales que resulten relevantes en la potenciación de la agencia de los individuos.

Dentro de la Nueva Gestión Pública, el gobierno ha de servir como prestador de servicios para los ciudadanos, son éstos eficientes y efectivos para satisfacer sus necesidades. Con tal enfoque, se ha buscado que dentro de tal funcionamiento, el gobierno se convierta en el principal administrador del Estado, en búsqueda de que la población encuentre satisfecha sus necesidades.

Ante los nuevos paradigmas como el de la Nueva Gobernanza Pública, el gobierno ha de tomar un papel articulado junto con la sociedad, en un rol participativo para generar capacidades y recursos en la población, que le permita crear o desarrollar, las capacidades de la sociedad para ser creadora y parte de las decisiones que emanen del gobierno.

La sociedad al ser población beneficiaria de políticas, servicios o recursos del gobierno, genera colectivos de participación social, logrando así, políticas, programas o proyectos más efectivos y eficientes, legitimando así la institucionalidad pública del gobierno.

Es decir, se busca la incorporación de la opinión pública y participación ciudadana con diversos criterios como eficacia y eficiencia mediante la participación e inclusión de la población para fomentar, exigir y apoyar las iniciativas gubernamentales que generen soluciones a los problemas sociales.

De los principales problemas teóricos, la búsqueda por determinar la eficiencia y efectividad de una política pública, política, proyecto o programa social, para ser

considerado como esencial o valioso para la población. es una cuestión necesaria; desde el concepto tomado desde el sector privado, que permita a la administración reconocer lo que era necesario, valioso o importante para los clientes como consumidores de un bien o servicio.

Ante ello, el estudio pionero que permitió encontrar un enfoque desde el sector privado al sector público o gubernamental, fue el de Mark Moore (1995) quien lo introdujo como un razonamiento práctico y guía para el gestor o directivo privado, con el objetivo de lograr mejores resultados al ofrecer un bien o servicio que pudiese satisfacer al cliente.

Lograr un traslado del enfoque de valor del sector privado al sector público, continúa siendo hoy en día difícil de asimilar, debido a la construcción de políticas o programas relacionadas en una perspectiva que respondiese al proceso de creación o generación de valor tanto en el sector privado como en el sector público, no es una cuestión solo de transposición de conceptos de un sector a otro, sino de generar políticas y programas público que otorguen productos, bienes o servicios con un valor agregado que logre beneficiar a quienes se les otorga, en un espacio donde se pueda generar desarrollo individual y colectivo de los mismos, logrando así tener como actores clave tanto a los ciudadanos como al gobierno.

Lo que permite en el presente escrito, considerar como objeto de investigación al valor público, buscando el desarrollo de procesos de participación que han quedado rezagados desde los estudios sobre democracia representativa, lo que permite desde las Ciencias Políticas explorar un área de estudio e investigación que logre aplicar los procesos de participación más activos (democracia participativa) que pueda impulsar la participación activa de los ciudadanos a partir de la potenciación de sus capacidades en la búsqueda de solucionar problemas sociales.

I.4 Escalando del valor al valor público

En el desarrollo de este apartado se abordará la construcción teórica del valor público, teniendo como base la revisión desde el concepto valor, valor privado hasta

su transición hacia valor público, con el objetivo de tener un mayor entendimiento y comprensión para los siguientes apartados. Dicha revisión se logra a partir de las aproximaciones al valor público desde diferentes perspectivas de investigación en las Ciencias Sociales.

El problema metodológico de este apartado, está sujeto a la construcción teórica y conceptual que el valor público ha constituido, por lo que es necesario realizar una revisión de sus antecedentes teóricos, lo que posibilita una investigación más consistente en términos teóricos y conceptuales.

I.4.1 Valor

Según el diccionario de la Real Academia Española (2019), se considera como valor al grado de utilidad o aptitud de las cosas para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite y la cualidad de las cosas, en virtud de la cual se da por poseerlas cierta suma de dinero o equivalente.

la existencia de un valor es el resultado de la interpretación que pueda hacer quien hace de su uso, dando espacio a los propios criterios, como resultado de un uso, experiencia, o simple existencia de lo que se utiliza.

Puesto que los valores no son cosas, ni elementos de las cosas, como menciona García Morente (1992), los valores son impresiones subjetivas de agrado o desagrado que las cosas nos producen a nosotros y que nosotros proyectamos sobre las cosas.

El valor desde el punto de vista económico surgió a partir de los aportes de Adam Smith y con posterioridad de Karl Marx, y sus fundamentos teóricos se recuperan desde la economía y sociología

Smith entiende la “ganancia como la parte del valor creado por los trabajadores en el proceso de producción” (Guillén,1976: 20) y Marx asume el valor como “el cambio de las mercancías con arreglo a la cantidad de trabajo” (Guillén,1976: 20), por lo que se asume que esta categoría engloba elementos de utilidad, bienes, rendimiento y cambio.

Desde la perspectiva sociológica, Weber (1973) afirma que la acción humana siempre está ligada a categorías como fin y medio, persistentemente buscando lo valioso al realizar una acción. Es decir, el valor es una forma de ponderar la orientación de elecciones, tomando en consideración los fines y los medios.

Para la presente investigación, se concibe al valor como la utilidad de las cosas para satisfacer las necesidades o generar beneficio, ya sea personal o colectivo, suprimiendo así otras concepciones que puedan diferir de tal término, en valores morales, económicos, financieros, físicos, entre otros, ya que dentro del enfoque del valor privado o público es permisible determinar lo que pueda satisfacer o generar beneficio.

1.4.2 Valor privado

En el ámbito privado, la creación de valor se orienta a obtener un rendimiento económico o financiero que permite la existencia y la supervivencia de la organización estando alineados en un sentido común para obtener dicho valor, para Saavedra (2007), el valor privado se refleja en las transacciones de productos y servicios que son adquiridos por los clientes y proporcionan retornos a los accionistas o dueños, siendo el rendimiento de la empresa reflejo de los estados financieros que permiten mantenerse al paso del tiempo.

En la oferta y demanda de bienes o servicios, el cliente juega un papel importante en el mercado junto con la empresa, y logran desempeñar dos funciones a partir de “expresar una preferencia respecto al valor que pretende lograr de la empresa privada, y dar sustancia a la preferencia pagando por el bien o servicio a quien lo suministra. Al pagar, la demanda se vuelve en demanda efectiva; y consumir el bien o servicio, recibirlo del oferente y derivar valor de su uso o de la satisfacción que le produce” (Saavedra, 2007: 32).

Bajo esta perspectiva, las empresas deben cumplir con el propósito de crear valor privado y maximizar la riqueza de los dueños o accionistas en el largo plazo, mediante la producción, venta y entrega de productos, bienes o servicios que

satisfagan las necesidades de sus clientes. Por lo tanto, el principal valor producido por una empresa privada es, a fin de cuentas, la rentabilidad financiera entregada a las partes interesadas y el valor de uso entregado a los clientes.

Por tanto, las decisiones de los clientes de comprar productos y servicios reflejan que la producción tiene valor para ellos, siendo el valor sinónimo no sólo de gustos y preferencias (que traen consigo ganancias para los oferentes), sino como cuestión de utilidad (que implican solución de necesidades para los consumidores), generando valor para beneficio de los dueños o accionistas, así como para los consumidores. Es decir, la satisfacción de los clientes proporciona la justificación social para la continua existencia de la empresa.

I.4.3 Valor público

El surgimiento de la categoría valor público, se debe a Mark Moore (1995), y consiste considerar a que los recursos públicos deben ser utilizados de manera eficaz y eficientes para incrementar el valor de los bienes o servicios que ofrecen a la población, sean estos mediante proyectos, programas o políticas o bien, entregados como tal.

Para Moore, quienes juegan un rol principal en esta gestión de valorización de los bienes o servicios otorgados son los gestores o directivos públicos, tomando el papel del directivo del sector privado hacia quienes toman decisiones en el espacio público desde el gobierno; en este espacio es donde se puede abordar el valor público desde diversas disciplinas de las Ciencias Políticas que permitirán nutrir la teoría sobre valor público, así como brindar una mayor profundidad al análisis.

A pesar de tener una trayectoria de tiempo desde 1995, el concepto de valor público, ha sido fuertemente criticado, ha sido debatido por ser un término que puede ser visto desde diversos enfoques; puede observarse en la construcción teórica de otros autores como Ricardo Blaug (2006: 23) quien determina al valor público como “aquello que el público valora”, es decir, ese público constituido por ciudadanos que

reciben productos, bienes o servicios, pero aprehenden de tal entrega opiniones, interés, experiencia y conocimiento colectivo.

En el marco de la valoración de parte de los ciudadanos, así como la retroalimentación a partir de los productos, bienes o servicios otorgados, el gobierno logra conocer las necesidades, aspiraciones o cambios de los ciudadanos para determinar los beneficios que habrán de generarse para la sociedad, así, se toma en cuenta la cantidad de recursos que posea y poder que la misma sociedad le ha otorgado para realizarlos.

Es aquí donde la legitimidad del gobierno toma un papel importante y depende entonces de lo bien que se crea el valor, y se considera como parte primordial el papel de los ciudadanos en tal creación, lo que diferencia los enfoques tradicionales en torno al valor público que posicionan al gobierno como actor clave, siendo esto erróneo, en un panorama más amplio de participación ciudadana.

Moore (1998) plantea una propuesta analítica para operacionalizar o llevar a la práctica el concepto de valor público, se basa en la evaluación de programas, así como el análisis del costo-efectividad en la medida que van más allá de las preferencias individuales y se dirigen de manera general, hacia los propósitos establecidos colectivamente; se considera prioritaria la prestación de servicios, los impactos que ha de tener en realidad en la sociedad y los mecanismos de articulación de las relaciones de confianza y legitimidad de las instituciones gubernamentales.

De lo anterior, Coats y Passmore (García, 2015) establecieron el desarrollo del valor público en tres procesos: autorización, creación y medición; lo que permite conocer y determinar si el valor se genera en la medida que la sociedad reconozca el bien o el servicio como respuesta a una necesidad o preferencia (creación), si aprecia la calidad del bien o servicio como respuesta adecuada a tal necesidad (medición) y si el gobierno recibe el apoyo o legitimidad para otorgar tal bien o servicio (autorización), mismos que fueron desarrollados por Moore (1998) y Horner y Hutton (2011) en un triángulo estratégico.

Se trata entonces de un valor generado desde el gobierno, orientado a los intereses colectivos de la ciudadanía en general, siendo ésta la que defina dicho valor y permita estructuras, procesos y actividades que transformen los intereses y opiniones para articular lo que vale la pena generar y regular como necesario; es lo que en la dinámica del valor público se define como el entorno de autorización, que permite determinar si el bien o servicio otorgado de parte del gobierno es aceptado.

El concepto como tal -del valor público- se ha orientado a partir de la administración pública tradicional. El marco teórico sobre valor público de Moore (1995) no fue concebido como una teoría general de la gestión pública o la administración pública, estaba orientado a un modelo estratégico que permitiese al gobierno otorgar productos, bienes o servicios que los ciudadanos consideren valiosos. No obstante, llegó a ser prominente cuando la Nueva Gestión Pública estaba en ascenso, tanto en la teoría de la administración pública como en la práctica de la gestión pública.

El marco de valor público a veces se ha visto como un antídoto saludable para la Nueva Gestión Pública (Mintrom y Luetjens, 2015). Es un enfoque de estructuras que anticipan y canalizan su desarrollo en el marco de la Nueva Gestión Pública hacia resultados socialmente deseados, apartándose y diferenciándose de conceptos como la gestión con base en resultados.

Para Benington y Moore (2010) el valor público ha transitado de la administración pública tradicional a la nueva gestión pública, hasta llegar a la nueva gobernanza, donde el papel fundamental se orienta a la participación de los sectores sociales para la solución de problemas o desafíos que se presentan entre el gobierno, sectores sociales y privados de la sociedad.

El principal modelo de análisis para la creación de valor público planteado por Mark Moore (1998: 124-126) indica que para lograr valor público es necesario:

- Contar con apoyo en términos políticos;
- Cuantificar los costos de funcionamiento de las políticas públicas y;

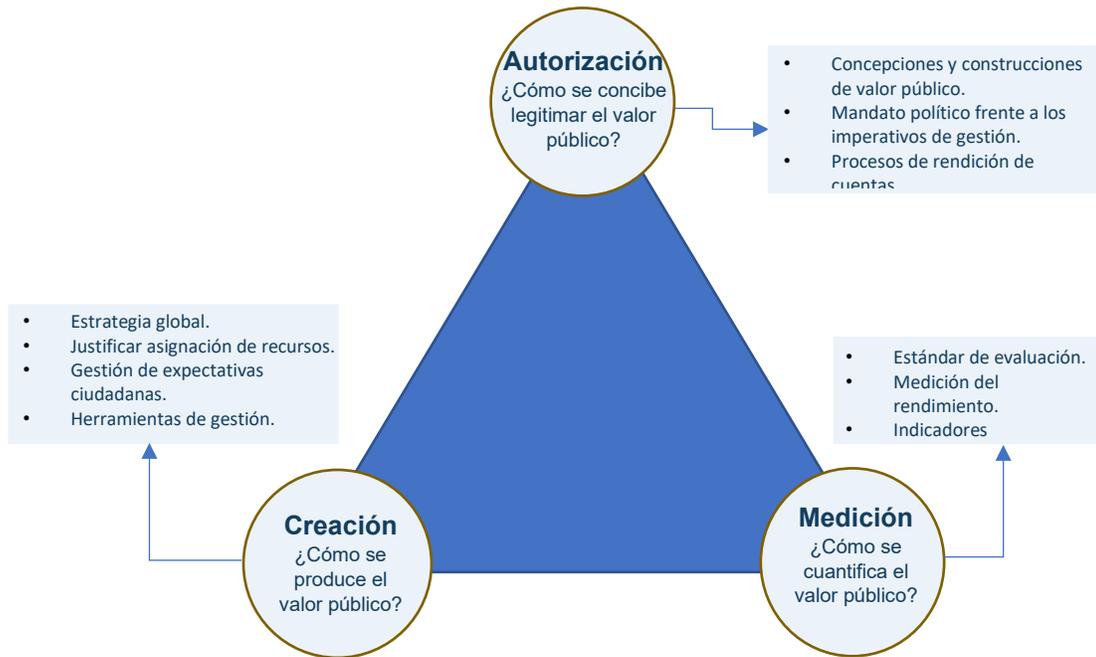
- Definir claramente los procesos internos que hacen a la esencia de las instituciones para cumplir con su mandato e identificar los factores que permitan alcanzar resultados de excelencia en las tres dimensiones.

Con ello, se logra captar al valor público como un elemento fundamental para lograr determinar a corto y largo plazos las decisiones del gobierno y la participación de la sociedad, lo que conduce a su importancia y factibilidad para generar valor en la ciudadanía.

Para lograr tal valor, deben llevarse a cabo tareas y funciones que sean clave para definir y realizar una visión que sea generalizada para el gobierno, en función de otorgar bienes o servicios que logren satisfacer las necesidades sociales, Moore (1998) define tales tareas o funciones mediante un triángulo compuesto por tres ejes estratégicos que buscan la solución colectiva de las necesidades sociales, mediante propuestas del gobierno y la sociedad, dichos componentes son: la estrategia sustantivamente valiosa, factibilidad operativa y administrativa de la estrategia y, legitimidad y sostenibilidad política de la estrategia.

La aportación de autores como Horner y Hutton (2006) desarrollan tales ejes estratégicos, tomando en cuenta a los desarrollados por Coats y Passmone (García, 2015), mediante un triángulo estratégico que sea herramienta para la gestión y desarrollo de estrategias (políticas o programas del gobierno hacia la sociedad), donde la participación de los ciudadanos se torna importante:

Figura 1.1 Dinámica del valor público



Fuente: Horner y Hutton, 2011.

En esta dinámica, la creación de valor público es un proceso de autorización (en cómo el valor público es concebido y legitimado), creación (cómo el valor público es creado) y medición (cómo el valor público se cuantifica, por medio de programas o proyectos público que se otorguen a los ciudadanos).

Los burócratas en su papel de gestores públicos, para generar valor público dependen de la sociedad para que ésta última deba autorizar, es decir, conferir legitimidad para utilizar recursos de las instituciones relevantes y, por medio de los gestores públicos utilizarían criterios de evaluación para medir la creación de valor público acordados por el público, las partes interesadas, y los políticos.

Sus resultados y efectos al satisfacer necesidades solucionan problemas y potencialmente crean valor para la población, mediante las actividades que aportan respuestas efectivas y útiles a necesidades y demandas, que generan un impacto sociales definido, tal como el caso de gobiernos municipales (BID y CLAD, 2007: 14), “que mediante leyes y regulaciones crean valor público”; mediante infraestructura y proyectos sectoriales (previamente focalizados), siempre y cuando

generen impactos y resultados, crean valor la generación de confianza con objetivos logrados.

En síntesis, en Moore (2006:15) se retoman las directrices del concepto de valor público en percepciones ciudadanas, mismas que serán guía para el uso y aplicabilidad del concepto:

La primera acepción está alineada a la economía, desde el enfoque utilitarista y del bienestar, entendiendo que “el valor público es igual a la suma de las satisfacciones individuales que pueden ser producidas por cualquier sistema social o política gubernamental. Aplicada a través de la medición de las políticas públicas, en términos del mayor bien para el mayor número”.

Segunda por Moore (2006: 15) “valor público, cualquiera sea el gobierno debidamente constituido, actuando como un agente de sus ciudadanos, lo que dicho gobierno declara como propósito importante a ser logrado utilizando las propiedades y el poder del gobierno”.

Y por último, según Moore (2006:16) como:

“...propósitos importantes que pueden ampliar el grado de satisfacción individual del que disfrutan los miembros de un sistema político, grado de satisfacción que no puede ser logrado necesariamente por las operaciones del mercado competitivo y, por ello, esa comunidad política designa al gobierno para que le ayude a obtenerlo colectivamente, pero para su beneficio individual. En esta concepción, el gobierno es autorizado especialmente y se le pide que trate con un conjunto particular de condiciones donde el mercado no podría funcionar bien para maximizar la suma de (técnicamente factibles) satisfacciones individuales”.

Lo anterior conlleva a una tensión de ideas, ya que por una parte se centra en la satisfacción de la ciudadanía, atendiendo los problemas públicos como el máximo bienestar. Así mismo, está la perspectiva de generar valor público a través de la atención a un sector en específico.

Sin embargo, ambas visiones son coincidentes en el papel fundamental que desempeña el gobierno para la generación de valor público, conduciendo al desarrollo social y bienestar colectivo, a través de la valoración social.

Desde una perspectiva más concluyente Moore, (1995 en Conejero, 2014), define valor público como la capacidad del gobierno y sus instituciones y para integrar las aspiraciones de los ciudadanos, con el fin de tener una sociedad ordenada con elementos de justicia eficiencia y finanzas sanas.

El valor público dinamiza y potencia las capacidades tanto de los ciudadanos como de los actores involucrados; se genera en torno a la forma en que dichos actores resuelven de manera activa y conjunta los problemas públicos, colocándolos en el centro. A partir del fortalecimiento de capacidades del individuo, junto con los árbitros involucrados, se generan espacios de discusión y deliberación para solventar problemas sociales.

Desde el enfoque de capacidades, se coloca en el centro de la acción a los agentes involucrados en la política pública para decidir sobre los cursos de acción, generando una apropiación activa de los beneficios de la acción coordinada entre actores. No es el otorgamiento de productos, bienes o servicios del Estado a su población; se busca reconocer, generar y respetar las capacidades del individuo para establecer objetivos, compromisos, valores, etc.

El valor público frente a las diversas transformaciones del Estado y sociales de la actualidad, se puede definir como el proceso de relación entre la sociedad y el gobierno, donde la acción gubernamental (entendidas como intervenciones, políticas o programas sociales), da respuesta a las necesidades prioritarias de la población para su desarrollo pleno para el aseguramiento de los derechos sociales.

De igual manera, permite entender el valor público como el conjunto de decisiones, acciones y prácticas encaminadas a potenciar las capacidades de los individuos (ciudadanos y actores involucrados) en la sociedad, para la mejora de las condiciones de bienestar en la vida de la población, con el propósito de coordinar y mejorar la acción ciudadana a partir de la actividad y resultados de la acción

gubernamental que se vincula con los programas, con el objetivo de incentivar la participación tanto de los beneficiarios como actores involucrados en la solución de los problemas públicos.

I.5 Disciplinas en torno al valor público

El valor público como una propuesta teórica en la aplicación de proyectos políticos o programas sociales de gobierno, posee diversas características, que inciden en generar la relación de intereses entre la sociedad y el gobierno.

A los ciudadanos organizados les permite el espacio en el que puedan dar a conocer sus condiciones de vida para mejorarlas y al gobierno le permite conocer aquellas falencias a las que con la sola aplicación u otorgamiento de estímulos sociales no logra conocer para satisfacer las necesidades de la población, específicamente en el terreno de su desarrollo, ya sea económico o social en todos sus componentes (educación, salud, vivienda, transporte, etc.).

En Moore (2006:15) se desarrollan las características que sirven como guía para el uso y aplicabilidad del valor público, tomando en cuenta la participación ciudadana:

- La primera alineada a la economía, desde el enfoque utilitarista y del bienestar, entendiendo que “el valor público es igual a la suma de las satisfacciones individuales que pueden ser producidas por cualquier sistema social o política gubernamental. Aplicada a través de la medición de las políticas públicas, en términos del mayor bien para el mayor número”.
- La segunda que el “valor público, cualquiera sea el gobierno debidamente constituido, actúa como un representante de sus ciudadanos y, lo que declare como propósito importante, debe ser logrado utilizando las propiedades y el poder del gobierno”.

El valor público plantea diversos desafíos, no solo para el gobierno y las instituciones sino para la ciudadanía en su conjunto, ya que insta a participar en conjunto para asumir responsabilidades en beneficio del común acuerdo de la sociedad. Para Kelly y Muers (2002) las categorías clave que los ciudadanos

tienden a otorgar valor se ubican en los resultados (impacto), servicios y confianza (legitimidad).

A partir de la propuesta inicial, se han desarrollado nuevos enfoques analíticos que construyeron el papel del valor público en relación con la sociedad bajo tres ejes clave (Benington y Moore, 2011):

1. El papel del gobierno en la sociedad, es esencial no solo para la construcción de leyes, reglas o procedimiento, proveedor de servicios y red de seguridad social, sino también como un creador de valor público y un moldeador activo de la esfera pública (política, económica, social y cultural).
2. El rol de funcionarios o agentes públicos, no solo como empleados o burócratas que miran hacia el interior, y servidores pasivos de una autoridad gubernamental, sino como administradores de activos públicos que les permitiese tener una visión amplia de las necesidades sociales, logrando descubrir qué se podría hacer con los activos públicos y garantizar servicios de respuesta a los usuarios y ciudadanos.
3. Las técnicas que necesitan los funcionarios o agentes públicos, que permitan asegurar la consistencia y confiabilidad de las rutinas en las instituciones gubernamentales, permitiendo asegurar decisiones orientadas al interés público con el fin de mejorar los resultados para las partes interesadas.

Tales ejes son clave para conceptualizar y operacionalizar el valor público, dentro del espacio o esfera pública, además de caracterizar su orientación mediante un triángulo estratégico, compuesto por la dinámica ya mencionada (autorización, creación y medición).

Para la existencia del valor público, además de una constante participación ciudadana es necesario que los directivos o gestores públicos posean un mandato fuerte de los políticos electos y de los empleados públicos para poder hacer su trabajo, que les permita alcanzar objetivos y metas propuestas para lograr el valor público.

Este mandato puede captarse a partir de la legislación existente, generando espacios democráticos de participación; o de los roles que el directivo o gestor público ha sido designado para desempeñar; o de la descripción del trabajo que se les ha dado para llevar a cabo.

Aunque tales directrices o roles son necesarios, pueden llegar a ser insuficientes para lograr los resultados de valor público deseados, lo que muchas veces sucede al aplicar políticas, proyectos o programas sociales. Para alcanzar esos objetivos, también puede ser necesario obtener el apoyo de la sociedad organizada, organizaciones o partes interesadas.

El valor público se crea dentro de la esfera pública, para Velasco (2003:170) está configurada por “espacios de espontaneidad social libres tanto de las interferencias estatales como de las regulaciones del mercado y de los poderosos medios de comunicación”.

El debate sobre el valor público se ha construido a partir de las contribuciones que, desde diversas disciplinas, han aportado los estudios desde la ecología, Swilling (2007) pone énfasis en el valor público como nuevo paradigma para la gobernanza sostenible y la gestión pública sobre el enfoque de la triple línea del beneficio.

Desde la economía, Hutton (2007) coloca el punto de interés en las perspectivas de valor público como guía a los formuladores de políticas y gerentes para abordar y resolver los dilemas actuales en los servicios públicos: el "déficit democrático" y la "paradoja de la entrega". Abordar el déficit democrático depende de reconocer al usuario de los servicios públicos no solo como un consumidor que busca lo que es bueno para sí mismo, sino también como un ciudadano que busca lo que es bueno para la sociedad en general.

En la filosofía, Morrell (2009) elaboró propuestas vinculadas con sobre la virtud y el bien público vinculado a cuestiones político-económicas de gobernanza, poder y control, también desde en la importancia de ver preguntas de valor no en términos abstractos sino en su encarnación y representación en situaciones materiales y tecnologías, y en prácticas políticas y cotidianas.

Desde la ciencia política, Stoker (2005), Rhodes y Wanna (2007), Gains y Stoker (2009) contribuyen a los modelos de participación ciudadana en un contexto de gobernanza en red para posibilitar una mayor profundidad en la relación gobierno-ciudadano. Desde la administración pública, Alford y Hughes (2008), Benington (2007 y 2009), Kelly y Muers (2002), Mulgan (2009), y Talbot (2009) desarrollan los aspectos teóricos del valor público, teniendo como principal actor al gerente o directivo público en el otorgamiento y el receptor o ciudadano es quien somete a lo recibido a juicios de valor para su vida.

Como puede apreciarse, el debate en torno al valor público se ha nutrido de diversos campos científicos para robustecer el debate en torno a lo que significa la intervención gubernamental en la provisión de beneficios públicos hacia la población para potenciar las posibilidades de remontar la situación de necesidad a partir de las capacidades involucradas en los intercambios y apropiación de los bienes y servicios por parte de los individuos, más adelante se ahondará en las disciplinas anteriormente mencionadas.

También es fundamental la labor gubernamental para desarrollar políticas o programas sociales en alianza con otros actores que compartan intereses en la solución, provisión o aprovechamiento de bienes y servicios, de manera que actores públicos, privados y gobierno “intentan asegurar que las buenas decisiones sean tomadas en vista del interés público, y cuya legitimidad anima y guía las correspondientes implicaciones para mejorar los resultados en beneficio del público” (Benington, 2011: 4).

En la puesta en marcha de acciones que generen beneficios, se buscan “técnicas que ayuden al gobierno a volverse más adaptable a transformaciones materiales, condiciones sociales, cambiantes necesidades y aspiraciones políticas” (Benington, 2011: 3), para que su participación no se oriente solo a establecer las reglas, o a proporcionar los servicios o provisiones de la seguridad social, sino potencialmente junto al ciudadano, sea considerado como el creador de valor público y admitir como activos participantes de la esfera pública a los ciudadanos involucrados en la implementación de programas y acciones gubernamentales.

Los generadores de políticas públicas y administradores con frecuencia tienen que trabajar a lo largo de las fronteras entre el gobierno y la sociedad para proporcionar servicios públicos. El valor público “proporciona un marco conceptual para ayudar a conformar ambas cosas, o sea, pensar y hacer a lo largo de estas fronteras, con base en el patrón de la gobernanza mediante redes comunitarias” (Benington, 2011: 37), si bien rompe con el paradigma de una tercera vía, como lo menciona Fernández-Santillán (2018), se genera una relación constante entre el gobierno y la sociedad, para la generación, creación e implementación de políticas o programas sociales orientados a la satisfacción de las necesidades de la población organizada en sectores, grupos o comunidades específicas.

Esta tercera vía, fue un término utilizado a partir de los años 90, buscaba promover la renovación de la social-democracia en Europa y Estados Unidos, buscando un enfoque político a partir de sistemas ideológicos de derecha e izquierda para la construcción de un sistema político (Tomassini, 2003).

Luego, Moore (1995) analiza la relación gobierno-sociedad en el estudio de las políticas implementadas, los resultados del gobierno para la sociedad en función de los activos y bienes disponibles en la búsqueda del mejoramiento del rendimiento del gobierno y la sectorización de los resultados que permitan generar confianza y legitimidad en el gobierno como la institución rectora, pero no única en las decisiones, a partir de la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía.

Las disciplinas teóricas que han abonado en sus estudios al valor público, permiten posicionar esta categoría analítica en el debate teórico y conceptual en la Administración Pública y en la disciplina de las políticas públicas. Desde la Ecología, Lampis (2016) sostiene que el valor público implica necesariamente una confrontación con las concepciones que diferentes culturas tienen del mismo. Swilling (2011) se ha interrogado acerca de la coincidencia que hay entre la búsqueda de un desarrollo sustentable y de nuevas formas de gobernanza capaces de superar los enfoques keynesianos o neoliberales.

Louise Horner y Will Hutton (2006) discuten dos cuestiones clave en las que el valor público pueden ayudar a los responsables políticos y gerentes a abordar y resolver

los dilemas actuales en los servicios públicos: el déficit democrático y la paradoja de la entrega.

Abordar el déficit democrático depende de reconocer al usuario de los servicios públicos no solo como un consumidor que busca lo que es bueno para sí mismo, sino también como un ciudadano que busca lo que es bueno para la sociedad en general; es el traslado la toma de decisiones individuales hacia las decisiones públicas a través del valor público.

Horner y Hutton (2006) ofrecen varios estudios de casos de participación pública en servicios públicos (por ejemplo, juntas comunitarias, grupos de padres de familia escolar, juntas de agua) y la participación activa de los usuarios en el diseño y la prestación de servicios, en la que no solo los gerentes públicos ejercen el juicio profesional, sino también buscar maximizar y mejorar la participación ciudadana, descentralizando la toma de decisiones.

Es así que la rendición de cuentas no es solo para las autoridades gubernamentales sino también para la sociedad, sea esta en comunidades locales, como usuarios del servicio y como partes interesadas. De esta manera, el valor público permite a las autoridades o gestores públicos comprender la pluralidad de la sociedad.

Horner y Hutton (2006) también discuten la paradoja de la entrega, entendido al bien o servicio público como una relación de intercambio, con ello la calidad de los servicios públicos mejora de muchas maneras, pero las medidas de satisfacción pública disminuyen.

En este sentido, se cuestiona la perspectiva utilitarista aplicada de manera predominante como criterio principal para medir el valor de los servicios públicos y exploran la posibilidad de desarrollar medidas prácticas de desempeño que vayan más allá de los resultados económicos o la relación calidad-precio, para que tengan en cuenta resultados de valor público más amplios, como la equidad, seguridad y bienestar.

Stoker (2006) y, Gains y Stoker (2009) exploran el potencial del valor público como un marco referencial que sirve como sustento a los nuevos patrones de gobernanza mediante redes y como un paradigma alternativo a la nueva gestión pública.

En una era de gobernanza mediante redes, el paradigma de gestión de valor público proporciona un medio para comprender y responder a los desafíos contemporáneos, que permita la implicación de redes en la deliberación y entrega del valor público (Stoker, 2006).

El valor público permite establecer desafíos de eficiencia, responsabilidad y equidad y en su capacidad para señalar una fuerza motivacional que no depende de reglas o incentivos para impulsar la reforma del sector público, sino, de fortalecer y potenciar capacidades para quienes puedan recibir y propiciar valor público de productos, bienes o servicios que emanen de acciones gubernamentales. Se basa en una visión que amplía el papel de los actores involucrados, y permite un mayor conocimiento de los problemas sociales, así como de sus posibles soluciones en pro de su desarrollo colectivo.

Benington (2011: 14), sostiene que esta reformulación del valor público, es parte de “un proceso deliberativo, integrado en una esfera pública democrática dentro de la cual se pueden debatir y negociar intereses en conflicto y disputados” de esta manera proporciona un marco conceptual sólido para guiar un nuevo paradigma emergente de la gobernanza mediante redes, que son similares a las formas en que las teorías de los bienes públicos proporcionaron el fundamento de la administración pública tradicional y la teoría de la elección pública proporcionó el marco conceptual para la nueva gestión pública.

Esto también ayuda a abordar algunas de las preocupaciones expresadas por Rhodes y Wanna (2007), sobre las interrelaciones en la creación de valor público, estas interrelaciones entre procesos políticos, administrativos y cívicos, donde las autoridades o gestores públicos deben idear innovaciones y trabajar con otros en la búsqueda de valor público. Teniendo en cuenta que el valor se genera en la medida que un público reconozca el bien o el servicio como respuesta a una necesidad o

preferencia, y aprecie la calidad del bien o servicio como respuesta adecuada a tal necesidad.

I.6 Valor público en la implementación de la política social

La implementación de la política social en Latinoamérica, ha transitado por diversos modelos con características que permiten describir modelos o paradigmas que se han desarrollado acorde a las necesidades de la población, así como las capacidades de los gobiernos e instituciones que lo componen.

Se han generado condiciones que provocan prácticas clientelistas, cooperativistas y de corte jerárquico en la implementación de la política social. Sin embargo, entre las grandes transformaciones de fin de siglo XX se encuentra la racionalización de la política social. De manera que después de fracasos que estuvieron relacionados con la crisis de los años ochenta se ha procurado pasar de programas asistenciales a programas de corte focalizado con mayor beneficio para los ciudadanos.

Diversas razones subyacen a este viraje que permite un funcionamiento de la política social como respuesta a la necesidad de la población, tales como las nuevas perspectivas económicas, movimientos globales a nivel institucional hacia una mayor inversión en políticas sociales -las plenarias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)-, que permiten crear condiciones favorables en la estructura social de Latinoamérica.

De igual manera se han generado cambios en los procesos políticos de los países; iniciados por el descontento social con los resultados económicos de los años noventa, los que a su vez propiciaron un movimiento ideológico hacia la izquierda, al igual con el inicio de reformas políticas que favorecieron una mayor inclusión en diversos países de América Latina a nivel constitucional.

Tales cambios han servido como motor para renovar la inversión social (Lora y Scartascini, 2010). En particular, el renacimiento de la democracia en la gran mayoría de los países de la región, junto con un fuerte proceso de descentralización

ha hecho posible el aumento en los fondos asignados a políticas sociales (Mesa-Lago y Márquez, 2006).

En este contexto político favorable, uno de los principales mecanismos impulsores de las mejoras mencionadas han sido los PTC (Programas de Transferencias Condicionadas) (Mesa-Lago y Márquez, 2006), cuyo pionero fue Progresía en México en 1997 (conocido después como Oportunidades y actualmente como Prospera). A éste le siguieron iniciativas similares como Bolsa Familia en Brasil y Familias en Acción en Colombia, entre otros de los muchos que han surgido en varios países de la región (Stampini y Tornarolli, 2012).

Los cambios en áreas como el desarrollo humano, capacidades productivas y protección social de las poblaciones en Latinoamérica han permitido un “diseño más efectivo de las políticas sociales en cada sector y de un sistema integrado de las mismas que incluye su financiamiento sostenible” (Bonvecchi, Johannsen y Scartascini, 2015: 4).

La política social se puede entender como “el conjunto de programas institucionales que desarrollan el Estado y su administración pública para fortalecer el nivel de vida de la población, principalmente en áreas como educación, salud, vivienda, seguridad social y empleo” (Moyado, 1996: 132). Considera prioritaria la función integradora de los derechos del bienestar (sociales, económicos y culturales), lo que permite tener una mayor amplitud en la aplicación, por lo que el aparato gubernamental busca también a través de su política social, superar las restricciones de la democracia que impiden el ejercicio real de los derechos del bienestar, así como las fallas del sistema que excluyen a los grupos más desfavorecidos de la sociedad.

Con la crisis de la década de los ochenta, en la región Latinoamericana verificó una mayor presencia de actores de la sociedad civil quienes comenzaron a plantear nuevas maneras de lograr los objetivos sociales, esto derivado de un fracaso de los gobiernos nacionales por solventar las demandas sociales. Es así que se reorientó la elaboración de políticas a espacios antes no considerados, derivando en procesos que posibilitaron una mayor participación a nuevos actores sociales; lo

que trajo consigo una nueva forma de hacer política social a partir de la emergencia de lo público no gubernamental basado en la acción efectiva de los ciudadanos organizados en torno a la solución de problemas públicos.

Es en estos espacios donde se puede desarrollar el valor público, más allá de un enfoque utilitarista, es decir, no sólo que los beneficios representen una utilidad en relación con la dotación de bienes y servicios ofrecidos por una autoridad gubernamental en la solución de los problemas públicos, sino que generen una conexión entre los actores involucrados para mejorar su calidad de vida, asunto que de manera histórica ha sido un problema arraigado a la realidad social.

Durante la última década del siglo XX y principios del siglo XXI se continúa con un proceso de transformación en la implementación de la política social en la inclusión de los sectores sociales desfavorecidos que no han sido beneficiados. Existen fuertes estímulos en favor de la descentralización y desconcentración de los servicios sociales.

En la década de 1990, la desigualdad aumentó en general en la región. La década de 2000, sin embargo, logró una tasa de reducción de la desigualdad, con la implementación de políticas sociales (como la transferencia monetaria mencionada anteriormente), cuya dirección permitía equiparar condiciones al menos socioeconómicas de los beneficiarios con el resto de la sociedad (López-Calva y Lustig, 2010).

Se abanderaron políticas sociales a movimientos políticos e ideológicos, que se fueron electos en diversos países de la región a inicios del presente siglo (Huber, 2009). El establecimiento de la democracia no solo trajo instituciones políticas más estables y menos violencia política, sino que también brindó la oportunidad para que segmentos de la población que habían estado subrepresentados históricamente influyeran finalmente en las decisiones políticas.

Con una mayor exigencia de los sectores sociales por medio de organizaciones de la sociedad civil, instituciones no gubernamentales, medios de comunicación, etc., la revisión de las políticas sociales se construyó mediante un proceso incluyente

que permitió conocer lo que funciona y no en el diseño e implementación de la política social, generando procesos de retroalimentación en el diseño y operación de cada programa.

De esta manera se han formulado propuestas como la de valor público que se convierten en un complemento esencial para el gobierno en la implementación de políticas sociales, y tiene entre sus nuevos objetivos la generación del mismo mediante la inclusión de nuevos actores que, por medio de políticas o programas sociales permitan generar dicho valor hacia los ciudadanos y el gobierno.

La teoría del valor público no establece que un tipo de objetivo, como el logro educativo, sea más importante que las comunidades saludables, pero aboga por un proceso de compromiso constante con el público en el proceso de planificación acerca de cuáles deberían ser estos objetivos y la mejor manera de proporcionarlos.

Para ello, son fundamentales los valores que sustentan un servicio o una institución, por ejemplo, la independencia política de un servicio público de comunicación gubernamental o la prestación universal de atención médica. El valor público se genera por medio de las instituciones gubernamentales y otorga a los beneficiarios a un bien o servicio público, tal como se observa en la Figura 1.2 y la forma de saber que se está generando a través de herramientas de acercamiento ciudadano:

Figura 1.2 Generación del valor público



Fuente: Elaboración propia basada en Moore (1998).

Existen autores que otorgan importancia teórica al valor público (Moore (1995), Benington (2007), Kelly y Muers (2002), otros se decantan por su importancia práctica (Horner y Hutton (2006), Blaug (2006), Lanza (2017)); no obstante, en ambas consideraciones, es el ciudadano beneficiario y creador en la gestión pública quien se involucra de manera activa en la evaluación del desempeño gubernamental.

Es importante establecer, qué tipo de retroalimentación recibe el gobierno, así como los ciudadanos de los productos, bienes o servicios que el primero otorga al segundo; esto marca una esencia del valor que tienen los recursos públicos y cómo pueden ser transformados mediante una política social que sirva de asistencia y mejora de la condición social del individuo.

Cuando se utilizan y destinan estos recursos para satisfacer requerimientos solicitados por los ciudadanos, se generan condiciones que permiten no sólo usar adecuada y éticamente los recursos, sino que se precisa crear mediante una estructura administrativa e institucional del gobierno técnicas e instrumentos de simplificación y mejoramiento la satisfacción de necesidades, con una mejora de las condiciones y respuesta a las necesidades planteadas de manera colectiva.

Lo anterior debe ser la guía del directivo público, al momento de otorgar un beneficio a mediano y largo plazo a los ciudadanos. No se debe concentrar en la cuestión utilitaria del bien o servicio otorgado, o si lo merece o no de acuerdo con su condición socioeconómica, se debe centrar en la mejora de condiciones sociales o de vida a partir de tal otorgamiento.

El gobierno ha de otorgar condiciones al ciudadano, que les permita una mayor realización (por medio de bienes o servicios otorgados) para alcanzar el desarrollo colectivo y considerar si realmente ese otorgamiento es valioso o no. El valor se genera en la medida que el ciudadano reconozca el bien o servicio como respuesta a una necesidad o preferencia, y aprecie la calidad del bien o servicio como respuesta adecuada a tal necesidad.

El análisis de la política social, así como los paradigmas o contextos en los que se desarrolla (desde la Nueva Gestión Pública hasta la Nueva Gobernanza Pública), permiten conocer su desarrollo, así como los puntos y características principales que le rigen en su implementación; conocer el valor público desde tales paradigmas o contextos, permitirá a la investigación, reconocer su campo de interacción en el plano de la política social, lo cual será necesario para los siguientes apartados.

Consideraciones finales

Uno de los objetivos implícitos en este capítulo fue comprender que para el valor público no es el gobierno o el directivo público el actor principal en la solución de problemas sociales, sino el involucramiento de otros como es el ciudadano, la sociedad, las comunidades, organizaciones sociales, entre otros, los actores principales en tal solución, que tengan un mayor campo de análisis para determinar qué estrategia o política servirá para la mejora de la calidad de la vida de manera individual y colectiva, tal como se ha mencionado anteriormente; será necesario, por lo tanto, profundizar sobre la política social y su desarrollo, que logre generar espacios de participación colectiva en contextos de gobernanza en redes, así como su implementación en dichos espacios, siendo el análisis de los siguientes apartados.

El desarrollo del valor público desde sus inicios hasta los últimos años ha fijado su interés en los roles de las instituciones gubernamentales en la sociedad, tomando como papel discursivo y principal el del directivo o gerente público; sin embargo, se ha rezagado el papel del ciudadano dentro del valor público, no simplemente con una consideración de qué tan valioso o no puedan ser los beneficios otorgados de parte del gobierno hacia el ciudadano, sino porque deberá considerarse con un papel más activo en el proceso de creación del valor público.

El valor público pone en plano de funcionamiento tanto la eficacia como el funcionamiento de lo otorgado a los ciudadanos, por una obligación institucional del gobierno de servir y mejorar el bien común. En este sentido, el valor público permite

ser una estructura toral en las Ciencias Políticas y en sus diversas disciplinas para el mejoramiento colectivo de la vida de los ciudadanos y una mejora en las instituciones gubernamentales.

No solamente se trata de mejorar el entorno de autorización o legitimidad del gobierno y la confianza pública en los servicios públicos, el simple hecho de resolver problemas públicos caso por caso es poco probable que restablezca la confianza del público en las capacidades de los políticos o de las instituciones encargadas de generar políticas o programas sociales en beneficio de la población.

Es esencial un enfoque más integral y sistemático para el compromiso con el ciudadano, donde esté acoplado su participación de manera recurrente y constante en la generación de políticas o programas que mejoren su calidad de vida, promoviendo libertades y luego capacidades que permitan un desarrollo sostenible en su vida individual y colectiva.

Este enfoque reconoce que los ciudadanos tienen derecho y el deber a ser escuchados y participar, asumiendo que las decisiones de gestión pueden modificarse después de un proceso de participación pública. Es decir, el valor público debe construirse en torno a la voz ciudadana mediante mecanismos participativos donde su opinión sea importante en la solución de problemas sociales.

El principal llamado para generar valor público no solamente incluye a las entidades de gobierno que velan por el bienestar de la sociedad, sino a otros sectores, como la academia, organizaciones sociales, entre otros.

Capítulo II. Gestión pública y política social

Introducción

El Estado, así como sus instituciones, se han enfrentado a diversos desafíos que cuestionan su existencia, funcionamiento, control, legitimidad, eficacia, coordinación, entre otros. Frente a esos desafíos, el Estado ha transitado por fases definidas desde la gestión, acción y políticas encaminadas a generar bienestar colectivo en la población.

Con la ampliación de los derechos sociales en el siglo XX, la transformación del Estado se encaminó a garantizar bienestar mediante un entramado institucional comprometido en proporcionar seguridad económica y social básica a sus ciudadanos, con espacios de protección frente a los riesgos económicos y de salud, mediante sistemas de bienestar social cuya exigencia en una primera instancia emanaba de los grupos obreros y sociales en condiciones precarias de vida.

A partir de lo expuesto hasta ahora, se considera la importancia de la pluralidad de enfoques para una construcción más amplia de la investigación, que permitan reconocer los elementos que han incidido en la gestión del Estado y gobierno frente a las necesidades sociales. En este sentido, es prioritario describir las fases por las que el Estado ha transitado, en un primer momento desde el Estado de Bienestar (EB), luego a la Gestión Pública Tradicional, siguiendo la Nueva Gestión Pública y terminando en el paradigma actual de la Nueva Gobernanza Pública

En este sentido, dentro del EB se ha observado un proceso de transformación social, donde el Estado como actor principal para solventar junto con sus instituciones, toma diversas estrategias en la generación de planes y políticas que logren solventar los problemas sociales de la población.

Con las diversas crisis económicas y sociales en el mundo y las exigencias sociales; el redimensionamiento del Estado, produjo un cambio profundo basado en paradigmas encaminados a suprimir la concepción de un Estado protector único, buscando estrategias que fuesen efectivas frente a los problemas públicos.

Con ello, el crecimiento de la Administración Pública como disciplina, evidencia la revolución del Estado y del gobierno hacia nuevos modelos de organización y funcionamiento a partir de la construcción teórica de una gestión pública eficiente y efectiva.

Así se construye el relato teórico de la gestión pública tradicional, con el análisis imprescindible del estudio de la burocracia de Weber (1992), la disolución de la política en la ciencia con Wilson (2009), y el reconocimiento de los principios dentro de esta gestión pública tradicional bajo un modelo con jerarquía y reglas, con permanencia y estabilidad, con un servicio civil institucional, apolítico y regulado internamente (Peters, 2010).

A fin de lograr acciones eficientes y efectivas con los recursos humanos y económicos disponibles, así como un mejor servicio al ciudadano visto como cliente, la Nueva Gestión Pública considera a los encargados de las instituciones del sector público como gerentes o directivos públicos, alentando estrategias que eran tomadas del sector privado y que tenían como objetivo principal recrear en el ámbito público condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados, para lograr una similitud en las respuestas creadas y desarrolladas por el sector privado a sus usuarios como clientes de los productos, bienes o servicios que prestaban.

A partir de la implementación de los criterios de eficiencia, eficacia, cobertura e impacto en las acciones emprendidas por el gobierno, se realizaron acciones de privatización, contratación o subcontratación de organizaciones privadas para la provisión de bienes y servicios públicos con el objetivo de mejorar los productos, bienes o servicios que correspondían al sector público; es en este momento cuando se plantean las primeras nociones sobre valor público, puesto en marcha desde el burócrata, entendido ahora como gerente público, quien debía efectuar acciones cuya finalidad eran comprender y satisfacer las necesidades de la población a partir de la oferta programática del propio gobierno.

Junto con el desarrollo de la sociedad actual, el sector público comenzó a gestar nuevas maneras y vías de participación que cambiaron el paradigma del campo de la Nueva Gestión Pública a la Nueva Gobernanza Pública, como un nuevo

paradigma de la administración y gestión del gobierno para el abordaje de los asuntos públicos.

Se pasaba de centralizar la acción del gobierno, para que ese lugar estuviera ocupado por el problema público y generar una relación horizontal con otros actores sociales, la participación tomaba un nuevo sentido en la Nueva Gobernanza Pública, donde era necesario hacer un cambio profundo no en la estructura administrativa del Estado, sino en cómo hace frente a las situaciones sociales que se le presentasen.

No obstante, centralizar el problema público para solucionarlo no es suficiente, es necesario reorientar la acción del gobierno y de los diversos actores sociales para hacer frente a dicho problema, generar redes que, desde los espacios pequeños o comunitarios hasta los grandes espacios, puedan crear nuevas estrategias en la puesta en marcha de soluciones a las demandas públicas en el marco de un Estado de derecho.

II.1 Estado de bienestar

Los países industrializados se enfrentaron a fines del siglo XIX con problemas poblacionales en las periferias de las ciudades. La destrucción de la producción tradicional y el enfrentamiento entre el campo y ciudad conllevó a una situación económica de pobreza de la población.

El surgimiento de movimientos de masas, por iniciativas laborales que produjeran cambios en el bienestar en la población, así como las medidas tomadas por el Estado frente a tales necesidades determinó programas destinados a incorporar a estas masas marginadas. Las medidas tomadas fueron de carácter distributivo e impusieron un cambio en la estructura de la demanda.

Las fuerzas laborales de la sociedad presionaban frente a la desprotección, y la pobreza. Era necesaria una solución para lograr un orden social que permitiera alcanzar niveles de vida digna a los desposeídos. Dicha solución se dio a través de la construcción del Estado de Bienestar (EB), como discute Macpherson (1991: 27)

dicho Estado "ha sido forzado a intervenir, en parte por la presión de los gremios, en parte por la de sectores diversos del capital organizado, y en parte por la necesidad de salvar al sistema de sí mismo".

El EB fue utilizado entonces como una fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas para el período subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial, en el entendimiento de que las premisas de aquél limitan y mitigan el conflicto de clases, equilibrando la asimetría de poder entre trabajo y capital. Funcionó hasta mediados de los años sesenta, período en el cual se presenta como una nueva fuente de contradicciones y divisiones políticas en que la propia maquinaria del compromiso de clase se convirtió en el objeto del conflicto.

Llegó a concebirse como un estabilizador de tipo económico y político que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y evitaba que la economía cayese hacia profundas recesiones, para mejorar y alcanzar un nivel y calidad de vida de la población en su conjunto para reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado. Así el Estado se establece con un carácter protector en un primer momento de las condiciones laborales, extendiendo su campo en la calidad de bienes y servicios ofertados a la población.

Las transformaciones laborales que se dieron a finales del siglo XIX en Europa, generaron cambios sociales y económicos, así fueron tomadas medidas de protección impulsadas para evitar procesos de disrupción social, además de tener un Estado que tomaba acciones pertinentes sobre los efectos sociales ocasionados por el desarrollo económico de la época. La consolidación del EB ha sido uno de los grandes referentes en la lucha contra las desigualdades.

Sus pilares, basados en la cohesión social, las políticas redistributivas y la solidaridad, han supuesto el acceso universal y gratuito a la sanidad y la educación, así como todo un entramado de servicios sociales que han atendido las necesidades básicas de las personas y de las familias, con equidad e igualdad de oportunidades como principios.

Aunque en el tiempo donde el EB tuvo un protagonismo, tuvo una decadencia y pérdida de control frente a otros sectores de la sociedad, a partir de los años ochenta del siglo XX se cuestiona el papel centralista y paternalista del aparato estatal en el suministro del bienestar.

II.1.1 El Estado de Bienestar

El bienestar agrupa aquello que es necesario para la realización (objetiva o subjetiva) de los individuos en diversas facetas de su vida, de esta manera el Estado, como un conjunto de sistemas de organizaciones, permite asegurar dicha realización por medio de reglas o mecanismos de aseguramiento mediante derechos -sociales³-, lograr su conservación y extensión al mayor número de habitantes y, por medio de la intervención estatal.

En un primer momento, el bienestar fue abordado desde la filosofía y la religión, como un proceso del desarrollo personal para dar respuesta a las problemáticas y dudas que suscitan en el individuo (Vielma y Alonso, 2010). En los años setenta, con estudios desde la psicología, se abordó el bienestar subjetivo por medio de la felicidad de los individuos, como los sentimientos derivados de un comportamiento que se dirige de forma consistente con el desarrollo de su verdadero potencial, entendiendo que en la felicidad está en la expresión de la virtud, refiriéndose no a un estado de satisfacción transitoria, sino el conjunto de una vida lograda (Romero, García-Mas y Brustad, 2009).

Dolan, Peasgood y White (2006) identificaron cinco corrientes sobre el estudio del bienestar, una de ellas está estrechamente asociada a los ingresos: un mayor ingreso proporciona al individuo más recursos para consumir, lo que resume en que

³ A partir de la Segunda Guerra Mundial, se otorgaron los derechos sociales, previo a la obtención de los derechos civiles y políticos, por tanto, son necesarios reconocer los derechos sociales como pilar efectivo de los ciudadanos para su bienestar (Marshall, 1950). Los derechos sociales son aquellos derechos que poseen los miembros de una sociedad por el hecho de pertenecer a ella, y que permiten el goce de una prestación positiva de los poderes públicos en función de la participación en los beneficios de la vida social y en función de la igualdad; establecen una relación entre el individuo como miembro de la sociedad (ciudadano) y el poder público como acreedor y administrador (el Estado) (Velasco, 1989).

más dinero es mayor felicidad. Un segundo enfoque identifica el bienestar con una serie de necesidades objetivas, como salud, educación, ingresos, libertad política, y otras más que el dinero, así cuando el individuo logra satisfacer dichas necesidades obtiene bienestar.

Las tres perspectivas restantes se centran en interpretaciones subjetivas del bienestar, y quizás las más conocidas sean la hedonista y la evaluativa. El enfoque hedonista identifica el bienestar con un equilibrio afectivo positivo, el evaluativo identifica el bienestar con la valoración que cada individuo hace de su propia vida, en general o en ciertos aspectos. También se presentan los enfoques centrados en la idea aristotélica de felicidad, que enfatizan maneras de vivir (vivir bien), que permiten a las personas alcanzar plenamente su potencial.

Con la asistencia estatal para buscar la equidad e igualdad de los trabajadores en un primer momento y una extensión de las garantías para la asistencia en salud, educación, trabajo y vivienda para la población, la concepción del bienestar fue bifurcándose en dos tipos de bienestar, en un primer momento un bienestar objetivo y luego un subjetivo.

Como se ha mencionado, el bienestar objetivo se ve reflejado en las necesidades vitales para la subsistencia de vida, así como las aspiraciones de los individuos y su realización en sociedad, circunstancias, estructuras, sistemas de apoyo y organización que permite desarrollar la vida (Jaramillo, 2016); en el bienestar subjetivo, entra en juego el ideal de vida, así como las aspiraciones de los individuos para llegar a un bienestar, lo que Sen (2000) denomina como capacidades, así se busca garantizar y favorecer el ejercicio de los derechos de los individuos.

En ambas distinciones del bienestar, la no existencia de condiciones sociales o físicas de los individuos impiden en cualquier caso la construcción del bienestar humano, de esta manera el Estado debe a los ciudadanos “garantizar un bien social” (Ortiz, 2015: 2), mediante intervenciones como políticas, programas o paquetes sociales entregados a la población, en ese espacio es donde se va construyendo el EB.

De esta manera, la noción de bienestar puede agrupar los aspectos objetivos y subjetivos, pues para ser o poder hacer el individuo necesita tener acceso a ciertos bienes o recursos externos, y al tenerlos, obtiene placer o satisfacciones interiores para la realización de los deseos o las aspiraciones que motivaron su acción. Así, el Estado mediante sus actividades tendría la encomienda de proporcionar el mayor bienestar a sus habitantes, esta es la finalidad del Estado.

El aparato estatal se ha transformado para lograr una mejor calidad de vida de la población, en un primero momento de un sentido objetivo, buscando solventar las necesidades primarias y básicas de la población, luego transitando a fortalecer las capacidades de los individuos para lograr un bienestar subjetivo.

II.1.2 Desarrollo del Estado de Bienestar

El EB tiene su origen desde los años ochenta del siglo XIX con características asistenciales e intervenía en las relaciones de producción y las clases obreras, vinculado a promulgar mecanismos de protección y sistemas de seguridad social con garantía y coadministración estatal, en vísperas de reducir los riesgos sociales de los asalariados para garantizar un nivel de vida mínimo, así se consideran los derechos fundamentales como básicos en las necesidades sociales de los trabajadores que tienden hacia la disminución de los riesgos sociales de los asalariados y una garantía de un mínimo nivel de vida.

El EB tiene su apogeo en Europa y buscaba proteger el ciclo de vida de los ciudadanos, donde la participación del Estado -por medio de sus instituciones- es extensa, ya que acaparaba todo el papel de decisión y relegaba a los ciudadanos a la simple obtención de los beneficios otorgados en términos materiales.

Así, el EB surge a consecuencia de momentos históricos específicos, como la existencia de movimientos y partidos reformistas de base obrera en Inglaterra, en constante pugna contra los sectores económicos que controlaban el trabajo y que les otorgaban condiciones laborales que no eran suficientes para subsistir económicamente, pugnaban por la consolidación de un Estado que se fortaleciera

con la intervención en los sectores económico y social para generar espacios de protección de sus derechos como trabajadores y ciudadanos.

Se distinguen en el surgimiento del EB tres momentos específicos, un primer momento como el período de experimentación (desde 1870 a 1920) con la promulgación y aplicación de un conjunto de leyes de rango normativo, conocidas como las Leyes de Bismarck, que buscaban promover el bienestar de los trabajadores (Oficina Internacional del Trabajo, 2009).

Un segundo período de consolidación (desde 1920 a 1950), donde se amplían y expanden los derechos sociales, así como su asentamiento en la realidad colectiva de la sociedad, el reconocimiento del papel del Estado para hacer frente a los problemas sociales y económicos, destacando el descenso de las desigualdades y la mejora de la calidad de vida de la población (Fernández y López, 2006).

Finalmente, el tercer período fue de expansión (desde 1950 a 1970) que, luego de la Segunda Guerra Mundial⁴, se buscaba reconstruir las sociedades de la destrucción ocasionada durante el período de la guerra, así el Estado realizó acciones orientadas a la generación de empleo, mejora en la salud, así como en las condiciones económicas y sociales de los ciudadanos (Sotelo, 2010).

Según la clasificación hecha por Esping-Anderson (2010), el modelo de bienestar liberal pertenece a la Europa continental conservadora, mientras que el modelo socialdemócrata pertenece a los escandinavos.

En el modelo de bienestar liberal, se busca proteger al individuo de una dependencia sobre el bienestar, cambiar la visión de la ciudadanía de ver la ayuda pública como un primer y único recurso para lograr bienestar, en lugar de que sea

⁴ Luego de la Segunda Guerra Mundial, Europa quedó devastada en sus gobiernos, territorio, población y economía. En este sentido, el Secretario de Estado de Estados Unidos, George Marshall, como medida para reforzar la acción gubernamental después de este momento histórico, emitió un llamado para un programa integral que reconstruyera el continente frente al deterioro de su economía. Así, el Congreso de los Estados Unidos de América, aprobó la Ley de Cooperación Económica en marzo de 1948, que proveía ayuda económica para la reconstrucción de Europa occidental (Hogan, 1989).

el último; de que dependan de las ayudas públicas, en lugar de depender de sus propios esfuerzos para tener una vida segura.

A diferencia del modelo de bienestar socialdemócrata donde se intenta excluir ciertos bienes y servicios, en ese sentido el cuidado de la salud, la educación, la vivienda y la seguridad en el ingreso son asignados en lugar de ser beneficios y servicios del Estado, son considerados como derechos sociales inherentes al individuo, su distribución no es determinada por el ingreso o riqueza del individuo.

Se retoma en una primera instancia que el EB se enfocaba al otorgamiento de concesiones a los trabajadores, no con la finalidad de atender sus necesidades sino para reconocer las demandas que promovían los movimientos revolucionarios en Europa; en este sentido, su desarrollo se delimita únicamente a la actividad social, desde la concepción estatal sobre los ciudadanos, preferencias y decisiones expresadas.

Con ello, se buscaba controlar y evitar la expansión de las desigualdades sociales resultado de la expansión económica y comercial de los países, siendo “el principal objetivo del Estado garantizar la seguridad de los miembros de la sociedad por medio de la transferencia de recursos, bienes y servicios, así como mediante el uso de políticas reguladoras tanto específicas como generales” (Filgueira, 1997: 124).

Además, el EB buscaba cohesionar la sociedad en torno al bienestar, siendo un elemento importante de los gobiernos de Europa a finales del siglo XIX, con la provisión de un mínimo básico de seguridad, mecanismos de prevención para la salud, oportunidades laborales e ingresos mínimos a todos los ciudadanos en cada etapa del ciclo de su vida.

En este contexto, se expandió la administración pública gracias al impulso del Estado, que asumía la responsabilidad de afrontar adversidades y deficiencias que afectaban al ciudadano en la sociedad industrial, para Shafritz y Hyde (1999) es a partir de 1946, que se reconoce la responsabilidad del Estado en conservar altos niveles de empleo y de actividad económica.

Además, el EB atendía “aquellos sectores de la sociedad que las fuerzas del mercado hayan excluido y segregado del desarrollo” (Portilla, 2005: 104). Dicha atención se concentra en el otorgamiento de recursos, bienes y servicios hacia el mayor número de población que lo necesitara, buscando la universalidad e igualdad entre todos los miembros de la sociedad, generando espacios de desarrollo para todos los ciudadanos, en un bienestar social.

Si bien, el EB consistía en un “conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado” (Crichigno, 2014: 4), es importante analizar las transformaciones tanto en las instituciones como en los procesos sociales de identificación de sectores sociales en riesgo o de aquellos que no eran satisfechas sus necesidades básicas.

La identificación de los sectores sociales en riesgo conduce a una acción o intervención gubernamental, articulando acciones que amplían la agenda pública del Estado o de sus instituciones. Dicha identificación de estos sectores se ha convertido en una actividad permanente, en la medida en que la función básica del Estado es garantizar determinados niveles de seguridad y protección por medio de servicios, bienes y políticas reguladoras en diversas áreas como salud, educación, seguridad, etc.

En el EB, se buscaba un cambio social en el tipo de relaciones que se generaban entre el Estado y los ciudadanos, buscando cierta legitimidad que permite el bienestar colectivo, introduciendo una idea sobre el bienestar ciudadano como resultado de la organización social.

El Estado al asumir tanta responsabilidad traía consigo un costo económico porque no posee suficientes recursos para hacer frente a las demandas sociales, se reflejó en una pérdida del control social respecto a la población y estandarización del consumo de las familias (Martínez, 2006), lo anterior generó un déficit económico y un endeudamiento a largo plazo.

Los costos políticos implicaron la transformación de las relaciones sociales y de la acción del aparato estatal, del sistema político y administrativo, Habermas (1991) lo analiza por medio de la racionalidad y legitimidad, donde se considera una actuación racional por parte del Estado cuando su política económica y social responde a los intereses generales y colectivos, por lo tanto, generaría espacios de legitimidad política y social. Todo ello recaería en la imperante necesidad de dejar atrás esta organización estatal por sus costos políticos y económicos.

II.1.3 Agotamiento del Estado de Bienestar

Claus Offe (1991) considera que el deterioro del EB es resultado de la incapacidad de los gobiernos para aplicar programas preventivos en política económica, en lugar de políticas compensatorias posteriores, además de las diversas falencias en la política redistributiva que provocó condiciones sociales negativas para sectores de la sociedad.

Los límites del EB se iban condicionando por los límites fiscales del propio gasto público, lo que dio espacio a la crisis fiscal del Estado, que desde el análisis de O'Connor (1981), era consecuencia de la falta de ingresos tributarios que sufre el propio Estado debido a la menor actividad económica que se produce en tiempos de crisis.

El gasto público respecto a determinadas políticas o programas sociales, generaba un costo económico que era absorbido por los ingresos públicos (impuestos, contribuciones públicas, etc.) y la subvención en la seguridad social de grupos desfavorecidos, representaba uno de los mayores costos al Estado.

Existen diversos argumentos respecto al costo económico que generaba el EB, en ese sentido Martínez (2006) los ordenó en dos conjuntos, el primero respecto a la relación teórica sobre el comportamiento económico de las familias en rezago social y económico, así como situación laboral y de consumo en los hogares, relacionando este primer conjunto con la conducta de las familias y su interrelación con los

políticas o programas que emanen del EB y les sean otorgados, pero no justifica la existencia del mismo.

Dentro del segundo conjunto se generan espacios que justifican el EB, dentro de dos grupos de hipótesis, la primera relacionada a la teoría del capital humano⁵ en unión a teorías de restricción crediticia, y otra respecto de la existencia de un riesgo moral que se da en general en la población y que impide llegar a soluciones de mercado eficientes; la primera hipótesis comprende la demanda de los servicios del EB y la segunda da soluciones con la intervención estatal; Mulligan y Sala-i-Martin, (1999) clasifican dicha intervención respecto a la hipótesis de eficiencia.

Aun cuando se reconocen los logros del EB en términos de estabilización económica, política o institucional y social, los resultados se exigen de manera eficiente y efectiva, cada vez se aceptan menos sus resultados respecto al crecimiento, oportunidades, trabajo, igualdad, lucha contra la pobreza, así como aquellos nuevos retos sociales que se presentan (Draibe y Riesco, 2006).

Offe (1991) sostiene que el EB es ingobernable y prevé un colapso crónico o incluso agudo del mismo, debido fundamentalmente a dos factores: la sobrecarga de expectativas en el Estado y el insuficiente poder de intervención y capacidad de dirección del mismo. Esta idea la refuerza Habermas (1988: 133) con la construcción de una utopía donde confluyan las “dimensiones de felicidad y emancipación con las de aumento del poder y de la producción de riqueza social” y con ello, idealizaba el compromiso del aparato estatal hacia la participación cívica y el ejercicio de derechos sociales por los ciudadanos.

Es necesario reexaminar el concepto del EB con el fin de buscar un entendimiento común sobre la agenda y sus fundamentos éticos en una sociedad contemporánea (Suzumura, 1999), que permita encontrar la realización social desde las capacidades que los individuos tengan, más que desde un sentido utilitarista o de escrutinio de beneficios a obtener.

⁵ El enfoque de Sen (2000) concibe la política social como inversión en capital humano, en capital social o en las capacidades humanas mediante programas sociales orientados a la participación de las personas y comunidades en el proceso productivo.

A partir de las décadas de los ochenta y noventa, se incrementa el interés por la solución de problemas públicos, de acuerdo a las exigencias o demandas sociales, por medio de diversos actores que influyen en la agenda y las decisiones, poniendo en tela de juicio el modelo de desarrollo y el papel que tenían los gobiernos.

Frente a las exigencias político-sociales, como establecen Esping-Andersen y Palier (2009), la estrategia debería superar las políticas sociales reparadoras y compensatorias por una estrategia preventiva basada en la lógica de la inversión social. La necesidad que se presentó era por resolver los déficits económicos, políticos y sociales que el modelo agotado había ocasionado en su búsqueda por ampliar los derechos a través de la intervención gubernamental.

Se busca la transición de un EB que atienda las necesidades primarias y de atención básica a la población, a un EB inversor en la población, es decir, “pensar de otra forma ciertos gastos sociales: no ya como un coste que supone un obstáculo al crecimiento económico, sino como una inversión que acompaña y apoya la transición hacia la economía del conocimiento” (Esping-Andersen y Palier, 2009: 14).

La política social dentro del EB buscaba garantizar aquellas condiciones que se orientaban a la dignidad del individuo, generando espacios propicios para su desarrollo acorde a sus derechos individuales y sociales, así como la justicia social, sin embargo, la política social fue transformándose en la manera que el Estado confluía hacia nuevos paradigmas en la gestión.

Existe una extensa relación entre el EB y la política social, porque ambos buscan el bienestar de la población a través de diferentes acciones para combatir los principales problemas públicos; pero existe cierta dependencia entre ambos, la política social depende del EB. Generalmente se reduce la política social a los servicios públicos, es decir, cumplen la función de garantizar condiciones mínimas de bienestar.

Se concibe al EB en un primer momento, como un Estado benefactor, que provee de lo básico para la existencia digna del individuo a partir de intervenciones dirigidas

al trabajo, ingresos y salud; sin embargo, es necesario que la política social debe partir de la apertura y fomento de la participación de los sectores sociales, asociaciones, sector público y privado, para alcanzar soluciones que sean factibles a los individuos y que respondan a sus necesidades.

La simple garantía legal del Estado no basta para hacer efectivos los derechos individuales y sociales básicos para la sociedad, la función del Estado debe consistir en crear para todos, en un marco constitucional y económico de sus posibilidades, las condiciones materiales y de realización mínimas que permitan asegurar una vida digna.

Si bien la concesión de derechos sociales forma parte esencial de un proyecto del Estado, se deben mejorar y consolidar formas de vida más dignas y emancipadas, mediante una gestión más eficiente del Estado como ente otorgador de las condiciones mínimas para el desarrollo de los individuos.

La asistencia y previsión social que en el marco del EB otorgaba a los ciudadanos se agota de la misma manera que las políticas y recursos económicos son ineficientes a las demandas sociales, debido al sentido progresista con pleno intervencionismo del aparato estatal, era necesario generar condiciones donde la sociedad pueda realizarse plenamente con libertades, capacidades y autonomía (Sen, 2010), haciendo frente a las situaciones sociales, económicas o políticas que dificultan la emancipación de la sociedad.

II.2 Gestión pública tradicional

Frente al agotamiento del EB, el aparato estatal, su administración y en específico el gobierno, se transformó de acuerdo a nuevos modelos de gestión, se buscó hacer efectivos aquellos cambios que desde el EB se han concebido, así como “ese brillo utópico que acompañaba las descripciones del Estado de bienestar” (Velasco, 1989: 46), pero que se adapte a la continua evolución de las sociedades modernas.

Con las demandas sociales, se generan exigencias que centran la búsqueda de instituciones públicas con una mayor organización en la estructura institucional y

administrativa para lograr mejores resultados hacia los ciudadanos. Estas demandas, toman importancia como consecuencia de la magnitud del déficit público en prácticamente la totalidad de países, tuvieron en un primer momento un importante impacto en los procesos de construcción de políticas públicas, pero en la actualidad no se circunscriben únicamente a la esfera política o ministerial, sino que se han ampliado a todas las actuaciones de la administración en sus diferentes órdenes territoriales.

Con la administración pública tradicional, el EB tuvo su desarrollo, caracterizado por el papel del burócrata como otorgador de servicios o bienes que eran entregados a los habitantes, conocidos como usuarios

La necesidad de coordinación interna de la administración del Estado es fundamental, la distribución de funciones a determinadas instituciones, sectorizando la administración bajo diversas direcciones o ministerios (Moreland, 1980), además contribuye en la gestión de las instituciones locales, de una administración centralizada a una administración difusa.

Si bien Moreland (1980) encuentra desafíos distintos tanto para la política como para la administración, existiendo una dicotomía⁶ entre ambos, así se comprende que la administración en el sector público tiene carácter difuso, al tener un foco de atención sobre los problemas que trata, siendo más complejos, exige canales de comunicación, procesos distintos frente a las demandas de interés común a la sociedad.

Para ello, Moreland (1980) recomienda que un organismo central en el sector público sólo controle un pequeño número de dependencias locales, tomando en cuenta los servicios prestados. Sin embargo, presentaba diversos desafíos en la distribución de responsabilidades para la realización de las tareas del aparato estatal, pero fue la coordinación de todos los involucrados, lo que facilitaba su correcto funcionamiento

⁶ Para Moreland (1980) es dicotómico ya que comprende que la política decide sobre los objetivos a lograr y la administración pone a la política en ejecución.

También se plantean problemáticamente los gastos sociales respecto al aseguramiento de los derechos sociales, así como el éxito cuestionado de un Estado intervencionista que depende del poder y capacidad de acción (Habermas, 1988).

Las transformaciones del Estado y sus instituciones, han sido en un proceso extenso, implicado en realizar ajustes estructurales de fondo, orientados a mejorar sistemáticamente la gestión. A raíz de ello, se han modificado niveles y formas de las relaciones de poder del Estado, la sociedad y otros sectores, manteniéndose el Estado como una institución formada para asegurar a favor de la sociedad sus condiciones y relaciones de vida (Mena, 2014).

Esto tuvo repercusiones en el sector público y en la forma de organización dentro del aparato estatal, Rose (1998), determina una fuerte transformación de la burocracia en expansión dentro del aparato estatal. Además, se pasaba de un momento donde los funcionarios públicos, pensaban en sí mismos y sus tradiciones, e ignoran la opinión de los demás, para Moreland (1980), actúan con el principio de que el país existe para su beneficio propio.

Además, la saturación de empleados no se reflejaba en eficiencia y resultados; el mayor tamaño del Estado y del gobierno, demandó “reglas más homogéneas, procedimientos estandarizados, vigilancia centralizada y jerarquías sólidas” para facilitar el manejo del creciente aparato administrativo (Cejudo, 2011: 19).

Bajo esa premisa, al criticar el tamaño y ambición del Estado, se cuestionan la manera en que se organizaron, así como los procedimientos que rigieron la gestión, lo que buscaba era mejorar la gestión, así como la concepción de sus integrantes y la manera en cómo conformaban el aparato estatal.

Así, en Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia existió una crisis económica y política, debido a la ineficiencia del gobierno, generando en primera instancia, reformas al sector público como respuesta al exceso de rigidez en los procesos y dispendio de recursos. Se buscaban soluciones o herramientas que pudieran generar mayor competencia en el sector público y estructuras óptimas en su

operación. Era necesaria la eficiente y correcta administración de los recursos del Estado, así como de su estructura, para satisfacer las necesidades de la población e impulsar el desarrollo colectivo de la sociedad y del país.

Lo anterior conlleva a la dificultad en la dirección, manejo y gestión, desde un gobierno plenamente constituido, que separara las decisiones políticas de los intereses de los funcionarios, así como a la hora de tomar decisiones en beneficio del sector público.

Los funcionarios públicos encargados de la administración buscaban establecer controles dentro del Estado, gobierno e instituciones, tan grandes que eran capaces de influir en las decisiones que de estas instancias pudieran emanar; en este sentido se presentan dos vertientes, una desde Weber (1992) y otra desde Wilson (2009).

En el primero, el funcionario público es un tomador de decisiones frente a situaciones o problemas que se presenten, sin embargo, Weber (1992) concibe que todos los problemas que dichos funcionarios puedan enfrentar al momento de realizar sus actividades, los va a encontrar reglamentados y regulados en los manuales y son éstos los que sintetizan todas las problemáticas que se puedan presentar en el ejercicio de la actividad pública.

El modelo burocrático de Max Weber se basa en los principios de especialización y división de tareas, autoridad jerarquizada, formalización y registro de las comunicaciones internas, profesionalización del personal ejecutivo, despersonalización de las relaciones, meritocracia y competencia técnica (Gómez, 2016).

En el modelo burocrático weberiano, rigen las atribuciones que ocupan los funcionarios, la conformación de un sistema de mando organizado y subordinación, así como el funcionamiento de la administración pública y con ello existe una obediencia a las reglas, es decir, un proceso administrativo que responde a una autoridad jerárquica al interior de las organizaciones.

La crítica al modelo burocrático como modelo de gestión, tiene una larga historia, el propio Weber consideraba a la burocracia una “jaula de hierro en búsqueda de la

eficacia, creando una sociedad sin alma y sin capacidad de reflexión moral” (Villoria, 2009: 4).

Para Aliendre (2013), dicho modelo implicaba que la administración estuviera integrada por organizaciones jerárquicas, encargadas de la prestación directa de servicios públicos de acuerdo con las decisiones políticas, servidas por administradores responsables ante políticos electos, dotados de discrecionalidad limitada y sometidos a la ley.

En Wilson (2009), la separación de la política y la administración constituía un elemento central; la administración era lo más importante porque se sujetaba a principios científicos, mientras que la política no era más que un arte, reflexionar sobre la gestión conformado por un servicio civil sin rasgos políticos y profesional, gobernando bajo principios democráticos y científicos.

Además, se presentaban complicaciones de la gestión en el sector público, en el sentido de concebir el bienestar y sus distintos componentes bajo los nuevos modelos de gestión, también de la configuración a largo plazo de las instituciones gubernamentales para reducir las relaciones jerárquicas que sean eficientes.

En este contexto resulta indispensable contar con conocimientos, habilidades, actitudes y valores, por una parte; y con instrumentos básicos para conocer, describir, explicar y anticipar los procesos de gestión en las organizaciones y políticas públicas, por otra.

Ante la insuficiente capacidad del Gobierno y sus órganos para atender adecuadamente las demandas de la población, se han incorporado actores sociales y privados a las políticas públicas, dando de esta manera una dimensión de corresponsabilidad y gestión a los procesos de solución de problemas públicos.

Esto ha resultado en una necesidad de profesionalización de los mandos medios y directivos de la administración pública, de los funcionarios o burócratas, para que puedan operar y proceder con eficiencia, eficacia y legitimidad en el entramado institucional sin perder de vista el sentido público orientado a la población.

La administración burocrática (de raíz weberiana) ha sido central en el desarrollo del EB como un sistema racionalizado, organizado de manera jerárquica y compuesto por funcionarios seleccionados y capacitados para el cumplimiento de unas normas legales, lo que garantiza la imparcialidad y neutralidad en la administración pública del bienestar.

A pesar de sus ventajas, ese sistema se ha cuestionado por su centralismo y uniformidad a medida que las necesidades de los territorios y de las personas que en ellos viven se han hecho más heterogéneas. Sin duda, ese tipo de organización no resulta eficaz ante las demandas de los ciudadanos, siendo éstas fragmentadas y necesitando soluciones de manera particular a los problemas públicos y no mediante decisiones gubernamentales homogéneas.

Es cierto que mediante elecciones periódicas los ciudadanos muestran sus preferencias acerca del bienestar optando genéricamente por unas u otras opciones, pero serán instancias indirectas –la administración pública- las que definan las necesidades sociales y la forma de proveerlas.

Cabrero (2004: 11-12) expone tres dimensiones para hacer frente a la crisis fiscal, financiera, de estabilidad, credibilidad, confianza y eficiencia, característica del Estado, donde “aquél que en el conjunto de redes de agencias funcione bien, es decir con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción de agentes y agencias externas, y con legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce”, buscando e introduciendo características de un nuevo modelo de gobernar.

Dichas dimensiones establecían un marco analítico de referencia del perfil de directivos públicos a partir del campo de decisión que enmarca la acción en una organización pública, entre ellas la dimensión económica, como la dinámica relacionada con el mercado y sus variables (evolución sectorial, productividad, precios, tecnológica, eficiencia económico-financiera, eficiencia administrativa, etc.) desde donde surgen las estrategias económicas, financieras y tecnológicas de la organización.

La dimensión política, está relacionada con el sistema político-administrativo estatal a través de apoyos, alianzas, coaliciones, espacios decisorios, influencias, conflictos, capacidad y oportunidad de negociación, entre otras, producen estrategias relacionales de la organización, es decir, el manejo de estos apoyos, compromisos y alianzas con otras instancias de la administración con organismos no gubernamentales.

La necesidad de observar las dimensiones en su contexto ya sea económico, político o social, y ya se trate del nivel regional, nacional o internacional, se convierte en un elemento rector de la acción de la administración pública; de nada sirve un aparato burócrata subordinado a una sola dimensión o al grupo gobernante en turno si son incapaces de sobrevivir y desarrollar estrategias en un ambiente cambiante y agresivo.

En este sentido, como establece Lozano (1991), la gestión pública no debe limitarse de manera exclusiva a dar respuesta a la crisis del EB, porque concentra una crisis de legitimación del mismo, así como de la acción política, que en momentos pierde vigencia y credibilidad, introduciendo crisis de gobernabilidad.

Desde la mitad del siglo XX, la gestión y la administración del Estado han sufrido profundas transformaciones, renovándose con nuevas categorías como la de políticas públicas, gestión pública y gerencia pública (Pardo, 1995); esto como resultado de los procesos de reforma del Estado con efectos en el aparato administrativo gubernamental, por vía de la modernización o bien, de la reforma administrativa misma.

Para Cabrero (en Bozeman, 1998: 21), “surge lo que algunos han denominado el Estado modesto o el Estado regulador, comprometido en la articulación de los esfuerzos de los actores, dejando de lado la tentación de atender directamente con dependencias propias todos los asuntos públicos”, lo público comienza a dejar de ser un monopolio estatal, se construye como un espacio donde el Estado y las instituciones gubernamentales solo son componentes del todo.

Se busca una administración eficiente y eficaz, que logre solventar los problemas públicos, con el menor costo posible, con herramientas o mecanismos que promuevan servicios de calidad, además, como señala García (2007: 44) “rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que, por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana”.

Ante la sobrecarga en el gobierno, con problemas tanto en la aglutinación, cohesión y desintegración sociales, así como en la administración pública, se fue construyendo una institución gubernamental con características tomadas del sector privado (gerencial o empresarial), con la gestión de medidas públicas para generar soluciones eficientes, eficaces y competentes frente a los problemas sociales (Crozier, Huntington y Watanuki, 2012).

En los espacios, esferas y dimensiones de la vida social, donde existía una paulatina desorientación sobre los derechos sociales, se generó una introducción de la lógica del sector privado, los negocios y el mercado, enfocando la acción del gobierno sobre el funcionario público como un directivo, gerente o gestor público; así se plantea en la academia y el sector público un nuevo paradigma de la administración, la Nueva Gestión Pública.

II.3 Nueva Gestión Pública

Ante la crisis del EB, que provocó un cuestionamiento en el aparato gubernamental, se presenta una tendencia gerencialista en la forma de gobernar (Peters, 2010), la forma en que era administrado el gobierno fue estructurada alrededor de la eficiencia económica, para controlar y superar los problemas de diversas políticas, programas y servicios que proveía el gobierno, así como su administración.

Los gobiernos buscaban procesos en la gestión pública con bases más empresariales y gerenciales; por ello se transita de un funcionario público desde la burocracia a un gerente en el acto de gobernar, que “representaba un enfoque general tanto de la gobernanza como de la administración pública” (Peters, 2010:

756), con ello la Nueva Gestión Pública es un motor de cambios en la concepción de la administración pública

Son amplios y diversos los enfoques o teorías que permitieron a la Nueva Gestión Pública posicionarse en el plano académico, así como en la reestructuración de los gobiernos; para Hood (1991) es una conexión entre dos corrientes, el neo institucionalismo y el gerencialismo o gerencia profesional que, si bien no será el objeto principal de esta investigación, es necesaria para comprender la Nueva Gestión Pública.

El neo institucionalismo contempla teorías sobre los Costos de Transacción, la Agencia, y la Teoría de la Elección Pública, las cuales son cimientos de la Nueva Gestión Pública, que buscan reformas estructurales y administrativas con ideas como la competencia, elección, transparencia y control. Por otro lado, el gerencialismo se enfoca en la indagación de la organización burocrática como parte de la administración pública, para encontrar los rasgos característicos que se establecían en las diferencias entre el sector público y privado (Arellano, 2002).

La discusión teórica que se aborda en el neo institucionalismo, aboga por una mayor eficiencia y eficacia en la administración así como en las acciones que emanen del sector público, a partir de la introducción de mecanismos de mercado (Buchanan, 1954); en la Teoría de los Costos de Transacción, se hace distinción sobre la perspectiva de la teoría de la acción pública en la manera en que la competencia pueden generar costos adicionales que no están presentes en la forma burocrática de provisión de servicios.

Williamson (1975) observa los costos de transacción asociados a la firma de los contratos, el control de resultados y comportamiento de las partes contractuales, también se entienden como “aquellas características o dimensiones de un acuerdo que hacen el intercambio problemático o sumamente caro” (Salgado, 2003: 63).

La Teoría de la Agencia, comprende a cualquier ente como un conjunto de contratos entre un individuo (principal) que contrata a otro (agente), delegando en él la ejecución de cierta tarea y definida por la divergencia entre las funciones de utilidad

de cada una de las partes en el contrato (Gimeno, 1997); sin embargo, existen diversos agentes en la relación ciudadano-gobierno, con funciones variadas que pueden generar tensiones en los principios que deben guiar al gobierno en su acción (García, 2007).

Existen dos niveles básicos en la relación de agencia al interior del sector público, García (2007) categoriza estos dos niveles en principales y dos subniveles⁷, el primer nivel es la delegación sucesiva de responsabilidad que representa la cadena de “ciudadanos-políticos-gestores” y; el segundo nivel es la relación “inter-administraciones” (García, 2007: 41).

En este contexto se presenta, la Teoría de la Elección Pública, que se erige con propuestas en torno a las situaciones que la burocracia considera para lograr eficiencia en la actuación pública; se busca generar mayor competencia en los servicios públicos, privatización externa para reducir el gasto público y controles más estrictos en la burocracia (Niskanen, 1975).

Cada una de las teorías, aporta elementos característicos para lograr un gobierno cuyos gastos sean menores y con ello sea eficiente, es decir, cada teoría parte de un diseño a realizarse para reestructurar y reformar el sector público; de la Teoría de los Costos de Transacción (en la reestructuración organizativa con la función de coste más óptima), de la Teoría de Agencia (buscando reducir la burocracia y su actuación, simplificando la estructura jerárquica y mejorando los mecanismos de control interno) y la Teoría de la Elección Pública (con la introducción del sector privado en el sector público y de mecanismos de competencia).

La Teoría de la Elección Pública ofrece a los mercados un mecanismo para mejorar la prestación de servicios públicos, pero las soluciones de mercado no son un sustituto de la planificación y gestión del gobierno. La complejidad de la prestación

⁷ Ambos subniveles están adscritos a la relación ciudadanos-políticos-gestores, el primer subnivel es la relación ciudadano-políticos referidos a la relación de agencia donde los ciudadanos aportan su capital vía elección y apoyo, de forma coercitiva y los políticos toman decisiones que no pueden generar un beneficio colectivo para la ciudadanía; el segundo subnivel es la relación políticos-gestores donde la función política diseña programas o políticas, trazando los objetivos a alcanzar y la función gestora que ejecuta para lograr dichos objetivos mediante los programas o políticas.

de servicios públicos, los límites de los enfoques de mercado y la necesidad de involucrar a los ciudadanos en la provisión de bienes públicos requieren que los gobiernos administren los mercados mediante otras vías como la subcontratación y la contratación. En la Nueva Gestión Pública, los gerentes públicos hacen más que dirigir un proceso de mercado: equilibran las preocupaciones técnicas y políticas para asegurar bienestar mediante productos, bienes o servicios que puedan ser calificados o ponderados por la población receptora.

El sector público se va ajustando estructuralmente, para generar una mayor organización y mejor administración, con reformas para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios, además de una búsqueda de transparencia con mecanismos como la rendición de cuentas, porque los costos y el desempeño de cada programa se podían identificar con mayor facilidad.

En este sentido, el modelo gerencial inscrito en el nuevo paradigma de la administración pública (la Nueva Gestión Pública), tiene un papel importante en el perfeccionamiento de la administración pública y la manera en cómo se gobierna, profundizando en los mecanismos de eficiencia y eficacia de los productos, bienes o servicios otorgados, ello en un marco de estabilidad que presupone, puedan coexistir aquellos elementos necesarios para lograr dicha eficacia y eficiencia en el sector público.

En términos económicos, en lugar de una intervención directa como productor, el aparato estatal debe concentrar sus actividades en la regulación, por lo que se conciben acciones de privatización de instituciones y servicios públicos, con ello, se generan nuevas redes y procesos junto al sector privado y social, para aumentar la competitividad de los productos, bienes o servicios públicos ofertados (Cejudo, 2011).

En términos sociales, se vuelve esencial mejorar la capacidad del gobierno en la generación de redes y procesos con el sector privado y social, para generar una corresponsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, se construye un enfoque de gobernanza amplio, más que un “enfoque para gestionar el gobierno” (Peters, 2010: 756).

Esto llevó al gobierno a hacer un replanteamiento de lo que debía hacer para brindar un servicio de calidad y satisfacer las necesidades de los ciudadanos, y es así que el gobierno busca fortalecer su capacidad de decisión y otorgar servicios públicos por medio de políticas públicas.

Algunas propuestas de la Nueva Gestión Pública tienen particular relevancia en la manera de gobernar, en la implementación de elementos del sector privado en las instituciones públicas como la incorporación de modelos de gestión administrativa, de gestión estratégica en los procesos gubernamentales, para mejorar la eficiencia, eficacia y legitimidad (Gómez, 2016).

Dicha legitimidad está fundada en el consentimiento de la ciudadanía, donde las acciones y políticas que surjan del gobierno, en el contexto de un espacio de atención al público, consideren y compensen las demandas sociales que se agregan a la agenda pública. En este sentido, el papel de la ciudadanía es fundamental, ya que son clientes y receptores de lo que emane de dicha agenda pública.

existe mayor apertura en la discusión y construcción de la agenda pública, desde el problema público, donde la manera de gobernar incluye a los actores sociales más allá del gobierno, ya que en la medida que exista mayor sintonía entre el gobierno y los actores sociales, mayor capacidad de acción tendría el primero para solventar los problemas sociales, en un espacio de aceptación, de legitimidad (Cabrero, 2004).

América Latina ha transitado por desequilibrios que han conducido al replanteamiento del papel del Estado, de su administración en el entorno económico, político y social, situaciones de pobreza, desigualdad, inseguridad y crisis democráticas en diversos países, lo que originó a una transformación profunda y efectiva respecto a las funciones del gobierno, reformando el sector público en diversas esferas⁸.

⁸ Casos como Chile, donde se eliminaron puestos públicos y se creó una Escala Única de Remuneraciones, además se descentralizaron servicios públicos como la educación; en el caso de Perú, se pusieron en marcha programas en la prestación de servicios públicos, como el Programa de Desarrollo Microrregional y el Programa de Simplificación Administrativa (Cabrero, 2004).

En la Nueva Gestión Pública se exploran modelos en la prestación de servicios para tener una mayor competencia para brindar servicios eficientes, descentralizando recursos, así como una mayor intervención en el mercado, donde el gobierno incide en la redistribución del ingreso y la riqueza (Keat y Young, 2004) y los proveedores de servicios, tanto públicos y privados, compiten entre sí.

En ese sentido, uno de los objetivos de la Nueva Gestión Pública es el control de la administración pública y convertir las técnicas del sector público en acciones gerenciales, atendiendo los problemas públicos con vías innovadoras, conduciendo a una mejora continua en los procesos de gestión, así como en la prestación de servicios de calidad.

En el contexto de la Nueva Gestión Pública, se han utilizado diversas estrategias o instrumentos como la planeación estratégica, rendición de cuentas, transparencia, entre otros, para alcanzar y fomentar de cierta manera la eficiencia y eficacia del aparato público, la corresponsabilidad ciudadana y aceptación de los ciudadanos respecto de los productos, bienes o servicios que emanan del gobierno, logrando mejorar las técnicas, acciones y decisiones de la administración pública, además de una evaluación del desempeño por parte de los ciudadanos.

En este sentido, se establecieron canales de comunicación e información para la evaluación del desempeño para dinamizar la actividad de los ciudadanos, no solo con la participación política de los mismos como canal de comunicación para la toma de decisiones. La planeación estratégica (como instrumento utilizado en el sector privado) es una de las principales herramientas que utiliza la Nueva Gestión Pública, que lleva implícita el establecimiento de una ruta u hoja de dirección dentro del gobierno para definir las acciones a implementar, así como la manera en que se realizarán.

Dichas acciones son claramente definidas, en el sentido de que logren una estrategia eficiente, además de la evaluación ciudadana, buscando la transparencia y decisiones efectivas, vía rendición de cuentas, fiscalización de recursos, entre otros mecanismos.

De esta manera, la Nueva Gestión Pública, es presentada como una reacción práctica frente a la creciente tendencia de burocratización del sector público, crisis de confianza y descontento de los ciudadanos con productos, bienes o servicios públicos que no satisfacen las necesidades; así como una respuesta al déficit del presupuesto gubernamental, y una deficiente administración del gobierno.

En un primer momento, el valor público en el contexto de la Nueva Gestión Pública, busca satisfacer las necesidades de los ciudadanos mediante el otorgamiento de productos, bienes o servicios a la población, tomando importancia el papel del gerente público, así como su legitimación, control y dirección en el proceso directivo para su otorgamiento a la población.

Dados los problemas y desafíos de la Nueva Gestión Pública en buscar la eficiencia y eficacia de la gestión, especialmente durante la década de 1990, existe un interés creciente en un enfoque de valor público, basado en el trabajo de Moore (1995), con un cambio en la manera de proveer productos, bienes o servicios, así como la posición del Estado y del gobierno frente al mercado.

En parte, esto puede reflejar un reconocimiento creciente de que "los valores sociales inherentes a los servicios públicos pueden no ser abordados adecuadamente por el cálculo de la eficiencia económica de los mercados" (Hefetz y Warner 2004: 174), estos valores reflejan un nuevo paradigma dentro de la Nueva Gestión Pública, que indica un cambio desde el enfoque principal en los resultados y la eficiencia hacia el logro del objetivo gubernamental más amplio, con la creación de valor público.

Discutir el valor público se ha vuelto cada vez más popular, sin embargo, una definición clara y precisa sigue siendo difícil de alcanzar. El valor público ha sido descrito como una construcción multidimensional, un reflejo de las preferencias expresadas colectiva y políticamente por la ciudadanía, creadas no solo a través de resultados sino también a través de procesos que pueden generar confianza o equidad (O'Flynn, 2005).

Otros autores han definido el valor público como "el valor creado por el gobierno a través de servicios, regulación de leyes y otras acciones" (Kelly, Mulgan, y Muers, 2002: 4) y desde aquí podría utilizarse como un criterio aproximado que integra elementos necesarios desde la Nueva Gestión Pública, y dentro de dicho paradigma medir el rendimiento y acción de los gerentes públicos, decisiones de asignación de recursos desde el aparato gubernamental, así como los mecanismos de entrega de dichos recursos.

Moore (1995) argumenta que la creación de valor público es la actividad central de los administradores públicos, así como la creación de valor privado es el núcleo de la acción de los administradores del sector privado. Tal distinción es apoyada por Hefetz y Warner (2004: 171), quienes sostienen que, a diferencia de sus contrapartes del sector privado, "los gerentes públicos hacen más que dirigir un proceso de mercado; equilibran las preocupaciones técnicas y políticas para asegurar el valor público". El papel del gerente público, entonces, es central para este enfoque.

Stoker, basándose en gran medida en Moore (1995) y Kelly, Mulgan y Muers (2002), articula un modelo de gestión de valor público para "redes colaborativas en un contexto de gobernanza" (Stoker 2006: 41). Esto representó una reacción a las debilidades que contenía la Nueva Gestión Pública, pero Stoker (2006) reconoce que las nuevas concepciones económicas, chocan con los objetivos centrales de formas colaborativas de organización y funcionamiento, y esto marca una diferencia respecto al planteamiento de Moore (1995), quien centra la creación de valor público en un directivo o gerente público.

La Nueva Gestión Pública, no es la suma de la participación ciudadana activa con ideas críticas, cambios y proposiciones; la orientación siempre hacia los ciudadanos desde esta forma de organización busca informar amplia y activamente sobre los servicios que presta el gobierno a la población; de esta forma, el gobierno se obliga a informar sobre la construcción de políticas públicas, sociales o en la prestación de productos, bienes o servicios.

La Nueva Gestión Pública tiene como finalidad gerencial capacitar a su personal más allá de lo técnico y lo operativo, la respuesta que ofrece busca solventar la necesidad en el largo plazo, se hace una reingeniería en las herramientas y técnicas para ofrecer un servicio eficaz y eficiente.

La complejidad de esta búsqueda, se traduce en mayores exigencias al gobierno por parte de la ciudadanía, no solamente de un entorno económico estable, un aparato gubernamental fuerte, políticas y servicios eficiente y eficaces, sino, una exigencia de participación ciudadana activa⁹.

En este contexto, la ciudadanía busca una participación en los espacios que el gobierno ha propiciado en un primer momento, así la gobernanza¹⁰ relacionada en la Nueva Gestión Pública busca espacios de interacción mínimos como resultado de las crisis fiscales, económicas y políticas, donde la percepción de la ciudadanía sobre la prestación de los servicios públicos, el papel del gobierno, su capacidad de decisión y dirección frente al aumento de problemas sociales, abren espacios en la demanda de capacidades, tanto de la población como del gobierno para lograr certidumbre y credibilidad, así alcanzar una Administración Pública eficiente y de calidad.

Esta transición y transformación de la gestión pública hacia nuevos paradigmas como la Nueva Gestión Pública, ha transitado por procesos de reestructuración administrativa y burocrática; en la Nueva Gestión Pública se mejora la estructura de la burocracia al suministrar a los funcionarios públicos las herramientas necesarias para lograr objetivos, de manera eficiente y efectiva con el uso de recursos públicos, logrando mediante la transparencia, rendición de cuentas y otros mecanismos,

⁹ Se ha discutido en el apartado I.1 el desarrollo de esta participación con el papel de sectores de la sociedad, tanto en el ámbito público como privado para guiar a una ciudadanía activa que no sólo espera que el gobierno cree las condiciones óptimas para el desarrollo de los mismos, también coopera con el gobierno, para que exista una retroalimentación que construya y promueva un proyecto democrático-participativo (Olvera, 2008).

¹⁰ Por gobernanza ha de entenderse el proceso de gobierno o de dirección de la sociedad que apunta a la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno (Aguilar, 2014).

legitimidad y confianza de la población, pero reduciendo el espacio de participación ciudadana en el problema público.

En esta forma de gestión pública, ha tenido diversas críticas y problemas al valorar que la implementación dentro de la Nueva Gestión Pública, como la adopción de métodos o mecanismos de gestión del sector privado al público, la introducción del mercado y la competencia referida a productos, bienes o servicios, la descentralización de funciones, la privatización de instituciones públicas y la concepción del ciudadano como un cliente o usuario de lo que otorgase el gobierno, fueron elementos que distanciaron el papel público del Estado y del gobierno, sin embargo, se impulsaron cambios estructurales, reconociendo un papel más eficiente del sector público frente a los problemas sociales (Fernández, Fernández y Rodríguez, 2008).

Resultado de lo expuesto como crítica a este modelo de gestión, se articularon la participación de otros actores sociales, más allá del Estado, gobierno e instituciones hacia modelos de colaboración, corresponsabilidad y asociación para hacer frente a los problemas públicos de manera horizontal, centralizando al público y no a los actores, dando paso a un nuevo modelo de gestión, la Nueva Gobernanza Pública.

II.4 Nueva Gobernanza Pública

Entre los procesos de transformación actuales, la modernización de la gestión pública, la consolidación de mecanismos de integración de actores sociales en la esfera pública para la solución de los problemas sociales por medio de la gobernanza, así como estructuras de redes en diferentes tipos y niveles de organizaciones que logre afianzar la capacidad de los ciudadanos para participar, son de los principales cambios que se integran para comprender mejor los cambios que tienen lugar en la administración pública.

En la evolución de la gestión pública a los nuevos paradigmas, la necesidad imperante no solo es la eficiencia y eficacia de las instituciones del sector público, también es prioritaria una participación activa de los diversos actores sociales,

donde no se centralicen las competencias y habilidades del sector público solamente a los gerentes públicos para dominar los procesos de cambio, también es necesario considerar una visión multidimensional para afrontar los problemas públicos.

En este contexto, la política social responde a un nuevo modo de gobernar, conlleva un cambio en el rol de los actores públicos, por tanto, hay que reconocer que un gobierno plenamente constituido, debe garantizar no solo la participación de los ciudadanos, también el pleno funcionamiento de las instituciones.

Garantizar la protección de las esferas, individual, colectiva y pública de la población es condición necesaria y esencial para promover las libertades y potenciar las capacidades, así como las oportunidades que abran espacios para una efectiva participación; es generar una ciudadanía activa que se construye desde lo público.

II.4.1 Gobernanza

La construcción de una gestión pública acorde con la realidad actual, se vuelve mucho más compleja, debido a la naturaleza multidimensional y los vínculos de conexión entre los actores públicos; a menudo las acciones públicas están identificadas con valores tales como la justicia, bienestar, democratización, participación pública, entre otros.

La gobernanza sirve como un marco que puede enriquecerse con el intercambio entre actores sociales e instituciones, para situar la actividad y acción gubernamental en su momento y circunstancias. Las interacciones entre los distintos actores políticos y sus intereses, que es a lo que se refiere la gobernanza, pueden reflejar la calidad de un régimen político e impacta en la calidad de vida del sistema como un todo.

La gobernanza toma importancia en el proceso de las dificultades de las acciones gubernamentales para dar respuestas a los problemas públicos. Para ello, la gobernanza busca la participación y cooperación amplia de los diversos actores que intervienen en un territorio.

Sánchez (2008) plantea que la gobernanza parte de la idea de la organización de las relaciones entre las administraciones en sus distintas escalas, desde un territorio respecto de las instancias administrativas superiores, como de la organización de la administración interna del territorio considerado (nación, Estado, área metropolitana, municipio, localidad o barrio). Es decir, la relación entre los agentes o actores que intervienen en la toma de decisiones, según intereses específicos.

En este sentido, la gobernanza se propone “transitar por la vía del incremento de la participación en los procesos de gobierno para superar las limitaciones que presenta la democracia formal representativa” (Sánchez, 2008: 25). Con la reducción del poder asociado a la democracia representativa (la centralidad de gobierno y sus agencias), como se ha mencionado en el primer Capítulo de la investigación, implica transitar de una democracia minimalista a una democracia maximalista, es importante la promoción de la participación de diversos actores en los procesos de toma de decisiones, que es lo que se requiere para fomentar la democracia participativa.

El término gobernanza discute y desarrolla los procesos que los actores sociales impulsan y que repercuten en la creación de mejores condiciones para gobernarse (García, 2013). Dichos procesos van dirigidos a la búsqueda de la cooperación entre actores para promover un bienestar colectivo, basada en los derechos fundamentales, en este sentido también asegurar los derechos sociales.

La quiebra del EB y el esquema de gobernanza implican un replanteamiento de las competencias y atribuciones del gobierno (Aguilar, 2014). A pesar que de él emanan las decisiones administrativas y de gestión pública, se debe dimensionar la importancia de la iniciativa privada y de la sociedad como socios estratégicos en la complementariedad de recursos económicos, de gestión y de profesionalización en las discusiones y definiciones sobre lo socialmente valioso (Aguilar, 2007).

La naturaleza de acción y estrategia en Nueva Gobernanza Pública se define por las posibilidades económicas y financieras estatales modernas, las características de la coordinación de todos los recursos (tanto monetarios como humanos), la interacción intersectorial de una planificación efectiva, el suministro de tecnologías

de la información para todo tipo y nivel de organizaciones, el comportamiento organizacional y la relación público-privada distinta de la Nueva Gestión Pública.

Es necesario distinguir entre gobernanza y gobernabilidad, donde la segunda es el proceso de gobernar, respecto a sus ciudadanos. La propuesta de gobernanza no cancela la gobernabilidad necesaria para que el gobierno como garante de la ley, del Estado de derecho y de la equidad en las oportunidades para los ciudadanos, pueda cumplir con sus atribuciones y competencias.

Pensar en los procesos de solución de problemas públicos es reflexionar a partir de la diversidad, en la que coexisten dos formas genéricas de abordar los problemas: desde la centralidad del gobierno, a través de la acción que de este actor emane; o desde la confluencia de actores, donde lo fundamental es el problema público a resolver. Lo anterior implica, por un lado, gobernabilidad y, por el otro, gobernanza, respectivamente.

Son necesarias diversas características en el sector público para una institucionalización efectiva de la Nueva Gobernanza Pública, como un gobierno estable, apoyo político, creación de estructuras de formación de políticas estratégicas, carácter incremental en la implementación de políticas y corresponsabilidad en las decisiones públicas.

Dentro de la Nueva Gobernanza Pública la creación de políticas públicas y sociales como acción gubernamental, busca el bienestar de la población. En este sentido, el ciudadano es un participante activo en la búsqueda de políticas más productivas, desde la formulación del problema público hasta la evaluación de dichas políticas, se encuentra entonces en una concepción del ciudadano como un participante en la gestión, más que un elector y cliente para el Estado y gobierno.

Ante una pluralidad de actores participantes en las decisiones directivas con sus propios intereses, Aguilar (2016) define dos problemas, uno de carácter valorativo-institucional y otro de carácter gerencial; el primer problema está relacionado con la naturaleza pública de las decisiones directivas del gobierno, y el segundo relacionado con la gestión del proceso donde se toman dichas decisiones directivas,

es decir, la naturaleza de la decisión y cómo se adopta por parte de los actores involucrados.

En este sentido, la gobernanza nueva tiene su factor causal en la conexión entre el proceso de gestión y el proceso político-ciudadano que ha sido característico en las reformas institucionales, fiscales, políticas, administrativas y económicas que los países han emprendido. La nueva gobernanza es el resultado de la necesidad y compromiso del gobierno para rediseñar la capacidad de gestión, así como la posibilidad de expresar las opiniones ciudadanas, deliberar y participar en la revisión y el control de las realidades públicas.

La predominancia de un esquema de gobernanza o gobernabilidad, no sólo depende del papel que decidan desempeñar los actores, sino también del contexto en el cual surge el problema público, así como de la tradición organizativa de la sociedad. No se trata de sustituir un sistema por otro, se debe reflexionar sobre las posibilidades que se tienen ante cada problema que enfrentan los ciudadanos. La gobernanza, como sistema de toma de decisiones en América Latina, se encuentra en proceso de consolidación y formación, pero no impide la acción del gobierno.

La Nueva Gobernanza Pública representa el enfoque y respuesta a las nuevas necesidades sociales y abordaje de los problemas públicos, no descarta o descalifica a la Nueva Gestión Pública, al sector empresarial o al mercado, más bien los integra en sus dimensiones o componentes bajo la dirección de la sociedad y no solo de gerencia administrativa eficiente. Se requiere del gobierno, no obstante, debido a la insuficiencia de este actor frente a las necesidades, se vuelve fundamental la discusión sobre las condiciones y propiedades del proceso gubernamental.

II.4.2 Gobernanza en redes

En esta dimensión social se desarrolla la participación de una extensa cantidad de población diversa, aglutinada -en ocasiones- en grupos y organizaciones que interactúan mutuamente y tienen impacto e influencia en los diferentes elementos de diversificación de dicha sociedad.

Ante el crecimiento positivo de dicha composición social y su interacción entre las estructuras sociales distintas, aparecen en una sociedad exigencias que ponen en relieve la falta de confiabilidad en la gobernanza, lo que a menudo aumenta el efecto de los campos de tensión social, conflictos sociales, entre otros, que generan cambios en el espacio de gobernanza (Bourgon, 2010).

En este sentido, por gobernanza en red se entienden a los “patrones estables de relaciones sociales entre actores que son interdependientes, que se agrupan alrededor de un problema o un programa de políticas y/o un conjunto de recursos, y que surgen, se mantienen y cambian a través de una serie de interacciones” (Klijn y Koppenjan, 2016: 21).

La perspectiva de la gobernanza en red se distingue de otros enfoques más racionales para la resolución de problemas, la formulación de políticas y la prestación de servicios mediante el uso de la naturaleza de múltiples actores con la interacción y presencia de percepciones, objetivos e instituciones divergentes o conflictivas como punto de partida para el análisis, gestión y solución de los problemas sociales.

La gobernanza en red puede convertirse en instrumento para llegar a soluciones efectivas de problemas públicos, donde el gobierno debe abordar y salvaguardar en primera instancia, las libertades y capacidades de los individuos para potenciar su pleno desarrollo y conocer la visión o perspectiva de los problemas, y solventar con una variedad estratégica de posibilidades en la solución de dichas situaciones que son dificultades sociales.

El desarrollo de la gobernanza pública (como paradigma en la gestión del sector público) se está convirtiendo en una de las esferas centrales de interacción, colisión e integración de todos los procesos antes mencionados; ya que los cambios en la gobernanza pública (tanto en la política como gestión) son realizados por el entorno de participación.

Consideraciones Finales

Las distintas reformas del sector público han asimilado el contexto en el que se desarrolla la acción gubernamental, no obstante, es necesario destacar que ningún modelo o paradigma en la gestión pública ofrece soluciones inequívocas a los problemas profundos emanados del sector público.

Ha sido necesario observar el recorrido del Estado frente a cada una de las necesidades de la población; en un primer momento tenemos un Estado proteccionista y benefactor, que hace frente a las necesidades colectivas de su población, como actor único de decisión en la consolidación del bienestar.

Lo anterior generó un agotamiento y debilitamiento de la estructura organizativa, así como de los miembros del Estado, que llevó a un fortalecimiento y especialización de la burocracia, con reformas de eficiencia como prioridad para llevar el gasto en administración pública dentro de límites fiscales manejables.

Se consolidó teórica y empíricamente un enfoque de gestión pública tradicional bajo un modelo que afianza las condiciones políticas y económicas del Estado por medio del gobierno. Lo anterior a favor de un enfoque híbrido para la reforma del sector público que abarca respuestas adaptativas a la complejidad de los problemas públicos, con crisis económicas, al tiempo que reconoce de la importancia de mantener un servicio público eficiente y capaz.

Aplicándose diversas reformas en pro de la eficiencia, eficacia y transparencia, que buscan superar las limitaciones de los enfoques tradicionales para la reforma del sector público, se traen elementos y características de gestión del sector privado al público, se descentralizan las funciones y se concibe al ciudadano como un cliente, lo que provoca una fuerte orientación al mercado en la búsqueda de resultados que fortalezcan al Estado y gobierno.

A partir de entonces, existen mayores imperativos para garantizar que los recursos económicos no se malgasten. El logro de resultados es uno de los objetivos principales tanto a nivel organizacional como individual de la acción gubernamental.

Se introducen nuevas concepciones de cómo gobernar, más allá de la idea de con qué gobernar; en este sentido, se centraliza al problema y se equipara actores del sector público frente al problema social, ya no solo es un contexto institucional, es un contexto social con una creciente participación y diversas formas de participar.

Con ello, se debe de hacer frente a las nuevas demandas sociales con un enfoque sobre las instituciones y el proceso de gestión, así como potenciar las libertades y capacidades de los individuos para encontrar la racionalidad y funcionamiento del sector público. No es simplemente otorgar productos, bienes o servicios y valorar de manera ideal o estadística si suple las necesidades de a quién se otorga, la función principal del gobierno; se deben de generar condiciones para que la población, en un entramado social, pueda decidir sobre los cursos de acción y provocar apropiación activa de los beneficios de la acción coordinada entre actores.

La importancia de la gobernanza como forma de organización social (no solo gubernamental) es fundamental en la solución de los problemas públicos, si bien no es una única respuesta a las dificultades, se presenta con un mecanismo idóneo en la interacción de diversos actores sociales, sin distinción ni jerarquía, pero tomando en cuenta su campo de interacción y grado de intervención en dichos problemas, su potenciación a partir del enfoque de redes, permite consolidar los nodos que entre los diversos actores puedan propiciarse, no sólo para consolidar dichas relaciones, sino, para ampliar el campo de acciones y soluciones.

Capítulo III. Política social en Honduras

Introducción

Como se ha discutido en apartados anteriores, la política social se entiende como una forma de intervención del Gobierno a nivel macro, es decir, una acción gubernamental dirigida a compensar las diferencias entre los ciudadanos, con la finalidad de lograr bienestar en la sociedad que con mecanismos de decisión y aplicación definidos por el propio Gobierno (Millán, 2001) para la política social es importante la acción gubernamental.

El Gobierno no interviene en todos los aspectos de la vida; no obstante, es el responsable de establecer las prioridades sociales de acuerdo a la problemática presentada, teniendo en cuenta los recursos y las medidas necesarias a implementar. Así, la política social funciona como un área de investigación multidisciplinaria, cuyo objetivo principal es alcanzar bienestar social, mediante tres ejes principales: el bienestar, los impactos de dichas acciones o políticas, así como la institucionalización, organización e implementación de las políticas.

De igual manera, la política social puede analizarse como inversión en capital humano, en capital social o en las capacidades humanas mediante programas sociales orientados a la participación de los individuos y comunidades en el proceso productivo, teniendo como principal resultado la generación de bienestar traducido en capacidades, tal como lo concibe Sen (2000).

En la política social, como acción eminentemente gubernamental, concurren dos tipos de intereses del actor principal: por un lado, está la obligatoria necesidad de nivelación a los óptimos sociales¹¹; pero por otro, se tiene que estas intervenciones del Gobierno tienen como meta dinamizar el crecimiento económico y salvaguardar

¹¹ El óptimo social se logra como un equilibrio competitivo si se acompaña de una apropiada política social. No requiere que el planificador, directivo u organizador controle de manera centralizada a la economía para dirigirla hacia el óptimo social, sino que arregle una distribución inicial de las dotaciones y deje luego a los mercados competitivos privados encontrar su propio camino hacia el óptimo social Torres (2017).

la estabilidad política, mismas que fueron racionalizándose en la construcción del EB.

La crisis del EB ha traído aparejado el descrédito de la política social, en América Latina y específico Honduras, no ha sido la excepción; mientras que en el EB es una forma de organización de la que es parte el Gobierno, la política social es el instrumento que operacionaliza las acciones que emanen de este último.

Así, los objetivos y finalidades de la política social han variado desde la década de los setenta y ochenta cuando existía un Estado interventor y paternalista; en los años noventa, el Estado concentra el crecimiento y bienestar social por medio de la intervención del mercado; y así se transforma al presente siglo con medidas para reducir el impacto estructural que den solución a los problemas sociales.

Se observa una transformación en la acción gubernamental para definir y solventar los problemas públicos, mediante políticas sociales con mayor grado de especialización y focalización. De esta manera, generar las condiciones de bienestar se encaminan a generar igualdad, equidad, eficiencia de las acciones gubernamentales en la reducción y combate a la pobreza.

Para el presente apartado, el objetivo particular tiene la intención de indagar sobre el marco contextual, legal e institucional de la política social en Honduras, la incidencia del Gobierno de la República en la implementación de políticas sociales orientadas a solventar problemas públicos para los derechos sociales en el contexto de valor público.

El gobierno hondureño, por medio de la implementación de políticas sociales en los años noventa, ha generado acciones encaminadas a solventar problemas públicos de salud, educación, vivienda, seguridad social, empleo derivado de algunos ajustes económicos estructurales y las necesidades del momento.

Existió una transformación en las acciones gubernamentales que se evidencian en políticas encaminadas en resolver los problemas públicos desde los derechos sociales, desde la generación del Programa de Asignación Familiar en tres fases principales, que iniciaron desde 1990 y culminaron en 2010, otorgándose de manera

condicionada a núcleos familiares específicos con fondos nacionales e internacionales para solventar los problemas antes mencionados.

Se rastrea también el Bono 10,000, que fue el principal programa social desde 2010 a 2014, sentando las bases para el programa “Bono Vida Mejor”, que ha permitido un acercamiento comunitario a los problemas, a través de la creación de oportunidades, desarrollo de capacidades y competencias en educación, salud y nutrición de las familias en extrema pobreza.

Así se ha establecido estrategias y acciones intersectoriales para los sectores mencionados, así como para la coordinación con otros programas sociales relacionados con empleo, ingreso y ahorro familiar, con ello, se consolida el valor público: además, se enfoca la participación comunitaria y contraloría social a través de diversos actores sociales, además del acompañamiento familiar por parte del programa Guías de Familias, lo que permite una implementación más precisa y un acercamiento comunitario para una visión más amplia en la solución de los problemas por medio del programa social.

III.1 Marco contextual

Desde inicios del siglo XX en América Latina en general, y en Honduras en particular, la política social era considerada como una manifestación arraigada de los acuerdos sociales para alcanzar y expandir los derechos sociales, siendo dichos acuerdos un pacto entre el Gobierno, los empresarios y los trabajadores organizados en asociaciones o sindicatos. Luego de la Segunda Guerra Mundial, las diversas ideologías y pensamientos imperantes de la época establecían como necesario y primordial la acción gubernamental para solventar las desigualdades del tejido social.

Existe una amplia relación entre la política social y el EB, ambas buscan el bienestar de las personas al realizar diversas medidas o acciones encaminadas a resolver los principales problemas públicos. En su génesis son mecanismos diferentes, aunque existe una relación de dependencia entre los dos, porque la política social surgió en

el contexto del EB. Este es el período de configuración definitiva del Estado hondureño y de modernización del mismo, éstos fueron dos procesos simultáneos, que se analizarán a continuación.

En el primero, ocurrió la definición de su rol en la coordinación de la división social del trabajo, que está en relación con el modelo de desarrollo que se impulsó en el país y que fue compartido por los sectores empresariales hegemónicos, las empresas extranjeras, los partidos políticos y los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Aunque en la actualidad se ha reducido la política social al campo de los servicios públicos, ya que solventan de una manera u otras condiciones mínimas de bienestar (Adelantado, 2007).

Además, hay que tener en cuenta que el EB puede establecerse como el objetivo a conseguir, y es la política social el medio para lograr las mejoras o progreso social; por ello se plantea que la política social no es sin más una acción del Gobierno (Gerónimo, 2017).

En este sentido, es necesario considerar la solución de los problemas públicos como competencia del gobierno, en tanto que sus acciones tengan como objetivo resolver la situación adversa que afecta a una parte de la población, pero teniendo en cuenta la participación de otros actores, es esencial que las políticas sociales consideren como fundamentales los problemas públicos, además de contar con la participación de otros sectores involucrados en dichos problemas, es necesario “el desarrollo de las potencialidades y capacidades de la población de un país” (Kliksberg, 2002, p. 29).

Dentro de las estructuras de la política, están las dimensiones económica y social (Sottoli, 2002). El objetivo de la dimensión económica procura la asignación de los recursos de forma eficientes en búsqueda del bienestar de la sociedad. Teniendo en cuenta los actores y grupos de poder ligados en la dirección gubernamental que manifiestan sus intereses que no siempre coinciden con las necesidades sociales.

La dimensión social retoma la compensación, focalización y combate a la pobreza, complementaria a la dimensión económica, cuyo interés particular se fija en la correcta distribución y uso de los recursos para alcanzar equidad y bienestar social. De esta manera, la política social se orienta a favorecer los sectores excluidos de la sociedad por medio de subsidios o subvenciones, así como el estímulo del ahorro e inversión a los agentes privados para integrarlos a este sector.

Como inicialmente se hizo referencia, las políticas sociales nacieron y se desarrollaron en el marco del EB, en el supuesto de mejorar la distribución del ingreso para alcanzar un régimen de bienestar, pero dichas políticas se caracterizaron por los elevados costos presupuestarios asignados a la implementación de estas acciones, sin lograr un gran avance frente a los problemas causados por la pobreza (Fernández, 2000).

A partir de la posguerra se llevó a cabo un proceso de transformación integral de todo el tejido social en Honduras. Ello implicó la transformación no sólo del Estado, también cambiaron la economía y la sociedad. Así, durante el período de la posguerra se constituyó un EB, con una propuesta de desarrollo hacia adentro. De esta manera los esfuerzos apuntaron a la construcción de un Estado que invirtiera en infraestructura, otorgara espacios de crédito para la inversión e invirtiera él mismo en actividades productivas.

El Estado incentivó la creación de empresas de servicio público, en la energía (como la Empresa Nacional de Energía Eléctrica, ENEE) y los servicios de agua (el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados, SANAA). También el Estado hondureño elaboró un marco jurídico proteccionista desde el punto de vista económico, creando de esa manera un mercado cautivo que fue aprovechado por los empresarios locales y extranjeros como espacio de acumulación.

Estableciéndose tales condiciones, no fue posible la conformación de una clase empresarial competitiva (Acevedo, 2001). Por otra parte, a pesar de que el Estado promovió el crecimiento económico, no se produjo una modificación importante en la estructura de la distribución del ingreso.

Aunque se desarrollaron estructuras estatales destinadas a mejorar las condiciones generales de reproducción de la fuerza de trabajo, no se puede decir que en el período se creó una estructura de bienestar social. Si bien el rol del Estado fue muy importante para la promoción del desarrollo económico, la forma en que se llevó a cabo, más el contexto mundial condujeron de forma inexorable a la crisis, tal como ocurrió en el resto de América Latina a principios de la década de 1980.

Diversas manifestaciones de la crisis del EB estuvieron asociadas a este tipo de intervención, tal como el déficit fiscal. En gran medida la constitución de este tipo de Estado, que caracterizó a Honduras durante este período, estuvo determinada por las condiciones internacionales y problemas o conflictos internos.

En el período de posguerra, en Honduras se inició el proceso de modernización del Estado, que implicó una estructuración que iba a mantenerse hacia a mitad de siglo, así permitió la consolidación de las estructuras ministeriales del aparato central del Estado, logrando avances en los diversos espacios sociales en los que se presentaban problemas públicos (Posas y del Cid, 1981).

Se inició el desarrollo incipiente de la asistencia social, enfocado al bienestar, con la creación de instituciones destinadas a mejorar las condiciones de reproducción de los trabajadores y, particularmente, de aquellos sectores sociales de menores ingresos. En 1957 se crearon el Instituto Nacional de la Vivienda (INVA), con el propósito de proveer vivienda de interés social; el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), con el propósito de prestar ayuda a niños pobres; el Instituto Nacional Agrario (INA), responsable de aplicar la Ley de Reforma Agraria (emitida en 1962), como una respuesta a la creciente movilización campesina por la tierra; así como el Código del Trabajo, como una respuesta al desarrollo experimentado por el movimiento obrero.

También se crearon la Junta Nacional de Bienestar Social (JNBS), con la finalidad de dar protección y albergue a niños y jóvenes huérfanos o con problemas de conducta; el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), para atender las necesidades de cuidados médicos y pensiones de los trabajadores del Estado y

empresas, además de impulsar la educación a nivel primario, secundario y universitario.

Con una amplitud en las funciones del Estado, se incurrió en un mayor gasto público, siendo cubierto por los ingresos nacionales (de impuestos a empresas bananeras y transnacionales) y préstamos internacionales.

Como se ha mencionado, uno de los problemas históricos que impidió la consolidación institucional del Estado y el fortalecimiento de sus capacidades, fue la inestabilidad política durante gran parte del siglo XX, desde golpes de Estado, actos de corrupción, conflictos entre las compañías bananeras instaladas en el país, entre otros, lo que representaba un obstáculo para la consolidación institucional del Estado.

Como se había mencionado, prevaleció una fuerte intervención del aparato estatal, en los espacios económicos y sociales del país, aunque antes de 1950, no era clara una política de atención en sectores específicos de la economía como la manufactura, industrialización, entre otros (Euraque, 1997).

También, iba de la mano la incipiente integración centroamericana que formó el Mercado Común Centroamericano (MCCA) impulsando el sector industrial de la región y el país. Se impulsó un proceso de reforma o modernización durante la década de 1980 y 1990, que representa una ruptura con el proceso interior, pues de lo que se trata es de desmontar el llamado Estado intervencionista, para sustituirlo por uno constituido con economía de libre mercado.

En los años setenta existió avance en la protección social como principal eje de la política social, sin embargo, se dejó de lado la atención de los problemas sociales (Martínez, 2013). Si bien existieron políticas de asistencia social, estas no cubren en su totalidad las áreas de la política social actual, enfocándose en un primer momento a la protección social, junto con las políticas sectoriales (salud, educación, vivienda, entre otras) y las políticas de promoción social (capacitación, intermediación laboral, promoción de nuevos emprendimientos, financiamiento y asistencia técnica para micro y pequeñas empresas), los cuales lograron fortalecer

la provisión de servicios sociales para asegurar el desarrollo humano y reforzar las capacidades para la generación autónoma de ingresos por parte de la población, la protección social buscó asegurar un nivel básico de bienestar económico y social a todos los miembros de la sociedad.

Así, la protección social garantizó un nivel de bienestar suficiente para sostener niveles de calidad de vida considerados básicos para el desarrollo de las personas; facilitar el acceso a los servicios sociales y fomentar el trabajo decente (Cecchini y Martínez, 2011).

Sin embargo, debió existir una ampliación de la cobertura que no agotase las intervenciones necesarias para adecuar y ajustar los servicios sociales de acuerdo a los problemas de la población, lo que contribuiría a potenciar la efectividad de dichas acciones.

Este nuevo Estado promovió la economía de libre mercado, mientras que en cuanto a su estructura debía ser congruente con la tecnología administrativa y gerencial disponible, derivada también de las concepciones correspondientes a la empresa privada (Rodas, 1997). Se propuso una estructura menos jerarquizada, con menos niveles y más eficiente.

El modelo de Estado propuesto estuvo alineado a los procesos de globalización en marcha, con efectos significativos sobre las sociedades subdesarrolladas como la hondureña. Probablemente, el único efecto positivo, a largo plazo, es que hubo mayores esfuerzos para incrementar la competitividad de la producción exportable nacional como medio para sobrevivir en una economía globalizada.

Así, las políticas sociales en Honduras, han tenido desde la década de los noventa la intención de corregir las consecuencias negativas generadas por los ajustes económicos estructurales, en este sentido tenían una finalidad redistributiva y equitativa frente a la necesidad, con una perspectiva compensatoria y correctiva (Graciarena 1982, Franco 1988).

Fue en ese momento cuando la política social se ha convirtió en un mecanismo para afrontar los problemas y cambios que se presentaban en diversos sectores sociales,

desde la educación, asistencia social, vivienda, entre otros, mismos que no fueron atendidos de una manera adecuada con acciones concretas, cuando el Estado y en específico el Gobierno ha tenido cierta capacidad para resolver los problemas sociales. Como define Hintze (2000:15): “la creciente preocupación por la temática de las políticas sociales se relaciona con la secuela de pobreza y exclusión, resultado de la crisis socioeconómica y del ajuste estructural que ha marcado la última década y media en la región, que ha generado aún más fuertes niveles de desigualdad social”.

Sin embargo, como plantean van de Walle y Nead (1995), la política social es un concepto subjetivo y no significa un acceso a bienes, sino a una disposición de libertad o capacidad de elección, el aparato estatal aun en ese momento no otorgaba capacidades, sino programas o beneficios estáticos que no profundizaban en la necesidad social de los beneficiarios.

La calidad de vida, en ese sentido se mide en capacidades de funcionamiento antes que la disposición de bienes y recursos. Este planteamiento no asocia bienestar con el consumo, puesto que no hay que desconocer que hay individuos que disfrutan del bienestar con un consumo mínimo.

Se debe entender entonces que estas políticas no son más que la expresión fragmentada de las relaciones de clase y, en sentido ideológico, manifiestan los rasgos básicos del modelo de acumulación (Satriano, 2006).

Alvarado (2002) critica las limitaciones del modelo de crecimiento de los ochenta y noventa en América Latina que promovía la transferencia de políticas sociales a los ciudadanos y políticas de crecimiento de abajo hacia arriba.

La propuesta de Alvarado (2002) se enfoca en acumular inversiones en capital humano, a partir de condiciones favorables para fortalecer las capacidades de los individuos y bajo tales escenarios construir una atmósfera de confianza, para promover un cambio de actitud de los beneficiarios de las políticas sociales y, en general, haga que los individuos -como beneficiarios- participen de manera más activa, profunda y efectiva manera individual o colectiva.

En su larga y latente evolución, el Estado hondureño ha experimentado procesos de reforma, rediseño o modernización, como parte de una compleja transformación en la que han influido diversos factores, que van desde los cambios que ha experimentado la economía mundial, pasando por la herencia colonial, la presencia norteamericana, hasta los intereses de las clases que han detentado el poder a lo largo de su historia.

Este proceso de reforma frente a los nuevos retos se ha enmarcado en intereses de las clases políticas y económicas imperantes en su momento, pero dejando de lado un proceso global de reforma de la sociedad, es decir, cambios en la actividad económica, en la sociedad, en la política y en el comportamiento de todos los individuos frente a las nuevas demandas o problemas sociales.

Si bien el Estado hondureño ha intentado construir una estructura institucional para cumplir con la función de proveer bienestar social, con la excepción de las instituciones orientadas al mismo y los mecanismos de previsión social como el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), no había existido una mayor cobertura respecto a los derechos sociales.

III.1.1 República de Honduras

Para contextualizar la República de Honduras es un país ubicado en América Central, su capital es Tegucigalpa, misma que pertenece al Municipio del Distrito Central; el país posee una organización territorial constituida por 18 departamentos, donde cada uno cuenta con un gobernador designado por el presidente, se cuenta con 298 municipios en el país que están organizados en aldeas y caseríos, en su totalidad el país tiene una extensión geográfica de 112,492 km².

Honduras es un Estado unitario, centralizado, donde la forma de gobierno es republicana, democrática; sin embargo, se compone de instituciones centralizadas que funcionan bajo la dirección y supervisión del Estado en determinadas áreas.

Como se ha mencionado, los departamentos se dividen en municipios autónomos administrados por corporaciones electas por el pueblo, sin embargo, el

establecimiento, estructura y ejecución del presupuesto nacionales competencia del Estado hondureño, además el desarrollo económico y social de los municipios está apegado a los programas de desarrollo nacional.

La Constitución de la República establece que el Estado hondureño es una república democrática y representativa, constituida por tres poderes independientes y complementarios (Congreso Nacional de la República, 1982). Esta estructura ha sido la vigente desde 1982, siendo los poderes del Estado el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin relaciones de subordinación uno del otro.

El Poder Ejecutivo está constituido por la Presidencia de la República, con el Presidente como Jefe de Estado y Gobierno electo por vía democrática con voto directo cada 4 años; está compuesto de 18 Secretarías de Estado en sus respectivos despachos encargados de la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas relacionadas en sus áreas determinadas.

Asimismo, la administración pública centralizada del país, se constituye por el Poder Ejecutivo, que a su vez sus órganos son: la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros y las Secretarías de Estado. Dichos órganos definen la política nacional e internacional del país.

El Poder Legislativo es unicameral, conocido como el Congreso Nacional de la República de Honduras compuesto por 128 diputados electos cada 4 años mediante cociente electoral y en representación proporcional según los departamentos; en la actualidad está representado por 8 partidos políticos.

El Poder Judicial es la Corte Suprema de Justicia de Honduras como máximo tribunal del país, está conformada por 15 magistrados y se renuevan cada 6 años, son electos por el Congreso Nacional de Honduras con el voto de dos terceras partes de la totalidad de sus miembros; se compone por 5 Salas principales, la Sala de lo Constitucional, de lo Laboral, de lo Penal, de lo Civil y de Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

En términos sociales, según el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2018), la población de Honduras supera los 9 millones de habitantes, con una tasa de

crecimiento poblacional del 1.6%, dedicándose en su mayoría a actividades agropecuarias, además del comercio, manufacturas, finanzas, y servicios públicos entre otras actividades.

Al 2018 el 61.85% de los hogares hondureños se encontraban en condición de pobreza, ya que sus ingresos están por debajo del costo de una canasta básica de consumo, de ese total 23.13% en condición de pobreza relativa y 38.72% en pobreza extrema, la desigualdad medida en Coeficiente Gini es de 0.5280; el 12.9% de la población es analfabeta, además de la desnutrición, que tiene un impacto elevado en los menores de 5 años, cerca del 23% de esta población padece de desnutrición crónica (INE, 2018).

Las últimas cifras oficiales de desempleo publicadas por el INE (2018) lo sitúan en un 5.66 % de la población económicamente activa, siendo mayor en zonas urbanas (9%) que en zonas rurales (5,4%) debido a la intensa migración del campo a la ciudad y la escasa capacidad del mercado para absorber toda esa fuerza laboral. El Distrito Central es el más afectado con un nivel de desempleo de 11,7%. Sin embargo, se estima que existe una tasa de subempleo (personas que desearían trabajar más o aquellas que trabajan la jornada completa, pero reciben un salario inferior al salario mínimo) superior al 63.16% de la población económicamente activa.

III.2 Marco institucional

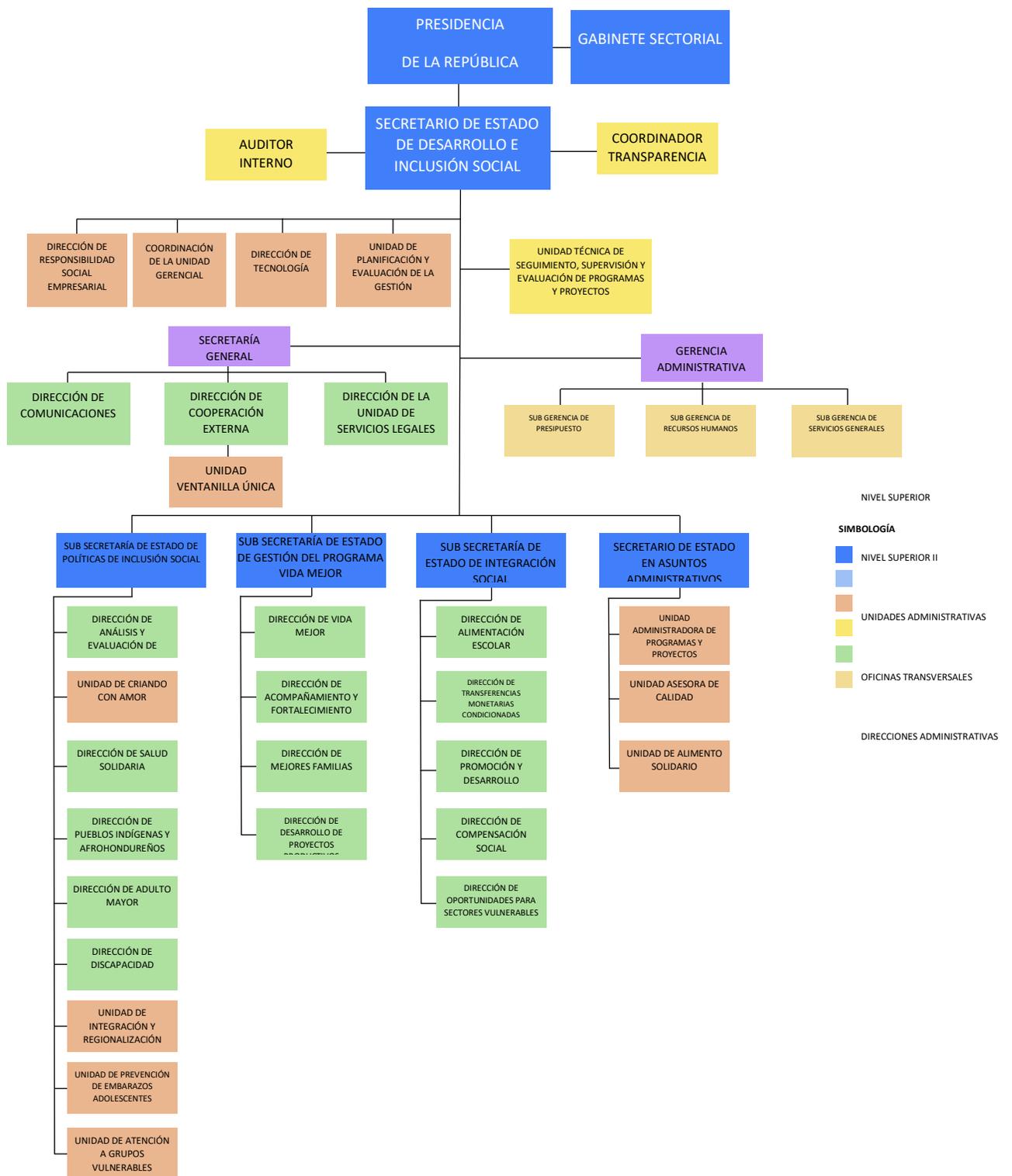
En el contexto de la política social del país, se ha establecido el Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social, conformados por las Secretarías de Estado en los Despachos de Salud, Educación, Desarrollo e Inclusión Social; el Instituto de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento; Instituto Nacional de la Mujer; Patronato Nacional de la Infancia, y Dirección Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

Su función es la rectoría, coordinación y ejecución de políticas que prestan bienes y servicios sociales para el desarrollo del capital humano, mejora en la calidad de vida y la facilitación de derechos económicos, sociales y culturales de la población

en todo el territorio nacional, priorizando aquellas en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad.

La institución rectora de las políticas y programas sociales en el país es la Secretaría de Estado en los Despachos de Desarrollo e Inclusión Social, su función en materia social, es la articulación de programas y proyectos orientados a la reducción de la pobreza, generando oportunidades de inclusión y desarrollo humano de forma integral a Sectores vulnerables en riesgo y exclusión para aminorar la brecha social en Honduras, como se presenta en el Organigrama 1, la organización de la Secretaría respecto de sus instituciones internas para el manejo de la política social en el país.

Organigrama 1: Estructura institucional de la política social en Honduras



Fuente: Elaboración propia con información de SEDIS (2020).

También ejecutar medidas de atención e inclusión para la población vulnerable y fortaleciendo los instrumentos y espacios que permitan la articulación de la oferta pública de las políticas priorizadas; generar acceso a las medidas de protección social y compensación social para contribuir a la reducción de la pobreza extrema, desigualdades, vulnerabilidad y riesgo social de las familias focalizadas; generar las oportunidades de bienestar y la potenciación de habilidades y capacidades para mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema y relativa, vulnerabilidad, exclusión y riesgo social, logrando su inclusión activa en la sociedad.

La política social del país desde la década de los noventa fue establecida y organizada mediante las Secretarías de Estado en la materia, sin embargo, en la actualidad cuenta con un Comité Técnico conformado por la Secretaría de Estado en los Despachos de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) y su Subsecretaría de Integración Social, la Secretaría de Estado en el Despacho de Salud, la Secretaría de Estado en el Despacho Educación, la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas y otras instituciones gubernamentales.

Su función es analizar los aspectos técnicos y operativos de los Programas que impliquen modificaciones en su diseño, población objetivo, estructura de las transferencias, mecanismos de recolección de corresponsabilidades en Salud y Educación y otros que designe la autoridad competente. Será presidido por la Subsecretaría de Integración Social y es el encargado de otorgar la aprobación a los temas técnicos que ameriten reformas para ser remitidos posteriormente a los entes co financiadores, para su no objeción.

Las atribuciones particulares de cada Secretaría, respecto a la política social y al programa son: la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo e Inclusión Social, es la responsable de la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas sociales en el país, se encarga de la planificación, sostenibilidad y coordinación de los programas y proyectos que se deriven de esas políticas, entre ellos el Programa Bono Vida Mejor.

La Subsecretaría de Integración Social es la entidad ejecutora del Programa; también es responsable de la ejecución financiera y administrativa del Programa, de la contratación de auditorías financieras y operativas de acuerdo con los lineamientos, criterios y políticas gubernamentales y de cada uno de los entes financieros.

Se encarga del acompañamiento a los procesos de evaluación del mismo, de los procesos de levantamiento de información requeridos en coordinación con el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS); aplicando los criterios de focalización aprobados para la incorporación y actualización de hogares participantes.

Es responsable también de la diversificación de instituciones financieras para la entrega de transferencias; gestión presupuestal en lo pertinente a la programación, control, ejecución y rendición de cuentas; así como del proceso de descentralización y desconcentración del Programa. Aprueba y coordina las diversas acciones de capacitación dirigidas a los hogares participantes y además es responsable de representar al Programa en las instancias internacionales y nacionales, departamentales, municipales y comunitarias.

Las Secretarías de Estado en los Despachos de Educación y Salud, son las entidades estatales responsables de garantizar la oferta de servicios y asumir el seguimiento, verificación, registro y certificación de corresponsabilidades, de acuerdo con los mecanismos determinados por el Programa y por el Reglamento Operativo. Ambas Secretarías, presentarán periódicamente (por lo menos 2 veces al año) un informe detallado del cumplimiento de corresponsabilidades de los hogares participantes en el Programa.

La Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, es la responsable de la incorporación del presupuesto del Programa en el Presupuesto General de la República, así como de realizar en tiempo y forma los desembolsos a las cuentas designadas; facilitar el SIAFI para la gestión financiera del mismo, recibir los reportes de ejecución física y financiera y su incorporación a los informes de

ejecución trimestral; y prestar todo el apoyo necesario que le sea requerido para el buen funcionamiento del Programa.

Dentro de la Presidencia de la República, se encuentra el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS), como la instancia responsable de brindar los lineamientos de focalización e instrumentos técnicos de levantamiento de información tal como la Ficha Socioeconómica Única (FSU) y los listados de hogares en situación de pobreza extrema que se convierten en potenciales participantes en el Programa, es también responsable del manejo y administración del Registro Único de Participantes (RUP).

Así mismo, en coordinación con la SEDIS, de realizar acciones de verificación de la información socioeconómica y demográfica de los hogares participantes, para identificar aquellos que ya no cumplan con los criterios de elegibilidad.

Como se ha mencionado, es la Secretaría de Estado en los Despachos de Desarrollo e Inclusión Social, quien posee las competencias gubernamentales para regular, rectorar y coordinar las acciones orientadas a mejorar las condiciones humanas, socio culturales y materiales, con énfasis en la población en condición de pobreza y grupos vulnerables, con la finalidad de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, bajo principios y lineamientos generales en materia legal, a las que debe estar sujeto ésta y otras instituciones.

III.3 Marco legal

La Constitución de la República de Honduras (Congreso Nacional de la República, 1982) establece en sus artículos 1 y 59 que Honduras es un Estado de Derecho, constituido como República libre, democrática e independiente para asegurar a sus habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social, además que la persona humana es el fin supremo de la sociedad y el Estado. Todos tienen la obligación de respetarla y protegerla, reconociendo a la familia, el matrimonio, la maternidad y la infancia como pilares de la sociedad hondureña bajo protección del Estado.

La Constitución no deja lugar a dudas sobre el aseguramiento y promoción de los derechos sociales como marco en la construcción de la política social en el país, también se reiteran los acuerdos internacionales suscritos por el Estado hondureño y de acuerdo con el artículo 18 de la misma Constitución, en caso de conflicto entre el tratado y la Ley, prevalece el primero, así los convenios ratificados por Honduras en torno a los derechos sociales predominan los siguientes:

- Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, de la Organización de las Naciones Unidas.
- Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, de la Organización de Estados Americanos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, de la Organización de las Naciones Unidas.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, de la Organización de las Naciones Unidas.
- Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, de la Organización de las Naciones Unidas.
- Convenio 138 Sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo de 1996, de la Organización Internacional del Trabajo.
- Convenio 182 Sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil de 2000, de la Organización Internacional del Trabajo.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de 1979, de la Organización de las Naciones Unidas.
- Convención Iberoamericana de los Derechos de la Juventud de 2006, de la Organización Internacional de la Juventud.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006, de la Organización de las Naciones Unidas.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1966, de la Organización de las Naciones Unidas.
- Convenio 169 de la OIT sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales de 1989, de la Organización de las Naciones Unidas.

- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007.
- Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992, de la Organización de las Naciones Unidas.
- Convención Internacional sobre los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de 2005, de la Organización de las Naciones Unidas.
- Plan de Acción Internacional Madrid sobre el Envejecimiento de 2002, de la Comisión Económica para América Latina.
- Objetivos del Desarrollo del Milenio del 2000, de la Organización de las Naciones Unidas.
- Objetivos de Desarrollo Sostenible del 2015, de la Organización de las Naciones Unidas.

En el marco de los tratados, convenios y pactos internacionales firmados y ratificados por el Estado de Honduras, la política social en el país ha implementado diversos mecanismos legales para la ejecución de la actual Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social, entendiendo la política social de un Estado, como las intervenciones que éste realiza para cumplirle a toda la población, y en especial a los más vulnerables, sus derechos sociales universales, buscando mecanismos eficaces tanto para la reducción de la pobreza y las desigualdades para contrarrestar los efectos de las crisis económicas.

Respecto de cada uno de los programas sobre política social en el país, en los inicios de la década de los noventa, inició el Programa de Asignación Familiar (PRAF) en Fase I, mediante Decreto Ley No.127-91, Acuerdo Legislativo No. 127-91 y el Acuerdo Ejecutivo No. 135-92. Como se detallará más adelante, fungió como un programa social que entregaba subsidios a la población de riesgo en el país, financiado por el gobierno hondureño.

Entre los años 1998 y 2006 operó en paralelo con el proyecto piloto el PRAF/BID II, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con fondos de préstamo mediante acuerdo 1026/SF-HO. A partir de 2006, se estableció el programa piloto

de transferencias condicionadas (PTC) financiado con préstamo del BID mediante acuerdo 1568/SF-HO, sucesor del programa PRAF/BID II. El Programa en su Fase II se ubicó en el marco de la Red Solidaria, mediante el Decreto Ejecutivo PCM-32-2007, para una estrategia de coordinación de la política social en el país.

A finales del año 2008, se aprobó por Decreto Legislativo No.157-2008, la creación de la Secretaría de Desarrollo Social y Red Solidaria, funcionando con los recursos humanos y en las instalaciones de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP).

Mediante Decreto N°193-2009 en el 2009, se reformaron los artículos 28 y 29 de la Ley de la Administración Pública, mismos que transformó al Despacho de Desarrollo Social en Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social (SDS) y la definición de sus competencias en materia social, como la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia social y reducción de la pobreza; planificación, administración y ejecución de los planes, programas, proyectos y estrategias en materia social, orientadas a la reducción de la pobreza y pobreza extrema.

El gobierno central, en el 2010 conformó institucionalmente la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social (SDS), con la estructura y las unidades funcionales, estableciéndose como una Secretaría de Estado. Además, se establece el Bono 10,000 mediante el Decreto Ejecutivo PCM-010 y el Decreto Ejecutivo PCM-024.

A partir de 2012, se aprueba la Política de Protección Social, como una acción política multisectorial de alcance nacional desarrollada por el Gobierno de Honduras, específicamente por el Comité Técnico de Protección Social mediante PCM-8-2012. Posteriormente, se crea mediante Decreto Legislativo 56-2015, la Ley Marco de Protección Social, que contiene el estamento jurídico de las políticas sociales en materia de protección y asistencia social que, de acuerdo a lo que establece el Decreto de su creación, asegura el auxilio médico, los derechos previsionales, así como la protección de los medios de subsistencia de la población

hondureña, incluyendo condiciones para la provisión mínima de recursos a la población en riesgo social.

Se redefine la estructura de Gobierno en Gabinetes Sectoriales y se reestructura el sector de protección social mediante el Decreto Ejecutivo PCM-001-2014, que crea el Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social (GSDIS), el cual incluye a todas las instituciones relacionadas con la protección social, y se define como ente coordinador a la Secretaría de Estado en los Despachos de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS), antes denominada Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social.

En el año de 2015, mediante Acuerdo Ejecutivo No. SEDIS-003-2015, se aprueba el Reglamento Operativo del Programa Presidencial de Transferencias Monetarias Condicionadas: “Bono Vida Mejor”, el cual consiste en el otorgamiento de transferencias monetarias condicionadas al cumplimiento de corresponsabilidades en salud, educación y nutrición, por parte de las o los titulares del hogar participante, con el propósito de contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza y pobreza extrema. Mediante Acuerdo Ejecutivo No. 022-DP-2013, se establece el Reglamento Operativo que norma el accionar del Programa Presidencial de Transferencias Monetarias Condicionadas “Bono Vida Mejor”.

Con el Acuerdo Ministerial No. 072-SEDIS-2015, se aprueba el Manual Operativo de Procedimientos Administrativos y Financieros del Programa Presidencial de Transferencias Monetarias Condicionadas "Bono Vida Mejor" en su macro componente de fondos externos, con la función de establecer los procesos y directrices que se deberán observar, con la finalidad de aprovechar y aplicar de manera eficiente los recursos para su funcionamiento.

III.4 Desarrollo de la política social en Honduras

Los cambios en la perspectiva para afrontar el fenómeno de la pobreza en sus diversas dimensiones, fue acompañada a finales del siglo XX de modificaciones en los propósitos y en la estrategia con la que se pretendió revertir sus causas y

efectos. En términos generales, se pasó de una política predominantemente económica con mayor intervención en el sector agrícola e industrial del país a otra que concedía mayor peso a las acciones de bienestar social.

Las políticas sociales y los programas de reducción de pobreza establecidos durante la década de los noventa en Honduras, se han realizado en el contexto de iniciativas de estabilización y reforma estructural. Dichas políticas se concibieron como una solución a los problemas de pobreza (aunque no definitiva), como un instrumento para lograr procesos de transformación en las escalas social, económica y política de acuerdo a las nuevas prioridades establecidas por el Gobierno, en la medida de sus capacidades en la solución de los problemas sociales.

Cada gobierno ha orientado su acción desde posiciones distintas, construyendo o reconstruyendo su diseño e implementación con base en la realidad nacional, tomando en cuenta la problemática social, las alternativas de solución y nuevas formas operativas de la intervención pública.

El particular campo de aplicación de las políticas públicas y políticas sociales en Honduras han sido en dos direcciones: como instrumento de cambio de condiciones sociales para lograr el bienestar social; y como estructura y estrategia de gestión gubernamental.

De manera cronológica, se puede situar el proceso de construcción de políticas sociales en el país, posterior a la década de promulgación de la Constitución Política de la República de Honduras en 1982, comenzó a desarrollarse en la década de 1990, extendiendo su campo de acción a la población más pobre del país.

Este proceso es un resultado parcial de las necesidades económicas y sociales que surgieron durante las reformas económicas implementadas durante la década de los noventa. También se crearon planes sociales específicos, incluidos los planes de transferencia monetaria condicionada.

En este sentido, las políticas e intervenciones efectuadas por el gobierno hondureño consistieron inicialmente en programas (redes de protección social asistencial o

safety nets) orientados a atenuar las consecuencias sociales negativas del ajuste implantado en 1990. Posteriormente asumen un papel más permanente e institucionalizado, orientándose al ataque de las causas de la reproducción de la pobreza.

En 1991, se establece el Plan de Acción Nacional para el Desarrollo Humano, de la Infancia y de los Jóvenes (PAN), que instituye los lineamientos básicos de la política social durante la década de los noventa (UNESCO, 2000). Entre los lineamientos estaba fortalecer los servicios en educación, salud y nutrición y dotación de infraestructura social básica; mejorar la eficiencia en las prestaciones sociales efectuadas por el sector público; priorizar las intervenciones focalizadas en los más pobres y; generar recursos complementarios al financiamiento estatal para los sectores sociales (Banco Mundial, 1994).

Como puede apreciarse, las orientaciones del PAN implicaban mayor prioridad del gasto público para afianzar la oferta sectorial de la política social bajo programas específicos, en un marco de eficiencia de la acción del gobierno.

Como establece Pino (1990), el gasto social en la década de los noventa y antes del huracán Mitch en 1998 fue al alza; sin embargo, sufre una contracción debido a una caída en el crecimiento económico resultado de dicha catástrofe natural. La evolución de dicho gasto se ha determinado por los modelos de crecimiento económico y por los ingresos (impuestos, ayudas, donaciones, subvenciones al gobierno, entre otros) al fisco, también por las restricciones financieras derivadas del pago de la deuda.

Entre 1990-1997 el gasto social en Honduras alcanzó 7.2% del Producto Interno Bruto (PIB), en términos reales incrementó en 47.6% (López-Calva, 2004). En cuanto a la relación crecimiento económico-gasto público, en 1994 cuando el PIB cayó 1.3%, el gasto social retrocedió en dos puntos porcentuales. Entre 1994 y 1996, 34% del gasto público total era asignado a planes orientados a atender los sectores sociales (Gobierno de la República de Honduras, 2005).

A la baja proporción del gasto social respecto del gasto público total a mediados de la década de los noventa deben adicionarse los problemas públicos presentados en educación y salud. Al respecto, el Banco Mundial (Gobierno de la República de Honduras, 2005) señalaba falencias en el sector educativo, como la falta de definición de prioridades, inequidades regionales en la asignación de los recursos, así como el sesgo sobre la educación superior, baja calidad de los servicios educativos entregados a la población, alta incidencia de personal no calificado en el sector educación y la falta de incentivos para los docentes.

En el sector salud se presentaban problemas de dotación de recursos humanos en los servicios de atención primaria, la carencia de infraestructura sanitaria básica en diversas regiones del país, una cobertura insuficiente del sistema de seguridad social tradicional. La baja eficiencia de las políticas sociales era atribuible a la suspensión de las políticas y rotación de personal en dichos sectores, así como en el Gobierno central, entre otros factores (Gobierno de la República de Honduras, 2005).

En el marco del PAN y otras iniciativas gubernamentales como el Ajuste Económico Estructural establecido por el gobierno del ex presidente Callejas de 1990 a 1994, se presentaban iniciativas que buscaban reducir los niveles de pobreza, de esta manera, se estableció el Programa de Asignación Familiar (PRAF), que constaba de tres fases (PRAF I, II y III), funcionales hasta 2009; así como la creación de una entidad gubernamental encargada de la atención de los problemas emanados de los sectores sociales, el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), que proveía infraestructura social básica.

Tanto el FHIS como el PRAF-I fueron creados como programas temporales para enfrentar las consecuencias del ajuste económico iniciado en 1990, y adquirieron permanencia en los cambios de gobierno siguientes.

En este sentido, dentro del contexto de las anteriores acciones, la política social se estructuraba en siete áreas principales: educación, salud, nutrición, seguridad social, vivienda, empleo, y compensación social.

Las políticas sociales de carácter universal y aquellas de tipo focalizado, propias de los esquemas de ajuste, deben analizarse como parte de una acción gubernamental cuyo objetivo principal fue reducir la pobreza. En el caso de Honduras, durante los años noventa destacan la atención a la salud y educación como dominio pleno del Gobierno, mediante sus Secretarías de Estado en los Despachos correspondientes.

Por otro lado, se encuentran las acciones en materia de compensación social (atención a las madres solteras, saneamiento básico, construcción, de infraestructura social, empleo temporal) bajo la coordinación, decisión e implementación del Gobierno de Honduras en la década de los noventa.

La política social ha seguido un patrón de acción que combina políticas complementarias de incremento en el gasto público para cubrir los déficits de atención y acceso a la población a los servicios de salud, educación y vivienda, y políticas de compensación para fortalecer la capacidad de ingreso de los grupos más vulnerables de la sociedad hondureña (políticas de subsidio y políticas salariales concertadas con la iniciativa privada y los trabajadores).

En su momento, se han logrado distinguir de otras políticas o programas de la región a finales de 1990 e inicios de 2000, establecidos en el Cuadro 1:

Cuadro 1: Programas de política social en América Latina (1995-2005)

| Año | Programa | País | Componentes |
|------------|---|-------------|---|
| 1990 | Programa de Asignación Familia (Fase I, II, III) | Honduras | Educación Salud Nutrición Maternidad |
| 1995 | Beca Escuela | Brasil | Educación |
| 1997 | Oportunidades (anterior PROGRESA) | México | Educación Salud Alimentación |
| 2000 | Superémonos | Costa Rica | Educación Alimentación |
| 2000 | Red de Protección Social Mi Familia | Nicaragua | Educación Salud Alimentación Formación ocupacional |
| 2001 | Beca Alimentación | Brasil | Salud Alimentación |
| 2001 | Familias en Acción | Colombia | Salud Alimentación |
| 2001 | Beca Escolar | Ecuador | Educación |
| 2001 | Programa de Avance mediante la salud y la educación | Jamaica | Educación Salud Alimentación |
| 2002 | Chile Solidario | Chile | Salud Educación Vivienda Trabajo |
| 2003 | Bolsa Familia | Brasil | Educación Salud Alimentación |
| 2003 | Bono de Desarrollo Humano | Ecuador | Educación Salud |
| 2004 | Red Solidaria | El Salvador | Educación Salud Seguridad Alimentaria Capacitación Desarrollo productivo Infraestructura |
| 2005 | Familias por la Inclusión Social | Argentina | Educación Alfabetización |

| | | | |
|------|---------------------|-------------------------|--|
| | | | Capacitación Salud |
| 2005 | Tekopora | Paraguay | Educación Salud Nutrición |
| 2005 | Programa Juntos | Perú | Educación Salud Nutrición Desarrollo de ciudadanía |
| 2005 | Tarjeta Solidaridad | República Dominicana | Educación Salud Nutrición |

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2002); Ponce (2006); ; Cohen, Franco y Villatoro (2006).

Como se observa en el cuadro anterior, las transformaciones de la política social en América Latina han sido parte de los cambios estructurales que desde la década de 1990 han experimentado países en la región, se han expandido el foco de atención sobre el problema público a diversos sectores, lo que ha permitido estrategias de desarrollo en torno a la atención de dichos espacios sociales además de la reformulación de las tareas y rol del Estado, frente a las necesidades sociales.

lo anterior permite reconocer que en el diseño de los programas y servicios sociales, existe una reorientación conceptual de la política social adquiere nuevos componentes de intervención, en el caso particular de Honduras, para la mejora del bienestar social.

Conceptos tales como compensación, focalización y combate a la pobreza contribuyen a redefinir la actividad estatal en el ámbito del desarrollo social, mientras que los enfoques privatizadores y descentralizadores de la acción social afectan la definición de las esferas de lo privado y lo público, redistribuyendo competencias y recursos del Estado central y otros actores sociales.

Retomando el programa principal en el marco de la política social en los noventa, el PRAF en su primera fase, otorga dos tipos de transferencias monetarias a familias pobres. El primero, llamado Bono Escolar (BE) se brinda a las familias, cuando en el núcleo existan niños que asisten del primer al tercer grado de educación básica.

El segundo, Bono Materno-Infantil (BMI), se provee a mujeres embarazadas o en etapa de lactancia con la premisa de realizarse chequeos materno-infantiles básicos (Moore, 2008). Se establecen las fases del PRAF en los siguientes apartados.

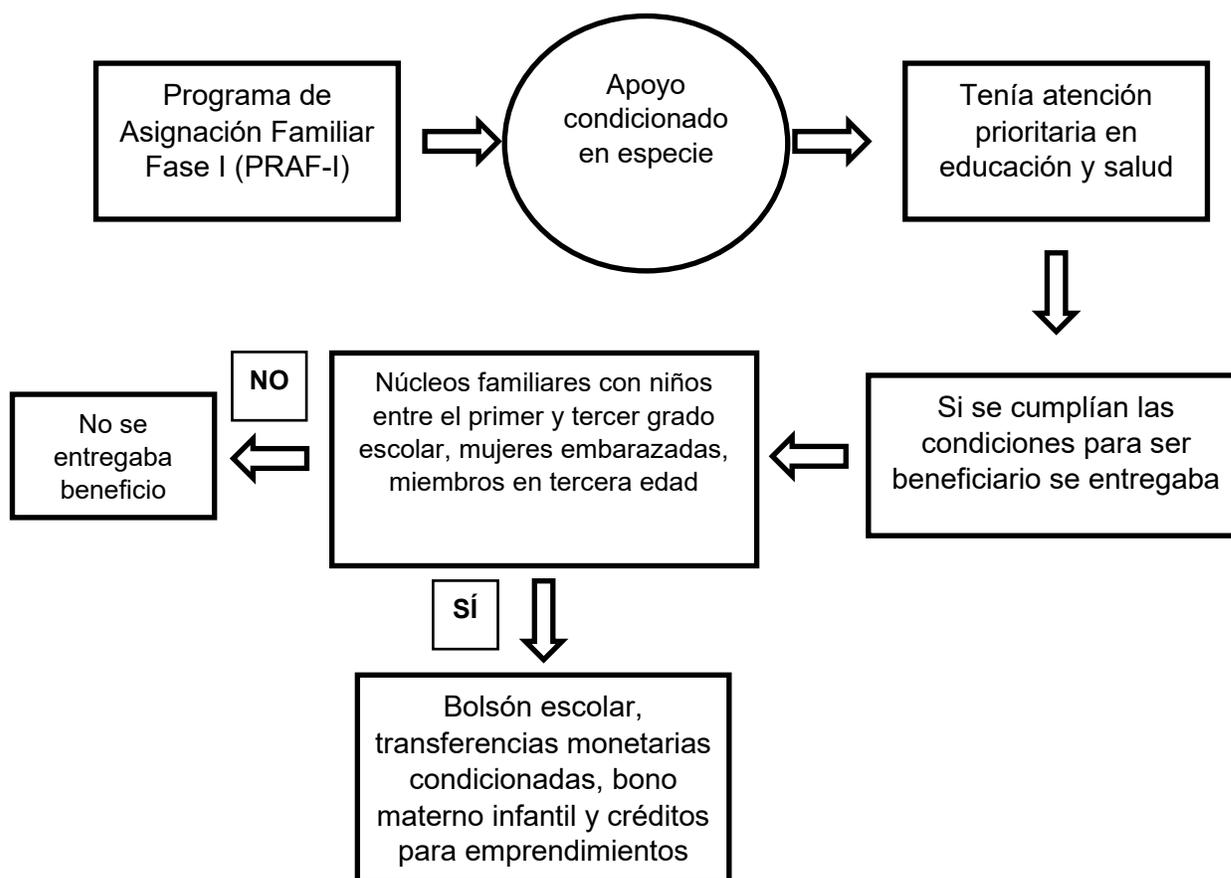
III.4.1 Programa de Asignación Familiar, Fase I

El Programa de Asignación Familiar, Fase I (PRAF-I), fue inicialmente una acción gubernamental piloto transitoria, que junto al FHIS, se extendieron a largo plazo luego del ajuste económico (Glewwe, Olinto y de Souza, 2003). Como se ha mencionado, este apoyo está condicionado a que la familia envíe al niño a la escuela y realice un control de salud, pero el diseño de PRAF-I experimentó varias modificaciones de los componentes durante su operación.

Entre los componentes del PRAF-I (Cohen, Franco y Villatoro, 2006) se encontraban: el bono escolar de primero a tercer grado establecido en 1990. Eran transferencias cuyos beneficiarios debían ser familias con niños entre el primer y tercer grado de la primaria.

El apoyo se entregaba por diez meses y hasta a tres niños por familia, y estaba condicionado a la matrícula y asistencia a la escuela. En 1998 se amplió para los niños en cuarto grado, como puede observarse en el Diagrama 1.

Diagrama 1: Características esenciales del PRAF-I



Fuente: Elaboración propia con base en las ROP del PRAF-I (1998).

También estaba el bono materno infantil, creado en 1991 e integrado por transferencias por 12 meses a mujeres embarazadas y/o en etapa de lactancia, de igual manera a núcleos familiares con niños menores de cinco años. Era condicionada mediante la visita de la madre al centro de salud, pero poseía un apoyo de hasta tres beneficiarios por familia. Se estableció de igual manera el desarrollo Integral de la Mujer (DI-Mujer), instituido en 1991: funcionó como un programa de capacitación, y entregó créditos para microemprendimientos de la mujer.

En el sector educación se otorgaba el Bolsón Escolar, implementado en 1992: se encargaba de la repartición de material escolar para niños de escasos recursos económicos. Para la tercera edad se otorgaban transferencias por doce meses a

individuos con al menos 65 años de edad e ingresos menores a 400 lempiras por mes, además que contaran con al menos tres necesidades básicas insatisfechas (entre salud, vivienda, trabajo, rezago social, entre otros). El Bono Nutricional, creado en 1998 consistía en transferencias durante doce meses a hogares con niños de menos de cinco años y en riesgo de desnutrición.

En lo que refiere a la modalidad de entrega de los apoyos, el Programa operó en sus inicios basado en cupones de alimentos entregados a las madres, los que podían ser canjeados por alimentos en tiendas o por efectivo en establecimientos bancarios. Según el Banco Mundial (1994), las madres preferían cambiar los cupones por efectivo porque en las tiendas de abasto alimentario les entregaban una cantidad de alimentos que era inferior al valor monetario del bono.

Respecto de los valores de los bonos, las transferencias en los componentes de salud y educación representaban 12% y 38% de la canasta alimentaria básica, respectivamente (Banco Mundial, 1994). También se verificó una caída de 30% en el valor original de las transferencias, por la no realización de ajustes de acuerdo con la inflación.

El PRAF-I recurrió entre 1990 y 1998 a la focalización geográfica. Sin embargo, los mecanismos y criterios utilizados para la selección individual de beneficiarios variaron según los componentes del Programa, e incluso hubo cambios en algunos de ellos. Por ejemplo, para el Bono Escolar los departamentos participantes fueron seleccionados según la prevalencia de necesidades básicas insatisfechas y de malnutrición; en las localidades con prioridad, inicialmente la selección de los beneficiarios fue realizada considerando la apreciación de los profesores respecto de las condiciones económicas del hogar (Banco Mundial, 1994).

En 1992, se optó por la selección individual de beneficiarios mediante el indicador nutricional peso-edad. Para la asignación del bono para la tercera edad se realizaba la selección individual de los beneficiarios teniendo como criterios los ingresos monetarios y las necesidades básicas insatisfechas; para el Bono Nutricional se recurrió a criterios de focalización basados en el ciclo de vida.

En los primeros años de operación del PRAF-I, comenzaron a percibirse problemas de focalización, deficiencias en la certificación del cumplimiento de las condiciones para egresar del Programa, y falta de cupos para aceptar a nuevos niños en dicho Programa.

En el componente de capacitación y crédito para mujeres, las sesiones de capacitación suponían la asistencia de las beneficiarias a talleres entre 6 y 8 horas a la semana, en un periodo de seis meses, lo cual exigía de tiempo sustancial para madres de familias extremadamente pobres, también se exigía la elaboración de un proyecto de microemprendimiento con viabilidad económica para otorgar los créditos al desarrollo.

La formulación de tal esquema era una fuerte restricción para las familias más pobres, que muchas veces carecían de los recursos y activos necesarios para afrontar esta tarea. Por último, existía el temor de que la intervención de PRAF-I podría incentivar la fecundidad en las mujeres, en particular si el beneficio se hacía permanente (Banco Mundial, 1994).

El BID (1998) señalaba que para alcanzar una transición exitosa hacia una institucionalidad más sólida y de ataque a las causas de la pobreza debían superarse las principales deficiencias del PRAF-I, en materia de diseño, componentes de la intervención y seguimiento. En particular, se destacaban los problemas de selección de beneficiarios y de control de las contraprestaciones, y las debilidades en la oferta de servicios de educación y salud.

Además, el Banco Mundial (1994) identificaba problemas respecto a los mecanismos de seguimiento de los beneficiarios, ocasionando un déficit en la efectividad de las intervenciones en educación, salud y nutrición.

En el caso del bono escolar, los niños favorecidos del programa, en ocasiones eran eliminados de la lista de beneficiarios. También, la falta de mecanismos de selección adecuados, la descentralización de los diversos componentes del plan y la falta de un sistema de monitoreo, no generaba una garantía de que los beneficios del plan se concentraran en el mismo grupo familiar (Banco Mundial, 1994).

Todo lo anterior implicaba la pérdida de sinergia, que podría resultar en labores simultáneas sobre la educación, salud, nutrición, ingresos y capital humano en los núcleos familiares. Así, el gobierno debió prestar atención urgente en el perfeccionamiento de programas de desarrollo para el sector informal urbano, la organización de servicios públicos y redes de colocación de empleo, apoyo a las actividades de maquila, así como el aumento paulatino del salario mínimo en el país, el fortalecimiento de las instituciones de capacitación técnica y vocacional (Secretaría de Estado en el Despacho de la Presidencia, 1996).

III.4.2 Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)

A inicios de la década de los noventa, el FHIS se orientaba al desarrollo de la infraestructura social y apoyo a las actividades de la pequeña y micro empresa urbana y rural. Sin embargo, la sostenibilidad de los proyectos fue uno de los principales problemas que se enfrentó junto al PRAF en la primera fase al encontrarse que más de 60% de estos programas se abandonaron por la falta de recursos financieros y por los gastos derivados de la participación de la población en todo el ciclo (Cohen, Franco y Villatoro, 2006).

En el caso del FHIS, fue diseñado originalmente como un mecanismo para suavizar los efectos sociales del ajuste. Se orientó a la entrega de transferencias monetarias a cambio de la participación en obras de infraestructura (Jørgensen y Van Domelen, 2000). Además, el esquema de operación del FHIS consistió en la asignación de recursos a pequeños proyectos de infraestructura concebidos por los actores locales, en áreas de inversión definidas como prioritarias por el nivel central (Banco Mundial, 1994).

La acción inicial del FHIS fue focalizada geográficamente mediante mapas basados en necesidades básicas insatisfechas y la prevalencia de malnutrición (Ruta Social, 1996). Se buscaba identificar los municipios y áreas más pobres para orientar los recursos en esa dirección; sin embargo, durante el periodo de 1990 a 1993 se observó que la distribución de los recursos no se había realizado según esos criterios de focalización sino basándose en el tamaño de la población.

También, el FHIS se conceptualizó originalmente como una institución que permitiese la generación de empleo emergente y de apoyo a la edificación de infraestructura social de pequeña escala. La creación del FHIS, se concibe como una ayuda para compensar los efectos negativos que pueden resultar a corto plazo como consecuencia de las medidas de ajuste económico que puso en práctica el Gobierno del ex presidente Rafael Leonardo Callejas.

Los fondos del FHIS fueron de fondos provenientes del país (25 millones de lempiras) y de la cooperación internacional (65 millones de lempiras) (Pino, 1990), de los que resaltan organismos financieros como el Banco Mundial (BM) y el BID, así como agencias bilaterales de cooperación de los Estados Unidos y Alemania.

Entre los objetivos del FHIS se encontraban: enfrentar el problema del bajo empleo en el país, mediante el impulso de cinco programas (mejoramiento de la productividad, construcción de obras de infraestructura liviana, empleo masivo de emergencia, necesidades básicas y, tareas y responsabilidades relacionadas directamente con la Presidencia de la República); financiar y promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos sociales marginados, rurales y urbanos, a través del aumento de su productividad, sus niveles de empleo e ingresos.

Durante el período de 1990 a 1996 el FHIS completó 8,094 proyectos, principalmente en el sector educativo. Estos generaron aproximadamente 419,000 empleos temporales por persona/mes, equivalentes a 5,000 empleos por año. De la misma manera, el FHIS se ha involucrado en programas de apoyo a las micro y pequeñas empresas, siendo los más importantes el Programa de Apoyo al Sector Informal (PASI) y el Programa de Crédito y Asistencia Técnica a la Microempresa Rural (PROCTMER). Dichas políticas están ligadas al programa de ajuste que se llevó a cabo durante la década.

De acuerdo a la experiencia de la política social para Honduras, con el paso del tiempo, la capacidad de los fondos sociales para atender de manera rápida y flexible las situaciones de emergencia, no siempre resulta eficiente para enfrentar los problemas sociales sobre pobreza crónica. Debe tenerse en cuenta que la mera

disponibilidad de infraestructura en educación y salud no asegura el uso efectivo de estos servicios.

A partir del PRAF-I, se profundizó en el aseguramiento de los derechos sociales por parte del gobierno hondureño, sin embargo, fueron necesarios más esfuerzos por parte del sector público para una mayor atención en la población que requería del Programa para su desarrollo. Así, fue necesaria una extensión y evaluación de la política ya existente, generando nuevos acuerdos nacionales respecto a la misma y orientando una mayor eficiencia y efectividad del Programa frente a las nuevas demandas y necesidades sociales.

III.4.3 Programa de Asignación Familiar, Fase II

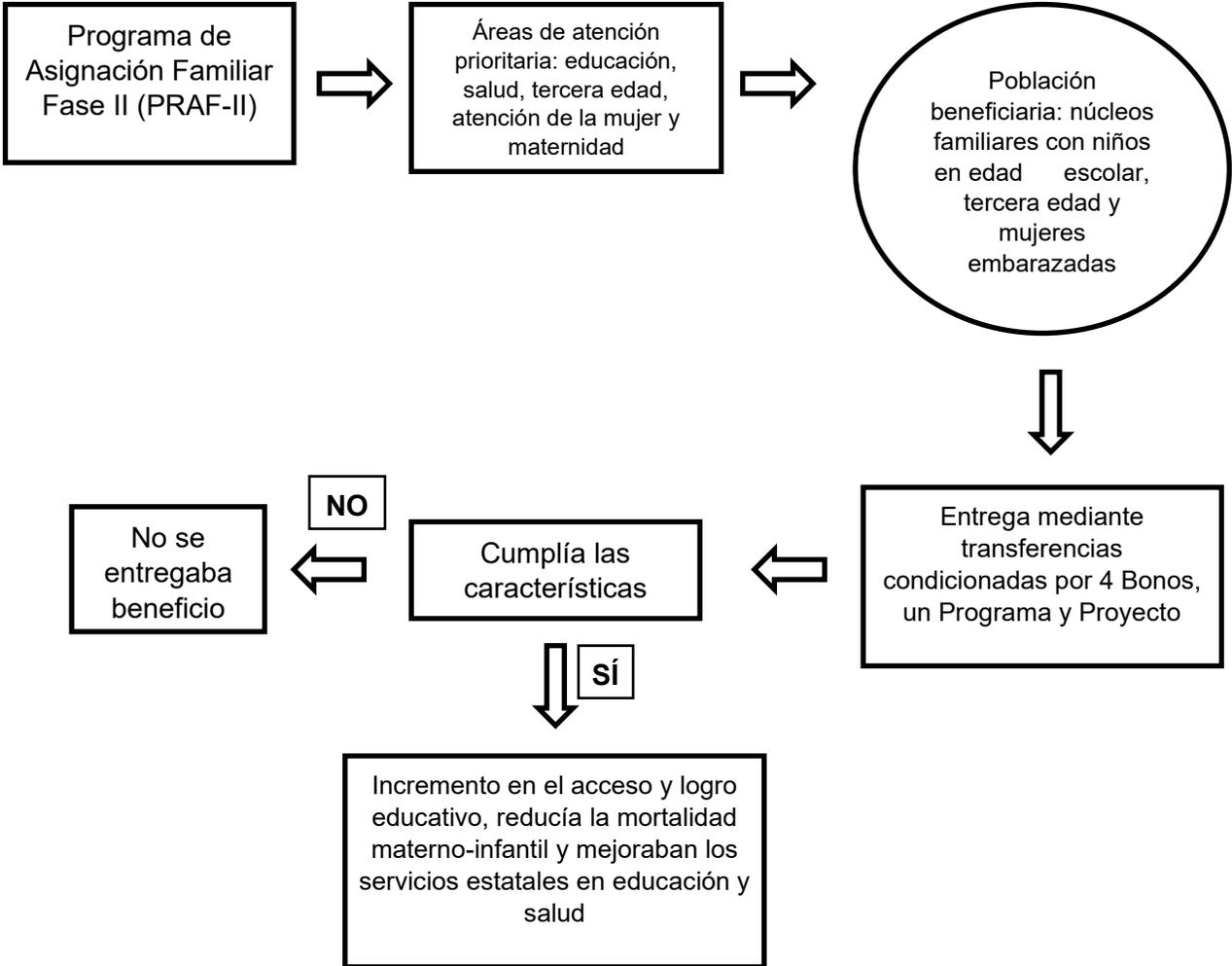
El Programa de Asignación Familiar fase II (PRAF-II) comenzó a operar en 1998 y no reemplazó totalmente al programa original. Así el BID financió el PRAF-II para poner en marcha un programa piloto que sirviera de guía para reestructurar el PRAF-I. El PRAF-II se ejecutó en setenta municipios rurales y llegó a 60,000 hogares (109,649 beneficiarios) anualmente (aproximadamente el 1,7% de la población de ese momento) (Moore, 2008).

Si bien, el PRAF-II comenzó a desarrollarse como un programa de transferencias monetarias condicionadas en Honduras, se entregaba en componentes destinados para aumentar la demanda (número de niños en la escuela y uso de servicios de salud) mediante la distribución de estipendios, y para mejorar la oferta con las transferencias de fondos para centros de salud y escuelas primarias.

También incluía un programa de aprendizaje como iniciativa de desarrollo para fortalecer las organizaciones de padres ayudándoles a obtener la condición jurídica y las transferencias financieras a través de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) locales, lo cual fue la parte del programa que requería que el Congreso de la República cambiara una ley para superar los problemas en la transferencia de fondos a las asociaciones de padres.

Entre los componentes, se encontraban siete esquemas de bonos, uno de los cuales corresponde al proyecto BID 1026/PRAF-fase-II. Los otros (Bono Escolar, Bono Materno Infantil, Bolsón Escolar, Bono Tercera Edad, Programa Desarrollo Integral de la Mujer y Proyecto Piloto Bono de Familia) funcionan de manera autónoma, bajo la dependencia de la Presidencia de la República, a través de una Dirección Ejecutiva y un Consejo Superior de Administración (Gobierno de la República de Honduras, 2005), se demuestra en el Diagrama II, las características esenciales del PRAF-II.

Diagrama II: Características esenciales PRAF-II.



Fuente: Elaboración propia con base en las ROP del PRAF II (2004).

El objetivo del PRAF-II fue promover la acumulación de capital humano en las familias residentes en las zonas más excluidas del país. A través de la intervención, se esperaba incrementar el acceso, progresión y logro educativo, reducir la mortalidad materno-infantil y mejorar la calidad de los servicios estatales en educación y salud (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998).

Así, buscaba incrementar la demanda por servicios educativos, fomentar la participación de la comunidad educacional para el incremento del aprendizaje entre los niños, capacitar a las madres en prácticas alimentarias y de higiene, aumentar la demanda por servicios de salud entre madres dando lactancia o embarazadas y en niños con menos de tres años y, garantizar una atención de salud pertinente y oportuna para los beneficiarios PRAF-II (International Food Policy Research Institute, 2001).

Entre las principales características de diseño de PRAF-II, estaba la transición desde una acción compensatoria hasta el ataque a las causas de la reproducción de la pobreza, la promoción de las sinergias entre oferta y demanda, el mejoramiento de la focalización para optimizar el impacto y, el monitoreo sistemático y evaluación de impacto (Moore, 2008).

A fines de la década de los noventa, la tasa de pobreza extrema era alta, lo que indicaba que las políticas de ajuste, los programas compensatorios y el posterior crecimiento económico no eran suficientes para reducirla significativamente así, eran necesarias otro tipo de intervenciones.

La estrategia del PRAF-II se encaminaba a crear condiciones para que los hogares más pobres aumentaran su inversión en capital humano con un impacto a mediano y largo plazo. Señalaba la necesidad de tomar parte en algunos aspectos importantes como la nutrición, la salud y la educación. Por lo tanto, PRAF-II enfocaba su atención en los núcleos familiares con mayor pobreza, buscando asegurar beneficios de servicios sociales.

Como se ha mencionado anteriormente, se introdujo el elemento de sinergias entre demanda y oferta, que para el BID (1998) resultó novedoso en el PRAF-II, en lo que

respecta a su formulación, la premisa es que, debido a los problemas de calidad en los servicios entregados a la sociedad, los incentivos para crear oportunidades de servicios sociales no son suficientes para garantizar una demanda efectiva y tener un impacto sustancial en el capital humano de los beneficiarios.

De esta manera, se propuso que en el contexto de la participación comunitaria y la autonomía organizacional, se debía cumplir con estándares mínimos de calidad y transferir recursos para modificar el comportamiento de los proveedores de servicios a nivel gubernamental.

Se mantuvo la necesidad de mecanismos específicos en los planes de mejora para optimizar el impacto. Inicialmente, la población objetivo era el 25% más pobre de los hogares en distribución de ingresos (Glewwe, Olinto y de Souza, 2003). Para lograr este objetivo, se creó un nuevo sistema de selección de beneficiarios y se hicieron esfuerzos para ajustar el monto de la transferencia en función del equilibrio entre eficiencia e impacto.

El diseño de intervención de PRAF-II consideró dos paquetes de servicios, que incluían acciones por el lado de la demanda, mediante transferencias para incentivar el acceso a los servicios de salud y educación, también intervenciones por el lado de la oferta, destinadas a mejorar la calidad de las prestaciones en educación y salud.

El diseño de intervención del PRAF-II consideró dos paquetes de servicios, que incluyen acciones tomadas por el lado de la demanda, incluso a través de transferencias para alentar a las personas a acceder a servicios de salud y educación; e intervenciones en la oferta para mejorar la calidad de la educación y salud.

La combinación de los anteriores paquetes originó cuatro componentes esenciales en el Programa, de los que se identifican 1. El bono para la demanda en educación; 2. El bono para la demanda en salud y nutrición; 3. La transferencia para la oferta en educación (conocida como el Incentivo al Desarrollo del Aprendizaje, con sus siglas IDA); y 4. La transferencia para la oferta en salud y nutrición (conocida como

el Incentivo a la Calidad en Salud, con sus siglas ICS) (Cohen, Franco y Villatoro, 2006).

También, el diseño del Programa consideró tres intervenciones o tratamientos, incluidas todas las combinaciones posibles entre los dos paquetes de servicios, siendo transferencias solo a la demanda; transferencias solo a la oferta y; transferencias a la oferta y demanda. De este modo, no toda la población beneficiaria del PRAF-II recibió todos los componentes en educación, salud, nutrición, etc. Por ejemplo, quienes fueron receptores del tratamiento solo demanda, se beneficiaron de los componentes demanda en educación y demanda en salud y nutrición, mientras que los atendidos por el tratamiento solo oferta, recibieron exclusivamente los componentes IDA e ICS.

En el caso del componente en educación, se buscó incrementar la matrícula escolar, reducir el ausentismo, repetición de grados y deserción escolar entre alumnos inscritos de entre 6 a 12 años que no lograron completar el cuarto grado de educación básica o primaria, que fueran miembros de familias pobres o extremadamente pobres (Gobierno de la República de Honduras, 2005).

El funcionamiento y operación de este componente considera la transferencia de dinero (bonos) a las familias como incentivo para alentarlos en enviar a sus hijos a la escuela primaria. Las familias debían cumplir con las condiciones, como inscribirse en el primer mes del calendario escolar y asegurarse de que sus hijos no estuviesen ausentes del trabajo durante más de 20 días durante el año escolar, además de no repetir grado escolar más de una vez. Así, para calcular el costo de oportunidad se toman como referencia los ingresos promedio que habrían aportado a las familias los niños de 6 a 12 años mediante su trabajo en zonas rurales (Wiesmann y Hoddinott, 2007).

El bono educacional se entregaba a las madres, al igual que el bono para la salud y nutrición. Ello se ha justificado aduciendo que el mayor control que tienen las mujeres sobre el presupuesto de la familia podría repercutir en un mejor uso de los recursos. De cualquier modo, en los inicios de PRAF-II se indicó la necesidad de monitorear las dinámicas intrafamiliares después de la entrega de las

transferencias, por cuanto podrían darse efectos no deseados, como la disminución de los aportes realizados por los hombres y el incremento de la violencia doméstica (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998).

Se proporcionaron bonos de educación a las madres, así como bonos para salud y nutrición. Existía consistencia en el empoderamiento de la mujer como jefa de familia para recibir los beneficios y en el manejo del presupuesto familiar para un mejor uso de los recursos, más en zonas rurales, también al comienzo de PRAF-II, se indicó que era necesario controlar la dinámica dentro de la familia después del pago de la transferencia, ya que esto podría causar efectos adversos, como un malgasto de los recursos en especie otorgados a las familias.

Los bonos se entregaban tres veces al año, a través del sistema bancario, y cubrían los 10 meses correspondientes al año escolar. Eran beneficiarios los niños de la familia que cumplen con los criterios de elegibilidad, con un tope de tres niños por hogar. Los montos mensuales de las transferencias alcanzaban 3,8 dólares a fines de la década de los noventa (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998); a inicios del nuevo milenio se estimaba que las familias recibían por cada niño participante en PRAF-II una cantidad entre tres y cinco dólares mensuales (Glewwe, Olinto y de Souza, 2003).

El PRAF-II buscaba concentrar recursos en las ciudades o municipios más pobres del país. Con este fin, el sistema de posicionamiento geográfico de las regiones y comunidades más vulnerables se utilizaba a través del índice de pobreza. La selección individual de beneficiarios, se realizaba bajo dos premisas: primero, debido al nivel de pobreza de Honduras, no se había realizado una focalización en las familias; segundo, debería haber un mecanismo establecido en la encuesta de base realizada por el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés), y para el 2001, el sistema de selección de beneficiarios a nivel de hogares aún no se había implementado (International Food Policy Research Institute, 2001).

Sin embargo, los datos reflejados por la encuesta del IFPRI, indicaron que aproximadamente el 80% de los hogares beneficiarios en el PRAF-II se encontraba

bajo la línea de pobreza, y 70% estaba en extrema pobreza (Flores, Morris, Olinto, Medina y Neidecker-Gonzales, 2003).

La experiencia de PRAF-II era tratar de transformar las medidas temporales destinadas a compensar el impacto de los programas de ajuste económico en medios efectivos para romper la pobreza que se había transmitido de generación en generación. Al mismo tiempo, el compromiso principal en el diseño del esquema era buscar la sinergia a través de la oferta y demanda simultánea de capital humano para expandir el impacto.

Fue necesario replantear el Programa, con el establecimiento de nuevos incentivos a la demanda y con una nueva formulación en los sectores educativos, de salud y nutrición para abordar los problemas de seguridad alimentaria y calidad en la educación; así surgió una nueva reforma al PRAF, pasando de la fase II al PRAF fase III que existió durante el gobierno del ex presidente José Manuel Zelaya de 2006 a 2009.

III.4.4 Programa de Asignación Familiar, Fase III

En el inicio del gobierno de 2006 a 2009, el Gobierno de la República y el BID negociaron un préstamo para financiar el PRAF-III, pero con cambios en su operación y funcionamiento dentro del marco del programa de protección social Red Solidaria establecido durante el mismo mandato (Moore, 2008). Se dispuso de US\$ 20 millones, con una atención aproximada de 20,000 hogares en situación de extrema pobreza

La Red Solidaria se centró en acciones orientadas a las áreas de salud, educación, nutrición e infraestructuras sociales y económicas. Tenía como objetivo asegurar la inversión y la provisión de servicios de calidad en salud y educación, mejorar el acceso de la población pobre y vulnerable a los servicios sociales y aumentar su capital humano y capacidades laborales.

El sentido de la Red iba encaminado a nuevos beneficios para los pobres, entre ellos un bono para jóvenes (para jóvenes de catorce a veinticuatro años en las dos

ciudades principales, San Pedro Sula y Tegucigalpa), DI-MUJER (Proyecto de Desarrollo Integral de la Mujer, para mujeres de dieciocho a sesenta años, que proporciona capacitación y crédito para microempresas), y un programa de bonos para ancianos (Moore, 2008).

Como establecen Cecchini y otros (2009), la focalización del programa se basaba en asambleas comunitarias que verificaban la información del registro de beneficiarios y aportaban la información faltante; entre otras actividades, también se buscaba tratar asuntos de interés para los hogares participante, promover la firma del acta de corresponsabilidad por parte de los titulares, difundir material informativo sobre los servicios de salud y educación, así como promover la participación social en el desarrollo de los proyectos incluidos en el programa

Durante el PRAF-I se comenzaron a adoptar nuevas prácticas, en el PRAF-II se especializaron mecanismos de focalización e implementación, durante el PRAF-III, se reformaron las normas de focalización, reduciendo la cantidad de beneficiarios, generando preocupaciones sobre su implementación para solventar los problemas en los componentes principales del Programa, así como en la toma de decisiones sobre qué pueblos son focalizados y consideraciones del lado de la oferta en el proceso de toma de decisiones.

Durante el PRAF-III, se empezó a exigir que los beneficiarios cumplieran las condiciones para el otorgamiento, pero al menos en el primer año de su aplicación hubo pruebas de que los pobres no eran conscientes de que ahora tenían que cumplir esos requisitos para recibir los fondos (Moore, 2008). Las evaluaciones externas del PRAF indicaron que, si bien beneficia a personas en condición de pobreza, la forma en que el programa fue implementado convino a ser clientelista en beneficio de militantes del partido político.

Una revisión de la Estrategia de Reducción de la Pobreza de Honduras, que forma parte de su inclusión en el programa de Países Pobres Altamente Endeudados, concluye que el clientelismo es "un obstáculo para el crecimiento a favor de los pobres" (Cuesta, 2007: 334).

Además, el Programa se realizó en actividad conjunta con el propuesto Gabinete Social para la creación de la política de protección social que iba a llevarse a cabo durante el mandato gubernamental, llevando también a cabo la Coordinación Técnica de la Red Solidaria.

Entre los cambios distintivos del PRAF-II que señaló Franco (2008), se consideran los siguientes:

1. Los programas del PRAF convergerán en un paquete básico, y todas las entregas a las familias se realizarán mediante transferencias bancarias.
2. Crear oportunidades de generación de ingresos para los miembros de familias beneficiarias del programa, a efectos de que ello contribuya a que puedan graduarse del periodo de protección y pasar a uno de desarrollo humano.
3. El aumento del monto del bono y efectuar su entrega trimestralmente.
4. Que las intervenciones tomen en cuenta las características de cada familia.
5. Aumentar la cobertura del bono escolar que solo llegaba a 4to grado de primaria hasta el 6to grado.
6. Ampliar cobertura del bono de Nutrición y Salud que cubría a niños de 0-3 años hasta los 5 años.
7. Incluir el opcional de niños hasta 14 años.
8. Realizar asambleas comunitarias para verificar el registro de beneficiarios.
9. Promover la participación de ONG's en la zona en la entrega de servicios.
10. Desarrollar la Unidad de Informática del proyecto.

Honduras ha transitado por varios caminos para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de las personas y comunidades que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Aunque en algunas ocasiones, ha habido resultados positivos, tanto a nivel público como privado, no se puede afirmar que todos han sido el fruto de una coordinación efectiva y del uso eficiente de los recursos disponibles.

Por otra parte, ha predominado la percepción de que no ha existido articulación, integralidad ni eficiencia en el uso de los recursos, debido a que no se ha contado

con una política pública con objetivos, enfoques y lineamientos claramente definidos, que conduzcan al desarrollo socioeconómico de los hondureños de manera efectiva y eficiente.

Del 2005 al 2008, en Honduras se hicieron cinco intentos para formular la política de protección social. Ninguno de los esfuerzos estuvo tan cerca de ser oficializado como el realizado en el 2008, bajo la coordinación de la Mesa Sectorial de Protección Social, conformada principalmente por instituciones gubernamentales y organizaciones de la Sociedad Civil.

El documento titulado Política de Protección Social 2008 fue construido con los insumos obtenidos mediante un amplio proceso de discusión a nivel nacional, con la participación de diversos sectores y representaciones de los pueblos indígenas, personas con discapacidad, niñez, juventud, adultos mayores y mujeres.

Entre algunas de las instituciones y organizaciones que participaron se pueden mencionar a la Secretaría de la Presidencia, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Instituto Hondureño para la Niñez y la Familia (IHNFA), Instituto Nacional de la Juventud (INJ), la Coordinadora de Instituciones Privadas Pro las Niñas, Niños, Adolescentes, Jóvenes y sus Derechos (COIPRODEN), Ayuda en Acción, Casa Alianza, Christian Children's Fund, Plan Honduras, Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), Secretaría de Gobernación y Justicia, Despacho de la Primera Dama, Asociación Compartir, Asociación Gaviota, Asociación Cristiana de Jóvenes, Foro Nacional de Juventud, entre otras.

También en el 2008, simultáneamente a la construcción de la política de protección social, se formuló el anteproyecto de ley para la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, el cual fue enviado como proyecto de ley al Congreso Nacional desde el Ejecutivo y quedó aprobado mediante decreto legislativo No. 157-2008.

Un año después, éste fue sustituido por el decreto legislativo No. 193-2009, en el cual se establece que "la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia social y reducción de la pobreza" es competencia de la Secretaría de Desarrollo Social.

En 2010, el gobierno instaló la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social, la que se propone lograr finalmente la aprobación de la Política de Protección Social, por lo que convoca al diálogo a los actores que construyeron la propuesta de política del 2008, reconociendo que se debe retomar el documento para actualizarlo e incorporar los cambios en la institucionalidad, tales como la creación de la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN), la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos (SJDH), la Secretaría de Pueblos Indígenas y Afro Hondureños (SEDINAFROH), las nuevas atribuciones de la Secretaría del Interior y Población (SEIP); y el alineamiento con la visión de País y Plan de Nación.

Es importante resaltar sobre los objetivos y metas de mediano y largo plazo para enfrentar los problemas descritos anteriormente, los cuales están contenidos en la Visión de País 2010-2038, el Plan de Nación 2010-2022 y Plan Estratégico de Gobierno para una Vida Mejor 2014-2018.

Entre los objetivos principales buscados por el Gobierno de la República de Honduras (2010) se encuentran:

1. Una Honduras sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social
2. Una Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleo digno, que aprovecha de manera sostenible sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental.
3. Llevar el índice Global de Riesgo Climático a un nivel superior a 50.
4. Un Estado moderno, transparente, responsable y competitivo.
5. Fundamentar en las orientaciones estratégicas que surgen del Plan de Todos para una Vida Mejor, enmarcados en los componentes de Desarrollo e Inclusión Social y Desarrollo Económico.

A partir de estos y otros objetivos establecidos en la Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022, se derivó la política social principal del país con el programa que orienta los sectores en los cuales se encuentra involucrado el apoyo

que la Principales Programas de Transferencias y Alimentación Escolar: Bono 10,000 Rural (grupos vulnerables extrema pobreza, ancianos, incapacidades especiales, mujeres); Bono 10,000 urbano; Programa de Merienda Escolar; Programa de Escuelas Saludables (PES); Vaso de leche; y Programa de Alimentación Escolar (PAES).

En el primer trimestre de 2011, la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social reinicia las consultas a los actores que han venido participando en el proceso desde el 2006 y recoge insumos para producir un nuevo documento sobre la Política de Protección Social (PPS), en el que retoma los elementos de la propuesta del 2008, integra los estudios más recientes en la materia e incluye a la institucionalidad vigente.

El documento propuesto, no obtuvo el consenso de los diferentes sectores y provocó la necesidad de replantear el proceso con la participación de más actores para la construcción colectiva y participativa de la Política de Protección Social la cual debiera estar complementada con un Plan Estratégico para su implementación.

Es así como a mediados de 2011 la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social convoca a instituciones de gobierno, sociedad civil, empresa privada, organizaciones privadas de desarrollo, academia, iglesias, cooperantes y otros actores, para formular un documento de política pública que cuente con la aceptación de la mayoría.

Luego de haber efectuado una serie de consultas individuales, se llevaron a cabo varias actividades entre las cuales se destaca un taller realizado, donde se creó el Comité Técnico de Protección Social (CTPS), al cual se le otorgó la responsabilidad principal de consensuar y finalizar el documento de política de protección social que debiera ser presentado al Gabinete Social, quien lo eleva al Consejo de Ministros para su aprobación como política de gobierno y posteriormente al Congreso Nacional para darle la categoría de política de Estado. Así, se establece uno de los principales programas de política social, el Bono 10,000, que funcionó de 2010 a 2014.

III.4.5 Bono 10,000

A partir de 2010, se abordó una Política de Protección Social (PPS) que contemplaba la articulación de tres componentes básicos: Prevención, Protección, Oportunidades y Competencias.

La prevención consistía 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.

Incluye las intervenciones públicas y privadas eficaces y eficientes que contribuyen a fortalecer e impulsar programas y proyectos orientados a disminuir los riesgos, promover la resiliencia y desarrollar competencias por ciclo de vida.

La protección consistía en asistencia social, en el marco de la PPS, con 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. Para ello, se consideran acciones de asistencia social, que garanticen los derechos de las personas, y deben tener un carácter temporal, en la medida que estos grupos poblacionales logren su sostenibilidad, inclusión e integración social.

Este componente comprendía acciones públicas y privadas, tales como el apoyo al desarrollo humano de la persona sujeto de atención de esta política, a través del ciclo de vida y de forma adaptada a su contexto; programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas a la población en pobreza, pobreza extrema y en condiciones de vulnerabilidad; y otras orientadas a la población sujeto de atención de esta política.

Además, la PPS promovía la vinculación de los servicios de prevención y protección, con las distintas intervenciones públicas y privadas para la generación de ingresos y autosostenibilidad. Lo anterior implica el aprovechamiento de las oportunidades

de empleo digno y emprendimiento lícito individual y colectivo, principalmente aquellas que toman en cuenta las potencialidades propias de las comunidades.

En el marco de dicha PPS, se estableció el Programa Presidencial de Salud, Educación y Nutrición conocido también como Bono 10,000 se creó con el propósito de contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, por Decreto Ejecutivo No. PCM-010-2010, publicado en la Gaceta Diario Oficial de la República en el 2010 y, su reforma mediante Decreto Ejecutivo No. PCM-024-2010 publicado en el mismo año.

De conformidad a los Decretos antes señalados, el Programa funcionó a través de diversas instancias de coordinación interinstitucional. La dirección del Programa correspondía a la Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial, que como máxima autoridad delegaba las funciones implícitas al desarrollo del mismo en una Coordinación Nacional, designándose a su vez como co ejecutor al Programa de Asignación Familiar (PRAF), siendo responsable de hacer efectivas las transferencias monetarias, y realizar todo el accionar logístico que el Programa implique.

Además, representaba al Programa en instancias locales, municipales y departamentales, siendo responsable en el ámbito local de la organización, capacitación y seguimiento de los Comités Escolares Comunitarios. El Programa, según establecía el PCM-024-2010 (Diario Oficial de la República de Honduras, 2010) contó con un Comité Técnico como un órgano de apoyo, conformado por los representantes de:

1. Coordinación del Programa;
2. Despacho de la Primera Dama;
3. Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social;
4. Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas;
5. Secretaría de Estado en el Despacho de Salud;
6. Secretaría de Estado en el Despacho de Educación;
7. Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa y;
8. Programa de Asignación Familiar.

El Bono 10,000 se articulaba mediante el otorgamiento de transferencias monetarias condicionadas al cumplimiento de corresponsabilidades, para solventar la pobreza (pobreza y pobreza extrema), cuyo objetivo general era la creación de oportunidades, desarrollo de capacidades y competencias en educación, salud y nutrición de las familias en los hogares en pobreza extrema y pobreza.

El Programa promovió estrategias y acciones intersectoriales para la educación, salud y nutrición, así como la coordinación con otros programas sociales que fomentaron el empleo, el ingreso y el ahorro de las familias en situación de pobreza extrema y pobreza, para impulsar y fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevar su nivel de vida, generar oportunidades y propiciar su incorporación al desarrollo integral.

Su estructura se dirigía al el mejoramiento sustancial de las condiciones de educación, salud y nutrición; la vinculación integral de las acciones con los programas de desarrollo regional y comunitario; el fomento del empleo temporal en zonas marginadas, de modo que el desarrollo de capacidades de las familias en pobreza extrema y pobreza se complementara con la generación de oportunidades en las comunidades y regiones menos favorecidas y; la participación activa de los Comités Escolares Comunitarios que se organicen en el marco del Programa, en beneficio de la educación, salud, nutrición y desarrollo social.

Entre las principales condicionantes para otorgar transferencias monetarias a los hogares era bajo el nivel de condición de pobreza en que se encontraran, además que tuvieran niñas, niños y adolescentes incorporados al sistema escolar básico, con la condición de estar matriculados en centros escolares del sistema público nacional (modalidad formal o no formal), con el fin de fomentar la matrícula, permanencia y asistencia regular durante el año lectivo, dándose prioridad a las niñas, niños y adolescentes entre los 6 y los 18 años (Benedetti, Farach, Ibararán y Villa, 2014).

el programa tuvo una cobertura nacional, dando prioridad a los hogares en las aldeas que tengan el porcentaje mayor de hogares en extrema pobreza y pobreza, ya identificados en el Sistema de Registro de Beneficiarios de Honduras (SIRBHO)

del PRAF; asimismo donde existía accesibilidad a los servicios de salud y/o educación, para certificar las corresponsabilidades establecidas en este Reglamento. Posteriormente se atendieron las aldeas, caseríos y barrios con mayor densidad de hogares en extrema pobreza y pobreza y donde existía accesibilidad a los servicios de educación y salud, de acuerdo a una metodología compatible con la que uso para crear el SIRBHO.

La condición de pobreza y pobreza extrema era determinada mediante la misma metodología utilizada para la creación del SIRBHO (que incluye tanto una focalización geográfica como econométrica), con los ajustes necesarios para incluir aldeas con menores porcentajes de hogares en extrema pobreza y hogares en esta condición que habitan en las áreas urbanas

Los hogares elegibles para recibir el bono eran los que habitaba en caseríos, aldeas o barrios focalizados por su pobreza o extrema pobreza; que además estuvieran censados en la Encuesta de Características Socioeconómicas (ECS) establecida por el PRAF; que en dicha encuesta se verificó su condición de pobreza extrema o pobreza y; que posean las condiciones para cumplir con las corresponsabilidades en salud, educación y nutrición.

Los individuos beneficiarios del Programa eran personas integrantes de los hogares en extrema pobreza y pobreza de las aldeas, caseríos y barrios seleccionados que cumplieran con los criterios de elegibilidad, que a través de su titular firmaron el Acta de Compromiso de cumplimiento de las corresponsabilidades por hogar y que su condición de pobreza extrema o pobreza sea validada por los Comités Escolares Comunitarios. La persona titular del hogar era preferentemente la mujer jefa de hogar, independientemente de su condición de parentesco.

A partir de este Registro se generaban los listados de los hogares elegibles, que eran revisados por los Comités Escolares Comunitarios, para verificar su condición de beneficiarios mediante un Acta firmada por todos sus miembros. Así, la participación de los hogares elegibles, de la comunidad organizada y de las instancias gubernamentales participantes, era primordial para el logro de los objetivos del Programa.

La participación de los beneficiarios en el Programa estaba enmarcada en ciertos derechos y deberes, entre los derechos estaban:

- Que los hogares beneficiarios del Programa recibirían información clara, sencilla y oportuna sobre el funcionamiento del Programa, de igual manera recibir oportuna y gratuitamente los apoyos y beneficios del Programa al haber cumplido con sus corresponsabilidades;
- Decidir libremente en qué escuela pública inscriben a sus hijos y que unidades de salud visiten, preferiblemente en el área de influencia de las escuelas y unidades de salud de su área geográfica, para su efectivo seguimiento.
- Obtener la certificación de cumplimiento de corresponsabilidades sin costo alguno.
- Recibir atención oportuna a sus solicitudes, quejas y denuncias.
- Renunciar al programa si así lo decide.

Entre los deberes se establecían:

- Brindar información veraz sobre las condiciones socioeconómicas del hogar y de sus miembros;
- Designar un titular que los represente, preferentemente mujer mayor de edad, y que firme el acta de compromiso del hogar, asimismo designar un segundo titular para que la represente en caso de extrema necesidad debidamente aceptada por el Programa;
- Reportar el cambio de titular designado y la activación del segundo Titular o en su defecto la activación de un nuevo Titular en el hogar, debidamente aceptada/o por el Programa;
- Asistir a las Unidades de Salud de su área geográfica para demandar la atención a los niños menores de cinco años, mujeres embarazadas y puérperas;

- Matricular a sus niños, niñas o adolescentes en los centros educativos públicos formales o no formales y garantizar su permanencia y adecuada asistencia;
- Destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, especialmente para la compra de productos básicos que mejoren el estado nutricional del hogar y para la compra de implementos escolares;
- Participar en la instancia de apoyo al Programa a nivel comunitario, especialmente en las asambleas, para discutir aspectos del Programa u organización de los Comités Escolares Comunitarios;
- Participar en todas las reuniones de orientación en torno al Programa;
- Mantener actualizados los datos de su hogar, reportando al Programa el nacimiento, alta, fallecimiento o ausencia definitiva de los integrantes, así como la corrección de datos personales y cambios de domicilio;
- Tramitar y preservar debidamente los documentos de identificación de los miembros del hogar;
- Recibir su transferencia monetaria en los lugares designados para tal fin y;
- Otros que el Programa estime convenientes para mejorar su operación.

Durante el período 2010-2017, la PPS del Gobierno de Honduras buscó incorporar a los programas de asistencia social a través de transferencias monetarias condicionadas, esto ha sido aplicado en otros países en núcleos familiares con la mujer como administradora y rectora de dichos recursos. En ese contexto, de acuerdo con el estudio de Walker, Quijada y Sierra (2014), Honduras enfrenta grandes desafíos para consolidar el sector de desarrollo social y erradicar la pobreza para fortalecer las políticas sociales.

Desde ese enfoque se debe aumentar la participación de los ciudadanos para satisfacer sus necesidades reales y estratégicas, lo que contribuye a la inclusión social y expande el espacio para el empoderamiento, colaboración e intervención en las acciones gubernamentales.

A partir de 2014, se reestructura el Bono 10,000 a partir del proyecto de cambio que impulsó el gobierno a través del Programa Vida Mejor (PVM), desde la Secretaría de Estado en los Despachos de Inclusión Social, creándose mediante Decreto Ejecutivo PCM 001-2014.

Se buscaba contribuir en la mejora de las condiciones de vida a familias en condiciones de extrema pobreza y vulnerabilidad por medio de programas y proyectos que respondan de manera concreta a las necesidades apremiantes.

III.5 Bono Vida Mejor

Con la ejecución del Decreto Ejecutivo PCM 001-2014, se establece que el PVM por sí mismo no buscaba reducir la pobreza; sin embargo, forma parte integral de toda una estrategia creada por el Gobierno de Honduras, donde se articula con las Secretarías de Estado con el fin de reducir carencias y solventar problemas públicos relacionados a los derechos sociales.

En políticas anteriores, se evaluaba el PVM en función de la reducción de pobreza a través del ingreso, sin embargo, en el Programa se miden a través del Índice de Pobreza Multidimensional, empleado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el 2016.

El Gobierno definió el Plan Todos para una Vida Mejor 2014-2018, como una de sus prioridades, mediante la implementación de una política de protección social para los más vulnerables. En este conjunto de mecanismos se instituyó la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) como entidad pública responsable de acciones dirigidas a la gestión de planes sociales.

Así se estableció la plataforma del Programa Vida Mejor (PVM), que ha representado una acción gubernamental en el planteamiento de una PPS, en la asistencia social no contributiva, cuyo objetivo es promover la acumulación de capital humano en familias en situación de pobreza extrema. El PVM integra varios subprogramas de asistencia social como: Bono Vida Mejor (BVM), Escuelas Saludables, Adulto Mayor y Discapacidad, Bolsas Solidarias, Generación de

Oportunidades, Guías de Familia, Huertos Familiares, Desarrollemos Honduras y Vivienda Saludable. El Programa Vida Mejor agrupa los anteriores subprogramas y el que atrae la mayor cantidad de recursos financieros es el Bono Vida Mejor.

El objetivo general del PVM es promover la acumulación de capital humano en familias en condición de pobreza extrema. Además, busca promover la formación de capital humano a través del aumento del uso de servicios de educación, salud y nutrición, apoyar el consumo de las familias beneficiarias, fortalecer y consolidar los procesos operativos para aumentar la eficiencia en la gestión del programa, y apoyar el fortalecimiento del rol rector de la SEDIS, antes SDS, mediante el apoyo al diseño e implementación de la Estrategia Vida Mejor.

Lo anterior apunta a reducir la brecha de pobreza a través de tres áreas de intervención correspondientes a SEDIS, que se define como el pilar del desarrollo social, buscando alcanzar el ingreso mínimo, vivienda saludable y seguridad alimentaria.

La estructura del PVM está formada por los diez componentes o programas de desarrollo social mencionados anteriormente y detallados más adelante en el Cuadro 2. Como se había mencionado el más representativo, tanto en cobertura como en monto de financiamiento, es el Bono Vida Mejor (BVM). La estrategia del PVM ha buscado generar los siguientes resultados globales al cierre del período de Gobierno (2014-2017).

Cuadro No. 2: Componentes del Programa Vida Mejor

| Sub programa | Descripción | Meta | Indicador |
|-----------------------------|--|---|---|
| Programa vivienda saludable | Busca generar gradual y progresivamente condiciones sociales que contribuyan al bienestar personal y colectivo, así como la potenciación de habilidades y capacidades para el ejercicio pleno de los derechos de las personas en situación de pobreza extrema, a través de beneficios como el mejoramiento de viviendas, techos, | Mejorar las condiciones de vida de 682,870 familias en situación de pobreza extrema con bienes y servicios de | Número de familias participantes con el Componente de Vivienda Saludable de la Plataforma Vida Mejor. |

| | | | |
|--|--|---|---|
| | pisos saludables, pilas, letrinas, eco fogones y filtros. | protección social. | |
| Programa transferencias no monetarias | Programa de Bolsón y útiles escolares que atiende a niños y niñas pertenecientes a familias que viven en pobreza extrema, y asisten a los centros educativos seleccionados del nivel escolar, pre básico y básico. | 250,200 niños y niñas beneficiados y beneficiadas con bolsones y útiles escolares. | Número de niños y niñas en pobreza extrema beneficiados con bolsones y útiles escolares. |
| Programa seguridad alimentaria y nutricional | Consiste en la entrega de una bolsa o ración de alimentos que conforman la canasta básica familiar, la cual contribuye al fortalecimiento nutricional de las familias y personas participantes. Adicionalmente se entrega raciones alimenticias a los Centros Educativos del Sistema Educativo Nacional como parte de las medidas de apoyo nutricional a los niños y niñas que forman parte de los niveles prebásico y básico, ejecutado por la SEDIS. | 1,869,915 personas con acceso a alimentación. | *Número de Adultos Mayores con acceso a una alimentación complementaria *Número de niños y niñas con acceso a alimentación escolar |
| Programa guías de familia | Programa de ingresos complementarios de la población de las zonas rurales y urbanas marginales mediante conformación de grupos de trabajo locales que sirven de Guías de Familia, quienes se encargaran de identificar las necesidades de la población mediante el Registro de la ficha RUB, brindando el acompañamiento mediante la capacitación y fortalecimiento de habilidades y aptitudes a las familias en extrema pobreza para que estas puedan ser activos participantes de los proyectos y programas de la plataforma vida mejor. | Facilitar Acompañamiento a las familias participantes de los proyectos de la SEDIS y de los Actores Gubernamentales | Número de Familias con fichas levantadas y registradas en la plataforma del Programa Vida Mejor. Número de Acompañamientos en la ejecución efectiva de las acciones del Programa Vida Mejor. Número de Familias capacitadas bajo el concepto de Mejores Familias. |
| Programa ingresos complementarios | Programa de complementación de ingresos de la población de la zona rurales y urbanas marginales del país mediante la ejecución de proyectos de obras comunitarias que propicien la mejora en sus condiciones de vida; la mejora de las bases de recursos naturales en las zonas beneficiadas; y conservación del medio ambiente y la reducción de la vulnerabilidad a los desastres naturales, la mejora a la seguridad alimentaria, la creación de nuevas | 32,000 participantes en condiciones de pobreza extrema en zona rural y urbana marginal que reciben ingreso complementario por mano de obra no calificada para realizar obras de tipo comunitario. | Número de participantes en condiciones de pobreza extrema en zona rural y urbana marginal que reciben ingreso complementario por mano de obra no calificada para realizar obras de tipo comunitario. |

| | | | |
|---|---|---|--|
| | capacidades y el desarrollo económico sostenible en las comunidades, con el ulterior propósito de proteger y mejorar el nivel de ingresos de las personas. | | |
| Programa integración y protección social | Impulsar los espacios de diálogo que permitan establecer mecanismos de coordinación y articulación intersectorial e interinstitucional a nivel territorial. Estos espacios de diálogo están constituidos como Mesas de Protección Social (MPS), en el marco de las Mancomunidades conformadas por los municipios de acuerdo a su ubicación geográfica e intereses comunes, en las diferentes regiones del país. | Contribuir a mejorar las condiciones de vida de las familias en condiciones de extrema pobreza y vulnerabilidad por medio de una articulación eficaz de la inversión social en territorio | No definido |
| Programa política pública de inclusión social y sistema único de evaluación de políticas públicas sociales | Facilita y acompaña la formulación de políticas públicas en materia social y reducción de la pobreza, así como su socialización, coordinación y articulación interinstitucional e intersectorial para su implementación, monitoreo y evaluación de las mismas. | 4 política pública social formulada y 4 política pública priorizada socializada y monitoreada. | Número de organizaciones e instituciones públicas y privadas, que articulen sus acciones en la formulación, implementación y monitoreo de las políticas priorizadas. |
| Programa apoyo a las microempresas productivas | Brindar asistencia técnica, micro créditos, empleo y dotación de tecnología e insumos (eco fogones, eco hornos, filtros, toldos, delantales, bandejas, etc.) para grupos solidarios (5-10 miembros), microempresas y personas en pobreza mediante el fomento de empresas autogestionarias para mujeres en la zona urbana y rural. | 47,987 familias con acceso al sector productivo más inmediato | Número de jóvenes y mujeres en pobreza extrema con acceso a crédito. Número de participantes en situación de vulnerabilidad del área rural y urbano marginal con acceso a micro créditos, asistencia técnica y tecnologías e insumos productivos. |
| Programa presidencial salud, educación y nutrición. Transferencias Monetarias Condicionadas “Bono Vida Mejor” | Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas al cumplimiento de corresponsabilidades en salud (madres gestantes, post parto y niños menores de 6 años que asisten y reciben atención primaria en salud), en educación (niños de 7 a 18 años que asisten a la educación pre básica y básica del sistema | 400,000 familias en pobreza extrema focalizadas por el programa mejoran su ingreso, calidad de vida y | Número de familias en extrema pobreza beneficiadas con una Transferencia Monetaria Condicionada (TMC). |

| | | | |
|---------------------------------------|--|---|--|
| | público nacional) y seguridad alimentaria y nutricional de todo el núcleo familiar. Consiste en la entrega periódica de un ingreso mínimo que asegura que el Estado cumple con su responsabilidad constitucional de garantizar que las familias en extrema pobreza, tienen acceso a salud, educación y nutrición. | dinamizan la economía local. | |
| Atención integral y desarrollo humano | El Programa de Atención Integral y Desarrollo Humano tiene como finalidad mejorar la calidad de vida de los sujetos de atención que se encuentran en extrema pobreza, pobreza, vulnerabilidad, riesgo y en exclusión social, generando gradual y progresivamente condiciones sociales que contribuyan al bienestar de los participantes a través del apoyo a Centros de Cuidado. | 156,000 participantes reciben servicios de atención integral y protección oportuna a los sujetos de derecho de la Política de Protección Social | Número de participantes con discapacidad y adultos mayores en situación de vulnerabilidad reciben atención integral y protección oportuna. Número de participantes jóvenes, mujeres, niños y niñas víctimas de violencia, riesgo social y migrantes retornados y no acompañados, reciben atención integral y protección oportuna. |

Fuente: Elaboración propia con base en información de SEDIS (2014-2018).

dentro de las limitantes del programa, las particularidades implícitas son la entrega de doble o triple beneficio a un solo núcleo familiar, operación por debajo de las metas programadas, etc., esto en consonancia con que una política social para que sea efectiva en cuanto a igualdad, equidad y desarrollo de todos los individuos, debe partir de las distintas realidades que enfrentan. En este sentido, el estudio presentado por Walker, Quijada y Sierra (2014), enfatiza que el reto en cuanto a la exclusión social es un desafío mayor, lo cual incide en el ciclo de pobreza.

Como se ha mencionado, el BVM es un programa de TMC, sujeto a cumplir con la responsabilidad compartida en salud (madres embarazadas, posparto y niños menores de 6 años y que reciben atención primaria de salud), obligaciones educativas (los niños entre 7 y 18 años reciben educación básica y básica en el

sistema público del país) y seguridad alimentaria y nutricional en el núcleo de toda la familia.

Del mismo modo, el programa incluye la provisión regular de ingresos mínimos para garantizar que el país siempre se adhiera al Perfil Estratégico y que el país cumpla con sus responsabilidades constitucionales para garantizar que las familias en extrema pobreza tengan acceso a la salud, la educación y la nutrición.

De acuerdo a la SEDIS (2014), los ejemplos de transparencia y responsabilidad de BVM incluyen la participación de la sociedad civil y otros actores sociales a través de auditorías que promueven la interacción, incluidas firmas internacionales y auditorías nacionales mediante el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) y auditorías internas en Subsecretarías de la SEDIS en la verificación de operaciones y cumplimiento del Manual Operativo del Programa BVM.

El registro estadístico, evaluación y monitoreo de la información de los beneficiarios del PVM y BVM, es llevado a cabo por el CENISS, realizado mediante tres tipos de registros, el Registro de la Oferta Institucional (ROI), el Registro Único de Participantes (RUP) y, el Registro Nacional de la Primera Infancia (RENPI). Es importante destacar que, si bien existen estos sistemas y están a la disponibilidad del público a través del CENISS.

La entrega del BVM se realiza cada tres meses y como máximo se realiza cada cuatro meses. El primer pago a hogares participantes se realiza una vez firmada el acta de compromiso de cumplimiento de corresponsabilidad, y se entrega el primer pago por el monto equivalente a un mes de transferencia base.

En el proyecto de la Ley Marco el Sistema de Protección Social para una Vida Mejor (Gobierno de la República de Honduras, 2014). Los beneficios mínimos otorgados a través de los diferentes pilares que constituyen el sistema son:

Beneficios del Conjunto Garantizado de Prestaciones y Servicios: Este pilar no contributivo otorga prestaciones y servicios esenciales para propiciar la igualdad de oportunidades de la población, con énfasis en los más vulnerables, a fin de lograr

un desarrollo socioeconómico incluyente, equitativo y con vocación gradual de universalidad, de conformidad a lo siguiente:

1. Ingreso básico por niño, así como el acceso a otros bienes y servicios que garanticen una educación de calidad para éste, incluyendo, pero no limitado a los siguientes programas:
 - i. Transferencias Condicionadas, en Dinero o Especie;
 - ii. Implementos Básicos Escolares;
 - iii. Nutrición Escolar; y,
 - iv. Otros Beneficios Educativos, de Protección y Cuidado de Menores que se puedan establecer de Conformidad a la Ley.
2. Plan de Prestaciones y Servicios de Salud, tendente a que todas las personas y las comunidades tengan acceso equitativo a las prestaciones y servicios integrales y garantizados, que necesitan a lo largo del curso de vida, con calidad y sin dificultades financieras. La Secretaría de Estado en el Despacho de Salud, definirá el conjunto garantizado de prestaciones y servicios de salud, así como las políticas públicas en materia de salud, con un enfoque intersectorial, tendente a abordar los determinantes sociales de la salud y fomentar el compromiso de toda la sociedad para promover la salud y el bienestar, con énfasis en los grupos en situación de pobreza y vulnerabilidad.
3. Planes asistenciales y hogares temporales, para niños en riesgo social, y otros grupos poblacionales con alto grado de vulnerabilidad socioeconómica;
4. Planes asistenciales y subsidios en dinero o especie, que promuevan la inclusión financiera para la compra, construcción y mejora de vivienda; así como para cubrir el financiamiento de otras necesidades básicas que permiten mejorar el patrimonio y condición socioeconómica de las familias;
5. Planes asistenciales para los adultos mayores, viudas y huérfanos no cubiertos por ningún régimen contributivo, así como aquellas personas en condiciones de discapacidad total permanente;
6. Planes asistenciales en especie que coadyuven a la realización de un sepelio digno para todo hondureño.

A nivel de Gobierno existen una gran cantidad de programas y/o proyectos que están en ejecución y que intervienen en las zonas geográficas donde tiene cobertura el PBVM; por lo que es interesante realizar un análisis de la intervención y coordinación que se pueda realizar para canalizar recursos y enfocar esfuerzos hacia esta iniciativa de inclusión productiva en el aseguramiento de los derechos sociales, teniendo como base las familias beneficiarias del BVM durante el 2015 a 2018.

Consideraciones finales

El centro de discusión de este capítulo gira en torno la forma en la que se articula la política social en el marco del EB, las adecuaciones que se han hecho en Honduras para asegurar las políticas de protección social desde la década de los noventa, así como la articulación institucional para poner en marcha los programas, estrategias y acciones que aseguran los derechos sociales de la población.

La política social se presenta como un instrumento capaz de incidir en la composición de la estructura social, ya que opera como principio articulador de los sectores sociopolíticos otorgando a cada uno de ellos determinada responsabilidad en la satisfacción de necesidades.

Mediante esta organización, el poder político se puede transformar, promover y asegurar los derechos sociales en codirección con los ciudadanos dando respuesta a los nuevos y viejos problemas sociales (pobreza, diversificación de los tipos de familia, envejecimiento de la población, inmigración), teniendo en cuenta y consideraciones las limitaciones que el Estado pueda presentar, frente a acciones gubernamentales ineficientes o bien, limitadas presupuestalmente.

Las políticas sociales durante la fase de ajuste de la economía hondureña se han orientado en forma más definida hacia la identificación de espacios territoriales y poblaciones postergadas, llegando hasta sectores más desprotegidos. Sin embargo, ello solamente ha servido de alivio a la situación precaria que enfrentan

los ciudadanos en tal posición. Si bien el Gobierno durante los noventa, amplió los mecanismos y acciones gubernamentales orientadas a atender los ciudadanos; el proceso de creación de un nuevo sistema de políticas social no resultó fácil. Se comenzó a observar la pobreza, como una privación permanente de satisfactores básicos (alimentación, salud, educación, empleo, ingresos, infraestructura, entre otros).

A principios inicios de los noventa se inició con programas de ajuste económico estructural y políticas sociales mediante la creación del FHIS y el PRAF en su Fase I, si bien se implementó como un programa transitorio, logró perdurabilidad y pasó por distintas etapas según sus fuentes de financiamiento, entregó transferencias a familias en situación de pobreza con niños de entre 6 y 12 años, dichas transferencias incluían cupones alimentarios, bono escolar, bono materno infantil, bono tercera edad y programas de capacitación dirigidos a las mujeres.

La segunda fase como PRAF-II/BID incluyó transferencias monetarias, promovió la formación de maestros y entregó incentivos económicos para las escuelas, asociaciones de padres y centros de salud para mejorar la educación y la atención sanitaria en los distritos rurales con mayores niveles de desnutrición crónica. Combinó incentivos tanto a la demanda como a la oferta.

La tercera etapa, el PRAF-III/BID ofrecía transferencias monetarias condicionadas y bonos para salud y educación que buscaban fomentar la asistencia escolar, nutrición, cuidados de salud, asistencia institucional los procesos de maternidad y expansión de la provisión de servicios de educación y salud, todo ello en conjunto con la Red Solidaria.

Durante la década de 2010, se inició la reconversión del sistema de políticas sociales en el país, con la iniciativa y puesta en marca de la Ley Marco de Protección Social, reconociendo la existencia de individuos en situación de pobreza extrema, y por tal situación, son necesarias acciones gubernamentales que logren solventar tal situación mediante la implementación de mecanismos en bienes o servicios por medio de bonos, alimentos, construcción de centros de salud y aulas escolares, que

incluyera la participación activa de los individuos beneficiarios y otros actores sociales, llegando hasta el Programa Bono Vida Mejor,.

Su objetivo debe ir más allá de la meta de otorgar beneficios con la solución de reducir los niveles de pobreza a corto o mediano plazos, es necesario dirigir de manera fundamental la atención hacia los grupos más vulnerables y atacar la pobreza para encontrar una rápida corrección a las brechas geográficas de inequidad, asegurar los derechos sociales y permitir una mayor participación de los ciudadanos y demás actores involucrados en el programa.

Un aspecto importante a resaltar es la inclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecido a nivel mundial por la ONU en las políticas, programas y proyectos, siendo necesaria su incorporación y articulación con los instrumentos e instancias locales, departamentales y nacional. Es prioritario fortalecer el modelo constitucional de descentralización, a partir del reconocimiento de las capacidades de los beneficiarios e involucrados, potenciar las fortalezas institucionales y profesionales, establecer mecanismos de seguimiento y control para así establecer estímulos a las mejores prácticas.

Uno de los objetivos primordiales del Gobierno hondureño debe ser la creación de capacidades para gestionar eficientemente estrategia de desarrollo social e individual de los ciudadanos en su conjunto.

El articular las metas, recursos y procesos del nivel nacional con los territorios, lo que significa que las acciones para el cumplimiento, el seguimiento y evaluación de los ODS se concentran en los municipios y departamentos, que permita garantizar espacios de construcción e implementación del programa social, así tienen como un marco de referencia los ODS de acuerdo con sus contextos y realidades.

Aclarar los objetivos, recursos y procesos a nivel nacional, así como con cada región en las que se implementa el Programa, puede permitir que las acciones para lograr, monitorear y evaluar los ODS logren implementarse de mejor manera por medio de las acciones gubernamentales en cada región, tomando en cuenta el contexto, situación y realidad específicas de cada uno.

De esta forma, las políticas, programas y proyectos deben ser gestionados y ejecutados con los diferentes actores en los territorios, para promover mecanismos de participación de los corresponsables en la gestión y ejecución de las políticas, programas y proyectos que garanticen el cumplimiento de los ODS, que genere valor público en el aseguramiento de los derechos sociales.

Capítulo IV. Programa Bono Vida Mejor

Introducción

La pobreza es un flagelo porque quienes la padecen no pueden satisfacer sus necesidades básicas, en muchas situaciones están excluidos del sistema de participación social, sufren de desaliento y pérdida.

Concibiendo tal situación, los países formulan políticas sociales encaminadas a lograr el bienestar social y se esfuerzan por garantizar que los beneficios del desarrollo lleguen a todos los niveles de la sociedad con mayor equidad. Debido a que los ciudadanos no pueden satisfacer sus necesidades sociales por sí solos y debido a los cambios sociales y en los núcleos familiares, las personas ven disminuir su calidad de vida (Titmuss, 2008; Ortiz, 2007).

Sin embargo, no solo se trata de ayuda y servicios para compensar las fallas del mercado o la sociedad, al mismo tiempo son esenciales para el crecimiento económico y la estabilidad política; también es útil para el diseño e implementación de políticas, tal y como señalan Bonvecchi, *et al.* (2015).

Por lo que la decisión no tiene que tomarse a través de los participantes previstos en el organigrama o estructura institucional, sino en función de los participantes beneficiarios como miembros activos de la política social.

Como se ha mencionado en capítulos anteriores, el Programa Bono Vida Mejor (PBVM a partir de ahora), ha tenido antecedentes de 20 años, lo que lo posiciona como uno de los programas con una mayor trayectoria en la región, sus objetivos se centran en la salida del ciclo de la pobreza de los beneficiarios y promueve los núcleos familiares en el plano social de desarrollo en el marco de los derechos sociales en el país.

Dentro del PBVM, se ha mantenido la necesidad de una coordinación interdepartamental eficaz y el hecho de que los programas sociales extensos (como las transferencias monetarias condicionadas) suelen tener registros detallados de sus beneficiarios también ha llevado a cambios políticos e institucionales en el

sector social, con un enfoque más amplio y concentrado en las familias que requieren de los servicios.

No es solamente una cuestión de país, en algunos países de la región, las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC a partir de ahora) se han convertido en la piedra angular sobre la cual se ha desarrollado una estructura institucional de coordinación entre los departamentos de política social; un ejemplo importante es la llamada red de seguridad social.

Estas medidas se han implementado en el gobierno central (por ejemplo el PRAF I [1990], PRAF II [1994], PRAF III [1998], Bono 10,000 [2010], entre otros) e incluso en otros niveles de la administración pública como ejemplos de coordinación y provisión de políticas y programas sociales complementarios y, en diversos grados, trabajando de manera conjunta para brindar una protección social integral a la población, que da como resultado un sistema de coordinación institucional e interinstitucional.

Es importante destacar la participación ciudadana en el ejercicio y el control de las acciones gubernamentales, así como un ejercicio eficiente y efectivo de este último en la decisión y corresponsabilidad de políticas o programas sociales encaminados a favorecer el bienestar de los involucrados.

La definición de pobreza ha evolucionado hacia una categoría multidimensional que incluye aspectos materiales y no materiales, ingresos, salud, penurias relacionadas con el desarrollo humano. Las políticas destinadas a reducir los índices de pobreza también deben ser integrales, centrándose en el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento de los derechos de los beneficiarios o participantes, no solo en el interés por aumentar del ingreso de las familias (Gómez Buendía, 2007).

Sin embargo, la pobreza, como deficiencia o escasez encamina políticas de contingencia encaminadas a solventar carencias económicas, lo que ha representado un desafío en la generación de políticas y programas a proveer paquetes integrales de promoción y desarrollo de las capacidades y de valor público encaminado a las atenciones sociales.

Por ello en este Capítulo, la voz de los actores involucrados es de vital importancia para conocer las perspectivas y puntos de vista desde los mismos, necesarios para otorgar validez a la investigación. El Capítulo como se ha mencionado en la introducción de la investigación, contiene una metodología de estudio de caso.

La selección de los informantes clave que integran la muestra se realizó de modo intencionado a dos grupos principales, en una parte a informantes del Municipio del Distrito Central (MDC a partir de ahora), que fueran beneficiarios del BVM y; por otro lado, a miembros o funcionarios de gobierno que tuvieran incidencia directa con el proceso de implementación del Programa.

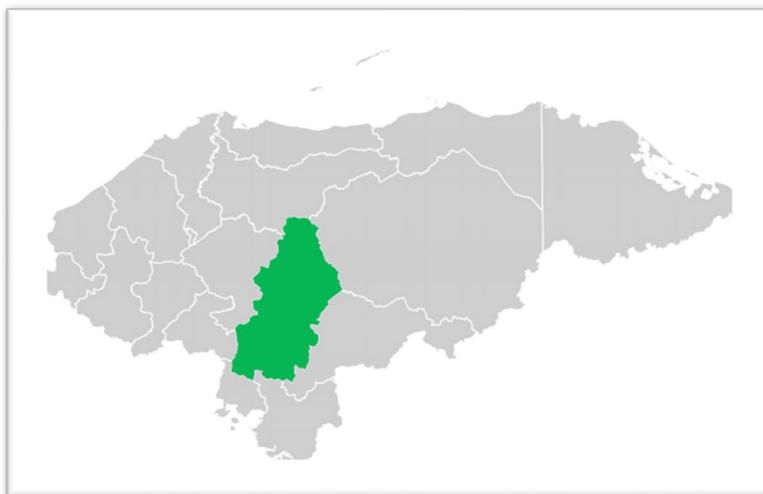
El MDC, se encuentra ubicado en el Departamento de Francisco Morazán, en la República de Honduras de la región de Centroamérica, tal como se establecen en los Mapas 1, 2 y 3.

Mapa 1. República de Honduras en Centroamérica



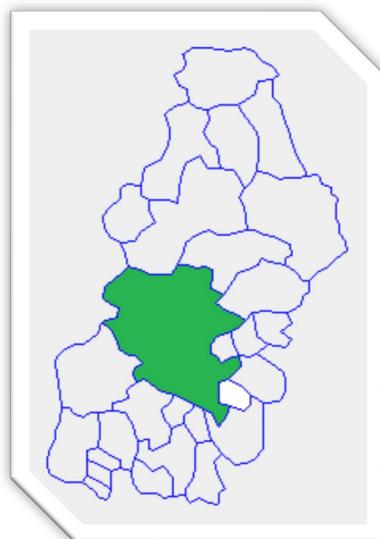
Fuente: Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (2016).

Mapa 2. Departamento de Francisco Morazán en la República de Honduras



Fuente: Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (2016).

Mapa 2. Municipio del Distrito Central en el departamento de Francisco Morazán en la República de Honduras



Fuente: Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (2016).

En total, se realizaron trece entrevistas a informantes clave: cuatro de funcionarios de gobierno y nueve a participantes del Bono; las entrevistas fueron numeradas de acuerdo al orden en que fueron realizadas, dato que se omite con la finalidad de resguardar el compromiso de confidencialidad de los informantes, al igual que su nombre, pero no su registro de identificación, así como su cargo (en el caso de gobierno) y colonia dentro del municipio (en el caso de los participantes).

De este modo, se identifica a qué entrevista corresponde cada fragmento, de este modo, se establecen dos formas de identificación para los testimonios, para los Informantes de Gobierno (IG) e Informantes Participantes del PBVM (IP), cada uno con una numeración que corresponde al orden de las entrevistas. No obstante, este principio de confidencialidad, y con vistas a exponer la validez de esta investigación, en el Anexo 1 se presenta una Tabla de Informantes y se coloca de manera explícita su nombre.

Para incrementar la confiabilidad se adoptaron las siguientes medidas: las entrevistas fueron grabadas por un medio electrónico y digital que permitió recuperar la voz e imagen de los informantes y han sido transcritas fielmente.

Luego los textos transcritos fueron enviados a cada uno de los informantes a fin que las revisaran e indicaran su acuerdo con que el texto correspondía a las opiniones y comentarios que habían realizado en el curso de la entrevista

Se recurrió además a la técnica de triangulación de fuentes, a fin de confrontar la información existente, en especial, documentos de carácter interno y confidencial del Sistema de Información Gerencial (SIG) proporcionadas por la SEDIS, así como como evaluaciones realizadas, en los periodos considerados en el estudio.

Es así que este Capítulo pretende realizar una contribución práctica en términos de sistematizar la información disponible respecto de la política social diseñada para enfrentar la pobreza en el país.

Una de los objetivos de este estudio también es aportar elementos analíticos para la construcción teórica de la política social en el país y la región centroamericana, al tiempo que constituye la materia prima para continuar posteriormente con un

acercamiento pormenorizado de las posibilidades efectivas que han proporcionado las experiencias rescatadas en el tiempo de análisis.

IV.1 Antecedentes

En las últimas décadas América Latina ha logrado avances significativos en los resultados sociales (CEPAL, 2009). Desde 1990, la pobreza y el número de personas que viven en la pobreza ha disminuido en más de un 30%. En la década de 1990, de la población total en América Latina, la mitad se encontraba en condiciones de precariedad y pobreza, pero durante el inicio de siglo, se ha logrado un avance de mejorar los niveles de vida y alcanzar a un tercio de la población como pobre (Moreno, 2011).

La razón de este cambio hacia la política social es la respuesta a diversos factores, entre ellos los avances y perspectivas económicas de la región, cambios políticos y, acciones gubernamentales encaminadas a una mayor inversión en políticas sociales que en gran medida eran impulsadas en el seno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), dichos factores crearon condiciones favorables para un mayor impulso en la transformación social.

Según datos oficiales de gobierno hondureño y del Banco Mundial (Instituto Nacional de Estadística, 2020), Honduras es un país de ingreso medio-bajo en condiciones de desarrollo, que en los últimos años se ha enfrentado a desafíos respecto a la equidad social, desarrollo humano y pobreza multidimensional, con la misma fuente, se reflejaba cerca del 64% de la población en condiciones de pobreza para 2013, y donde 3 de cada 5 hondureños vivían con menos de US\$1.90 al día (INE, 2020).

Para el Gobierno de la República, representaba un enorme reto con la existencia previa de programas sociales (como PRAF y Bono 10,000), debía reinventarse para hacer frente a la pobreza multidimensional existente en el país, así con la implementación del PBVM, y como puede observarse en las tablas 4.1 a 4.3, bajaron los niveles de pobreza en el país de 63.78% a 61.85%, a excepción del año

2017 que aumentó a 68.95%, debido a crisis política derivada de elecciones en el país.

En un contexto de desafíos sociales, particularmente en materia de pobreza y desigualdad, la creación y fortalecimiento de programas de atención en Honduras se han convertido en brazos de política social para combatir la brecha trepidante de marginación en múltiples países de la región.

Ante tales condiciones, los programas de transferencias monetarias condicionadas han mostrado resultados positivos en el abatimiento de la pobreza, y han coadyuvado a la generación de las redes de protección social que son tan importantes para promover la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

Por ello, es frecuente encontrar la existencia de programas o políticas encaminados a generar capital humano a través del desarrollo de las capacidades en educación, salud y nutrición de familias en extrema pobreza y pobreza mediante la entrega de transferencias monetarias condicionadas a cumplir con las respectivas responsabilidades con el fin de contribuir a la ruptura del ciclo inter generacional de la pobreza.

Tabla 4.1. Niveles de pobreza en Honduras de 2014 a 2019

| Año | % Pobreza | % Pobreza relativa | % Pobreza absoluta | % de personas que viven con menos 1 US\$ al día. | Población total |
|------|-----------|--------------------|--------------------|--|-----------------|
| 2014 | 62.80 | 23.10 | 39.70 | 18.17 | 8,432,153 |
| 2015 | 63.78 | 23.79 | 40.00 | 18.75 | 8,576,532 |
| 2016 | 60.91 | 22.50 | 38.41 | 20.07 | 8,721,014 |
| 2017 | 68.85 | 23.59 | 45.26 | 20.88 | 8,859,980 |
| 2018 | 61.85 | 23.13 | 38.72 | 19.88 | 9,023,838 |
| 2019 | 59.30 | 22.60 | 36.70 | 38.05 | 9,151,940 |

Fuente: Elaboración propia con información del INE (2020).

En Tabla 4.1 se aprecia una disminución gradual de la pobreza en el país, tomando en cuenta la ejecución y puesta en marcha de acciones gubernamentales en la reducción de la pobreza, sin embargo, por situaciones políticas, económicas y sociales, para determinados años, se reflejó un incremento, como resultado de año electoral, crisis de corrupción, reducción del presupuesto en materia social, entre otros.

Lo anterior enfatiza el principal desafío de Honduras, atenuado por una desigualdad social profunda y una población arraigada en la pobreza, que a pasos acelerados ha visto crecimientos, pero con la implementación de mecanismos económicos, sociales y políticos, han sido medidas para evitar un progreso de la pobreza con mayor amplitud en el país.

Tabla 4.2. Nivel de pobreza en Honduras según el Banco Mundial.

| Año | Pobreza | % de personas que viven con menos de 1.90 US\$ al día |
|------|---------|---|
| 2014 | 50.2 | 16.4 |
| 2015 | 52.2 | 16.6 |
| 2016 | 49.7 | 18.4 |
| 2017 | 49.8 | 17.6 |
| 2018 | 48.3 | 16.9 |

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Mundial (2020).

En Honduras uno de los desafíos más importantes ha sido el impulso al desarrollo social y pobreza, con cerca de la mitad de la población que vive en condiciones de pobreza, de ello una sexta parte de la población vive con menos de 1.90 dólar al día, es decir, no tiene capacidad monetaria para poder consumir los alimentos que corresponden diariamente a la canasta básica del país.

También, es importante señalar otro indicador importante en las condiciones de vida de la población de un país, en este sentido, el Índice de Desarrollo Humano (ÍDH) se mide por medio del avance logrado por un país en dimensiones básicas del desarrollo humano, entre ellas: el disfrute de una vida plena y saludable, el acceso a la educación y un nivel de vida digno.

Existen dos vías importantes a través de las cuales es posible dinamizar el desarrollo humano: el crecimiento económico y el uso del gasto social. En relación con el primero el PNUD ha planteado, desde 1990, que este es indispensable, aunque no suficiente para alcanzar un mayor desarrollo humano. En cuanto al segundo, el gasto social enfatiza en el uso de los recursos públicos frente a las dinámicas sociales en las que viva el país.

Tabla 4.3. Índice de Desarrollo Humano (ÍDH) en Honduras.

| Año | ÍDH |
|------|-------|
| 2014 | 0.616 |
| 2015 | 0.618 |
| 2016 | 0.626 |
| 2017 | 0.630 |
| 2018 | 0.633 |
| 2019 | 0.634 |

Fuente: Elaboración propia con información de la ONU (2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020).

En América Latina, de manera tradicional ha contenido tanto informes como proyecciones con poco crecimiento en las dos vías antes mencionadas, ya que implica un enorme esfuerzo en reducir gastos ineficientes, racionalizar las asignaciones sociales y la estructura de condiciones idóneas para la producción y crecimiento económico.

El país ha crecido de manera sostenida en los años de estudio, aunque en poco porcentaje, debido al manejo y ejecución constante de políticas, programas y acciones gubernamentales, así como un plan de nación, tanto en el crecimiento económico como la inversión social, que ha permitido potenciar las interrelaciones entre los logros económicos y sociales más allá del corto o mediano plazo.

Sin embargo, es necesaria la mejora continua en la elaboración de políticas que conjuguen los ingresos económicos con el potenciamiento de capacidades, que estén más apegadas a reducir la desigualdad en aspectos como educación, acceso a la justicia y género.

A pesar de estos avances, los desafíos siguen siendo severos y confirman la necesidad de brindar un apoyo integral y continuo a las familias más pobres, a partir de la necesidad de reformas conducentes al crecimiento de la productividad y el empleo, y los factores necesarios para la continua reducción de la pobreza.

Si bien el Gobierno de Honduras venía impulsando reformas importantes en el sector social del país, incluidos los sectores educativos y productivos del mismo, la Estrategia Vida Mejor (EVM a partir de ahora) implementada en 2014, busca acelerar estas tendencias y lograr mejoras en las condiciones de vida y en la acumulación de capital humano de la población en pobreza extrema y para lograr este objetivo fue necesaria una plataforma institucional que permitiera instrumentar una política articulada y ordenada.

Es así que a partir de enero de 2014 el Gobierno de Honduras inició la implementación de programas y proyectos de alivio a la pobreza, en el marco de la Política de Protección Social (PPS); como se ha mencionado anteriormente, con el objetivo de generar gradual y progresivamente condiciones sociales que contribuyan al bienestar personal y colectivo, así como potenciar 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.

El objetivo de esta estrategia de política social ha sido crear y ampliar las condiciones que permitan a generación de bienestar de las familias más necesitadas y, lograr su inclusión activa en la sociedad, tomando en consideración los componentes de prevención, protección, oportunidades y competencias que mantiene el PBVM.

El sistema de protección social a través de las TMC, otorgan subsidios a las familias beneficiarias, y en contraprestación se adquiere la obligación de los participantes a la visita periódica a instituciones de salud familiar, así como la obligación de llevar a los niños en edad escolar a la escuela, es decir la TMC no solo incide sobre la salud, el consumo y la pobreza de los niños, sino también las tasas de matrícula y el uso de servicios preventivos de salud materno infantil (Fiszbein y Schady, 2009).

También tienen externalidades positivas y un impacto en objetivos inesperados, como la reducción del crimen y la violencia, tal como se documenta en las investigaciones e informes de Holmes, *et al* (2010), Cecchini y Maradiaga (2011), y Chioda, de Mello y Soares (2016).

En el caso hondureño, la política social a través del PBVM permite que las personas y núcleos familiares que viven en condiciones de pobreza se les generen y promuevan la capacidad y oportunidad de desempeñar un papel activo en la solución de sus problemas, de ahí su distinción con programas anteriores.

Los cambios respecto a políticas o programas sociales anteriores radican en diferentes aspectos; el primero son los montos. A partir del 2014, se planteó un cambio en la dinámica pública, porque lo que se observaba en aquel momento, es que a partir de la Evaluación de Impacto que tuvo el Bono 10,000, se consideró que el programa ayudaba en términos de matrícula, asistencia y corresponsabilidades (Econometría, 2017), al respecto el Informante 1 (IG-1) menciona que:

“en su momento que teníamos que hacer un énfasis en términos de los niveles más altos de educación, decir, cuando nosotros observamos las estadísticas del primer y segundo ciclo de educación, tenemos una alta cobertura y tenemos por tradición una alta matrícula”.

Sin embargo, se observaba que, en la revisión al segundo o tercer ciclo de educación, dichas tasas de matrícula y cobertura caían, tal como expresa el Informante 4 (IG-4), fueron por dos razones principales:

“Una es que se cae la cobertura, obviamente cuando nosotros observamos los colegios que van desde 7mo, 8vo y 9no, la cobertura es menos y la Educación Media es mucho menor, entonces qué fue lo que hizo el programa, empezamos a observar, como los colegios, de acuerdo a la nueva ley de educación, no estaban en cada aldea, como pueden ser las escuelas de 1ero a 6to grado, entonces los hogares tenían un cierto costo, porque los niños tenían que trasladarse desde una comunidad a otra comunidad para poder asistir, entonces qué fue lo que hizo el BVM, estableció una tabla de montos diferenciados”.

Dichos montos diferenciados y progresivos, son una cantidad básica para consumo y son establecidos bajo dos características del hogar: número de niños en el hogar, cubriendo dos niños máximo, y montos diferenciados por ciclo educativo; es decir, 1er y 2do ciclo un monto, para 3er ciclo otro monto y educación media en el caso urbano otro monto y los montos son progresivos, porque obviamente como la cobertura es baja, entonces los apoyos a los hogares se van incrementando a medida que los niños van pasando de un ciclo a otro.

El Bono 10,000 tenía montos únicos que estaban asociados a 10,000 Lempiras para educación y 5,000 Lempiras para el componente de salud, sin considerar el número de niños que posea un núcleo familiar.

Además, otro de los cambios fue la eliminación de comités comunitarios que fueron en detrimento de los liderazgos comunitarios que existían en el Bono 10,000, ya que la focalización o selección de los beneficiarios pasaba en primera instancia por los brindados por dichos comités, así como menciona el Informante 4 (IG-4):

“Fue el de los comités escolares comunitarios, que en el 2014 dejaron de funcionar, no se siguieron utilizando más, estos eran un rol de que tenían los líderes de la comunidad en el Bono 10,000 obviamente porque era un Bono inclusivo, entonces hacían una validación de las personas para determinar si efectivamente estas personas pertenecían a la comunidad, primero, y segundo si realmente estaban en una situación de condición de pobreza”.

Para el Gobierno de la República de Honduras, ha sido importante la mejora de calidad educativa y la diversificación de ingresos a los hogares o núcleos familiares (Gobierno de la República de Honduras, 2014), en específico de aquellos sectores sociales donde existen en condiciones de pobreza extrema

Desde lo económico, las personas han recibido apoyo para aumentar sus ingresos, lograr un mayor empleo permanente y brindar apoyo a los microempresarios para que se organicen y obtengan asistencia crediticia. En el ámbito social, los beneficiarios del programa han promovido la participación activa y permanente de sus núcleos familiares en comunidad para potenciar la capacidad de las personas, grupos y organizaciones e integrarse a las redes existentes y aprovechar todas las oportunidades para incrementar su impacto directo.

IV.2 Transformaciones para una vida mejor en el Municipio del Distrito Central

El MDC dentro del departamento de Francisco Morazán, en Honduras, resalta en la implementación del programa social debido a un mayor registro de beneficiarios del Bono Vida Mejor, incorporado en el Registro Único de Beneficiarios (RUB) lo que permite una inclusión únicamente de hogares que cumplen con criterios de

selección del programa, no porque sea una zona geográfica con mayor incidencia de pobreza, sino en la creación y fortalecimiento de vínculos entre el gobierno y participantes, en los sectores mencionados anteriormente.

Los programas de protección social desempeñan en el país un papel cada vez más importante en la acumulación de capital humano por parte de las familias pobres o vulnerables. Así, los programas de asistencia implementados por la SEDIS bajo la coordinación de la Sub Secretaría de Estado en el Despacho de Inclusión Social (SSIS a partir de ahora) varían en cuanto a sus objetivos centrales.

Algunos de ellos están destinados a la reducción de la pobreza y adoptan un enfoque integral al desarrollo social como el PBVM; otros programas se centran en alcanzar resultados específicos dentro de un grupo poblacional identificado, tal como los programas de personas con necesidades especiales o adultos mayores.

Pese a la diversificación de objetivos definidos, de las acciones implementadas y de los perfiles de las personas y familias beneficiadas por los programas de gobierno que implementa la SSIS, todos ellos han sido articulados bajo acciones intersectoriales que promueve el beneficio integral a sus participantes.

Se han establecido un conjunto de intervenciones en el marco del PBVM, a los hogares participantes. La base es la TMC, la que asegura la educación, salud y nutrición de los niños y niñas del Programa, pero no es la única intervención a la que se adscriben los participantes como beneficiarios.

La importancia del MDC, en cuanto al área geográfica de estudio, implica el alcance de la intervención con las familias; al núcleo familiar y hogar se le acompaña e impulsa a mejorar su calidad de vida a través de acciones integrales (Diario Oficial de la República de Honduras, 2010):

- Ampliación de la Oferta Educativa del Tercero de Ciclo de Educación Básica,
- Alimentación Escolar,
- Género y Diversidad para la Salud y Bienestar de las Familias;
- Plan Pueblos Indígenas y Afro-hondureños,

- Estrategia Diferenciada de Gracias a Dios,
- Inclusión Financiera (bancarización),
- Educación Financiera,
- Inclusión Productiva,
- Desconcentración Operativa,
- Apoyos para la Operatividad de los Sectores de Educación, Salud y el Registro Único de Participantes (RUP),
- Comunicación del Programa a las Familias Participantes, y
- Fortalecimiento de la Operatividad del Programa a Nivel Central y Local. Esa serie de intervenciones se encuentran bajo la sombrilla de acción del PBVM, el cual se ubica como el principal instrumento de combate a la pobreza del país.

A partir de enero de 2014, en el marco de la EVM, el Gobierno de Honduras impulsó el rediseño del anteriormente denominado Programa Presidencial Bono 10,000 transformado en Programa Presidencial Bono Vida Mejor (PBVM) en todos los departamentos del país, incluyendo el MDC en Francisco Morazán.

Los principales elementos del rediseño fueron:

- Focalizar los apoyos en familias en pobreza extrema y marginalidad en áreas rurales e;
- Implementar un nuevo esquema de TMC basado en apoyos asociados al cumplimiento de corresponsabilidades individuales.

El principal propósito fue garantizar un ingreso mínimo a las familias de escasos recursos económicos en la EVM, mediante el cual el Estado cumplía con su responsabilidad constitucional de asegurar que las familias en extrema pobreza tengan acceso a la educación, salud y nutrición.

El Programa fue insertado dentro de una estrategia integral de reducción de la pobreza extrema, cuyo marco general de política social fue definido en la EVM,

basada en la Ley Marco de Política Social (2014) y la Política de Protección Social (2015).

La EVM prioriza el desarrollo humano, la reducción de las desigualdades y la protección de los sectores más vulnerables. En ese sentido, el PBVM es el principal instrumento de combate a la pobreza. De esta manera, existen diferencias con programas previamente entregados por el Gobierno de Honduras con el actual, entre ellos, una ampliación en la cobertura de asistencia escolar, así como a los centros de salud, entrega de beneficios alternos al programa en el marco de la EVM, focalización específica de los beneficiarios, así como el papel de la mujer como jefa de familiar en dichos núcleos en el manejo de los fondos recibidos.

Con la política social a implementar en los noventa y principio de siglo se busca “proporcionar medios a los sectores pobres y vulnerables para que con su propio esfuerzo superen su situación” (Raczynski, 1995: 225).

En términos de su estructura, el Programa funciona bajo la dirección y coordinación de la SSIS, responsable de la ejecución operativa, financiera y administrativa. Cuenta con un Comité Técnico, que analiza los aspectos técnicos y operativos del Programa que impliquen modificaciones en su diseño, población objetivo, estructura de las TMC, mecanismos de recolección de las corresponsabilidades en Salud y Educación, entre otros. Dicho Comité Técnico está conformado por la SSIS, la Secretaría de Salud (SESAL), la Secretaría de Educación (SEDUC) y la Secretaría de Finanzas (SEFIN).

El Programa enfatiza la inversión y construcción de capital humano y social de las familias participantes complementando la entrega de TMC con otras acciones claves que responden al perfil y necesidades específicas de las poblaciones más vulnerables. En ese orden de ideas, el Programa se concibe como una escalera progresiva que acompaña e impulsa a las familias participantes a mejorar su calidad de vida de manera integral a partir de la TMC.

En este escenario, se cambia el énfasis de la atención a la protección de las familias ante un período de crisis socioeconómica, y hace hincapié en la protección social

en el corto plazo y en la salida de condiciones de pobreza extrema y marginalidad en el mediano y largo plazos.

el Programa inició con la implementación de una estrategia que apuntó a distinguir entre poblaciones con perfiles socioeconómicos heterogéneos a fin de mejorar la eficiencia de la gestión del Programa y asegurar impactos especialmente en las familias que tienen menos probabilidades de beneficiarse de la recuperación económica.

Lo anterior significó una focalización más precisa del Programa en hogares en extrema pobreza y marginalidad. Este y otros cambios en la estructura del Programa incluyeron la modificación del Reglamento Operativo en el año 2014 y el Diseño del Manual Operativo de Procedimientos Administrativos y Financieros del Programa Presidencial de Transferencias Monetarias Condicionadas: Bono Vida Mejor en su macro componente Fondos Externos, el cual fue aprobado y publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 34,037 de fecha 19 de mayo 2016.

Como agrega el Informante 2 (IG-2) “la idea es lograr sacar de la extrema pobreza al participante... hay una corresponsabilidad, porque no es que se da así nomás verdad, es que tiene que estar el niño matriculado en la escuela del Estado para poder recibir este bono, este beneficio”.

El PBVM posee una dinámica participativa dentro de cada componente; el beneficiario juega un rol dentro del programa, un marco de corresponsabilidades, no solo de beneficios; lo que se traduce en procesos de corresponsabilidad en la interacción gobierno-familias en el marco de esta política social.

Así, el principal eje de intervención del programa es la entrega de TMC a hogares en extrema pobreza que han cumplido con las corresponsabilidades de educación y/o salud. Es así que, tal como establece el SIG (2019), fueron beneficiados con las TMC un total de 362,443 hogares con una inversión total por el orden de los L.2,642 millones en todo Francisco Morazán, con un porcentaje de captura del total del 60% en el MDC.

De esta inversión, L.1,880 millones corresponden a 236,266 hogares del dominio rural, y representan 527,971 niños y niñas en condición de pobreza extrema y marginalidad; y 126,177 hogares del dominio urbano fueron beneficiados con una inversión que asciende a L.762 millones (SIG, 2019).

La política social implementada desde el PBVM, estimula la colaboración entre los sectores sociales del país, tanto público como privado, incluyendo mesas intersectoriales que integran organizaciones sociales, no gubernamentales, sindicales, entre otras.

El Gobierno desempeña un papel esencial en materia social, sin embargo, ello no significa que es el actor principal en la ejecución de las acciones, sino que debe normar, estimular, supervisar y asegurar el financiamiento de las políticas sociales y asignación equitativa de los recursos respecto a la inversión social.

En este sentido, se plantea que “determinados programas pueden ser diseñados y ejecutados por instituciones privadas, con recursos públicos obtenidos a través de licitaciones o subcontratación directa” (Raczynski, 1995: 227).

En la interrelación con otros actores, permite dar cuenta del papel que cumple la política social, no solo en la entrega de beneficios, sino en la existencia y promoción de capacidades para las partes involucradas en la misma.

Así como menciona el Informante 3 (IG-3) en el caso del PBVM en Honduras, y específicamente en el MDC:

“Se notaron una gran cantidad de diferencias positivas para las [familias] que recibían el programa, había una mayor deserción escolar en donde no se recibía el bono, había mayor asistencia en donde sí, había mayor asistencia a los centros de salud; en otras palabras, sí es eficiente, en que el bono siempre se termina entregando, en que el bono en efecto promueve lo que está buscando promover y lo que cumple”.

La importancia del Programa, no radica en la entrega del beneficio, propicia los espacios adecuados en salud y educación para la generación de capacidades en dichas áreas, como escala básica para mejorar la calidad de vida de los individuos.

De ahí la importancia en la vida de los participantes como beneficiarios, como un mecanismo de apoyo ante las condiciones de pobreza en las que vive la familia.

Lo anterior se sostiene desde los participantes la importancia de ser parte del PBVM, para la Informante 7 (IP-2) “es importante, porque a veces no hay trabajo o las personas como yo, no podemos trabajar por estar cuidando los niños, a los enfermos pues, entonces es importante por eso, porque de ahí nosotros sacamos para los gastos de ellos”.

Para verificar si el programa ha tenido un impacto en los participantes, en el año 2017, Econometría con la supervisión de Sistemas Integrales Consulting, realizaron una Evaluación de Impacto bajo una metodología experimental demostrando que la intervención del PBVM constituye un medio eficaz para promover la acumulación de capital humano en los hogares de extrema pobreza del país.

Dicho resultado es notorio, cuando se observa el aumento de tasa de matrícula y asistencia escolar, mejoramiento de la atención en salud preventiva y aumento del consumo familiar, como asegura el Informante 9 (IP-4):

“Pues mi vida me cambio desde que tuve a mi hijo, yo no sabía, yo estaba trabajando, pero tuve que dejar de trabajar, porque mi hijo se enferma muy seguido, entonces el bono es una ayuda bien importante para ellos, porque de ahí sale para la escuela y sus medicamentos, para que él siga pues”.

Fueron comprobados comportamientos positivos en la reducción del trabajo infantil y mejora en toma de decisiones de las mujeres del hogar. También se identifican impactos positivos en indicadores de pobreza como Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), así como mejoras significativas en el ingreso laboral (Econometría, 2017).

En esa línea de eficiencia en la inversión, el Programa incorporó acciones concretas e introdujo incentivos monetarios individuales para atender los problemas de deserción y rendimiento de los niños(as) en edad escolar de las familias participantes. De acuerdo a resultados de la Evaluación de Impacto del Programa (Econometría, 2017), se muestran comportamientos positivos en la matrícula y la

asistencia de aquellos niños y niñas que son participantes del Programa en comparación con los niños y niñas que no lo son.

En materia de educación, la intervención más importante del Programa está en el incentivo para alcanzar y culminar el 9° grado con la Ampliación de la Oferta Educativa del Tercer Ciclo de Educación Básica (7°, 8° y 9° grado), llegando a atender más de 15,000 alumnos en 257 Centros Educativos Básicos (CEB) en 6 departamentos priorizados por el Programa.

Para el año 2017 el número de niños y niñas atendidos por el Instituto Hondureño de Educación por Radio (IHER) en el marco del PBVM representó 16% del total de los niños matriculados en Tercero de Ciclo de Educación básica en los 6 departamentos intervenidos. Este resultado incluyó la construcción de 56 CEB y el equipamiento con tecnología y mobiliario escolar de más de 247 CEB (Econometría, 2017).

El Bono tiene una focalización más extensa, con una plataforma de coordinación y base de datos más amplia en comparación con otras intervenciones o políticas sociales en el país y con otros programas de TMC en Centroamérica, aunque en su implementación persisten brechas de cobertura sustanciales entre las personas en pobreza extrema.

Una de las principales características del Programa, es observar al beneficiario como participante en el marco de la política social, así se promueve la incorporación y permanencia en el sistema escolar de los niños, niñas y adolescentes de los hogares participantes, incentivándolos al cumplimiento de las corresponsabilidades. De igual manera el Programa promueve la atención en los servicios de salud a todas las personas integrantes de los hogares participantes, con el propósito de impulsar el uso de los mismos, específicamente en la promoción de su salud integral, reducción de las tasas de morbilidad y mortalidad materna e infantil, promover la salud sexual y reproductiva responsable, reducción de enfermedades de transmisión sexual y las que sean prevenibles y mejorar los niveles de nutrición de todos sus integrantes.

En este sentido, el PBVM promueve acciones intersectoriales vinculadas al cumplimiento de las corresponsabilidades de los hogares, asegurando la coordinación con otros programas sociales que conforman la Estrategia Vida Mejor (EVM). Tanto las Secretarías de Estado en los Despachos de Educación y Salud, garantizan el acceso a los servicios a la población participante para que puedan cumplir con su corresponsabilidad. Además, ejercen un papel fundamental en el seguimiento, verificación, registro y certificación de las corresponsabilidades de los hogares participantes.

El programa se ha centrado en familias extremadamente marginadas en pueblos, aldeas, caseríos, comunidades y vecindarios con una alta concentración de pobreza, además que tenga un padrón en el Registro Único de Participantes (RUP) que administra el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS).

El CENISS, tal como sostiene el Informante 4 (IG-4), “es una institución que tiene datos de todos los participantes del país, de cualquiera de los bonos sociales del gobierno, nuestro caso el BVM, bueno el Programa Vida Mejor es una sombrilla que abarca tres: de dominio urbano, rural, y discapacidad”.

Cada hogar participante designa un titular, quien firma el acta de compromiso de cumplimiento de corresponsabilidades. El titular del hogar es la madre de los niños pertenecientes al grupo familiar, o en caso de ausencia permanente de ésta, el padre que convive permanentemente en el hogar, o mujer mayor de edad principal responsable de los menores.

El esquema de las TMC fue reestructurado a partir de 2014, y para respaldar los cambios realizados se aprobó la modificación del Reglamento Operativo (RO) en fecha 04 de diciembre de 2014. A partir del nuevo RO el Programa se concentró en los hogares en extrema pobreza y marginalidad.

También fue creado el Manual Operativo de Procedimientos Administrativos y Financieros del Programa Presidencial de Transferencias Monetarias Condicionadas: Bono Vida Mejor en su macro componente Fondos Externos, el cual

fue aprobado y publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 34-037 de fecha 19 de mayo 2016.

Los principales cambios respecto al Bono 10,000, como menciona el Informante 1 (IG-1) es que “en su momento Bono 10,000 y hoy BVM, éste último es un programa de TMC, no es un programa de bonos, como tradicionalmente era el PRAF, esto se cambió en el 2006, en el 2006 los programas empiezan a transformarse, en un programa de TMC”.

Estos cambios, que surgieron como recomendación en la Primera Evaluación de Impacto (NORC, 2013), incluyen la diferenciación de un monto independiente por cada niño(a) que cumple una corresponsabilidad del Programa en lugar de ser por familia, entre otros cambios. El nuevo esquema es el que se presenta en la Tabla 4.4.

Dicho esquema busca continuar el otorgamiento de transferencias monetarias a los hogares en extrema pobreza y pobreza con niñas, niños y adolescentes en edad escolar con la condición de que éstas y éstos estén matriculados en educación básica en el sistema público nacional (modalidad formal o no formal), con el fin de fomentar su matrícula, permanencia y asistencia regular durante el año lectivo.

Además, se busca promover la demanda de los servicios de salud de las familias beneficiarias del programa para mejorar los indicadores de salud, prevenir enfermedades y garantizar una nutrición adecuada a todos sus integrantes, con especial atención a niños y niñas en cierta edad.

Contribuye al fortalecimiento de una red de protección social para evitar que la población más pobre y vulnerable sea afectada por las crisis económicas externas e internas y que por el contrario vayan creando las condiciones necesarias para salir de su situación de pobreza extrema y pobreza.

Tabla 4.4 Esquema de TMC BVM en dominio Rural y Urbano (en Lempiras)

| Esquema de TMC BVM en dominio Rural | | | | | | | |
|--------------------------------------|----------|-----------|-------------------|---------------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| Período | Básico | Salud | | 1er y 2do Ciclo Educación | | 3er Ciclo Educación | |
| | | 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 |
| Esquema de TMC BVM en dominio Urbano | | | | | | | |
| Período | Básico | Salud | | 1er y 2do Ciclo Educación | | 3er Ciclo Educación | |
| | | 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 datos de SEDIS (2020).

Es de notar, la importancia que representa respecto al ingreso de los hogares el PBVM, sin embargo, las implicaciones son más que monetarias, es la mejora en la calidad de vida y la promoción social, educativa y de salud que dicho ingreso impacta en la familia.

Posteriormente se realizó la Evaluación de Impacto que cubría los períodos de 2014 a 2017 (Econometría, 2017), tal como menciona el Informante 1 (IG-1):

“dicho documento nos arroja que, efectivamente, como programa nosotros hemos tenido un impacto en el tema del ingreso de las personas, aproximadamente, de acuerdo a esos datos si no mal recuerdo el programa representa entre el 15 y el 20 % del ingreso de los hogares, en obviamente, en la categoría de los hogares que reciben el Bono”.

De acuerdo al SIG (2019), de manera consolidada durante el período 2015 a 2018, fueron beneficiados con las TMC un total de 362,443 hogares, de los cuales 79,737 hogares correspondían al MDC, con una inversión total por el orden de 2,642 millones de lempiras.

De esta inversión, 1,880 millones de lempiras corresponden a 236, 266 hogares del dominio rural, siendo 42,528 hogares de Francisco Morazán, y representando un total 527,971 niños (as) en condición de pobreza extrema y marginalidad, que 95,035 han sido del departamento en cuestión; y 126,177 hogares del dominio urbano, de los cuales 22,712 niños (as) se encuentran en deplorable situación, que fueron beneficiados con una inversión que asciende a L.762 Millones (SIG, 2019).

Con datos del Informante 1 (IG-1), “para Francisco Morazán, el Distrito Central, representa cerca del 32% de entrega de beneficios en la zona”, tomando en cuenta tal información en términos del ciclo por edad, para el MDC son elegibles y beneficiarios como participantes para el dominio rural un total de 30,411 niños(as), de los cuales 9,427 niños(as) corresponden a la corresponsabilidad en salud (Ciclos 1 y 2), y 20,984 niños(as) corresponden a la corresponsabilidad en educación (Ciclos 3 al 6).

De manera consolidada 30,411 niños y niñas menores de 18 años se han beneficiado recibiendo el Bono Vida Mejor en el MDC (dominio rural) por haber cumplido la corresponsabilidad en educación y/o salud. La principal concentración de la inversión se identifica en los niños y niñas de 7-11 años, que constituye el 31% del total de menores participantes del Programa.

Según datos del SIG (2017), a nivel nacional en el año 2015 se benefició a 303,404 niños, para el año 2016 se favoreció la mayor cantidad de participantes menores de 18 años con las entregas de TMC a un total de 479,905 niños(as); le sigue el año 2017 con 421,612 niños(as) y por último el año 2018 con 299,306 niños(as) beneficiados. El ciclo de 7-11 años es el que concentra la mayor cantidad de participantes (2016: 32%, 2017: 33% y 2018: 32%).

Del total de niños y niñas participantes, 42% (219,702) está matriculado en Educación Básica (1° a 9° grado), cumpliendo así su corresponsabilidad de educación (SIG, 2017). Es importante recalcar que del total de niños matriculados (219,702) el primero (1-3 grado) y segundo (4-6 grado) ciclo de Educación Básica son los que presentan el mayor porcentaje de niños matriculados, 41% y 42% respectivamente, y únicamente el 17% corresponde al tercer ciclo, lo que significa

que el 83% de los niños participantes están recibiendo el apoyo educativo de primer y segundo ciclo de Educación Básica.

En cumplimiento a la corresponsabilidad en Salud, para el departamento de Francisco Morazán, un total de 81,125 niños y niñas han realizado al menos una visita a la Unidad de Salud, para un total de 148,480 visitas en el período de ejecución del PBVM de 2015 a 2018 SIG (2019).

Las atenciones que reciben los niños menores de 5 años en las unidades de salud son las siguientes:

- Control de niño sano: peso, talla y control de crecimiento.
- Vacunación: BCG, Hepatitis B Pediátrica, Sabin, Pentavalente, Rotavirus, SR, Neumococo, SRP, DPT.
- Micronutrientes: Hierro y Vitamina A
- Desparasitantes.

Las madres y padres de los menores también reciben charlas en temas de control de alimentos, nutrición y lactancia materna.

Además, la SEDIS a través de la SSIS es responsable de brindar protección a personas con discapacidad en extrema pobreza, riesgo social y vulnerabilidad para el mejoramiento de su calidad de vida y protección social.

En tal sentido, adicional a la entrega de TMC Bono Vida Mejor, según el esquema dominio urbano y dominio rural, de acuerdo a lo definido en el Acuerdo No. 040-SEDIS-2017 se define el Bono para personas con discapacidad, el cual es operado por la Dirección de Transferencias Monetarias de la SSIS y pagado con fondos nacionales.

La focalización de los participantes del Bono para personas con discapacidad es a través de la FSU mediante:

- Diagnóstico familiar, visita al lugar donde reside la persona con el fin de verificar sus condiciones socio económicas, salud y principales carencias;
- Identificación de la discapacidad, determinar las medidas que se requieren para su cuidado y atención;

Los participantes para recibir el beneficio de su transferencia, deberán acreditar:

- Fotocopia de la cédula de identidad o partida de nacimiento en caso que el participante fuera menor de edad.
- Carné de Discapacidad que lo identifica como persona con discapacidad que emite la Dirección de Discapacidad, y/o
- Cédula de identidad de la persona responsable del participante del bono y/o cualquier otro documento que acredite la responsabilidad con el sujeto de atención.

Con dicha información, la SSIS ingresará a las personas en la plataforma que el CENISS establezca.

A partir del año 2015 la SSIS inició la entrega de TMC a personas con discapacidad, beneficiando a la fecha a más de 7,800 personas en Francisco Morazán que además de su condición especial, se encuentran en situación de extrema pobreza y marginalidad.

La inversión de las TMC a personas con discapacidad asciende a L. 228.17 millones. Durante la gestión 2015-2017 el comportamiento de estas TMC fue ascendente, pasando de 9,223 participantes en el año 2015 a 11,825 en el año 2018.

De acuerdo al origen de los recursos financieros para la entrega de las TMC, corresponden a la cartera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 1,464 Millones de Lempiras (78%), y Banco Mundial (BM) 416 Millones de Lempiras (22%). Ambas instituciones multilaterales han apoyado la implementación del

Programa con focalización en los hogares rurales participantes, además del apoyo al fortalecimiento institucional del Programa.

El gran desafío que tiene el programa es la parte financiera, en específico la disponibilidad de recursos. Es un programa que tiene un requerimiento de fondos importante para su funcionamiento el Estado de Honduras. Para el Informante 1 (IG-1): “tiene que tener disponibles aproximadamente 2,000 millones de lempiras anuales”, esto depende de la cantidad de participantes que se tengan.

Lo anterior puede observarse en la Tabla 4.5, sobre los montos erogados de 2015 a 2018 del PBVM en Honduras, lo que representa una inversión notable con cerca del 1.2% del Presupuesto General de la República.

Tabla 4.5: Montos erogados por año del PBVM en Honduras

| Año | Monto en lempiras |
|------|-----------------------------|
| 2015 | 2,164,295,900 |
| 2016 | 2,032,875,921 |
| 2017 | 1,632,609,090 |
| 2018 | 3,058,500,000 ¹² |

Fuente: Elaboración propia con información del Informe General de Avance Físico y Financiero (2015, 2016, 2017, 2018).

La cobertura que el PBVM ha tenido en las diferentes regiones del país, muestra su implementación tanto en zonas urbanas como rurales, lo que implica que su impacto ha sido a nivel nacional, en las áreas donde tiene un mayor rango de implementación es en el departamento de Francisco Morazán y en específico en el

¹² En este año existió un aumento del presupuesto debido por la ejecución del Proyecto de Inclusión Productiva Emprendiendo una Vida Mejor, cuyo objetivo primordial es acompañar el fortalecimiento de las habilidades y destrezas de las participantes del Programa Bono Vida Mejor (PBVM).

MDC, en la que el porcentaje de aplicación y ejecución del presupuesto ha sido del 18% y le sigue San Pedro Sula con 11% (SIG, 2019).

Con los datos anteriormente presentados, y con información del SIG (2019), así como de los Informes Generales de Avance Físico y Financiero del país (2015, 2016, 2017 y 2018), el monto acumulado para el MDC, representa un acumulado en la temporalidad de estudio (2015 a 2018) de L. 1,599,890,563.98

A pesar de que existan recursos aprobados a disposición de ejecutarse y entregarse, una de las críticas por parte de los informantes se relaciona con el tiempo que transcurre para recibir el beneficio; así como la promoción de otros programas, como menciona el Informante 14 (IP-9) “no conocemos otros programas que den a la gente, es mejor que se acerquen más a la casa, que sean conscientes, por ejemplo, cuando llueve que vean cómo se mete el agua porque ni techo tenemos, que vean la necesidad no solo para cuidar a los hijos que tenemos”.

Las dificultades operativas en la aplicación de la política social en Honduras, se relaciona con la estructura burocrática nacional, el período gubernamental, el tiempo de aprendizaje de los servidores públicos en torno a los programas implementados, así como al tiempo que se requiere entre una iniciativa de ley y su aprobación.

En general, la llegada al poder de un nuevo gobierno se acompaña de una serie de nuevas medidas en el marco de los planes de gobierno, que se traducen en nuevos requisitos para los departamentos y servicios gubernamentales.

El PBVM ha estado operando desde 2014 debido a que el gobierno central ha permanecido en el poder ejecutivo desde entonces; también porque una de las líneas prioritarias de acción en el orden nacional es la lucha contra la pobreza y marginación, que se traduce en la implementación, seguimiento y aseguramiento de la continuidad de este programa.

Sin embargo, la rigidez de las instituciones públicas dificulta la entrega del Bono en los tiempos establecidos por ley, lo que ha llevado al Programa a ajustarse a cumplir con las condiciones en la que subsiste para hacer frente a las realidades sociales.

Así lo establece el Informante 5 (IG-4):

“Una de las cosas que yo cambiaría como dijeron las muchachas, pues es la forma de lograr entregar el Bono, bueno el Bono en sí se maneja y al año tiene que recibir 3 veces el beneficio, con un espacio de 3, 6 y 9, lo más que puede tardarse el Bono en recibirlo es cada 3 meses para que ellos logren tener en la parte económica, se logre llevar un nivel de vida, por así decirlo la ayuda, sientan la ayuda que les da el gobierno, pero eso no se cumple por varios factores”.

Entre los factores antes mencionados, se encuentran el funcionamiento gubernamental, desembolsos, centralización bancaria, operatividad de la Secretaría encargada, entre otros, mismos que son parte esencial para la entrega del Bono, y que concatenan un correcto funcionamiento del PBVM.

En este sentido, dichas entregas juegan un papel esencial, en el seguimiento por parte de los participantes para ser receptores del Bono y así poder realizar las actividades que emanan de ello, en cuestiones de salud, educación y calidad de vida, agregando a lo que establece el Informante 5 (IG-4):

“La forma de cómo manejar el tiempo, que así en tiempo y forma como se maneja en papel, se maneje en la vida real, porque a veces ellos reciben el beneficio a inicio de año, el segundo beneficio lo vienen recibiendo de aquí a 8 meses, 9 meses, eso sí, lo reciben acumulado, porque solo lo reciben 2 veces al año, cuando en realidad lo tendrían que recibir 3 veces, el segundo pago sí es acumulado, pero le llega muy tardío, y ahí es tema que lo reciban mucho antes”.

Por ello, la tardía entrega del Bono, tiene una implicación negativa sobre las familias, lo que se traduce en un retroceso cuantioso a mediano y largo plazos en las condiciones de pobreza y marginación en la que los participantes se encuentran, representa falta de insumos para la asistencia médica y escolar de parte de los niños, así como alimentación en el núcleo familiar.

A pesar de lo anterior, desde 2018 se ha implementado el PBVM en diferentes departamentos, los que más beneficiarios acumulan son Francisco Morazán (13.1%), Lempira (11.4%) y Cortés (10.6%) que juntos acumulan más del 35% del total nacional.

Como se ha mencionado, el propósito general del BVM es fortalecer y apoyar a los hogares con mayores deficiencias y desventajas sociales y económicas, debido a

las intervenciones y al aumento de los dividendos del poder adquisitivo de las familias, el programa logró incrementar los indicadores relacionados a la calidad de vida, según Econometría (2017), aunque ha existido un desfase en una mayor cobertura del Programa en el Municipio.

En el caso del MDC, las necesidades reales de las familias van referidas a la satisfacción de sus necesidades materiales específicas, mientras que las necesidades estratégicas impulsan sus capacidades, resultando en un empoderamiento de participación, toma de decisiones y autonomía económica.

En tal sentido el BVM como política social, tiene como objetivo estratégico generar capital humano de niños (as), en materia de salud, educación y alimentación. Sin embargo, aunque las mujeres son las principales receptoras del Bono, no les brinda ningún tipo de ayuda para satisfacer sus necesidades inmediatas, más allá del núcleo familiar.

Además de apoyar a los niños, los informantes indican que en menor énfasis el BVM tiene incidencia en las madres solteras y jefas de familia.

De acuerdo con los testimonios de los informantes en el MDC, el programa Bono Vida Mejor, es un beneficio que se utiliza para cubrir las diferentes necesidades en salud, educación, vivienda y alimentación de los niños y niñas hondureños que se encuentran en situación de pobreza.

En efecto, el informante 13 (IP-8) opinaba: “nos ayuda a cubrir gastos de los niños bueno en mi caso mandamos a los niños a la escuela, nos sirve también para comprarles sus cositas, uniformes, útiles y darles medicinas cuando se enferman”.

También, promueve hábitos de cuidado familiar y económica, como indica el Informante 12 (IP-7) “uno ahorra, uno guarda el dinerito para el mañana porque no sabe que vaya a pasar que tal y si se me enferman o incluso a veces el maestro pide dinero, pide necesitan esto tienen que comprar esto bueno ya lo saco ya tengo y si nos dan útiles este no a todos los niños le piden igual lo mismo”.

Una característica destacable del Bono es que no es utilizado de ninguna manera para atender las necesidades de los padres o jefes de familia, al respecto el

Informante 9 (IP-4) indica que “una necesita el dinero y uno empeña hasta lo que uno no tiene para poder sustentar las necesidades, necesidades por lo menos no en grandes cantidades, pero si lo necesario y útil para los niños, no lo podemos usar para nosotros”.

Por otro lado, según el conocimiento de los niños sobre los beneficios obtenidos, los informantes son conscientes de inculcar a los hijos tal beneficio. Así, las familias beneficiadas son reflexivas y sostienen que gracias a los ingresos es posible brindar a sus hijos una vida más próspera. Por lo tanto, a través de estos ingresos, es posible cubrir necesidades previamente insatisfechas.

A través de este programa, los participantes pudieron mejorar sus capacidades relacionadas con el desarrollo de microempresas o pequeños negocios, como sostiene el Informante 12 (IP-7): “al principio a veces uno ahorra y guarda el dinerito para el mañana, para seguir con la venta de tortillas y poder tener otro dinerito para poder con los niños”.

Los informantes mostraron un sentimiento muy arraigado del beneficio antes y después de ser beneficiario, se dan cuenta que la vida luego de recibirlo es más segura y con menos incertidumbre respecto a cómo era antes; la mayoría de los participantes entra en consciencia que, gracias a los ingresos por el Bono, su calidad de vida en su barrio o colonia dentro del municipio ha mejorado.

IV.2.1 Umbral de pobreza y generación de oportunidad

Según actualización del Sistema Gerencial de Información (SIG, 2019) de los datos socioeconómicos de los hogares participantes a través de la FSU, para el año 2018 el 1% de los hogares han pasado del umbral de pobreza extrema a No Pobre y el 2% se encuentra ahora en Pobreza Relativa. Esto indica que con la contribución de las TMC y con nuevos levantamientos de FSU, se ha encontrado que al menos 6,360 hogares han reducido los niveles de pobreza extrema y marginalidad.

Un estudio complementario del BID (Ibarrarán *et al.*, 2017) en el PBVM encontró efectos indirectos a tener en cuenta en los niños de 0 a 5 años con hermanos mayores participantes el Bono. Los resultados fueron más positivos en aquellos niños con hermanos en tercero, cuarto o quinto de primaria.

Si bien el Programa no establece para los menores de 5 años la obligación de ir al colegio por no tener la edad necesaria, el informe presenta evidencia de que sus habilidades en comunicación y en resolución de problemas mejoran: cuando sus hermanos van más a la escuela, trabajan menos y se fortalecen los lazos y relaciones en la familia, hay más y mejores interacciones entre hermanos, lo que muestra que los hermanos mayores con mayor escolaridad (y en consecuencia, probablemente, con un vocabulario más rico y complejo) pueden ser los mejores profesores para los más pequeños.

Los programas de transferencias monetarias han sido sujetos de evaluaciones rigurosas que demuestran resultados positivos en términos del aumento del consumo familiar, aumentos de escolaridad y en la utilización de servicios básicos de salud. Tanto en la región latinoamericana, como fuera de ella existen evidencias de que estos programas tienen impacto positivo, aunque moderado en el desempeño académico de los niños.

De acuerdo a datos del SIG (2019), las familias que reciben la mayor cantidad de transferencias en un año son las que presentan las mayores tasas de niños activos en el sistema escolar y el mayor número de visitas a las unidades de salud.

Con el propósito de seguir brindando más oportunidades a los niños y niñas en extrema pobreza, el PBVM está vinculado con otros programas y proyectos de protección social dependientes de la SSIS/SEDIS, con lo cual se busca articular a los 11,789 hogares participantes y 64,092 jóvenes beneficiarios de las TMC próximos a salir del PBVM en razón de sus condiciones de elegibilidad.

Entre ellos, se ha buscado establecer una Estrategia de Inclusión Productiva a partir de un abordaje multidimensional, la cual ha incluido en su perfil de potenciales participantes, los beneficiarios del PBVM que ya han cumplido los 18 años.

El PBVM se ha convertido en el instrumento real y tangible a través del cual la ciudadanía más desprotegida y vulnerable del país ha visto restaurada su dignidad humana. A través de los distintos ejes de intervención del Programa, implementados de manera integral, se recuenta la construcción de bases sólidas hacia el desarrollo de capital humano de niños, jóvenes mujeres y hombres hondureños.

Además, se implementan acciones concretas de Inclusión Financiera y Capacitación Financiera en 18 municipios de los departamentos de Comayagua, Cortés, Choluteca, El Paraíso, Francisco Morazán, Intibucá, La Paz, Lempira, Ocotepeque, Santa Bárbara y Yoro, a fin de promover la inclusión económica y social, y conectar poblaciones en situación de pobreza con el sistema financiero formal.

La inclusión financiera tiene una correlación directa con el crecimiento y desarrollo económico y contribuye a la reducción de la pobreza. El esfuerzo que hoy hace la SSIS para promover la inclusión financiera de las receptoras de TMC no puede ser considerado aislado del propósito que tiene el gobierno nacional para que más personas tengan acceso a servicios financieros.

Con el acompañamiento de Fundación Capital y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) como brazos técnicos, la SEDIS implementó la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) que lidera la Comisión Nacional de Banca y Seguros (CNBS), en el marco de la Estrategia Vida Mejor, que busca incidencia directa en el BVM.

Además, convoca al trabajo coordinado de sectores públicos y privados y dicta los lineamientos, actividades e indicadores para alcanzar el impacto esperado, lo que ha permitido la creación de las Cuentas de Ahorro Básicas, destinadas principalmente a hogares en situación de pobreza y pobreza extrema.

Tal como menciona el Informante 12 (IP-7) “el Bono ha beneficiado a todas, a mí en especial, he puesto un pequeño negocio, que de ahí tengo una hija que estoy sacando adelante”.

Así, se busca promover la inclusión financiera, ubicando a los hogares participantes en el acceso a los servicios y productos financieros nacionales, contribuyendo a romper el ciclo de la pobreza.

IV.2.2 Calidad de vida

El PBVM es una escalera progresiva que acompaña e impulsa a las familias participantes del Programa a mejorar su calidad de vida. La base es la TMC, esa transferencia monetaria que asegura e impulsa la educación y la salud de los niños y niñas del Programa.

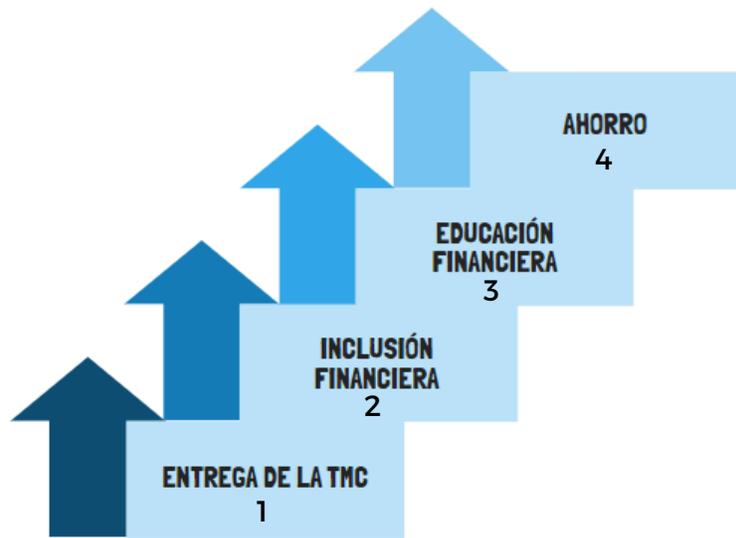
El hogar no queda a su suerte, por el contrario, se le acompaña con inclusión financiera, la entrega de la TMC a través del sistema financiero nacional, ubicando a los hogares en el acceso a los servicios financieros nacionales.

El programa continúa acompañando a las familias con educación financiera a fin de promover una economía incluyente. El objetivo de la inclusión financiera es que las familias participantes puedan usar los servicios financieros, a los que ahora tienen acceso por primera vez.

La inclusión y educación financiera busca crear un fuerte vínculo en la reducción de la pobreza e impacto positivo en los hogares más vulnerables; específicamente en su vida cotidiana, en la reducción y gestión de riesgos, la mejora de sus actividades económicas, por lo cual se incentiva a un escalonamiento para conocer sobre su realidad y así poder salir del umbral de pobreza (ver Figura 4.1).

Asimismo, al contar las familias con una cuenta de ahorro, permite que el gobierno realice de manera más eficaz y eficiente la entrega de las TMC, haciendo más transparente y económico el proceso.

Figura 4.1: Escalonamiento para la mejora en la calidad de vida



Fuente: Elaboración propia.

A diferencia de la mayoría de programas de desarrollo, los resultados durante el tiempo de análisis del PBVM y como demuestran los informantes de gobierno y participantes del Programa, muestran su impacto positivo en la generación de capital humano.

También, la Evaluación de Impacto realizada por Econometría (2017), muestra que el Programa es un medio eficaz para promover la generación de capital humano en los hogares pobres extremos. No obstante, también existe la necesidad de identificar la efectividad del mismo en dos situaciones distintas: como una institución permanente dedicada a enfrentar la pobreza extrema y como un instrumento temporal enfocado a reducir la vulnerabilidad.

Hay que tomar en cuenta, que el PBVM no implica de manera exclusiva la entrega de una TMC, sino, una atención integral al participante, como menciona el Informante 2 (IG-2) “en ese sentido como Programa, tenemos una atención integral al participante, por medio de unidades específicas que atienden a quienes reciben el Bono, como la Unidad de Formación y Capacitación (UFC) y la Unidad de Atención al Participante”.

Las atenciones integrales que se implementan en el contexto del BVM, se realiza a sectores donde se implementa el mismo, en las que existan condiciones de pobreza, pobreza extrema y riesgo, se realizan Ferias de Atención al Participante y Brigadas Humanitarias.

Son organizadas y coordinadas por la SEDIS en alianza con el Programa de Escuelas Saludables, la Secretaría de Estado en el Despacho de Salud, el Instituto Hondureño de Formación Profesional (INFOP), el Banco Nacional de Suministros y Productos (BANASUPRO), el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), el Comité Permanente de Contingencias (COPECO), la Fuerza de Seguridad Interinstitucional Nacional (FUSINA), Cruz Roja, Cuerpo de Bomberos, además de otras instituciones implicadas.

La Atención Integral al Participante depende de manera directa de la Dirección de Promoción y Desarrollo Humano, como menciona el Informante 2 (IG-1) se mantienen tres unidades, “la Unidad de Consulta de Atención al Participante, la Unidad de Formación y Capacitación y la Estructura de Gestores Sociales, en la cual se divide en supervisores regionales, coordinadores departamentales, gestores sociales”.

Dentro de la misma unidad, están los Oficiales de Atención al Participante (OAP), que se encuentran uno en cada departamento del país, es decir, hay 17 Oficiales en cada departamento a excepción de Islas de la Bahía, se encuentra 1 OAP, hay alrededor de 250 gestores a nivel nacional, ellos realizan trabajo de campo y reciben instrucciones de acá de oficina central.

En la Unidad de Formación y Capacitación, se capacita en temas relacionados al Bono Vida Mejor, como la corresponsabilidad, el uso del dinero, temas de salud y otros relacionados al BVM.

IV.3 El valor de lo público en el programa Bono Vida Mejor

Como se ha mencionado, el BVM no solo consiste en el otorgamiento de TMC, también se encarga del cumplimiento de corresponsabilidades en salud, educación y nutrición brindada por los jefes de familia participantes con el propósito de generar capital humano a través del desarrollo de habilidades y capacidades, rompiendo así el ciclo intergeneracional de pobreza y pobreza extrema.

En el país y en específico en el Distrito Central, se encuentra que el principal valor público es brindar condiciones y capacidades desde edad temprana a niños(as) menores de 18 años mediante el acceso a la educación, atención médica y nutrición, además de tener un apoyo constante mientras se es beneficiario para su inclusión económica y social.

La implementación de políticas sociales no asegura que los contenidos del plan se puedan realizar, porque no siempre se pueden controlar todos los factores que afectarán los momentos de implementación y toma de decisiones.

De lo anterior Bardach (1998) señala que el proceso de implementación tiene vida propia, sin embargo, se implementan en un gran sistema administrativo y se distorsionan por intereses burocráticos. Esto puede llevar a que, de hecho, la política implementada pueda ser muy diferente a la política diseñada.

De ahí puede plantearse la necesidad de que las políticas sean lo suficientemente sólidas, para que, a pesar del proceso de implementación, se obtengan resultados satisfactorios.

Entre los resultados adversos de la implementación se encuentran las demoras, la captura de beneficios de parte de grupos de ciudadanos que no habían sido considerados como beneficiarios, costos excesivos, fraude, abusos que minan el apoyo político y comprometen a los candidatos políticos a lograr resultados satisfactorios a pesar de la implementación del proceso.

La captura de la política social no es exclusiva del PBVM, y se puede traducir en prácticas tales como clientelismo, manejo desmedido de los fondos en otras instancias, falta de capacidades técnicas, condicionamiento, entre otros.

No existe fórmula que permita desaparecer tal situación, habrán de considerarse todos los elementos que inciden de manera interna y externa en el Programa, como el caso de los niveles de gobierno, las agencias u organizaciones involucradas en este proceso, así como las personas afectadas y ejecutores involucrados en la implementación; su colaboración o acuerdo es fundamental para lograr el objetivo principal de la política social, es decir, la generación de redes.

En tal sentido, Pallares (1998) insiste en que los medios de acción que se toman a través de las políticas públicas (que obtendrán productos o resultados por estos medios que cambiarán la vida de los ciudadanos) son:

- Las normas legales, porque el poder público autoriza y establece lo que constituye una política, así como las actividades y, restringe el poder discrecional de la acción de los funcionarios;
- Los servicios del personal que participa en actividades políticas, no solo son los ejecutores de las normas, sino que también tienen poderes discrecionales de acuerdo a su nivel de responsabilidad;
- Los recursos materiales y financieros requeridos para su ejecución,

En el análisis de implementación, deben considerarse tres factores: provisión de recursos, diferentes operadores que intervienen (sus relaciones entre sí) y, variables del entorno que refuerzan o debilitan la realización de la política social (como ciclo político, económico, opinión pública y resistencias frente a ella) (Vallés, 2000).

En la implementación como resultado del conjunto de procesos, es un paso fundamental y la realización concreta de la política social (Subirats et al., 2012); así, para su realización es necesaria la participación de actores institucionales y sociales (de carácter público y privado) para poner en marcha la política social.

En este caso, para el gobierno de Honduras resulta indispensable ya que el PBVM está compuesto por una pirámide organizada, jerárquica y centralizada; así el orden de autoridad es suficiente para su ejecución e implementación en todos los niveles, por lo que gradualmente llega al técnico o ejecutor que desempeña la función.

Por tal motivo, los funcionarios deben actuar en el interés público con neutralidad política y profesionalismo, más cuando existe una cadena de ejecución ya establecida y mencionada en capítulos anteriores.

Todo el proceso de la política social debe contar con la participación activa y eficiente de los involucrados, en tal caso el gobierno hondureño está en la obligación de convertir las necesidades en beneficios, no en cuantía política, sino en acciones que solucionen las necesidades de los beneficiarios, es en este paso donde se encuentra el valor público.

De este modo, el gobierno e instituciones crean valor público cuando implementan el PBVM, no sólo a través de la entrega de bienes y servicios que son valorados por los ciudadanos. Este valor público da cuenta del resultado de la acción del gobierno, pero no a las necesidades de la población, por tanto, no puede concluir en la satisfacción de aspiraciones de los ciudadanos, como ha planteado Moore (1995).

Lo anterior da cuenta por parte de los participantes y gobierno, como actores involucrados en la política social por medio del PBVM, en este sentido el Informante 14 (IP-9):

“En mi caso cuando yo lo empecé a recibir yo era madre soltera, estaba el papá de mi hija, pero él no me apoyaba y si fue una gran ayuda porque desde ahí he aprendido a ahorrar porque usted sabe que ese dinero no es que siempre se lo van a dar es un poco tardado, pero siempre teniendo la esperanza de recibirlo y trataba de guardar y que eso le ayudara a ella”.

En este sentido, lo fundamental para los participantes no es solamente la entrega del beneficio, sino la capacidad que puedan generar con ello, siendo económico, educativo, social, productivo, etc.; lo cual explica el valor agregado e incluido del programa para las familias.

La existencia de valor público en el PBVM, conlleva a conocer del propio papel, tanto de los participantes como de los actores gubernamentales, lo que permite la inclusión de elementos como la solidaridad, madurez, cooperación, entre otros. Como agrega el Informante 14 (IP-8): “hay que ser solidarios con otras personas y realmente estoy bien agradecida con Dios primeramente porque uno no espera esas

ayudas, además hay gente que ha sido solidaria y le ha bajado los precios, pero de igual manera es muy importante en la economía de uno”.

Puede observarse, para que el gobierno logre generar o crear valor público, se debe prestar atención si dichas acciones tienen una incidencia más que económica, demostrar que los productos, bienes o servicios inciden de manera directa en la calidad de vida a mediano y largo plazo de los beneficiarios en cuanto a promoción y generación de capacidades a los mismos.

La importancia y valor público del PBVM radica en la generación de capacidades para mejorar el bienestar de los individuos, tal como establece el Informante 5 (IG-5):

“es muy importante el beneficio, porque para muchos es solo un ingreso para el hogar, y siempre están a la espera de ello, pero creo que les ha facilitado de alguna manera a los hijos, a las mamás y la familia, a la compra de útiles, para que los cipotes sigan adelante en los estudios, en darles la merienda, para que no anden desnutridos, porque sin el Bono, quizás no cuentan con los recursos y creo que ha sido un gran beneficio en general para las personas”.

Es de resaltar lo novedoso de la categoría en acciones gubernamentales de la actualidad, no solo el valor o valioso de lo que pueda ser un servicio que emana del gobierno, va más allá de la utilidad que el beneficiario pueda encontrar de lo que recibe, se coloca en cómo ello profundiza y produce un cambio en la calidad de vida que posee, para lograr un desarrollo y bienestar pleno.

Desde la Ciencia Política, resulta novedoso la categoría valor público desde los beneficiarios. Los ciudadanos esperan que el gobierno responda a sus problemas y expectativas a través de políticas sociales y un gobierno confiable que evite la desigualdad severa, y se esfuerce por construir una sociedad estable con justicia social que beneficie a todos.

Mantener el contrato social entre gobierno y ciudadanos es fundamental para promover la cohesión social, y las políticas sociales juegan un papel clave en ello. Satisfacen las necesidades de las personas a través de un conjunto de medios para regular y complementar el sistema de mercado y la estructura social, garantizar la redistribución de la riqueza, la protección, la cohesión y la justicia social.

Para Sen (2000), la calidad de vida es más importante que los bienes y servicios que las personas pueden obtener porque establece la capacidad o potencial que los individuos pueden utilizar para desarrollar una vida digna e integrarse a la sociedad, así como aminorar la brecha en el proceso de asignación y adquisición de recursos privados y colectivos.

Por tanto, el bienestar no son bienes y servicios ni ingresos, pero a medida que cambian los medios económicos o bienes materiales, y los individuos tiendan y puedan transformarlo en capacidades para su desarrollo en un entorno social, económico y cultural específico como el de Honduras, es donde se observa valor público.

Las acciones integrales del PBVM no implican exclusivamente una reducción de la exclusión social, desde un punto de vista de la pobreza, de ahí que la participación de los beneficiarios en una estrategia para una vida mejor permita observar a la pobreza como una carencia de capacidades.

Por tanto, las acciones revelan la importancia de la vida en comunidad desde los núcleos familiares, al tener los medios y recursos necesarios para salir adelante y, como se ha mencionado anteriormente, reconvertir el flujo económico en un flujo de capacidades.

Por ello la participación de todos los actores involucrados resulta esencial, desde el Gobierno de la República, la SEDIS, la SSIS, los gestores sociales participantes hasta organizaciones sociales, al promover acciones más cercanas al estilo de vida del beneficiario que promuevan las oportunidades de vida, como es la entrega oportuna del Bono, la atención integral al participante y la entrega de otros beneficios en el marco de una estrategia de gobierno.

Esta iniciativa se diferencia de otras políticas del pasado en que su propósito es intervenir en la expresión de diferentes aspectos de la pobreza, en lugar de definir la pobreza solo como ausencia de ingresos.

Se ha planteado que el programa social se debe transformar en una clara red de bienestar social para brindar los servicios que necesitan los beneficiarios que

participan en el programa. La unidad de intervención es la familia, que se diferencia del plan tradicional de participación de los individuos, tiene como objetivo construir la capacidad de promover la autonomía de los participantes.

Se toma en cuenta en el marco del programa, que la pobreza y exclusión social no son conceptos similares. Si bien la pobreza significa la insatisfacción de determinadas necesidades relacionadas con las condiciones de vida desfavorecidas, la exclusión social no se refiere de manera exclusiva al individuo, sino al proceso social, y la imposibilidad de los espacios sociales de integrar a todos los individuos.

El PBVM ha buscado generar y fortalecer las destrezas y capacidades productivas, asociativas y de participación de los pobres, para que ellos mismos inicien un proceso de cambio dirigido al mejoramiento de sus condiciones de vida y de participación ciudadana.

Las medidas de protección social que contiene el PBVM, ya no solo se centran en los pobres, sino que también incluyen a los grupos vulnerables. Se toma en cuenta las necesidades para asegurar la vida de quienes no siendo pobres debe apreciarse seguros frente a las desventajas en determinadas etapas del ciclo de vida, tomando en cuenta las necesidades de protección y promoción de las personas en situación de pobreza en cualquiera de sus niveles.

Esto entiende que una política debe partir de la realización de los derechos sociales y económicos de todas las personas, y desde la perspectiva de la ciudadanía, no solo para las personas que viven en situaciones precarias o de pobreza.

IV.4 Redes y derechos sociales desde el programa Bono Vida Mejor

La capacidad inicial de una política o programa social para generar resultados positivos depende en parte de la calidad del proceso de definición, discusión y

aprobación de los mismos, así como de la forma en que los participantes, actores sociales e institucionales actúan e interactúan en conjunto.

El hecho de que un país cuente con un marco de políticas propicio para la cooperación entre períodos y políticas de largo plazo, no significa que sus políticas sean necesariamente apropiadas en todas las áreas, o que estas políticas se hayan implementado según lo planeado.

La existencia de redes en una política social resulta imperativa, no solo por extender y abarcar un mayor campo de decisión, sino porque la generación y existencia de la política se desarrolla a través de la relación entre grupos de actores, y esta constituye la base material de cualquier red social; además la producción y distribución de bienes públicos en determinadas áreas sociales, requiere de una red que la construya y ejecute de acuerdo a sus necesidades.

El PBVM, enfatiza la inversión y construcción de capital humano de las familias participantes, generando un paquete de acciones que acompañan e impulsan a los beneficiarios a lograr de manera constante una mejora en la calidad de vida, en este sentido, el papel de una política social unidireccional, debe transformarse en una atención integral, horizontal, con la generación de capacidades y oportunidades educativas, económicas, de salud, etc., en el mediano y largo plazo para mejores condiciones de vida.

Los procesos de gobernanza en red dentro del PBVM, si bien se han constituido en una base de participación, acción y ejecución de actores involucrados, la definición de competencias no ha sido clara en todo el proceso de la política social debido a que no existen procesos estructurados en el manual operativo o reglas de operación del PBVM, a pesar de que han existido las condiciones y que de manera consuetudinaria se han realizado redes o nodos entre los actores involucrados.

La generación de valor público propiciado por la acción gubernamental, tiene implícito diversos elementos, no solamente la consideración de lo valiosa que dicha acción pueda ser o llegar a serlo, implica la existencia o potenciamiento de capacidades a la población (o población objetivo de dicha acción gubernamental).

Lo anterior conlleva una corresponsabilidad de dicha población en la co generación de valor público, por medio de la participación, generación de redes o nodos en el marco de la política implementado, por ello es importante el involucramiento de los actores sociales implícitos, desde el sector gubernamental, así como los beneficiarios, en este caso, participantes.

Desde el área gubernamental, son diversos los actores involucrados con acciones en específico, como agrega la Informante 2 (IG-2):

“en efecto, hay otros actores en campo, los gobernadores, los alcaldes, todas las autoridades que puede haber localmente en las cuales, por ejemplo, los gestores sociales se avocan a ellos también para poder hacer sinergia en la entrega de los beneficios de toda la SEDIS, incluyendo el BVM, que es uno de los más importantes y que la gente tierra adentro, está esperando. No sé si también podríamos decir que los actores principales son nuestros cooperantes, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, que también son parte de todo este programa, son financiadores, también para poder hacer una realidad la entrega de esta transferencia a nivel nacional”.

Las acciones encaminadas por todos los equipos involucrados, desde gobierno central hasta gobiernos municipales, participantes, técnicos y demás conforman, como menciona el Informante 2 (IG-2), “un equipo bastante fuerte en las entregas, porque todo eso no fuera posible si no existiera esta sinergia entre todos”.

Dichas conexiones entre los actores sociales, permite comprender que diversos aspectos sistémicos que el mismo Gobierno a lo largo del tiempo ha propiciado, exige de éste, su relación con otros actores, desde una igualdad que puede ser simbólica gracias a los derechos sociales, desde ahí el gobierno se plantea con un rol de distribución y comprensión de la población hondureña.

Lo anterior, forma parte de la estructura que existe tanto de gobierno como de participantes, para que, de forma colegiada, puedan solventarse los problemas que se presenten, en este caso, pobreza arraigada a deficiencias en la educación, alimentación y salud, tal como establece el Informante 5 (IG-5):

“En cada aldea, en cada caserío, en cada sector, están los guías de familia, es el apoyo, el brazo que tenemos, es el enlace que tenemos en cada sector, cada sector ellos conocen su gente, su comunidades, las personas que reciben el beneficio, porque cada guía de familia está en cada

comunidad, tienen una relación seguida con los participantes porque conocen de primeritos los problemas que tengan, si ocupan ayuda para recibir el dinero, si quieren una capacitación o si quieren decir algo a la Secretaría, ahí se ve donde cada guía conoce su sector, aparte de los guías, tenemos enlace con los coordinadores, en mi caso mi jefa directa es la coordinadora departamental, que nos está instruyendo y es parte de SEDIS, a parte tenemos contacto directo con los maestros, con los directores de los centros educativos, y con doctores y enfermeros en la parte de salud, que también tenemos bastante contacto directo con ellos por la cuestión de salud, para ver si ocupan cosas en los centros de salud”.

Los derechos implican obligaciones y éstas últimas requieren de herramientas para hacerlas exigibles y cumplirlas. El primer paso para empoderar a los sectores excluidos es reconocer que son los titulares de derechos que vinculan al Estado. Esta posición marca un cambio en la lógica de la toma de decisiones públicas.

Tal perspectiva permite entender la ciudadanía en términos del impacto real que tienen los individuos en el mundo, lo cual genera importantes implicaciones sociales en la búsqueda de condiciones óptimas de calidad de vida. La democracia no se puede reducir al acto electoral o a un beneficio, requiere eficiencia, transparencia y equidad tanto en las instituciones públicas como en el desarrollo de las personas.

En la región en otras políticas y programas sociales como por ejemplo en México y Colombia, donde se otorgan capacitaciones y seguimiento continuo a la mejora de capacidades en los beneficiarios, ha emergido un enfoque más activo en la creación de redes y nodos entre los actores para promover escenarios de liderazgo, que dentro del BVM se ha visto de manera incipiente, para lograr una mayor participación en las comunidades y espacios políticos (Econometría, 2017).

La trayectoria del programa, a partir de la participación ciudadana se consolida, construyendo redes, reforzando los lazos de confianza, cooperación, y restableciendo una articulación local del trabajo. Sin embargo, es necesario un enfoque en el papel comunitario, para la promoción de capital humano, mejora las condiciones de vida de los participantes.

El programa se concentra en el desarrollo comunitario, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de grupos en situación de pobreza, a través de la promoción de

capital humano, para que la población sea capaz de acceder a los servicios básicos y puedan superar las necesidades que les impide mejorar su calidad de vida.

Los factores claves para la intervención del programa es la generación o creación de valor público con la adquisición y desarrollo del conjunto de capacidades, conocimientos y habilidades que permiten a los participantes resolver problemas.

Este proceso abre posibilidades para que las personas participen en alianzas y asociaciones, para organizarse y disfrutar de un mayor nivel de calidad de vida, integración social e influencia en las decisiones que beneficien a su comunidad.

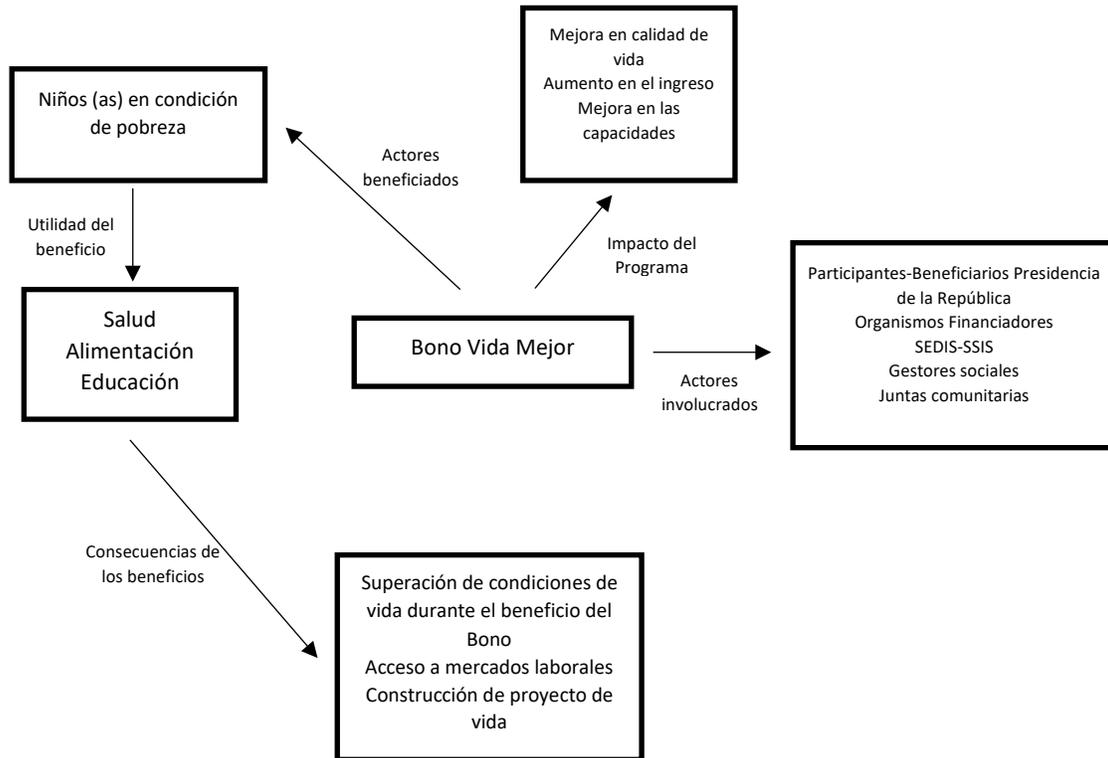
Es fundamental reconocer la necesidad de redes en toda política social, bajo dos preceptos: primero, porque en el proceso de las políticas (sean públicas o sociales), se desarrollan por medio de nodos, redes o relaciones entre actores (públicos o privados), lo que funda los cimientos materiales y físicos de dichas redes; segundo porque en la puesta en marcha de los productos, bienes o servicios requieren de bases físicas para poder ejecutarse.

En este sentido, se reconocen no solamente los actores partes del programa, el Gobierno de la República y sus instituciones como otorgadores e intermediarios y acompañantes en el proceso de la política social, al igual que organismos internacionales como financiadores, así como los participantes, como parte central del PBVM en la ejecución del mismo, en su conglomerado de realidades, situaciones y problemas en los sectores que dicho programa abarca para solventar y generar capacidades.

En la estrategia de intervención del BVM se puede apreciar que no se trata solo de los fondos que se transfieren directamente al núcleo familiar, o brindar apoyo a la familia en el proceso de integración familiar en el ámbito social, sino que también incluye una serie de medidas de intervención diseñadas para adaptarse al mismo.

Con información proporcionado por los informantes y datos establecidos por Econometría (2017), se establece de manera gráfica la relación del PBVM con los actores involucrados y su impacto en el Esquema 4.1

Esquema 4.1: Bono Vida Mejor, su relación e impacto a beneficiarios.



Fuente: Elaboración propia.

Debe ser necesario la facilitación a cada familia en la conciencia de trayectoria familiar, de sus prioridades y el capital de que dispone para contribuir a formular metas alcanzables de desarrollo y apoyo con los individuos cercanos, comunidades, agentes de gobierno, instituciones públicas, entre otros.

El impulso de la participación activa y permanente tanto de los participantes en núcleo familiar o comunidad en cada fase del programa, como del conjunto de organizaciones de la comunidad para reforzar las capacidades personales, grupales y organizacionales, promueve la integración de los diferentes actores a las redes disponibles para potenciar las oportunidades que les permitan incrementar sus posibilidades de influir directamente en las decisiones que les incumben.

Consideraciones Finales

Tal como ha mantenido el Plan de Nación y Visión de País para el año 2038, se busca tener una Honduras sin pobreza extrema, educada, sana y con sistemas de previsión y protección social. El papel del Gobierno debe ser visto como un actor que colabora en la reconstrucción de solidaridades, promoción de una cultura de derechos y expansión del bienestar más allá de su labor como garante de las redes de protección y asistencia social para lograr una mejora en capital humano.

Si bien se encuentran características basadas en el desarrollo y bienestar gracias al PBVM; la optimización del uso de recursos públicos por medio de la transparencia, equidad y control de los mismos, es necesario mejorar los mecanismos institucionales del gobierno, además de los procesos de inclusión y la participación ciudadana bajo diversas modalidades de enajenación al programa, que se traduzca en resultados favorables para la comunidad.

Es necesaria la existencia de políticas sociales encaminadas a potenciar las capacidades de los actores implicados, sin embargo, la presencia, efectividad y ampliación del PBVM, no solamente se politiza con el objetivo de reducir la pobreza, sino, que asegure la activación y promoción de capacidades de los beneficiarios como participantes mediante un esfuerzo integral de las instituciones gubernamentales y las familias beneficiadas.

El PBVM ha permitido un avance teórico frente a un estudio de caso tomado en el municipio del Distrito Central de Francisco Morazán, por tanto, ha representado un reto en la manera en que se ha actualizado la categoría valor público y busca indagarse en espacios que no han sido los tradicionales de su aplicación.

Además, la existencia de redes en la participación del programa tanto físicos como institucionales muestra la complejidad en dichas redes en la gestión del Programa como del intercambio de información. Por tanto, si de dicha perspectiva se observa el potenciamiento de capacidades como fenómeno relacional, el PBVM deja a un lado su condición de ser simple TMC a estructurarse como un proceso en el cambio social para generar bienestar.

Reflexiones finales

Históricamente, los gobiernos en América Latina, se han enfrentado a problemas de efectividad y cuestionamientos sobre la eficiencia en la resolución de problemas públicos, así como a demandas de las poblaciones en la participación ciudadana, no explícitos en procesos democráticos minimalistas, mismos que requieren cada vez más repensar el proceso de toma de decisiones.

Por otro lado, frente a los procesos globales de mercado, ciencia, tecnología y sociales, la sociedad en su conjunto toma responsabilidades que eran exclusivas del Estado, en su acción única y protectora de los intereses sociales.

En ese contexto, los diversos modelos, estrategias y acciones que las instituciones públicas (tal caso del Gobierno) han tenido como resultado labores más precisas, pero no únicas, donde la sociedad, encapsulada en diversos actores sociales, ha reconocido su papel participativo y su rol primordial en la res publica.

De ahí, en los últimos planteamientos que desde la administración pública se arrojan, permiten comprender los procesos de participación en el diseño y ejecución de políticas encaminadas a la atención de las demandas sociales. Las políticas y programas sociales, resultan básicos y esenciales para dicha atención.

Ante la insuficiencia del Gobierno y sus órganos para atender adecuadamente las demandas de la población, es necesaria la incorporación de actores sociales del ámbito público o privado en la construcción de la agenda pública, previa al conocimiento de los problemas sociales e implementación de acciones que generen nodos de relación entre los involucrados, dando de esta manera una dimensión de corresponsabilidad y cogestión a los procesos de toma de decisiones.

Esto ha resultado en una necesidad de profesionalización de los gerentes medios y directivos de la administración pública, de los funcionarios o burócratas, para que puedan operar y proceder con eficiencia, eficacia y legitimidad en el entramado institucional sin perder de vista el sentido público orientado a la población.

diversas características son necesarias en el sector público para una institucionalización efectiva de nuevos modelos de gobierno, tales como las instituciones estables, apoyo político, creación de estructuras de formación de políticas estratégicas, carácter incremental en la implementación de políticas y corresponsabilidad en las decisiones públicas.

Es así que la comprensión del caso de estudio, desde una perspectiva teórica y empírica, es fundamental para el análisis de la capacidad de diversos actores en el espacio público para aportar soluciones en torno al problema público; de ahí la importancia de políticas que estén cercanas al contexto de sociedades desiguales y con pocos recursos económicos y sociales.

se vuelve esencial mejorar la capacidad del Gobierno en la generación de redes, nodos y relaciones con los diversos sectores que conforman la sociedad, en pro de generar una corresponsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, no solo como demanda de los ciudadanos, sino como una necesidad para impulsar el bienestar social.

La creación de políticas como acción gubernamental, busca el bienestar de la población, por tanto, el ciudadano es un participante activo en la búsqueda de políticas más productivas, desde la formulación del problema público hasta la evaluación de dichas políticas y se encuentra entonces la concepción del ciudadano como un participante en la gestión, más que un elector y cliente para el Estado y Gobierno.

ahí radica una parte importante en la construcción teórica de la tesis, para comprender que los procesos de participación sirven también como un marco para enriquecer el intercambio entre actores sociales e instituciones, y situar la acción gubernamental en su momento y circunstancias, no solo definir qué tan efectiva o eficiente sea, sino para lograr interacción entre los distintos actores y sus intereses, lo que impacta en la calidad de vida del sistema como un todo.

Se introducen nuevas concepciones de cómo gobernar, más allá de la idea de con qué gobernar, en este sentido, se centraliza al problema y se equipara actores del

sector público frente al problema social, ya no solo es un contexto institucional, es un contexto social con una creciente participación y diversas formas de participar.

Lo anterior englobado en el marco de una política social encaminada a propiciar espacios de bienestar, en la consolidación de los derechos sociales, que genere y potencie capacidades en los beneficiarios, que permita generar cierto valor en la concepción de lo que reciben, más como individuos que clientes para el Gobierno.

Dicho valor, como categoría principal de la presente investigación, es un valor público cuyas raíces han sido en un modelo de gestión privado a lo público, sin embargo, es de reconocer que el valor público no es solamente la consideración de lo valioso, sino el potenciamiento de las capacidades de los individuos por medio de productos, bienes o servicios que propicien espacios de bienestar y desarrollo, de manera individual y colectiva.

Esto conlleva una corresponsabilidad de los individuos en la generación del valor público para generar soluciones frente a problemas públicos, mediante políticas o programas sociales específicos de sectores que requieran de la aplicación de las mismas.

Con ello, se encuentran características de una administración basada en la orientación de la acción pública a la creación de valor por medio del desarrollo y bienestar, así como la optimización del uso de recursos públicos por medio de las acciones de gobierno, en conjunto con la participación ciudadana bajo diversas modalidades de enajenación del PBVM, que han incurrido en resultados favorables al Municipio del Distrito Central y al país.

el valor público contiene en tres elementos básicos para su generación categórica: servicio, resultado y confianza. En el primero, se dan respuestas de calidad a problemas del ciudadano; el segundo, apertura nuevas oportunidades y; el tercero, se orienta a procesos que construyan y consoliden ciudadanía, democracia y participación.

Se desarrolla como un elemento sustancial para reconocer el cumplimiento del gobierno a las necesidades de la población -que sean esenciales para el equilibrio

de la sociedad- en los sectores enfocados a la política social mediante una participación ciudadana caracterizada por la interacción de actores y su composición en estructuras y procesos en que los actores generen prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en la esfera pública, para enfrentar los problemas.

La investigación ha permitido desarrollar el concepto de valor público, desde un contexto comunitario, y no como tradicionalmente ha sido desarrollado en un contexto gubernamental-empresarial; además de ideas y principios desde el análisis de dicha categoría contrario a enfoques ya establecidos sobre el mismo en la búsqueda de nuevas formas de propuestas a partir de una visión comunitaria, es decir, desde una perspectiva de los beneficiarios como participantes activos en la política social.

En el correcto cumplimiento para la creación, generación o consolidación de valor público, se satisfacen las necesidades de la población, cuyo principal problema radica en el potenciamiento de los bienes y servicios gubernamentales ofrecidos ; en este contexto se ha visto necesario, en el marco del programa Bono Vida Mejor, el papel de los actores involucrados en el cumplimiento del mismo, que permite producir beneficios en una amplia variedad de campos específicos en los derechos sociales: educación, salud, protección de la niñez, seguridad, creación de empleos, etc.

el valor público si bien, no es el pilar del gobierno para solventar todos los problemas sociales, enarbola mecanismos, técnicas y acciones que fortalecen el aparato gubernamental para adaptarse a las condiciones sociales de la población, cuya participación no se orienta solo a la entidad que establece las reglas, o quien proporciona los servicios, sino potencialmente como creador de valor público y como un activo participante de la esfera pública.

El valor público implica la posibilidad de alcanzar una forma de vida apegada al diálogo, deliberación y persuasión que son fundamentales para identificar el desempeño de las instituciones responsables de la administración en el plano público, se inscribe como un concepto que sigue fases direccionadas al constante

mejoramiento de vida, pues refleja una calidad institucional para atender problemas por medio del diseño e implementación de políticas públicas mediante un proceso de retroalimentación y diálogo entre gobierno-sociedad, donde se vuelve fundamental el rol del ciudadano.

En Honduras, si bien ha transitado de manera reciente por políticas y programas sociales que generan condiciones de bienestar, con el PBVM, se generan capacidades a los ciudadanos; no es una simple TMC, sino una consolidación de los derechos sociales de los receptores del programa, en alianza con otros actores se pasa de una concepción del beneficiario, a un rol del participante activo del beneficio a una emancipación del ciudadano para su pleno desarrollo. Es ahí donde la libertad para tener esas cosas es en lo que se enfoca el desarrollo como libertad.

Para gozar dichas libertades, es necesario tener ingreso, recursos, riqueza, etc., pero no son los únicos determinantes de la vida que se pueden tener y, la relación entre los recursos propios y la capacidad para lograr algo.

se puede determinar al valor público como aquel proceso de relación entre el gobierno y la sociedad que, por medio de la intervención e implementación de políticas, líneas de acción o programas sociales, permite potenciar las capacidades de los individuos beneficiarios, en la generación de espacios para su pleno desarrollo.

Honduras, no ha tenido una agenda predominante en política social, más allá de los avances que existieron en la década de los noventa, con la visión de un Estado benefactor y transitando a modelos de gestión pública del momento, entendiendo a la política social como al proceso compensatorio por parte del Estado, de redistribución de ingresos en los sectores altamente vulnerables.

Esto puede fijar los principales aportes de la investigación, a la Ciencia Política, con la inclusión de una categoría (valor público), que da cuenta de la importancia del papel del gobierno, los ciudadanos y la sociedad para hacer frente a los problemas sociales, centralizar dicho problema y encaminar la solución en redes o mecanismos de participación.

Al Sistema Político hondureño se ofrece en esta investigación una mirada novedosa sobre el valor público y política social, mejorando el proceso de toma de decisiones que genéricamente se realiza en el país y la región, a partir del caso de estudio, comprendiendo de manera empírica el papel y rol de todos los actores sociales para generar su propio bienestar y así potenciar sus capacidades. A la sociedad hondureña aporta en términos de inclusión, participación y empoderamiento social, en la promoción de capacidades individuales y colectivas, para dar cuenta de su rol dentro del país para mejorar su vida.

Si bien existe un extenso trayecto y propuestas para mejorar la calidad de vida y de los beneficios que recibe la población, así como el accionar del Estado y del Gobierno, es necesario reconocer que el valor público, promueve mecanismos para hacer frente a los problemas sociales tales como la pobreza en su carácter multidimensional, en el acceso y vía al desarrollo del individuo, así como las medidas que atrofian las capacidades de desenvolvimiento de las personas ante las vertiginosas transformaciones.

En este sentido, las políticas, acciones y propuestas sociales, deben incentivar el incremento de capacidades y habilidades que conducen al incremento del bienestar social que se traducirá en valor público. A diferencia de los estudios tradicionales que han buscado el valor público desde una perspectiva comercial, empresarial o privada, la investigación realizada se orientó hacia la ampliación de las propuestas teóricas sobre dicha categoría desde el papel de los actores sociales alrededor del problema público.

Uno de los principales retos luego de la investigación, es profundizar en el papel de los actores sociales, como el mismo PBVM establece, en un papel de participantes activos del beneficio y más, su papel y rol como ciudadano en la toma de decisiones de lo público, dado el carácter de análisis de la política social como tal y no solamente por su existencia y rescate de la pobreza.

Es necesario fortalecer un recurso del que pueden disponer las personas en comunidad, sin embargo, en un contexto donde existan políticas y programas que cumplan con eficacia las necesidades logradas por medio de procesos colectivos y

de colaboración, son necesarios los vínculos entre la política y la práctica a través de la creación valor público que permita el logro de determinados objetivos, así como una satisfacción de necesidades comunes, mejoras en el bienestar de la comunidad en la consolidación del valor.

Finalmente, se resalta importancia los nodos y redes que se establecen desde el Gobierno para propiciar políticas arraigadas a la realidad social, lo que sustenta un valor público en todo el proceso de creación de la misma a partir de la promoción de espacios y acciones gubernamentales vinculadas a la solución de problemas públicos prioritarios.

Bibliografía

- Acevedo, J. (2001). La reforma del Estado de Honduras para lograr un desarrollo ambiental y socialmente sostenible. *Tesis*. Tegucigalpa, M.D.C., Francisco Morazán, Honduras: Universidad Nacional Autónoma de Honduras.
- Adelantado, J. (2007). Los servicios sociales y la cuarta pata (¿coja?) del estado del bienestar en España. *Mientras tanto*(103), 21-31.
- Aguilar, L. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(39), 1-15.
- Aguilar, L. (2014). Las dimensiones y los niveles de gobernanza. *Cuadernos de*(1), 11-36.
- Aguilar, L. (2016). Democracia, gobernabilidad y gobernanza. (pág. 118). Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Aliendre, F. (2013). Adiministración Pública y Burocracia. La Paz. Obtenido de <https://freddyaliendre.files.wordpress.com/2019/02/5-cinco.pdf>
- Altimir, Ó. (1979). La dimensión de la pobreza en América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Alvarado, N. (2002). Pobreza y Política social: la Perspectiva de los Beneficiarios. *Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, 12(33), 177-208.
- Arellano, D. (2002). Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México. *Reforma y Democracia*(23), 1-23.
- Baltodano, M. (2002). *Democratizar la democracia: el desafío de la Participación Ciudadana*. Managua: Ediciones Graphic Print, S. A.
- Ban, C. (2010). Reforming the staffing process in the European Union institutions: moving the sacred cow out of the road. *International Review of Administrative Sciences*, 76(1), 5-25.

- Banco Interamericano de Desarrollo (1998). *Programa de Asignación Familiar-Fase II (HO-0132)*. Washington, D.C.: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Washington, D.C.: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2014). *Perfil de Proyecto: Programa de Apoyo al Bono Vida Mejor y a la Estrategia Vida Mejor*. BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2015). *Evaluación del Apoyo Institucional del BID a los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Tres Países de Ingreso Medio-Bajo*. Oficina de Evaluación y Supervisión.
- Banco Mundial (1994). *Honduras: Country Economic Memorandum/Poverty Assessment*. Washington, D.C.: World Bank.
- Banco Mundial (2001). *Honduras Poverty Diagnostic 2000. Report No. 20531-HO*. Washington, D.C.: World Bank.
- Banco Mundial (2006). Programa de Asignación Familiar (PRAF). *Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas*. Estambul: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2020). *Indicadores del desarrollo mundial*. Washington, D.C.: Global Poverty Working.
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*. México, D.F.: CIDE.
- Barton, J., Pozo, R., Román, Á., y Salazar, A. (2013). Reestructuración urbana de un territorio glocalizado. *Revista de geografía Norte Grande*(56), 121-142. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022013000300007>
- Benedetti, F., Farach, M., Ibararán, P., y Villa, J. (2014). Focalización del programa de transferencias monetarias condicionadas en Honduras. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Benington, J. (2011). From Private Choice to Public Value. En J. Benington, y M. Moore, *Public Value Theory y Practice* (págs. 1-36). London: Palgrave-MacMillan.
- Benington, J., y Moore, M. (2011). *Public Value Theory y Practice*. London: Palgrave-MacMillan.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N., Matteucci, N., y Pasquino, G. (2007). *Diccionario de Política*. Ciudad de México: Siglo veintiuno editores.
- Bonvecchi, A., Johannsen, J., y Scartascini, C. (2015). *¿Quiénes deciden la política social?* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bourgon, J. (2010). The history and future of nation-building? Building capacity for public results. *International Review of Administrative Sciences*, 76(2), 197-218.
- Buchanan, J. (1954). Individual Choice in Voting and the Market. *Journal of Political Economy*, 62(4), 330-354.
- Cabrero, E. (2004). *Del Administrador al Gerente Público*. México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cabrero, E. (2004). *Del Administrador al Gerente Público*. México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Castelazo, J. (1977). *Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública*. México, D.F.: Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Cecchini, S., y Maradiaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile : CEPAL.
- Cecchini, S., y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Cecchini, S., Leiva, A., Maradiaga, A., y Trucco, D. (2009). *Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cejudo, G. (2011). *Nueva Gestión Pública*. México, D.F.: Siglo XXI.
- Chioda, L., de Mello, J., y Soares, R. (2016). Spillovers from Conditional Cash Transfer Programs: Bolsa Família and Crime in Urban Brazil. *Economics of Education Review*(6371), 306-320.
- Cohen, E., Franco, R., y Villatoro, P. (2006). Honduras : el programa de asignación familiar. En E. Cohen, y R. Franco, *Transferencias con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana* (págs. 281-320). México, D.F.: ecretaría de Desarrollo Social, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2002). *Panorama Social de América Latina 2001-2002*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2009). *Panorama social de América Latina 2008 (LC/G.2402-P)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Conejero, E. (2017). Valor público: una aproximación conceptual. *Área de Innovación y Desarrollo*, 13(1), 30-41.
- Congreso Nacional de la República (1982). *Constitución Política de la República de Honduras*. Tegucigalpa, M.D.C.: La Gaceta.
- Crichigno, P. (2014). *Surgimiento del Estado de Bienestar y las políticas públicas en América Latina*. CEPAL.
- Crozier, M., Huntington, S., y Watanuki, J. (2012). The Crisis of Democracy. *Sociología Histórica: Revista de investigación acerca de la dimensión histórica de los fenómenos sociales*, 311-329.
- Cuesta, J. (2007). Political space, pro-poor growth, and poverty reduction strategy in Honduras: A story of missed opportunities. *Journal of Latin American Studies*, 39(2), 329-354.

- Dagnino, E., Olvera, A., y Panfichi, A. (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Diario Oficial de la República de Honduras (2010). Decreto Ejecutivo Número PCM-024-2010. Tegucigalpa, M.D.C., Francisco Morazán, Honduras: Empresa Nacional de Artes Gráficas.
- Dirección General de Inversiones Públicas (2015). *Informe General de Avance Físico y Financiero*. Tegucigalpa: SNIPH.
- Dirección General de Inversiones Públicas (2016). *Informe General de Avance Físico y Financiero*. Tegucigalpa: SNIPH.
- Dirección General de Inversiones Públicas (2017). *Informe General de Avance Físico y Financiero*. Tegucigalpa: SNIPH.
- Dirección General de Inversiones Públicas (2018). *Informe General de Avance Físico y Financiero*. Tegucigalpa: SNIPH.
- Dolan, P., Peasgood, T., y White, M. (2006). *Review of research on the influences on personal well-being application to policy making*. Sheffield: Defra.
- Draibe, S., y Riesco, M. (2006). *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía*. México, D.F.: Naciones Unidas.
- Duverger, M. (1980). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Econometría. (2017). Evaluación de Impacto del Programa de transferencias monetarias Bono Vida Mejor. Tegucigalpa, M.D.C.: SEDIS.
- Esping-Andersen, G., y Palier, B. (2010). *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*. Barcelona: Planeta.
- Euraque, D. (1997). *El Capitalismo en San Pedro Sula y la Historia Política Hondureña (1870 -1972)*. Tegucigalpa, M.D.C.: Editorial Guaymuras.
- Ezquiaga, I. (2000). Sostenibilidad financiera y reforma presupuestaria en gobiernos territoriales. *Análisis local*, 51-68.

- Fernández-Santillán, J. (2018). Valor público, gobernanza y Tercera Vía. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 175-193.
- Fernández, S. (2000). gímenes políticos y sistemas de políticas sociales en la Argentina actual: una perspectiva histórica. En S. Hintze, *Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI* (págs. 67-92). Buenos Aires: Eudeba.
- Fernández, T., y López, A. (2006). El estado de bienestar. En C. Bracho, y T. Fernández, *Política social y estado de bienestar* (págs. 15-46). Madrid: Tirant lo Blanch.
- Fernández, Y., Fernández, J., y Rodríguez, A. (2008). Modernización de la Gestión Pública. *Pecunia*(6), 75-105. doi:<http://dx.doi.org/10.18002/pec.v0i6>
- Filgueira, C. (1997). Bienestar, ciudadanía y vulnerabilidad en Latinoamérica. En A. Pérez, *Globalización, ciudadanía y política social en America Latina* (págs. 123-147). Caracas: Nueva Sociedad.
- Fiszbein, A., y Schady, N. (2009). Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura. Washington, D.C.: The World Bank.
- Flores, R., Morris, S., Olinto, P., Medina, J., y Neidecker-Gonzales, O. (2003). Evaluation of the Family Allowance Program (PRAF) in Honduras: nutritional impact. *FASEB JOURNAL*.
- Franco, R. (1988). Lineamientos para una política social orientada a superar la crisis. *Revista paraguaya de sociología*, 25(73), 107-125.
- Franco, R. (2008). Protección Social en Honduras: El Papel de los Programas de Transferencias Condicionadas: PRAF I, II y III. *Corporación de Estudios para Latinoamérica*, 1-36.
- Franco, R., y Cohen, E. (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México, D.F.: FLACSO.

- Gains, F., y Stoker, G. (2009). Delivering "Public Value" Implications for Accountability and Legitimacy. *Parliamentary affairs: A journal of representative politics*, 438-455.
- García, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*(47), 37-64.
- García, M. (1992). *Lecciones preliminares de Filosofía*. México D.F.: Editores Mexicanos Unidos.
- García, P. (Diciembre de 2013). *Gobernanza y pueblos indígenas*. Obtenido de IWGIA: https://www.iwgia.org/images/publications//0624_briefing_-_Hierro.pdf
- Gerónimo, F. (2017). Democratizar el espacio público: de la política gubernamental a las a las políticas públicas. En N. Ramírez, *Interculturalidad y Políticas Públicas* (págs. 131-151). Puebla: BUAP.
- Giddens, A. (2001). *La tercera vía y sus críticos*. México, D.F.: Taurus.
- Gimeno, A. (1997). La descentralización de la gestión pública. *Actualidad financiera*, 2(2), 45-56.
- Glewwe, P., Olinto, P., y de Souza, P. (Febrero de 2003). Evaluating the impact of Conditional Cash Transfers on schooling in Honduras: An experimental approach. Minnesota: University of Minnesota.
- Gómez, C. (2016). *De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública: evolución, conceptos y desafíos*. Ciudad de México: McGraw-Hill Interamericana.
- Gobierno de la República de Honduras (2005). *Estrategia para la reducción de la pobreza* . Tegucigalpa.
- Gobierno de la República de Honduras (2010). *República de Honduras Visión de País 2010 – 2038 y Plan de Nación 2010- 2022*. Tegucigalpa, M.D.C.: Presidencia de la República.

Gobierno de la República de Honduras (2014). Proyecto de la Ley Marco del Sistema de Protección Social para una Vida Mejor. Tegucigalpa, M.D.C., Honduras: Presidencia de la República.

Gobierno de la República de Honduras (3 de Septiembre de 2014). Proyecto de la Ley Marco del Sistema de Protección Social para una Vida Mejor. Tegucigalpa, M.D.C., Honduras: Presidencia de la República.

Guillén, A. (1976). Adam Smith y la Teoría del valor-trabajo. *Problemas del desarrollo*, 18-21.

Graciarena, J. (1982). Política social y de desarrollo: alternativas para su integración. *Simposio Internacional sobre Políticas de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe durante la década de los ochenta* (págs. 1-10). Santiago de Chile: CEPAL.

Groeneveld, S., y Van de Walle, S. (2010). contingency approach to representative bureaucracy: power, equal opportunities and diversity. *International Review of Administrative Sciences*, 76(2), 239-258.

Habermas, J. (1988). La crisis del Estado de bienestar y el agotamiento de las energías utópicas. En J. Habermas, *Ensayos Políticos* (págs. 113-134). Barcelona: Ediciones Península.

Habermas, J. (1991). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu.

Hefetz, A., y Warner, M. (2004). Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), 171–190. doi:10.1093/jopart/muh012

Hintze, S. (2000). *Estado y sociedad: Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*. Buenos Aires: EUDEBA.

Hogan, M. (1989). *The Marshall Plan: America, Britain and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952*. Cambridge University Press .

- Holmes, R., Jones, N., Vargas, R., y Veras, F. (2010). *Cash transfers and gendered risks and vulnerabilities: lessons from Latin America*. London: TheOverseas Development Institute.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* , 3-19.
- Horner, L., Lekhi, R., Blaug, R., y Hutton, W. (2006). *Public Value, Deliberative Democracy and the Role of Public Managers*. London: The Work Foundation.
- Huber, E. (2009). Politics and Inequality in Latin America. *Political Science & Politics*, 42(4), 651-655.
- Ibarrarán, P., Medellín, N., Regalia, F., y Stampini, M. (2017). Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. doi:<http://dx.doi.org/10.18235/0000746>
- Instituto Nacional de Estadística (10 de Agosto de 2020). *Instituto Nacional de Estadística*. Obtenido de Cifras del país: <https://www.ine.gov.hk/V3/>
- International Food Policy Research Institute (2001). *Análisis de la línea basal del proyecto Praf-BID Fase II. Cuarto Informe: Proyecto Praf-BID Fase II: Análisis de la situación encontrada luego del arranque del proyecto*. Washington, D.C.: IFPRI.
- Keat, P., y Young, P. (2004). *Economía de Empresa*. México, D.F.: Pearson Educación.
- Kelly, G., Mulgan, G., y Muers, S. (2002). *Creating Public Value: an analytical framework for public service reform*. London: Prime Minister's Strategy Unit.
- Klijn, E., y Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Jaramillo, M. (2016). Mediciones de bienestar subjetivo y objetivo: ¿Complemento o sustituto? *Acta sociológica*(70), 49-71.

- Jørgensen, S., y Van Domelen, J. (Diciembre de 2000). Helping the Poor Manage Risk Better: The Role of Social Funds. En N. Lustig, *Shielding the Poor: Social Protection* (págs. 91-108). Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Kliksberg, B. (2002). Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: desmontando mitos. *Papeles de población*, 8(34), 9-42.
- Lampis, A. (2016). *Cambio ambiental global, Estado y valor público*. Bogotá: Centro de Estudios Sociales.
- Larenas, C. (2010). *Transparencia y Probidad en la Gestión Pública*. Santiago de Chile: Fundación Konrad Adenauer.
- López-Calva, L. (2004). *Macroeconomía y pobreza: lecciones desde Latinoamérica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- López-Calva, Felipe, L., y Lustig, N. (2010). *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- López-Rodríguez, P., y Soloaga, I. (2012). *Capital social y política pública en México*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Lora, E., y Scartascini, C. (2010). *Consecuencias imprevistas de la Constitución de 1991*. Bogotá: Alfaomega.
- Lozano, J. (1991). Els límits de la modernitat per a una compresió ètica de la gestió pública. *Papers ESADE*(49).
- Macpherson, C. (1991). *Ascenso y caída de la justicia económica y otros ensayos. El papel del Estado, las clases y la propiedad en la democracia del siglo XX*. Buenos Aires: Manantial.
- Marshall, T. (1950). *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press .
- Martínez, G. (2006). *El Estado mexicano de bienestar*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

- Martínez, J. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Honduras*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mena, J. (2014). Estado y administración pública: la búsqueda de una conciliación. *Ciencia ergo-sum*, 21(2), 143-148.
- Mesa-Lago, C., y Márquez, G. (2006). Social Theory and Social Structure. En E. Lora, *Reform of Pension and Social Assistance Systems* (págs. 355-386). Washington, D.C.: World Bank Publications.
- Mintrom, M., y Luetjens, J. (2015). Creating Public Value: Tightening Connections Between Policy Design and Public Management. *Policy Studies Journal*, 1-21.
- Millán, H. (2001). Política social y teoría de la justicia. Los fundamentos del combate a la pobreza extrema en México. *Economía, Sociedad y Territorio*, III(9), 63-92.
- Moore, C. (2008). *Assessing Honduras? CCT Programme PRAF, Programa de Asignación Familiar: Expected and Unexpected Realities*. International Policy Centre for Inclusive Growth. Brasilia: International Poverty Centre. Obtenido de <https://ideas.repec.org/p/ipc/cstudy/15.html>
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Moore, M. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público-privadas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 1-22.
- Moreland, W. (1980). La Ciencia de la Administración Pública. *Revista de Administración Pública*, 261-274.
- Moreno, L. (2011). La década de América Latina y el Caribe, Una oportunidad real. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moyado, F. (1996). La política social en México: un enfoque descentralizador con fines de adaptación. *Estudios Políticos*, 131-150.

- Mulligan, C., y Sala-i-Martin, X. (1999). Social Security in Theory and Practice (II): Efficiency Theories, Narrative Theories, and Implications for Reform. *national Bureau of Economic Research*(7119), 1-34.
- Niskanen, W. (1975). Bureaucrats and Politicians. *Journal of Law and Economics*, 18(3), 617-643.
- NORC (2013). *Evaluación de Impacto del Programa de Transferencias Monetarias Bono 10,000 en Zonas Rurales de la República de Honduras*. Chicago: Universidad de Chicago.
- O'Connor, J. (1981). *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Ediciones Península.
- Offe, C. (1991). *Contradicciones del Estado de bienestar*. México, D.F.: Alianza.
- Oficina Internacional del Trabajo. (2009). Responder a la crisis: construir una protección social básica. *Trabajo*(67), 2.
- O'Flynn, J. (2005). A Public Value Framework for Contractual Governance. *PUBLIC*. Barcelona: ESADEs Institute of Public Management.
- Olvera, A. (2008). *Ciudadanía y democracia*. México, D.F.: Instituto Federal Electoral.
- Organización de las Naciones Unidas (2018). Índices e indicadores de desarrollo humano. Nueva York: PNUD.
- Ortiz, I. (2007). Política Social. Nueva York: ONU DAES.
- Ortiz, K. (2015). Decadencia del Estado de Bienestar y la Inclusión de la Nueva Gestión Pública. *Encrucijada*, 6(20), 1-15.
- Osorio, S. (2010). John Rawls: Una teoría de justicia social su pretensión de validez para una sociedad como la nuestra. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 5(1), 137-160. Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632010000100008&lng=en&tlng=es

- Paralles, F. (1988). Las políticas públicas: El sistema político en acción. *Revista de Estudios Políticos*(62), 141-162.
- Paralles, F. (1988). Las políticas públicas: El sistema político en acción. *Revista de Estudios Políticos*(62), 141-162.
- Pardo, M. d. (1995). *La Modernización Administrativa en México*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Parsons, T. (1983). *On institutions and social evolution*. Chicago: University of Chicago Press.
- Peters, B. G. (2010). 50 años de administración pública. *Foro Internacional*, 50(3-4), 752-777.
- Pino, H. (Mayo de 1990). El ajuste estructural en Honduras. *CEDOH*, págs. 1-16.
- Plata, L. (1999). Amartya Sen y la Economía del Bienestar. *Estudios Económicos*, 3-32.
- Ponce, J. (2006). *The impact of a conditional cash transfer program on students cognitive achievements: the case of the "Bono de Desarrollo Humano" of Ecuador*. FLACSO.
- Portilla, O. (2005). Política social: Estado de Bienestar al estado Neoliberal. *Espacios Públicos*, 8(16), 100-116.
- Posas, M., y del Cid, R. (1981). *La Construcción del Sector Público y el Estado Nacional*. San José: EDUCA.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (2010). *Curso de Debates Actuales en Desarrollo Humano. Cuatro principios como Guía*. Bogotá, Colombia.
- Puello-Socarrás, J. (2019). ¿Gobernanza y nueva gestión pública para la paz? Reflexiones sobre ajustes. En J. Estrada, *El Acuerdo de paz en Colombia* (págs. 289-312). Buenos Aires: CLACSO.

- Raczynski, D. (1995). Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, instituciones y recursos. Santiago de Chile: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica.
- Rawls, J. (2002). *Justicia como equidad*. Madrid: Paidós.
- Rawls, J. (2006). *Teoría de la justicia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Real Academia Española. (2 de Agosto de 2019). *Diccionario de la lengua española*. Obtenido de <https://dle.rae.es>
- Rhodes, W., y Wanna, J. (2007). The Limits to Public Value, Or Rescuing Responsible Government From the Platonic Guardians. *Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406-421.
- Rodas, R. (1997). *Un proyecto hondureño de Desarrollo Económico Social*. Tegucigalpa, M.D.C.: R.R. García.
- Romero, A., García-Mas, A., y Brustad, R. (2009). Estado del arte, y perspectiva actual del concepto de bienestar psicológico en psicología del deporte. *Revista Latinoamericana de Psicología*, 41(2), 335-347.
- Ruta Social (1996). *El Gasto Social y su Eficiencia*. Tegucigalpa: SECPLAN.
- Rose, R. (1998). *El gran gobierno: un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Saavedra, J. (2007). *Entre el Valor Público y el Valor Privado: Una mirada crítica a los postulados de Responsabilidad Social Empresarial*. Washington, D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Salgado, E. (2003). Teoría de costos de transacción: una breve reseña. *Cuadernos de Administración*, 16(26), 61-78.
- Sánchez, G. (2003). Gerencia pública y política social en Latinoamérica. *Economía, Sociedad y Territorio*, IV(13), 127-162.

- Sánchez, J.E. (2008). La gobernanza desde la óptica del poder y las escalas. En G. Yañez, A. Orellana, Ó. Figueroa, y F. Arenas, *Ciudad, poder y gobernanza* (págs. 21-52). Santiago: Instituto de Estudios Urbanos.
- Satriano, C. (2006). Pobreza, políticas públicas y políticas sociales. *Revista Mad. Revista del Magíster en Análisis Sistemico Aplicado a la Sociedad*(15), 60-74.
- Secretaría de Estado en el Despacho de la Presidencia. (1996). *Desarrollo social y superación de la pobreza*. Tegucigalpa: SEDP.
- Secretaría de Estado en los Despachos de Desarrollo e Inclusión Social. (2014). *Plan Estratégico Institucional (PEI) de la SEDIS 2014-2018*. Tegucigalpa, M.D.C.: SEDIS.
- Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (2015). *Política de Protección Social*. Tegucigalpa, M.D.C.: Comité Técnico de Protección Social.
- Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (Martes de Enero de 2020). Acuerdo Ministerial No. 002-SEDIS-2020. Decretos Nos. 150-2019, 156-2019,. Tegucigalpa, M.D.C., Francisco Morazán, Honduras: Diario Oficial La Gaceta.
- Sen, A. (1999). *La libertad individual como compromiso social*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- Sen, A. (2010). *La idea de justicia*. México D.F.: Taurus.
- Shafritz, J., y Hyde, A. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Simon, H. (1969). *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.
- Sistema de Información Gerencial (26 de Diciembre de 2017). Base de Datos BVM. *Bono Vida Mejor*. Tegucigalpa, Francisco Morazán, Honduras: SEDIS.

- Sistema de Información Gerencial (25 de Diciembre de 2018). Base de Datos BVM. *Bono Vida Mejor*. Tegucigalpa, Francisco Morazán, Honduras: SEDIS.
- Sistema de Información Gerencial (25 de Diciembre de 2018). Base de Datos BVM. *Bono Vida Mejor*. Tegucigalpa, Francisco Morazán, Honduras: SEDIS.
- Sistema de Información Gerencial (30 de Diciembre de 2019). Base de Datos Bono Vida Mejor. Programa Bono Vida Mejor. Tegucigalpa, Francisco Morazán, Honduras: SEDIS.
- Stampini, M., y Tornarolli, L. (2012). *The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far? Policy Brief*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sotelo, I. (2010). *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Madrid: Trotta.
- Sottoli, S. (2002). La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Papeles de Población*, 8(34), 43-63.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.
- Sub Secretaría de Integración Social (2019). Informe de Gestión. Tegucigalpa, M.D.C.: Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2012). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel.
- Suzumura, K. (1999). Welfare Economics and the Welfare State. *Review of Population and Social Policy*(8), 119-138.
- Swilling, M. (2011). Greening Public Value: The Sustainability Challenge. En J. Benington, y M. Moore, *Public Value. Theory and Practice*. London: Palgrave.
- Titmuss, R. (2008). Modernization and the Expansion of Citizenship. En S. Leibfried, y S. Mau, *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction* (págs. 138-147). Cheltenham: Elgar Reference Collection.

- Tomassini, L. (2003). ¿Qué es la Tercera Vía? Hacia un mundo con sentido. *Estudios Internacionales*, 36(143), 27-52.
- UNESCO. (2000). *EPT Evaluación 2000: Informe de País - Honduras*. Dakar: UNESCO.
- Uvalle, R. (2011). La importancia de la ética en la formación de valor público. *Estudios Políticos*(32), 15.
- Valles, J. (2000). *Ciencia política: una introducción*. Barcelona: Ariel.
- van de Walle, D., y Nead, K. (1995). *Public Spending and the Poor*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Velasco, J. (1989). Los derechos sociales y la crisis del estado de bienestar. *Anuario de la Facultad de Derecho*, 411-429. doi:ISSN 0213-988X
- Velasco, J. (2003). *Para leer a Habermas*. Madrid: Alianza.
- Veras Soares, F., y Britto, T. (2008). *Encarando las limitaciones en la capacidad para transferencias monetarias condicionadas en Latinoamérica: los casos de El Salvador y Paraguay*. Brasilia: Centro Internacional de Pobreza.
- Vielma, J., y Alonso, L. (2010). El estudio del bienestar psicológico subjetivo. Una breve revisión teórica. *EDUCERE*, 14(49), 265-275.
- Villoria, M. (2009). *La administración burocrática y la nueva gestión pública*. Castilla-La Mancha: Escuela de Administración Regional .
- Walker, I., Quijada, A., y Sierra, J. (2014). *Enfrentando el Reto de la Exclusión Social en Honduras*. BID.
- Weber, M. (1973). *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Weber, M. (1992). *Economía y sociedad*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Wiesmann, D., y Hoddinott, J. (2007). The impact of a conditional cash transfer program on food consumption: The Honduras family allowance program (PRAF). *The FASEB Journal*, 21(5). doi:10.1096/fasebj.21.5.A54-c

Williamson, O. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.

Wilson, W. (2009). El Estudio de la Administración. *Encrucijada*, 1-21.

Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Anexos

1. Guion de entrevista para informantes participantes

Entrevista

La implementación de políticas sociales para la generación de valor público en Honduras

Buen día, le saluda Ricardo Salgado, actualmente soy estudiante de la Maestría en Ciencias Políticas en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Desde el año 2019 he trabajado en la investigación titulada “La implementación de políticas sociales para la generación de valor público en Honduras, el caso de Bono Vida Mejor en Francisco Morazán (2015-2018)”.

El estudio realizado es con fines académicos, para ello la entrevista busca capturar información sobre los aspectos relacionados al Programa Bono Vida Mejor con una perspectiva desde los beneficiarios y el gobierno, respecto a su implementación en el Municipio del Distrito Central, que permita entender el impacto del Bono en la vida de los beneficiarios como receptores y el papel de los funcionarios de gobierno como directivos públicos.

La entrevista tendrá una duración aproximada de 40 minutos, para su realización es necesaria previa su autorización para grabar la entrevista, de ser posible se hará de manera automática por este medio, en caso de no, se mantendrá tal posición. No hay ningún beneficio directo por participar en esta entrevista; sin embargo, su participación es muy importante y hace parte de un gran esfuerzo que se realiza.

- 1.- ¿En qué subprograma/componente dentro del Programa BVM su familia participa?
- 2.- Aparte del componente (que ha mencionado), ¿qué otros componentes usted recibe?
- 3.- ¿Cuáles son los subprogramas o programas que usted conoce que entregue el Gobierno?
- 3.- ¿Cómo participa en dicho subprograma/componente que recibe?

- 4.- ¿Cómo ha cambiado la vida de usted y su familia a partir de ser beneficiarios?
- 5.- ¿Qué valores considera importantes en la implementación del Bono Vida Mejor en familias como la suya?
- 6.- ¿Por qué es importante que exista un programa como en el que usted y su familia participan?
- 7.- A partir que usted y su familia son beneficiarios ¿cuáles son las responsabilidades que ha adquirido?
- 8.- ¿Cómo colabora para asegurar que el bono siga funcionando?
- 9.- ¿Considera que el gobierno está atendiendo las demandas sociales de familias como la suya?
- 10.- ¿Por qué cree que es importante el programa en el que usted participa para resolver los problemas de familias como la suya?
- 11.- ¿Cuáles son los elementos o características que podría mejorar del BVM, siendo beneficiario?
- 12.- ¿Considera que el papel de los funcionarios de este programa, podrían mejorar en algún aspecto?
- 13.- ¿Cómo sería su vida actualmente si usted no fuese beneficiario del Bono?

2. Guion de entrevista para informantes directivos público o gobierno

Entrevista

La implementación de políticas sociales para la generación de valor público en Honduras

Buen día, le saluda Ricardo Salgado, actualmente soy estudiante de la Maestría en Ciencias Políticas en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Desde el año 2019 he trabajado en la investigación titulada “La implementación de políticas sociales para la generación de valor público en Honduras, el caso de Bono Vida Mejor en Francisco Morazán (2015-2018)”.

El estudio realizado es con fines académicos, para ello la entrevista busca capturar información sobre los aspectos relacionados al Programa Bono Vida Mejor con una perspectiva desde los beneficiarios y el gobierno, respecto a su implementación en el Municipio del Distrito Central, que permita entender el impacto del Bono en la vida de los beneficiarios como receptores y el papel de los funcionarios de gobierno como directivos públicos.

La entrevista tendrá una duración aproximada de 40 minutos, para su realización es necesaria previa su autorización para grabar la entrevista, de ser posible se hará de manera automática por este medio, en caso de no, se mantendrá tal posición. No hay ningún beneficio directo por participar en esta entrevista; sin embargo, su participación es muy importante y hace parte de un gran esfuerzo que se realiza.

- 1.- ¿Cuál es la importancia del Bono Vida Mejor (BVM) en el contexto de la política social en el país?
- 2.- Aparte del BVM y sus componentes ¿Qué otras políticas, programas o acciones se implementan?
- 3.- ¿Cómo el gobierno está atendiendo las demandas sociales de familias hondureñas como las del M.D.C.?
- 4.- ¿Qué lo distingue de otras políticas sociales en el país o en la región?

5.- Desde su perspectiva, ¿por qué es importante la existencia del BVM para resolver los problemas de pobreza en las familias?

6.- ¿Qué valores considera importantes en la implementación del Bono Vida Mejor en las familias hondureñas?

7.- ¿Cómo se relacionan con otros actores sociales y políticos para implementar el BVM?

8.- ¿Cuáles son las responsabilidades que adquieren como directivos o funcionarios públicos dentro del BVM?

9.- Desde su experiencia institucional ¿existen riesgos o impactos, que deberían de considerarse en la ejecución del proyecto?

9.1 En caso de existir riesgos o impactos, ¿cómo puede evitarse o minimizarse en la implementación del Bono?

10.- ¿Cuáles son los elementos o características que podría mejorar del BVM, siendo directivo público?

11.- ¿Considera que su papel dentro del programa, podría mejorar en algún aspecto?

12.- ¿Cómo considera que sería la vida de las familias o individuos si no fuesen beneficiarios del Bono?

3. Acrónimos de informantes

Informante 1 (IG-1): Asesoría Técnica Sub Secretaría de Estado en el Despacho de Integración Social Id. 0801198400176.

Informante 2 (IG-2): Dirección de Promoción y Desarrollo Humano Id. 1804198400106.

Informante 3 (IG-3): Coordinación de Transferencia Monetarias Condicionadas Id. 0107198703401.

Informante 4 (IG-4): Técnico Sistema de Información Gerencial Id. 0801198404345.

Informante 5 (IG-5): Gestor Social Municipio del Distrito Central Id. 0801198400537.

Informante 6 (IP-1): Participante Col. La Travesía Id. 0801198500050.

Informante 7 (IP-2): Participante Col. La Travesía Id. 0801198300114.

Informante 8 (IP-3): Participante Col. La Travesía Id. 0801198500121.

Informante 9 (IP-4): Participante Barrio La Bolsa Id. 0801198900056.

Informante 10 (IP-5): Participante Barrio La Bolsa Id. 0801198802236.

Informante 11 (IP-6): Participante Santa Ana Id. 0801198203458.

Informante 12 (IP-7): Participante Santa Ana Id. 0801198105893.

Informante 13 (IP-8): Participante Santa Lucía Id. 0801197800151.

Informante 14 (IP-9): Participante Santa Lucía Id. 0801198001252.