

Diciembre 2013

Asociación para una  
Sociedad más Justa

(Capítulo en Honduras  
de Transparencia  
Internacional)



# **RIESGOS A LA INTEGRIDAD**

en el Programa Presidencial de Salud, Educación, y Nutrición

**“BONO 10,000”**

## Contenido

1. Introducción.....	1
1.1 Objetivo del Estudio.....	2
1.2 Iniciativa EELA II .....	2
1.3 Metodología.....	3
2. Antecedentes.....	5
2.1 Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas: Una Introducción .....	5
2.2 Antecedentes de los PTMC en Honduras .....	8
2.3 El Programa Presidencial de Salud, Educación y Nutrición “Bono 10,000” .....	11
3. Descripción de Procesos.....	22
3.1 Focalización.....	23
3.2 Ingreso .....	25
3.3 Cumplimiento y Monitoreo de Corresponsabilidades.....	27
3.4 Transferencias Monetarias .....	33
3.5 Sanciones y Egreso de Beneficiarios .....	36
3.6 Quejas y Reclamos .....	38
3.7 Monitoreo y Evaluación .....	40
4. Análisis de Componentes .....	43
4.1 Proceso y Criterios de Análisis .....	43
4.2 Análisis de los Componentes .....	47
4.3 Análisis de Factores de Género y Derechos Humanos .....	69
4.4 Otros Factores de Riesgo .....	70
5. Recomendaciones.....	78
Bibliografía .....	80

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

## 1. Introducción

En los últimos años los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) han surgido como una novedosa estrategia para combatir la pobreza: Se provee dinero en efectivo a las familias más pobres y vulnerables, aliviando su condición de pobreza a corto plazo; y estas transferencias son condicionadas a cambios de comportamiento por parte de los beneficiarios, generalmente relacionados con el asegurar que sus hijos menores de edad asisten a la escuela y a exámenes médicos, acciones que se espera romperán el “ciclo intergeneracional de la pobreza” a mediano y largo plazo.

Programas como Bolsa Familia (Brasil) y Oportunidades/Progresá (México) han sido profundamente estudiados, elogiados, y ampliamente imitados; en años recientes, los gobiernos de decenas de países alrededor del mundo (y especialmente en Latinoamérica) han implementado iniciativas similares.

Según los autores del guía de implementación del Proyecto EELA II, “Dado el extenso alcance de los [PTMC] entre grupos y familias de mayor vulnerabilidad en la región, los grandes flujos de dinero involucrados, y las asimetrías de poder entre el estado y sus agentes y los beneficiarios (principalmente mujeres), es primordial dotar a estos programas con los mecanismos más efectivos de transparencia, rendición de cuentas y participación para poder asegurar en mayor grado el cumplimiento de sus objetivos.” (Transparency International, 2012)

Es partiendo de esta perspectiva que la Asociación para una Sociedad más Justa—capítulo en Honduras de Transparency International—ha realizado el presente estudio sobre el PTMC que se ha convertido en el programa social de mayor perfil del Gobierno actual en Honduras: el Programa Presidencial de Salud, Educación y Nutrición “Bono 10,000.”

## **1.1 Objetivo del Estudio**

El objetivo principal del presente estudio es de contribuir a aumentar la efectividad del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) hondureño “Bono 10,000,”<sup>1</sup> a través de la identificación, caracterización, y análisis de debilidades y riesgos de integridad del programa en materia de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas, y la postulación de recomendaciones para corregir dichas situaciones.

## **1.2 Iniciativa EELA II**

Es importante notar que el presente estudio se realiza en el marco de una iniciativa regional de Transparencia Internacional denominado “EELA II,”<sup>2</sup> implementado en siete países: Argentina, Bolivia, Colombia, Perú, Guatemala, República Dominicana, y Honduras. Por lo tanto, paralelo a la contribución nacional que se espera que el presente documento represente, también la intención es que sea un aporte valioso a esfuerzos de incrementar la efectividad y fortalecimiento de mecanismos de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas de los PTMC, a nivel de Latinoamérica.

Cada uno de los capítulos nacionales de TI participantes en el EELA II ha utilizado la misma guía metodológica para realizar el estudio, y han reportado sus hallazgos principales utilizando formatos y esquemas de clasificación estándares, lo que facilitará en el próximo futuro la elaboración por el Secretariado de TI (en Berlín, Alemania) de un informe regional que sintetiza los hallazgos de los diferentes países.

Durante todo el proceso de investigación, ha habido una comunicación e intercambio de información permanente entre los capítulos participantes en el EELA II, por lo cual podemos afirmar que los hallazgos plasmados en el presente informe no son anomalías, sino que tienen bastantes paralelos con las situaciones encontradas en otros países donde se implementan PTMC.

---

<sup>1</sup> El nombre oficial del programa es Programa Presidencial de Salud, Educación y Nutrición “Bono 10,000”; sin embargo por cuestiones de brevedad en el presente estudio se referirá al programa utilizando su nombre popular, sencillamente “Bono 10,000.”

<sup>2</sup> Equidad Económica en Latinoamérica (EELA) II: Fortaleciendo la Transparencia y Rendición de Cuentas en Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Latinoamérica, un proyecto administrado por el Secretariado de Transparencia Internacional (Alemania) con fondos de Aus-Aid (Australia).

### 1.3 Metodología

El presente estudio fue elaborado utilizando la metodología de investigación y análisis establecida en las guías de implementación elaboradas por TI para el Proyecto EELA II.

Dicha metodología se enfoca en un análisis estructural de los PTMC, examinando elementos como ser el marco legal, las principales instituciones responsables por implementar el programa, los principales procesos y componentes implicados en el programa, etcétera; lo anterior basándose principalmente en la revisión de los decretos, reglamentos, informes, y otros documentos oficiales relacionados con el programa, así como en entrevistas con funcionarios gerenciales y operativos de las principales instituciones implicadas. La metodología EELA también implica la realización de un número limitado de grupos focales con beneficiarios del PTMC para poder conocer sus percepciones y experiencias, y compararlas con la versión oficial.

El proceso **de investigación y análisis** según la metodología EELA se describe en el siguiente gráfico:

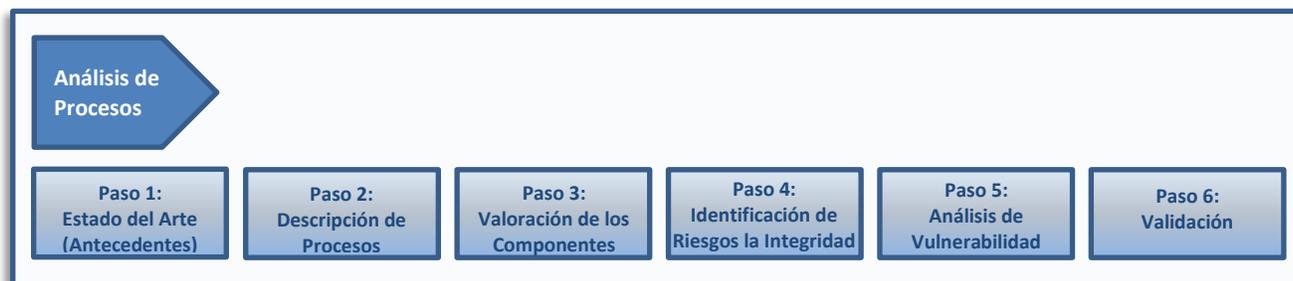


Gráfico 1: Proceso de Investigación y Análisis

Durante la presente investigación del “Bono 10,000” se consultó con los siguientes documentos, entre otros (ver Bibliografía para lista completa):

- Decreto PCM-010-2010: decreto de creación del programa
- Decreto PCM-024-2010: reforma al decreto de creación del programa
- Acuerdo AC 021-DP-2010: reglamento operativo del programa
- Acuerdo AC 067-DP-2011: primera reforma al reglamento operativo
- Acuerdo AC 022-DP-2013: segunda reforma al reglamento operativo

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

- Informes anuales oficiales del Programa Bono 10,000
- Listados de beneficiarios del programa disponibles en el sitio web del Programa de Asignaciones Familiares (PRAF)<sup>3</sup>
- Contratos de Préstamo entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno de Honduras, Nos. 2096, 2732, y 2737.
- Otros planes, informes, etcétera.

Asimismo, se sostuvo reuniones individuales y/o en grupo con oficiales de las siguientes instituciones (ver Anexos para lista completa):<sup>4</sup>

- Secretaría de la Presidencia (SDP), Programa Bono 10,000
- Secretaría de Desarrollo Social (SDS)
- Programa de Asignaciones Familiares (PRAF)
- Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA)
- Secretaría de Salud
- Tres grupos focales con beneficiarios y miembros de los Comités Escolares Comunitarios (instancias locales de control y rendición de cuentas establecidas por el programa), en las siguientes comunidades:
  - Colonia Nueva Suyapa, Tegucigalpa: 20 personas, provenientes de diferentes sectores tal como la Pablo Portillo, Flores de Oriente, y el Sector Universidad.
  - Yamaranguila, Intibucá: 20 personas, 10 cada uno de las aldeas de Azacualpa y El Membrillo.
  - Belén, Lempira: 20 personas, 10 cada uno de las aldeas del Naranjo y Planes de Ojuera.

El resultado de este proceso es el presente documento. Se espera que este documento sirva para **informar** a los tomadores de decisiones, la sociedad civil, los beneficiarios del Bono 10,000, y el público en general sobre los riesgos a la integridad a los cuales el Bono 10,000 se encuentra expuesto; y que sirva como base para **incidir** por el logro de cambios fortalezcan el blindaje del programa contra las amenazas de la corrupción y la politización.

---

<sup>3</sup> <http://www.praf.hn/drupal/>

<sup>4</sup> Cabe notar que también se intentó, pero no se logró, concertar entrevistas con representantes de la Secretaría de Educación, los organismos financieros (BID, BM, y BCIE), y la agencia auditora contratada por dichos organismos (PriceWaterhouse).

## **2. Antecedentes**

Para poder analizar el Bono 10,000, debemos primero conocer y entender la historia de este tipo de programa (los PTMC) en Honduras y el mundo, y la teoría detrás de los mismos.

### **2.1 Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas: Una Introducción**

En esta sección, conoceremos las generalidades de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas.

#### **2.1.1 El Concepto de la Protección Social**

Para comprender el fin y objetivos de los PTMC, debemos partir de su origen teórico, que se encuentra racionalizado en las Políticas de Protección Social. Según el libro *Protección social Inclusiva en América Latina*, publicado por CEPAL, “La protección social tiene por objetivos garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente.” (Cecchini & Martínez, 2011, pág. 18) Asimismo, afirma que “el fortalecimiento de la protección social contribuye a crear sociedades más inclusivas y justas, en las que todos los ciudadanos pueden realizar sus derechos económicos, sociales y culturales.” (Cecchini & Martínez, 2011, pág. 17)

Ante situaciones tal como el de Honduras, donde grandes poblaciones no han sido integrados al mercado formal de empleo y viven en condiciones donde sus necesidades más básicas no son suplidas, la Protección Social cobra mayor urgencia. Y mientras la empresa privada, las familias, y la sociedad civil juegan papeles importantes, debido a que la Protección Social no se trata de privilegios sino de *derechos* (derecho a la vida, a la salud, a la educación, etcétera) es el Estado el responsable de garantizar y extender esta protección. (Cecchini & Martínez, 2011)

#### **2.1.2 Los Programas de Transferencias Condicionadas**

Dentro de este marco teórico social, en los últimos quince años, los Programas de Transferencias Condicionadas han surgido como programas de Protección Social de primera línea, orientadas a disminuir en forma rápida las brechas que afectan los estratos de población

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

que tienen las características de riesgo social, vulnerabilidad social y exclusión, que son atribuidas a sectores de población en condición de pobreza.

“La estructura básica de los PTC consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertos compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas.” (Cecchini & Madariaga, 2011, pág. 7) Por lo general, estas condiciones—o como los llamaremos en el presente informe, “corresponsabilidades”—tienen que ver con la **educación**, la **salud**, y la **nutrición** de los menores de edad.

Como se nota en la cita anterior, las transferencias otorgadas por el Estado pueden ser en efectivo (dinero) o en especie. En el caso del Bono 10,000, el Gobierno de Honduras entrega 10,000 Lempiras por año a los beneficiarios, en efectivo, por lo que podemos definir esta iniciativa como un Programa de Transferencias *Monetarias* Condicionadas, o PTMC.

En la literatura revisada, de hecho se destaca Honduras por ser entre los primeros países de implementar este tipo de programa, mediante los bonos otorgados en el marco del Programa de Asignaciones Familiares (PRAF), instituido durante el Gobierno de Leonardo Callejas a principio de la década de los '90 como medida de compensar por los efectos de las medidas económicas de “ajuste estructural” implementados durante su administración. Sin embargo, es con los PTMC masivos en México (Progresa; anteriormente conocido como Oportunidades) y Brasil (Bolsa Familia) que esta modalidad empieza a implementarse a gran escala y a ser objeto de numerosos estudios, cuyos conclusiones relativamente positivas contribuyan a la replicación de estos tipos de programas en otros países.

Según las bases de datos de la CEPAL, los PTC (incluyendo tanto programas de transferencias monetarias como transferencias de otro índole) “operan en la actualidad en 18 países de la región y benefician a más de 25 millones de familias (alrededor de 113 millones de personas), es decir, el 19% de la población de América Latina y el Caribe, a un costo que ronda el 0,4% del PIB regional.” (Cecchini & Madariaga, 2011, pág. 7)

### 2.1.3 Beneficios de los PTMC

Para mediados de la década 2000, varios PTMC ya habían estado en funcionamiento por suficiente tiempo para que fuera posible realizar estudios sólidos sobre sus efectos. Respecta a la **educación**, según estos estudios, programas como Oportunidades en México y la Red de

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

Protección Social (RPS) en Nicaragua (Villatoro, 2005), igual que PTMC en Jamaica, Paraguay, República Dominicana, y otros (Cecchini & Madariaga, 2011), tuvieron efectos positivos al aumentar la matrícula escolar y reducir tasas de abandono de los estudios.

Respecto a los aspectos de **salud y nutrición**, Cecchini & Madariaga (2011) dicen que los resultados han sido más variados, aunque según Villatoro, “los estudios también muestran mayor ingestión de alimentos ricos en calorías y proteínas y una dieta más diversa entre los beneficiarios.” (2005, pág. 277)

“Los PTC consiste en la entrega de recursos [...] a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertos compromisos.”

Varios estudios también han comprobado lo que uno lógicamente esperaría: que las transferencias aumentaron el **poder adquisitivo** de los beneficiarios. (Villatoro, 2005)

Ya que por lo general las transferencias son dirigidas a madres de familia—quienes especialmente en los áreas rurales tradicionalmente han sido limitados en cuanto a los roles económicos que pueden ejercer y en la toma de decisiones a nivel familiar y comunitario—los PTMC también pueden contribuir al **empoderamiento de la mujer** y mejoras relacionadas con la equidad de género.

### 2.1.4 Desventajas de los PTMC

A pesar de los beneficios que, tentativamente, se han podido comprobar, también hay varias desventajas o peligros inherentes en estos programas, entre los cuales destacan los siguientes.

#### **Falta de información adecuada para poder medir impacto**

Mientras en el caso de los programas de México, “las evaluaciones se incorporaron al diseño del programa de manera explícita,” lo que ha facilitado numerosos estudios sobre ellos, en muchos otros países no existen sistemas adecuados para la recolección y análisis de datos relacionados con los PTMC, lo que ha limitado las posibilidades de medir y evaluar de manera científicamente confiable los efectos de estos programas (Cecchini & Madariaga, 2011, pág. 118). Asimismo, según Cecchini & Madariaga, es muy difícil determinar si los indicadores medidos realmente son resultados de los PTC, o de otros factores políticos, sociales, y económicos; similarmente, no se ha logrado distinguir definitivamente el impacto relativo de

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

los diferentes componentes de estos programas (corresponsabilidad y ausencia de la misma, charlas, la transferencia en sí, etcétera) (2011).

### **Aumento de la dependencia**

La experiencia de países desarrollados indica que el otorgamiento de transferencias en efectivo puede ocasionar algunos resultados perversos, como ser desincentivar la búsqueda de trabajo. Los PTMC implementado en Latinoamérica difieren bastante de estos programas de los países industrializados: las transferencias son montos relativamente pequeños que no sustituyen un ingreso completo, las metodologías de focalización son diferentes, etcétera. Sin embargo, es un riesgo que se debe tomar en cuenta. (Villatoro, 2005)

### **Incremento de conflictos de pareja y/o uso indebido de las transferencias por los hombres**

Mientras que la provisión de un ingreso a las madres de familia es en muchos aspectos un factor positivo de los PTMC, varios estudios también han mostrado que este rompimiento de la estructura tradicional de poder dentro de la familia ha ocasionado conflictos y hasta violencia entre parejas; asimismo, en algunos casos se reporta que los maridos obligan a sus mujeres a entregarles el dinero. (Villatoro, 2005) En el caso del Bono 10,000 en Honduras también se han reportado casos en que los hombres quitan el dinero a las mujeres, en algunos casos, utilizando este dinero para la compra de bebidas alcohólicas. (del Carmen Ochoa, 2012)

### **Factores relacionados con la transparencia**

Otros capítulos de TI participantes en el Proyecto EELA II han reportado situaciones como ser una percepción de **politización** de los PTMC, y **cobros irregulares** o no reglamentados hechos por diferentes actores a los beneficiarios de los programas, como requisito para acceder a las transferencias correspondientes (Ochaeta Aguilar, Reyna, & Sabetian, 2013). Varias experiencias de auditoría social del Bono 10,000 realizado en Honduras también han confirmado una percepción entre muchos beneficiarios y otros actores locales que el partido del Gobierno de turno ha aprovechado del programa para fines políticos (Espacio Regional de Occidente (EROO), 2012), (del Carmen Ochoa, 2012).

## **2.2 Antecedentes de los PTMC en Honduras**

Aunque el tema del presente estudio es el Bono 10,000, programa fundado a partir del Gobierno de Porfirio Lobo Sosa, no es la primera experiencia con los PTMC en Honduras;

programas de similar naturaleza se han implementado en el país desde hace más de veinte años.

### 2.2.1 El Programa de Asignación Familiar (PRAF)

Como medida de disminuir el impacto en los sectores más vulnerables de los ajustes económicos implementados a instancia del FMI a principios de la década de los 90 por el Gobierno de Rafael Leonardo Callejas, se creó el **Programa de Asignación Familiar (PRAF)**, creada como entidad desconcentrada de la Presidencia de la República mediante Decreto Legislativo No. 127-91 de fecha 15 de noviembre de 1991. Mediante un decreto posterior, se estableció como un programa de tiempo indefinido, no limitado a la gestión del Gobierno de turno ((Decreto 135-92 1992) (Moore, 2008). Su principal estrategia fue el apoyo monetario a las familias pobres, con un enfoque en aumentar el uso de los servicios de salud y educación por las poblaciones beneficiarias (McGaughey, 2005).

Se implementó el proyecto **PRAF I** mediante un convenio de financiamiento con el BID, (No. 949 SF-HO), con un valor de veinte millones de dólares (\$20 millones). También contó con financiamiento del Banco Mundial (Moore, 2008). Este proyecto, que duró de 1990 hasta 1998, se orientaba a la emisión de cupones canjeables por comida o efectivo, con un valor de cincuenta lempiras mensuales, entregados a madres solteras con niños en edad escolar (primer a tercer grado) y menores de cinco años. Se intentó focalizar los beneficiarios mediante una combinación de metodologías geográficas e individuales (Franco, 2008). Los beneficiarios eran identificados mediante listas enviadas por las escuelas tanto rural como urbano, dispuesta en las matriculas de la Secretaria de Educación, así como los listados de centros de salud CESAMOS que atendían en las campañas de vacunación, identificando a los menores de cinco años y sus madres. (McGaughey, 2005) Aunque nominalmente varios de los bonos contemplados en el PRAF I estaban condicionados a que los beneficiarios enviaran a sus hijos a la escuela y a chequeos en los centros de salud, según Moore, no hay indicios que hubo un esfuerzo real por parte del proyecto de asegurar el cumplimiento de estos corresponsabilidades (2008).

“según Moore, no hay indicios que hubo un esfuerzo real por parte del proyecto de asegurar el cumplimiento de estos corresponsabilidades.”

El proyecto **PRAF II** (préstamo No. 1026 SF-HO firmado con el BID en el 1998, por \$ 45.2 millones) nació como un proyecto nuevo con ciertas similitudes con el PRAF I, pero con varias diferencias importantes: tuvo un mayor enfoque en el proceso de focalización para asegurar

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

que los beneficiarios fueran las familias más pobres del país, y un mayor énfasis en “alentar a los pobres a utilizar en mayor medida los servicios sociales y aumentar los servicios de salud y educación a favor del grupo beneficiario.” (McGaughey, 2005, pág. 168) Cabe mencionar que en paralelo al PRAF II, el PRAF I seguía ejecutándose y hasta expandiendo su cobertura, con el resultado de que en un mismo edificio, funcionaban dos proyectos distintos con personal, metodología, y teorías de protección social y reducción de la pobreza distintas (Moore, 2008).

El esfuerzo oficial para evaluar el PRAF II fue afectado negativamente por una multitud de factores con el resultado que no se logró determinar definitivamente el impacto del programa (Moore, 2008). El PRAF II también fue ampliamente estudiado por instancias académicas y la cooperación internacional; los resultados de estos estudios en su conjunto también han sido inconclusos respecto a si el programa tuvo o no un impacto importante en torno a sus objetivos de incrementar la escolaridad y el seguimiento médico de los niños. Para algunos, la falta de impacto puede atribuirse a los montos pequeños de las transferencias (Franco, 2008); el total recibido por familia bajo el PRAF II podría oscilar entre \$38 y \$210 al año dependiendo de su composición familiar (Moore, 2008).

En 2004 el BID aprueba el préstamo 1568/SF por \$20 millones para una tercera etapa del PRAF. Según su concepción, el **PRAF III** brindaría “subsidios condicionados a familias pobres como incentivos para aumentar el consumo de alimentos nutritivos, mejorar la salud de infantes, embarazadas y madres lactantes e incrementar la matriculación y la asistencia escolar primaria.” También se planteaba incrementar el valor de los bonos, duplicar la frecuencia de pagos, y usar un sistema de monitoreo para verificar el cumplimiento de la corresponsabilidad por parte de las familias beneficiarias. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2004)

### 2.2.2 El Bono Solidario

A pesar de que el BID aprueba el préstamo PRAF III en el 2004 [durante el Gobierno de Ricardo Maduro], se realiza el primero desembolso en el 2007, realizándose las primeras transferencias condicionadas a beneficiarios a principios del 2008 [en el Gobierno de Manuel Zelaya] (Moore, 2008). Continuando en la misma vena que el PRAF II, el PRAF III incluía transferencias monetarias condicionadas al cumplimiento de corresponsabilidades en educación y salud (\$97 y \$135 por hogar por año, respectivamente). También se busca modernizar los proyectos PRAF I que se seguían implementando, incrementando los bonos de educación y salud bajo ese régimen al equivalente de aproximadamente \$53 y \$60, respectivamente, por hogar por año.

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

Cabe mencionar que en el gobierno de Manuel Zelaya, el programa PRAF III se organiza como parte de un conjunto de programas sociales ejecutados por varias instituciones del estado con varias fuentes de financiamiento, agrupados bajo la sombrilla de la Red Solidaria, entidad liderada por la primera dama, Xiomara Castro de Zelaya (Moore, 2008). De hecho, el nombre completo oficial de esta ente fue Red Solitaria “Manuel Zelaya Rosales” (Grupo de Sociedad Civil, 2007). En este contexto, se hace un “branding” de los bonos PRAF bajo el nombre Bono Solidario (Moore, 2008).

Durante este periodo, se realiza un esfuerzo comprehensivo para focalizar los PTMC en Honduras en los hogares más necesitados. Avalándose de estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y del trabajo de consultores, se logró identificar 1,534 aldeas y caseríos considerados los áreas geográficas de mayor concentración de pobreza en el país (Díaz, 2008). Dentro de estas aldeas se levantó un censo casa por casa para identificar los hogares más pobres. Estos beneficiarios fueron registrados en una nueva base de datos creada por este propósito, llamado el Sistema de Registro de Beneficiarios de Honduras (SIRBHO).

Con el golpe de estado del 2009 y la elección de Porfirio Lobo Sosa, quien asume poder en enero del 2010, desaparecen la Red Solidaria y el Bono Solidario como tales.

### **2.3 El Programa Presidencial de Salud, Educación y Nutrición “Bono 10,000”**

Según su Informe Anual 2010, “el Bono 10,000 es un programa que surge en el marco de la Campaña Política del entonces Candidato Presidencial Licenciado Porfirio Lobo Sosa y actual Presidente de la República, como parte de los principales lineamientos de su Plan de Gobierno, el cual identifica a los programas de transferencias monetarias condicionadas, como una herramienta importante para la reducción de la pobreza” (Coordinación Nacional, 2010).

“...el Bono 10,000 es un programa que surge en el marco de la Campaña Política del entonces Candidato Presidencial Licenciado Porfirio Lobo Sosa...”

### 2.3.3 Descripción del Programa

Según el Artículo 1 del decreto ejecutivo que oficialmente crea el programa,<sup>5</sup> el propósito del Bono 10,000 es “contribuir con la ruptura del ciclo intergeneracional de la [pobreza extrema y] pobreza a través de la creación de oportunidades y desarrollo de capacidades y competencias en educación, salud y nutrición para las familias en extrema pobreza [y pobreza].”<sup>6</sup>

Aunque su decreto de creación hace referencia a ambiciosos objetivos como ser “la vinculación integral [...] con los programas de desarrollo regional y comunitario, fomento económico y empleo temporal en zonas marginadas,” en la práctica el Bono 10,000 sigue con lineamientos muy similares a los bonos de educación y salud del PRAF II y PRAF III / Bono Solidario, consistiendo básicamente en transferencias monetarias condicionadas al cumplimiento de corresponsabilidades en salud y educación. El monto de la transferencias es de Lps. 10,000 por año (aproximadamente \$500), o en ciertos casos de Lps. 5,000 por año (aproximadamente \$250) a las/los titulares de hogar beneficiados por el programa, lo que representa un incremento considerable comparado con los PTMC anteriormente implementados en Honduras.

El Reglamento Operativo del Bono 10,000 especifica que el programa “consiste en el otorgamiento de transferencias monetarias condicionadas al cumplimiento de corresponsabilidades, con el propósito de contribuir con la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema y pobreza.”<sup>7</sup>

Para arrancar, el programa se basó en el SIRBHO (desarrollado para el PRAF III / Bono Solidario en el Gobierno de Manuel Zelaya) para identificar el universo de posibles beneficiarios.

Cabe mencionar que en adición al Bono 10,000 propio (el programa creado mediante decreto PCM-10-2010, reconocido y financiado por organismos financieros internacionales), el Gobierno de Porfirio Lobo también ha impulsado otros programas bajo el mismo “branding” del Bono 10,000 pero que en realidad se rigen bajo otros reglamentos: por ejemplo un “Bono 10,00 para familias de miembros de la Policía, las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Bomberos (creado en el 2011) y el “Bono 10,000 Urbano: Tu educación es mi compromiso” (creado en el 2013). Se

---

<sup>5</sup> PCM-10-2010, publicado en el Diario Oficial la Gaceta el 14 de Mayo del 2010

<sup>6</sup> Las frases entre corchetes se insertaron a partir del Decreto PCM-24-2010, que aclaró y agregó algunos conceptos referentes a la creación del programa Bono 10,000.

<sup>7</sup> Capítulo 2, Artículo 2, Acuerdo Ejecutivo 021-DP-2010.

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

examinará este fenómeno en mayor detalle en una sección posterior del informe. Para efectos del presente informe se usa el término “Bono 10,000” en referencia al programa creado mediante el Decreto PCM-10-2010.

**Tabla 1: Beneficiarios, Corresponsabilidades, y Montos del Bono 10,000**

¿Quiénes califican?	Deberes / Corresponsabilidades	Monto /Bono
Hogar con mujeres embarazadas	Control pre y post natal, en el Centro de Salud.	5,000.00
Hogares con niños y niñas de 0 a 5 años	Llevarlos a los Centros de Salud a controles de crecimiento.	5,000.00
Hogares con niños y niñas de 6 a 18 años	Que asistan a los centros educativos formal o no formal.	10,000.00
Hogares con mujeres embarazadas y con niños y niñas de 0 a 5 años	Control pre-post natal y llevarlos a controles de crecimiento al Centro de Salud.	5,000.00
Hogares con mujeres embarazadas y con niños en edad escolar	Control pre y post natal en el Centro de Salud y que los niños asistan a los centros educativos.	10,000.00
Hogares con niños de 0 a 5 años y niñas y con niños en edad escolar	Llevarlos a Controles de Crecimiento y que asistan a los Centros Educativos formal o no formal.	10,000.00
Hogares que tengan mujeres embarazadas, niños de 0 a 5 años y niños y niñas en edad escolar	Control pre y post natal, llevarlos a controles de crecimiento y que asistan a los centros educativos.	10,000.00

*Fuente: Informe Anual 2010, Bono 10,000*

## 2.3.4 Financiamiento

El Bono 10,000 es financiado en su mayoría con préstamos de tres organismos financieros internacionales: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centro Americano de Integración Económica (BCIE), y el Banco Mundial (BM). Sin embargo, también se ha invertido una cantidad considerable de fondos nacionales.

**Tabla 2: Financiamiento del Bono 10,000 a Julio del 2013**

Fuente	No. Préstamo	Año Aprobado	Monto
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	2372/BL-HO	2010	\$55 millones
	2096/BL-HO	2010	\$20 millones
	2737/BL-HO	2012	\$75 millones
	HO-L1087 <sup>8</sup>	2013	\$100 millones
Banco Centro Americano de Integración Económica (BCIE)	BCIE-2045 <sup>9</sup>		\$150 millones
Banco Mundial (BM) / International Development Association (IDA)	4774-HN	2010	\$40 millones
	4964-HN	2011	\$1 millón <sup>10</sup>
	P144928	En proceso	\$15 millones <sup>11</sup>
Fondos Nacionales			\$40 millones <sup>12</sup>
<b>Total</b>			<b>\$496 millones</b>

Fuente: Elaboración propia a base de Informes Anuales 2010 y 2011, Bono 10,000; y sitios Web BID; BCIE; y BM

De estos fondos, aproximadamente 80% son destinados directamente para las transferencias monetarias a los beneficiarios, mientras el 20% restante sirve para administrar y fortalecer el programa y para mejorar los servicios de salud y educación, por ejemplo mediante la dotación de micronutrientes y equipo médico a los centros de salud.

<sup>8</sup> Este préstamo está aprobado pero aún no se ha firmado contrato, por lo cual el número en la tabla es el número del proyecto y aun no hay número de contrato.

<sup>9</sup> Préstamo por el “Programa Multisectorial de Emergencia, Fortalecimiento Fiscal y Equidad Social” por \$280 millones, que incluye \$150 millones destinados al Bono 10,000.

<sup>10</sup> El monto total del préstamo 4964 es \$3.6 millones, de los cuales \$1 millón son destinados al Bono 10,000.

<sup>11</sup> Según el sitio Web del Banco Mundial este préstamo está provisto aprobarse en Agosto del 2013. Según la página <http://www.worldbank.org/projects/P144928/honduras-additional-financing-social-protection?lang=en> su monto es de \$13.5 millones, sin embargo el documento el Documento de Información del Proyecto ([http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/LCR/2013/05/30/090224b081c0f17a/1\\_0/Rendered/PDF/Project0Inform0Protection000P144928.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/LCR/2013/05/30/090224b081c0f17a/1_0/Rendered/PDF/Project0Inform0Protection000P144928.pdf)) refiere a un monto de \$15 millones.

<sup>12</sup> Según los Informes Anuales 2010 y 2011 del Bono 10,000, al cierre de 2011 se había invertido alrededor de \$20 millones en fondos nacionales en el programa. Según notas de prensa a finales de Mayo 2013, se estimaba que para esa fecha, el monto de fondos nacionales invertidos había alcanzado entre \$40 y \$50 millones. (ver <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Economia/Gobierno-contrato-495-millones-para-Bono-10-Mil>)

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

Es pertinente aclarar que los préstamos aprobados incluyen fondos que se seguirán ejecutando durante el próximo Gobierno que asumirá poder en enero del 2014; por ejemplo, el cierre del convenio 4774 con el Banco Mundial es el 31 de diciembre del 2014.

### **2.3.5 Marco Normativo**

El Programa Presidencial de Salud, Educación y Nutrición “Bono 10,000” fue creado en abril del 2010 mediante Decreto Ejecutivo PCM-10-2010; algunos artículos de este decreto fueron reformados meses después mediante Decreto Ejecutivo PCM-024-2010. El Reglamento Operativo del programa es creado mediante un Acuerdo Ejecutivo en septiembre del 2010, y reformado en el 2011, 2012, y 2013.

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

**Tabla 3: Marco Normativo del Bono 10,000**

Decretos y Acuerdos Ejecutivos	Fecha de Firma	Fecha de Publicación en Diario Oficial La Gaceta	Puntos clave
PCM-010-2010 (Creación del Programa)	13/04/2010	25/05/2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crea el Programa Presidencial de Salud, Educación y Nutrición “Bono 10,000”</li> <li>• Refiere a entrega de “Bono 10,000” pero no especifica que esto es una transferencia monetaria condicionada.</li> </ul>
PCM-024-2010 (Se modifica decreto de creación del programa)	22/06/2010	29/06/2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Refiere específicamente a la entrega de transferencias monetarias condicionadas.</li> <li>• Enfatiza que el programa es bajo el mando de la Secretaría de la Presidencia, con funciones de co-ejecutor delegados al PRAF.</li> <li>• Especifica que se crearán Comités Escolares Comunitarios como instancias de participación local.</li> <li>• Aclara que el programa beneficiará a familias en extrema pobreza y n pobreza.</li> </ul>
AC 021-DP-2010 (Reglamento Operativo de Programa)	08/09/2010	23/10/2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descripción Operativa del Programa</li> <li>• Establece certificación de corresponsabilidades cada trimestre (4 veces por año).</li> <li>• Establece que transferencias se efectuarán trimestralmente (4 pagos por año, por montos iguales).</li> </ul>
AC 067-DP-2011 (Primera Reforma del Reglamento Operativo)	08/04/2011	22/04/2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modifica frecuencia de certificación de corresponsabilidades a cada cuatro meses (3 veces al año), e implementa “Bono de Ingreso.”</li> <li>• Establece que transferencias se efectuarán cuatrimestralmente (3 pagos por año, por montos iguales).</li> <li>• Introduce “Bono de Ingreso”: pago de un mes, al firmar Acta de Compromiso.</li> </ul>
AC 055-C-DP-2012 (Segunda Reforma del Reglamento Operativo)	15/05/2012	27/06/2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desvinculación de periodicidad de pagos con periodicidad de verificación de cumplimiento de corresponsabilidades.</li> <li>• Permite flexibilidad en cuanto a la periodicidad de pagos (bimestral, trimestral, cuatrimestral, u otros).</li> <li>• Se establece que en las zonas urbanas, solo se medirán las corresponsabilidades en educación, aunque en un futuro deja abierto la adición de corresponsabilidades en salud.</li> </ul>
AC 022-DP-2013 (Tercera Reforma del Reglamento Operativo)	07/02/2013	22/02/2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modifica frecuencia de certificación de corresponsabilidades en educación a 2 veces al año y en salud a 2 veces al año; por efectos de pago, se verificara corresponsabilidades “utilizando la información disponible más reciente”</li> <li>• Establece que preferiblemente se efectuaran transferencias bimestralmente (6 veces por año).</li> <li>• Incumplimiento de corresponsabilidad deja de ser motivo de suspensión; únicamente resulta en deducciones, pero el beneficiario se mantiene dentro del programa y se vuelve a pagar cuando “haya cumplimiento.”</li> </ul>

*Elaboración propia, basado en revisión de la normativa desglosada*

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

A pesar de algunas declaraciones hechas por el actual Presidente del Congreso Nacional y candidato Presidencial, Juan Orlando Hernández, respecto a la elevación del programa a ser Ley, hasta el momento no ha habido discusión seria de esta posibilidad en el órgano legislativo.<sup>13</sup>

### 2.3.6 Actores Claves

Para implementar el programa se crea dentro de la Secretaría del Despacho de la Presidencia el puesto de Comisionado Nacional del Bono 10,000, quien tiene directamente bajo su mando la Unidad Técnica del Programa y la Unidad Administrativa del Programa. Sin embargo, como deja en evidencia la siguiente tabla, la implementación del Bono 10,000 involucra cerca de una decena de entidades del Estado más los organismos financieros internacionales.

**Tabla 4: Actores Claves en la Implementación del Bono 10,000**

Institución	Papel
<b>Presidencia de la República</b>	Dirección política, toma de decisiones
<b>Secretaría del Despacho de la Presidencia (SDP)</b>	Dirección del Programa, delegada al Comisionado Nacional del Programa (quien responde ante la Designada Presidencial, quien por su parte responde ante el Presidente de la República)
<b>Unidad Técnica del Programa (UTP)</b>	Dependencia de la SDP: Conducción, establecimiento y seguimiento de normativa, dirección técnica del Bono 10,000. <b>Monitoreo y Evaluación del Programa.</b>
<b>Unidad Administrativa del Programa (UAP)</b>	Dependencia de la SDP: Dirección administrativa del Bono 10,000.
<b>Programa de Asignación Familiar (PRAF)</b> (Dependencia desconcentrado del Ejecutivo)	Co-ejecutor del programa, encargado de impulsar el programa a nivel local: capacitar, asesorar, acompañar a poblaciones locales; organizar transferencias monetarias; coordinar y recibir registros de cumplimiento de corresponsabilidades; administrar base de datos (SIRBHO); contestar <b>Quejas y Reclamos</b> .
<b>Comité Escolar Comunitario (CEC)</b>	Instancia de participación local creada por el programa Bono 10,000 como enlace entre los beneficiarios y las autoridades del programa.
<b>Madres Líderes</b>	Instancia de participación local creada por el programa Bono 10,000 para brindar capacitaciones a los beneficiarios y ser enlace entre ellos y las autoridades del programa.
<b>Secretaría de Desarrollo Social (SDS)</b>	Coordinar y Ejecutar la Política de Protección Social; Monitoreo de Indicadores de Impacto; Implementación del Registro Único de Beneficiarios (RUB).
<b>Secretaría de Finanzas (SEFIN)</b>	Administrador de Finanzas Públicas; Planificación y Administrador de la Programación de efectivo para PTMC ; Revisión de desembolsos y aprobación de los mismos.
<b>Secretaría de Educación</b>	Proveedor de servicio de educación exigido por corresponsabilidad del programa. Los centros educativos registran el cumplimiento de la corresponsabilidad en educación de los beneficiarios matriculados.
<b>Secretaría de Salud</b>	Proveedor de servicio de salud exigido por corresponsabilidad del programa.

<sup>13</sup> <http://www.latribuna.hn/2012/07/29/joh-bono-10-mil-sera-ley-de-la-republica/>

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

Institución	Papel
	Los centros de salud registran el cumplimiento de la corresponsabilidad en educación de los beneficiarios matriculados.
<b>Instituto Nacional de Estadística (INE)</b> (Dependencia desconcentrado del Ejecutivo)	Responsable de la Estadísticas Nacionales; certificador de la Metodología de <b>Focalización</b> ; Levantamiento de Muestra para Sistema de Información.
<b>Registro Nacional de las Personas (RNP)</b> (Organismo descentralizado del Estado)	Responsable de la Identificación y Estatuto Civil de la ciudadanía; Proveedor de la Tarjeta de Identidad (requisito para recibir las transferencias del programa); Levantamiento de la información ciudadana
<b>Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA)</b> (Organismo descentralizado del Estado)	Institución directamente responsable para entregar las transferencias en efectivo a los beneficiarios del Bono 10,000 y de coordinar la logística y personal y mantener los registros correspondientes.
<b>Secretaría de Planificación (SEPLAN)</b>	Monitoreo de PTMC en el plan de país, a través de Planes Operativos y Resultados
<b>Universidad Nacional Pedagógica Francisco Morazán (UPNFM)</b>	Participó en censo de 2011 para identificar nuevos hogares elegibles para entrar en el programa
<b>Gabinete Social</b>	Conjunto de entidades del Estado relevantes a temas de desarrollo y protección social, encargado de aprobar el Reglamento Operativo del programa.
<b>Banco Interamericano de Desarrollo (BID)</b>	Apoyo Financiero y Técnico para Programa
<b>Banco Mundial (BM)</b>	Apoyo Financiero y Técnico para Programa
<b>Banco Centro Americano de Integración Económica (BCIE)</b>	Apoyo Financiero y Técnico para Programa
<b>PricewaterhouseCoopers</b>	Firma de auditoría privada, contratada por los organismos financieros internacionales para auditar el uso de los fondos brindados por estos organismos para la ejecución del Bono 10,000.
<b>Tribunal Superior de Cuentas (TSC)</b>	Instancia del Estado que realiza algunas acciones de auditoría financiera al programa.

*Elaboración propia, basado en documentos oficiales y entrevistas*

### 2.3.7 Articulación con otros Programas y Políticas Sociales

Aunque su marco normativo contempla una vinculación del Bono 10,000 con otros programas de desarrollo social y económico, hasta el momento su principal coordinación ha sido únicamente con las Secretarías responsables de proveer los servicios de corresponsabilidad (Educación y Salud).

Cabe notar que Honduras cuenta con una Política de Protección Social (Decreto Ejecutivo PCM-08-2012, aprobado en Consejo de Ministros el 21 de febrero del año 2012), la cual identifica “programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas” como uno de las principales acciones del Gobierno para “atender las necesidades básicas y urgentes de personas

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

y grupos poblacionales que no se encuentran en las condiciones de satisfacerlas por ellas mismas.”<sup>14</sup> Cabe notar que los PTMC no surgen a partir de una PPS claramente definida, sino que la PPS ratifica una práctica que, como ya se ha mostrado, ya existía desde hace veinte años; el Bono 10,000 antecede la creación de la PPS por casi dos años.

### 2.3.8 Contratación Pública

La implementación del Bono 10,000 ha conllevado varios procesos de contratación pública, entre los cuales los más significativos han sido dos compras masivas con fondos del préstamo 2045 del BCIE, ambas para mejorar la oferta de servicios en salud:

- 48 millones de unidades de micronutrientes, adquiridos por \$2.3 millones
- 85,725 unidades de equipo médico, adquiridos por alrededor de \$11.4 millones

La documentación relevante a estos procesos está disponible al público en el portal [www.honducompras.gob.hn](http://www.honducompras.gob.hn). En dicha documentación no consta la participación de observadores de sociedad civil u otros entes contralores en estos procesos; únicamente el personal de la UAP de la SDP y los representantes de los oferentes participaron en actos como ser la apertura de ofertas. Entrevistas con personal de la Secretaría de Salud indican que su perspectiva sí fue tomada en cuenta en la evaluación de la calidad técnica de las ofertas.

### 2.3.9 Auditoría Social

El Reglamento de Operaciones del Bono 10,000 contempla la realización de auditorías sociales por organismos locales como ser Comisiones Ciudadanas de Transparencia (el Reglamento establece que la metodología e instancias implementadoras deben ser socializados previamente con el Comité Técnico del programa).<sup>15</sup> En todo caso, la Constitución de la República, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y otras normativas vigentes consagran el derecho de los ciudadanos de informarse sobre las actividades y programas del Estado.

Hasta la fecha se ha realizado por lo menos tres ejercicios significativos de auditoría social al Bono 10,000:

---

<sup>14</sup> Política de Protección Social, p. 16 <http://desarrollosocial.gob.hn/images/pps.pdf>

<sup>15</sup> Art. 7 inciso 14 en los reglamentos del 2010, 2011, y 2011 y Art. 38 en el reglamento del 2013

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

- **Espacio Regional de Occidente (EROO)**

El informe de la auditoría social del EROO fue presentado en 2012. Se llevó a cabo en los departamentos de Copan, Lempira y Ocotepeque—en 4 aldeas cada uno de Copan y Lempira, y 3 aldeas de Ocotepeque por un total de 11 aldeas—por parte de las Comisiones Departamentales de Transparencia (CDT) respectivos. Se enfocó en promover “un mejor desempeño e integridad del Programa,” desde la perspectiva principalmente de los beneficiados. La metodología fue la realización de grupos focales con 20 a 35 beneficiados por aldea, más los miembros de los respectivos CEC y las Comisiones de Transparencia Municipales.

- **Asociación Campesina Nacional (ACAN) / Consejo Nacional Anti-Corrupción (CNA)**

El informe de la auditoría social del ACAN fue presentado en Junio del 2012. Se llevó a cabo en 12 comunidades de los Municipios de La Esperanza, Intibucá y Yamaranguila, departamento de Intibucá, por parte de un equipo de 8 auditores sociales integrantes del CECAVAS (Centro de Vigilancia y Auditoría Social). El ACAN propuso al Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) realizar esta auditoría social con la meta de, “conocer y verificar la eficiencia, transparencia y sostenibilidad de la ejecución del Programa Bono Diez Mil” y “proponer recomendaciones a los organismos ejecutores, contralores y beneficiarios para lograr estas metas”. La metodología usada fue entrevistas de 60 beneficiarias y también varias entrevistas con funcionarios públicos representantes de organizaciones sociales y los encargados de programa en el PRAF, Ministerio de la Presidencia, y ejecutivos de CNA.

- **Grupo Consultivo de Sociedad Civil de Honduras (ConSOC-H)**

La auditoría social del ConSOC se realizó entre marzo y junio de 2013 y el informe fue presentado el 31 de julio de 2013. El enfoque fue analizar tres áreas del Programa:

- Focalización y Registro
- Transferencias
- Corresponsabilidades y Acceso a Servicios

Se usaron tres metodologías diferentes: encuestas, entrevistas, y grupos focales.

- **Encuestas:** Las encuestas se llevaron a cabo entre abril y mayo del 2013 por parte de ESA Consultores (urbana) y CONFIE (rural). Algunas de las encuestas fueron realizadas en lugares rurales (16 municipios ubicados en 9

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

departamentos, un total de 1,527 encuestados, todos titulares del bono) y otras en lugares urbanos (2 municipios (Distrito Central y San Pedro Sula) ubicados en los departamentos de Francisco Morazán y Cortés; se aplicó a 2,000 hogares (1,000 titulares del programa y 1,000 no titulares).

- **Entrevistas/Grupos Focales:** Las entrevistas y grupos focales se llevaron a cabo entre abril y junio de 2013 por parte de 131 auditores sociales locales. Fueron realizados en 25 municipios de 11 departamentos de Honduras. Los grupos focales les entrevistaron a 308 titulares del Programa y 46 informantes clave.

### 2.3.10 Contexto Político

Como ya se ha expuesto en el presente informe, la provisión de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas a poblaciones vulnerables ha sido una política constante durante dos décadas, sea Nacionalista o Liberal el partido en poder.<sup>16</sup> Tanto el Bono 10,000 como su antecesor (el Bono Solidario), han sido muy identificados por medio de su publicidad oficial y cobertura en la prensa con las figuras personales del Presidente y la Primera Dama. (Y hasta por su nombre oficial: el del programa en cuestión es “Programa Presidencial<sup>17</sup> de Salud, Educación y Nutrición Bono 10,000”).

Al momento de publicación del presente informe Honduras se encuentra en plena campaña política en anticipación de elecciones generales, y cabe notar que la continuidad y extensión del Bono 10,000 ha figurado fuertemente entre las propuestas de campaña del candidato del partido del Gobierno, el actual Presidente del Congreso Nacional, Juan Orlando Hernández.

---

<sup>16</sup> El control de la Presidencia y la mayoría de butacas en el Congreso ha turnado entre el Partido Nacional y el Partido Liberal entre las últimas tres décadas.

<sup>17</sup> Énfasis agregado por el autor.

### 3. Descripción de Procesos

Habiendo descrito a grandes rasgos el Bono 10,000 en las secciones anteriores, ahora nos ocuparemos de en una descripción más profunda de cada uno de los componentes principales del programa. El Bono 10,000 es un programa complejo que comprende centenares de acciones, procesos, y relaciones; sin embargo para el presente informe hemos resumido el proceso en términos de **7 etapas o componentes principales**, adaptados de componentes de los PTMC genéricos establecidos por la metodología EELA:

- Focalización
- Ingreso de Beneficiarios
- Cumplimiento y Monitoreo de Corresponsabilidades
- Transferencias Monetarias
- Exclusión / Egreso de Beneficiarios
- Quejas y Reclamos
- Monitoreo y Evaluación

Para cada uno de estos componentes, haremos una breve **descripción** de los mismos, del **marco normativo** que los rige, de los **actores claves** involucrados, y de los **mecanismos de control** que sirven para apoyar la transparencia y “accountability” (rendición de cuentas) y de proteger contra la corrupción. Estos mecanismos se dividen en tres categorías:

- **Herramientas de regulación:** Procedimientos contractuales, mecanismos de “enforcement,” reglas normativas y legales.
- **Herramientas de rendición de cuentas interna y sanción:** mecanismos anticorrupción, códigos de conducta, pactos de integridad y protección de denunciantes, mecanismos de quejas, sanciones e incentivos.
- **Herramientas de monitoreo y evaluación:** valuación independiente, acceso a la información, reportes, auditorías.

### 3.1 Focalización

#### 3.1.1 Descripción

El proceso de focalización refiere al **proceso de identificar los hogares hondureños elegibles para recibir el Bono 10,000**. Al principio del programa, se partió de una base de datos desarrollado para el Bono Solidario (durante el Gobierno de Manuel Zelaya) conocido como el Sistema Único de Registro de Beneficiarios de Honduras (SIRBHO), el mismo producto de un proceso de focalización realizado durante dicho periodo. Al inicio del programa Bono 10,000, se conformó un Subcomité Técnico de Focalización, conformado por la SDS, PRAF y la Secretaría de Estado en el Despacho de la Presidencia (SDP), a través de la Unidad Técnica del Programa (UTP) y la Unidad de Apoyo Técnico Presidencial (UATP), que planteó la metodología de focalización vigente y la trasladó al Comité Técnico del Programa para su validación. Mientras ha avanzado el programa, se ha ido actualizando esta lista de hogares y incorporando nuevos. Sin embargo, tanto el proceso de focalización realizado para el Bono Solidario en el gobierno anterior como los procesos más recientes comparten una estructura similar, siendo compuestos de dos etapas principales:

- **Focalización geográfica:** Tiene como objetivo identificar áreas geográficas (municipios y aldeas en áreas rurales, y barrios / colonias en áreas urbanas) con mayor concentración de poblaciones viviendo en condiciones de pobreza. La localización geográfica realizada para desarrollar el SIRBHO se basó en datos recopilados por el INE.<sup>18</sup>
- **Focalización por hogar:** Tiene como objetivo identificar aquellos hogares dentro de las áreas focalizadas, que viven en situación de pobreza. La focalización de hogares se ha realizado mediante una serie de censos y levantamientos de fichas socioeconómicas, realizados por personal del PRAF y otros organismos del Estado.

Actualmente la SDS amplía la base del Registro Único de Beneficiarios (RUB) con la incorporación de los nuevos beneficiarios del Programa. . El SIRBHO obedeció a una focalización geográfica de los beneficiarios y no individual. La RUB consiste en la combinación de 29 diferentes bases de datos provenientes de 18 instituciones del Estado y 17 programas y proyectos gubernamentales, y actualmente contiene información sobre 1.3 millones de

---

<sup>18</sup> Censo Nacional de Población y de Vivienda 2001, y Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2004

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

beneficiarios y personas elegibles a ser beneficiarios del Bono 10,000 y otros bonos y programas de protección social.<sup>19</sup>

### 3.1.2 Marco Normativo

El proceso de focalización fue normado en el Artículo 4 inciso 1 de los reglamentos 2010, 2011, y 2012; y actualmente en los **Artículos 9, 10, y 13 del reglamento vigente (2013)**. Los cambios de lenguaje entre estos reglamentos demuestran una tendencia progresiva para permitir mayor flexibilidad de metodologías de focalización (siempre y cuando se utiliza tanto la focalización geográfica como la econométrica) y de registro (ampliando del SIRBHO al RUB y otros sistemas).

### 3.1.3 Actores

Tabla 5: Actores Claves - Focalización

Actor	Funciones
Secretaría de la Presidencia (SDP)	Coordinación estratégica de las acciones del programa. Encargada del monitoreo, evaluación, comunicación y focalización en coordinación con la SDS.
Instituto Nacional de Estadística (INE)	Levantamiento de datos demográficos, sociales, geográficos, y otros utilizados para la focalización geográfica.
Programa de Asignaciones Familiares (PRAF)	Ejecución financiera y administrativa del programa. Mantenimiento de la base de datos activa de hogares beneficiarios.
Universidad Nacional Pedagógica Francisco Morazán (UPNFM)	La UPNFM participó junto con el INE en el diseño y levantamiento de un nuevo censo de hogares en el 2011 con el objetivo de incorporar nuevos beneficiarios al programa.
Secretaría de Desarrollo Social (SDS)	Diseñar, implementar y administrar el RUB. Amplia la RUB ingresando los datos de nuevos beneficiarios del programa Bono 10,000

<sup>19</sup> Report No: ISR9688, *Implementation Status & Results: Honduras: Social Protection (P115592)*, Abril 2013, Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/04/17545106/honduras-social-protection-p115592-implementation-status-results-report-sequence-05>

### 3.1.4 Mecanismos de Control

Tabla 6: Mecanismos de Control: Focalización

Herramientas de Regulación	Herramientas de Rendición de Cuentas Interna y Sanción	Herramientas de Monitoreo y Evaluación
Artículos 9 y 10 del reglamento vigente (2013) estableciendo que la focalización debe ser tanto geográfica como econométrica (por hogar).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Supervisión técnica de los cooperantes a los sistemas de información.</li> </ul>

## 3.2 Ingreso

### 3.2.1 Descripción

Aunque esté identificado como elegible por medio del proceso de focalización, un hogar no automáticamente empieza a recibir el Bono 10,000 sino que debe cumplir varios requisitos:

- **Poseer tarjeta de identidad** u otro documento oficialmente reconocido por el Registro Nacional de las Personas (o en el caso de titulares menores de edad, Partida de Nacimiento).
- Su condición de pobreza debe y elegibilidad (por tener niños en las edades definidas por el programa) debe ser **certificado por el Comité Escolar Comunitario (CEC)**.

Para ingresar al programa, los hogares que se encuentran dentro del listado de hogares focalizados y que cumplen los requisitos arriba

#### **Participación Local:**

El Bono 10,000 contempla dos instancias de participación local:

#### **Comités Escolares Comunitarios (CEC)**

Comités elegidos en cada comunidad beneficiarios, compuestos por líderes locales (miembros de patronatos, juntas de agua, líderes religiosos, etcétera.) Encargados de certificar la condición de pobreza de los hogares que desean ingresar al programa y el cumplimiento de las corresponsabilidades; de comunicar información sobre el programa a los beneficiarios; y de representar los intereses de los beneficiarios ante el PRAF.

#### **Madres Líderes**

Una nueva figura creada a partir del reglamento del 2013; orientada especialmente a capacitar a los beneficiarios del programa en temas relevantes.

*En las comunidades donde se realizaron grupos focales para el presente estudio, los CEC estaban bien establecidos pero las Madres Líderes no habían sido capacitadas, o incluso no habían sido nombradas.*

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

desglosados, y que desean recibir el Bono 10,000, deben firmar un Acta de Compromiso por medio del cual se comprometen a cumplir con las corresponsabilidades correspondientes.

Es importante notar que el Bono 10,000 es repartido por **hogar** (grupo de personas que viven en una misma vivienda) y no por familia nuclear; por lo tanto existen casos donde múltiples familias nucleares (padres/madres y sus hijos) viven “bajo un solo techo,” pero como juntos componen un solo hogar, solo son elegibles de recibir un bono.

### 3.2.2 Marco Normativo

El proceso de ingreso, incluyendo el papel de los CEC, fue enmarcado en el Artículo 7 de los reglamentos 2010, 2011, y 2012, y actualmente se enmarca en los **Artículos 11 y 12 (ingreso) y 38 (papel de los CEC) del reglamento del 2013.**

### 3.2.3 Actores

Tabla 7: Actores Claves - Ingreso

Actores	Funciones
Secretaría del Despacho la Presidencia (SDP)	Revisar los reportes, autorizar la base de datos de beneficiarios
PRAF	Realizar asambleas informativas en cada comunidad para informar a las familias focalizadas de su oportunidad de ingresar al programa; supervisar elección de los CEC; recolectar Actas de Compromiso firmados; ingresar beneficiarios a base de datos de beneficiarios del Bono 10,000.
Comités Escolares Comunitarios (CEC)	Revisar lista de beneficiarios a ingresarse y validar su elegibilidad.
Titulares de Hogar y Beneficiarios	Firmar Acta de Compromiso y presentar documentos acreditando su identidad.
Secretaría de Desarrollo Social (SDS)	Actualizar el RUB con los datos agregados a la base de datos de beneficiarios del Bono 10,000.

### 3.2.4 Mecanismos de Control

Tabla 8: Mecanismos de Control - Ingreso

Herramientas de Regulación	Herramientas de Rendición de Cuentas Interna y Sanción	Herramientas de Monitoreo y Evaluación
Artículos 11 y 12 del reglamento del 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los CEC son una instancia de rendición de cuentas para asegurar que los ingresados cumplan con los requisitos de elegibilidad.</li> <li>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informes producidos por la base de datos de beneficiarios y el RUB.</li> <li>Supervisión técnica de los cooperantes a los sistemas de información.</li> </ul>

## 3.3 Cumplimiento y Monitoreo de Corresponsabilidades

### 3.3.1 Descripción

Como ya hemos descrito, la teoría fundamental de las Transferencias Monetarias *Condicionadas* es que la provisión de dinero en efectivo a hogares viviendo en situación de pobreza ayuda no solo por el beneficio directo de este ingreso adicional, sino también ayuda al incentivar cambios de comportamiento que contribuyan al bienestar familiar (y a mediano y largo plazo, el bienestar del país): cumplir con chequeos médicos durante el embarazo y en los primeros 5 años de vida de los niños, y asegurar que los niños en edad escolar asistan a la escuela.

#### Verificación de Acceso a Servicios de Salud y Educación

Ya que para recibir el Bono 10,000, un hogar debe cumplir responsabilidades de salud y/o educación, y para cumplirlos debe existir una escuela y un centro de salud suficientemente cerca para proveer estos servicios, en el primero reglamento operativo del programa (2010), se estableció que en la etapa de Focalización Geográfica, “una vez seleccionada la localidad [aldea con alta concentración de pobreza], se verificará el acceso a los servicios de salud y/o educación, que permitan operar en forma integral los componentes del Programa” (Cap 4 Art 4.1.IV.a).

Sin embargo, en la práctica, según entrevistas realizadas con personal del programa, no se ha descartada aldeas focalizadas por su concentración de pobreza, por no tener suficientemente cerca una escuela y/o centro de salud. Ninguna de las versiones del reglamento de operaciones requiere que se verifique que una aldea focalizada tenga una escuela u centro de salud dentro

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

de un radio de distancia establecido o permitido; solo se pide a los hogares beneficiarios que busquen el centro de provisión de estos servicios más cercano para cumplir con sus corresponsabilidades.

### Corresponsabilidades a Cumplir

Las corresponsabilidades específicas a cumplir en educación y/o salud dependen de la composición del hogar beneficiario, y ya los hemos resumido en este informe en la Tabla 1. Sin embargo, vale la pena resaltar algunas aclaraciones adicionales:

- **Registro (y “consecuencias”) o en Salud o en Educación, no en Ambos**

*“Para los hogares que cumplan con las tres elegibilidades o con una combinación de 1 y 3 y/o de 2 y 3, se les dará el bono de L. 10,000 lempiras y su corresponsabilidad se verificará en educación.” (Art. 5, Reglamento 2010)*

Es interesante notar que en aquellos casos donde el hogar tiene niños tanto en edades de 0-5 y/o mujeres embarazadas, como niños en edad escolar, mientras el beneficiario se compromete a cumplir corresponsabilidades tanto en salud como en educación, solo se monitorea (y por ende, solo se impone consecuencias por el no-cumplimiento) las corresponsabilidades de educación. En otras palabras, las corresponsabilidades en salud solo “t son significativas si el hogar no tiene niños en edad escolar. Por ende, según entrevista con el enlace de la Secretaría de Salud con el Bono 10,000, solo alrededor del 30% de los hogares beneficiarios registran corresponsabilidades en salud, mientras los demás las registran en educación.

- **Corresponsabilidad en la Zona Urbana solo en Educación**

*“Para la implementación del bono en la zona urbana, la medición de las corresponsabilidades se realizara en educación (educación básica) y en la medida que el Programa cuente con una operatividad adecuada para la medición de las corresponsabilidades en salud, se incorporara la certificación correspondiente.” (Art. 4, Reglamento 2012)*

En entrevistas, los directivos del Bono 10,000 explicaron que en el área urbana se estime que actualmente no hay suficiente capacidad de servicio en salud para atender toda la demanda que se generaría si se exigiera cumplimiento de corresponsabilidades en este sector.

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

- **Casos Especiales**

Mientras el programa ha evolucionado, se ha identificado algunas excepciones y casos especiales relacionados con el cumplimiento de las corresponsabilidades:

- *“Hogares que cuentan únicamente con niños mayores de 5 y menores de 7 continuarán en el programa recibiendo la transferencia correspondiente a salud hasta que los matriculen en educación.” (Art. 26, Reglamento 2013)*
- Si el hogar cuenta con varios niños entre 6 y 18 años, **los de 14 años en arriba y los con discapacidad o necesidades especiales** serán obligados a cumplir las corresponsabilidades en educación. (Art. 26, Reglamento 2013)

### **Monitoreo de Cumplimiento de las Corresponsabilidades**

Asegurar el cumplimiento de estas corresponsabilidades—y poner en práctica las medidas disciplinarias resultantes de su no-cumplimiento, las cuales en el Bono 10,000 consisten en reducción o suspensión de las transferencias—implica un proceso bastante complejo de recolección y procesamiento de información. **El proceso debe funcionar así:**

- Cada maestro y cada centro de salud participante utilizan formularios brindados por el PRAF para monitorear el cumplimiento de las corresponsabilidades de los niños de hogares beneficiarios.
- Periódicamente, remiten estos formularios llenados a las Direcciones Departamentales (en educación) y Direcciones Regionales Sanitarias (en salud).
- Estos organizan, recopilan, y entregan la información al personal regional del PRAF.
- El PRAF alimenta su base de datos de beneficiarios a nivel central.
- Basado en el cumplimiento o no de las corresponsabilidades de cada hogar beneficiario, genera nuevas listas de recipientes para la próxima transferencia, excluyendo aquellos que han incumplido.
- Estas listas son remitidas a los promotores locales del PRAF y a BANADESA.

**Sin embargo, llevar a cabo este proceso ha resultado ser uno de los principales desafíos del programa**, al grado que el cuarto “Considerando” de la reforma al reglamento realizado en el 2012, establece *“que los Sectores de Salud y Educación no cuenta con las plataformas informáticas tecnológicas que les permitan verificar en tiempo y forma las corresponsabilidades”*; por lo tanto, han quedado excluidos beneficiarios cuyo cumplimiento de

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

su corresponsabilidad no ha sido registrado, no porque no lo cumplen, sino porque el sistema de monitoreo no ha captado este cumplimiento. Por otra parte, el actual reglamento operativo toma en consideración estos impases y en el artículo 29 inciso 6, establece que el programa hará pagos retroactivos hasta por 4 cuotas a beneficiarios que hayan aparecido con incumplimiento en las corresponsabilidades de salud y educación por errores u omisiones del sistema.

En los primeros años de la implementación del Bono 10,000, dependía de las Secretarías de Salud y Educación brindar el recurso humano y financiero necesario para registrar el cumplimiento de las corresponsabilidades. Sin embargo, para intentar abordar estas deficiencias, a partir del reglamento del 2013, el programa asume la responsabilidad de asegurar *“los recursos humanos y financieros necesarios para sostener la certificación de corresponsabilidades de la población beneficiarias”*; de preferencia esta tarea seguirá siendo ejecutado por personal de Salud y Educación, sin embargo también se abre la posibilidad de que sea realizado *“provisionalmente por otras entidades.”* (Art. 7, reglamento 2013)

### 3.3.2 Marco Normativo

El tema de las corresponsabilidades—referente a las especificaciones de los compromisos a ser cumplidos por los beneficiarios, la manera y periodicidad del registro de este cumplimiento, y la correspondencia entre los calendarios de registro de corresponsabilidad y realización de las transferencias monetarias—está entre los componentes que más cambios ha experimentado a través de los 4 versiones del reglamento operativos que el programa ha tenido.

Aun cuando las corresponsabilidades de forma general han estado vinculadas con la reducción de la tasa de mortalidad materna infantil, el mejoramiento nutricional de los niños y el incremento de la tasa de matrícula, retención y disminución de la deserción escolar.

La siguiente tabla resume los cambios más relevantes:

Tabla 9: Cambios en el Componente Corresponsabilidades a través de los Diferentes Reglamentos

	Reglamento 2010	Reglamento 2011	Reglamento 2012	Reglamento 2013
<b>Corresponsabilidades a Cumplir en Educación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1er trimestre: niños deben estar matriculados.</li> <li>• 2ndo, 3ro, y 4to trimestre: Asistencia de por lo menos 80% de días clase</li> </ul> <p>(Art. 2 y 4)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1er cuatrimestre: Verificar que estaba matriculado el año anterior.</li> <li>• 2do cuatrimestre: Verificar que está matriculado en el año actual.</li> <li>• 3er cuatrimestre: Verificar asistencia de por lo menos 80% durante los cuatrimestres anteriores (febrero a agosto).</li> </ul> <p>(Art. 2 y 4)</p>	<p>Los tres corresponsabilidades y su orden cronológico siguen igual, pero el plazo que debe transcurrir entre la verificación de cada una ahora queda abierta (no necesariamente en un calendario fijo de cada 4 meses).</p> <p>(Art. 2 y 4)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1er corresponsabilidad : Matricula</li> <li>• 2do corresponsabilidad: Asistencia Regular</li> <li>• 3ra corresponsabilidad: Asistencia Regular</li> </ul> <p>(Art. 14)</p>
<b>Corresponsabilidades a Cumplir en Salud</b>	<p>Llevar niños a chequeos según “Protocolo de Atención en Salud” Periodicidad y detalles dependen de edad(es) de los niños, si el hogar incluye embarazadas y/o puérperas.</p>	<p>Igual que anterior.</p>	<p>Igual que anterior.</p>	<p>Igual que anterior. Además, Se agrega que después del parto se debe asistir a una cita a los 7 y otra vez a los 40 días.</p> <p>Establece que se verifica el cumplimiento de las corresponsabilidades 2 veces al año (enero – junio y julio – diciembre).</p>
<b>Relación entre Calendarios de Verificación de Corresponsabilidad y de Pago de Transferencias</b>	<p>Pago de cada trimestre condicionado al cumplimiento de las corresponsabilidades correspondiente al mismo periodo.</p>	<p>Pago de cada cuatrimestre condicionado al cumplimiento de las corresponsabilidades correspondiente al mismo periodo.</p>	<p>Calendario de pagos desvinculado a calendario de verificación de corresponsabilidad.</p>	<p>Igual que anterior.</p>

### 3.3.3 Actores

Tabla 10: Actores Claves - Corresponsabilidad

Actores	Funciones
<b>PRAF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recolección de formatos de control de cumplimiento de corresponsabilidad.</li> <li>• Emisión de planillas electrónicas para pago, depurando los hogares que no han cumplido su corresponsabilidad.</li> </ul>
<b>Secretaría de Salud</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certificación de corresponsabilidad.</li> <li>• Entrega de formatos a PRAF.</li> </ul>
<b>Secretaría de Educación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certificación de corresponsabilidad.</li> <li>• Entrega de formatos a PRAF.</li> </ul>
<b>Comités Escolares Comunitarios (CEC)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Validación de certificaciones de corresponsabilidad.</li> <li>• Gestiones para obtener constancias para comprobar cumplimiento en casos donde beneficiarios reportan que su corresponsabilidad no ha sido adecuadamente certificado por las autoridades de Salud, Educación, o PRAF.</li> </ul>
<b>Madres Líderes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a beneficiarios y CEC.</li> </ul>
<b>Hogares Beneficiarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplimiento de corresponsabilidades.</li> </ul>

### 3.3.4 Mecanismos de Control

Tabla 11: Mecanismos de Control - Corresponsabilidad

Herramientas de Regulación	Herramientas de Rendición de Cuentas Interna y Sanción	Herramientas de Monitoreo y Evaluación
Art. 7, 14, 26-28 del reglamento vigente (2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formatos de registro de cumplimiento de corresponsabilidad, llenados por Salud y Educación y revisados por PRAF.</li> <li>• Listados de beneficiarios elegibles para recibir pagos, elaborados por PRAF y entregados a BANADESA y los CEC.</li> <li>• Procedimiento que permite que los beneficiarios que no están de acuerdo con la certificación de su corresponsabilidad, presentar constancia por medio de los CEC.</li> <li>• Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes producidos por la base de datos de beneficiarios y el RUB.</li> <li>• Supervisión técnica de los cooperantes a los sistemas de información.</li> <li>• Informes de verificación de corresponsabilidades elaborados por la Secretaría de Salud, Educación y el PRAF.</li> <li>• Auditorías concurrentes (PWH)</li> <li>• Liquidaciones de pagos realizados por BANADESA</li> <li>• Auditorías del TSC.</li> <li>• Jornadas de seguimiento de la Designada Presidencial.</li> </ul>

### 3.4 Transferencias Monetarias

#### 3.4.1 Descripción

Habiendo cumplido con las corresponsabilidades correspondientes, los hogares beneficiarios del Bono 10,000 deben recibir pagos periódicos que al año suman Lps. 10,000. Aunque en la práctica tienen libertad a usar estos fondos de la manera que desean, al ingresar en el programa los beneficiarios se comprometen a *“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 escolar.”* (Art 21, Reglamento 2013, reglamento 2010)

A grandes rasgos, el proceso de pago de las transferencias monetarias funciona así:

- El PRAF establece la programación de pagos a realizarse (fechas, lugares, etcétera).
- Esta información se traslada a la Secretaría de Finanzas, el cual transfiere el monto correspondiente a Banadesa; y al PRAF, cuyos promotores locales avisan a los CEC de las fechas y lugares en que se estará realizando el pago. Según el reglamento, se debe avisar a los CEC y a los beneficiarios con al menos 3 días de anticipación.
- En la zona rural, se establece cajeros móviles en lugares céntricos (generalmente cabeceras municipales) hacia donde los beneficiarios provenientes de las aldeas y caseríos alrededor deben acudir para reclamar su pago. Para tal efecto, deben llevar consigo su identificación, y al recibir su pago, la cual se brinda en efectivo, deben firmar y/o poner su huella digital sobre varias copias del recibo correspondiente.
- En la zona urbana, el procedimiento es similar, con la diferencia que los beneficiarios acuden directamente a las instalaciones de Banadesa.
- En un número limitado de aldeas se ha estado experimentando con pago de las transferencias mediante telefonía celular (Tigo Money).
- Por lo general, la policía local y/o el ejército brinda seguridad en el lugar que se instala el cajero móvil.
- Con frecuencia, autoridades locales, representantes del PRAF, y otros aprovechan de la convocatoria de grandes números de personas para hacer eventos cívicos (y a veces políticos).

### 3.4.2 Marco Normativo

Al igual que el componente de corresponsabilidad, el componente de pagos ha experimentado numerosos cambios en cuanto a la periodicidad y monto de los pagos parciales situación que ha generado confusión entre los beneficiarios a pesar de que el monto total que puede recibir un beneficiario en un año se ha mantenido en diez mil Lempiras para quienes tienen corresponsabilidad en educación y en cinco mil Lempiras para quienes sólo tienen corresponsabilidad en salud.

Estos cambios se ven reflejado en las 4 versiones del reglamento de operaciones del programa:

**Tabla 12: Cambios en el Componente Transferencias a través de los Diferentes Reglamentos**

	Reglamento 2010	Reglamento 2011	Reglamento 2012	Reglamento 2013
<b>Periodicidad</b>	4 veces al año (cada 3 meses)	3 veces al año (cada 4 meses)	Se deja abierto a una variedad de periodicidades (bimestral, trimestral, cuatrimestral u otros)	Se establece que la periodicidad de pagos preferible es bimestralmente.
<b>Monto</b>	Lps. 2,500 (o Lps. 1,250 en el caso de los que únicamente tienen corresponsabilidad en Salud)	Lps. 3,333 (o Lps. 1,667, Salud)	El monto de cada transferencia depende de la periodicidad; debe equivaler Lps. 833 por mes (o Lps. 416, Salud)	Igual que anterior
<b>Casos Especiales</b>	-	Al ingresar, el primer pago que recibe el hogar es el “Bono de Ingreso” de Lps. 833 (o Lps. 416, Salud).  A partir del segundo cuatrimestre empiezan a recibir el monto normal.  El monto total del Bono que los hogares beneficiarios reciban durante el año de su ingreso dependerá del cuatrimestre de su incorporación.	-	-

### 3.4.3 Actores

Tabla 13: Actores Claves - Transferencias Monetarias

Actores	Funciones
<b>PRAF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización logística de pagos.</li> <li>• Elaboración de planillas de beneficiarios a ser pagados.</li> <li>• Aviso a comunidades de fechas de pago.</li> <li>• Acompañamiento en las jornadas de pago.</li> </ul>
<b>Secretaría de Finanzas (Sefin)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control presupuestario de fondos asignados al Bono 10,000.</li> <li>• Transferencia de fondos a Banadesa.</li> </ul>
<b>BANADESA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización de cajeros móviles.</li> <li>• Entrega de transferencias en efectivo a beneficiarios.</li> <li>• Liquidación de pagos de forma electrónica y física.</li> </ul>
<b>Comités Escolares Comunitarios (CEC)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reciben la comunicación de las entregas y los listados para ser difundidos en las aldeas.</li> </ul>
<b>Titulares de Hogares Beneficiarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuden a los cajeros móviles los días de pago para recoger su pago.</li> </ul>
<b>Tribunal Superior de Cuentas (TSC)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manda representantes a algunas jornadas de pago para verificar transparencia y cumplimiento de controles.</li> </ul>
<b>PricewaterhouseCoopers</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manda representantes a algunas jornadas de pago para verificar transparencia y cumplimiento de controles.</li> </ul>

### 3.4.4 Mecanismos de Control

Tabla 14: Mecanismos de Control - Transferencias Monetarias

Herramientas de Regulación	Herramientas de Rendición de Cuentas Interna y Sanción	Herramientas de Monitoreo y Evaluación
Art. 15 y 17 del reglamento vigente (2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Listados de beneficiarios circulados internamente y publicados en Internet.</li> <li>• Recibos de pago / documentos de liquidación.</li> <li>• Auditorías financieras privadas y públicas.</li> <li>• Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes de pagos producidos por el programa.</li> <li>• Supervisión técnica de los cooperantes a los sistemas de información.</li> <li>• Informes de pago de BANADESA.</li> <li>• Informe de auditoría concurrente a cada fuente financiera.</li> <li>• Informe financiero de pago anual.</li> <li>• Presupuesto General de la República aprobado.</li> </ul>

### ***3.5 Sanciones y Egreso de Beneficiarios***

#### **3.5.1 Descripción**

El Bono 10,000 contempla la salida de beneficiarios bajo varias circunstancias:

- **Cualquier beneficiario que no desea seguir dentro del programa**, voluntariamente puede salir del mismo en cualquier momento.
- **Los beneficiarios que han superado su condición de pobreza** deben ser “graduados” del programa.
- **Los hogares que ya no son elegibles** por su composición (ya no tienen hijos en edad escolar ni de edad 0-5, ni mujeres embarazadas; o ya no viven en las zonas geográficas focalizadas) deben ser “graduados” del programa.
- **Los beneficiarios que no cumplen con las corresponsabilidades** correspondientes serán objeto de ciertas sanciones o penalizaciones, orientadas a motivarles a volver a cumplir estos compromisos. En los primeros años de implementación del Bono 10,000, las sanciones por incumplimiento consistían en suspensión temporal y después definitiva del programa; sin embargo a partir del reglamento del 2013, las sanciones consisten en una reducción gradual del monto de los pagos, y eventualmente una suspensión completa de los pagos por incumplimiento, pero siempre con la posibilidad de recibir nuevamente las transferencias si empiezan a cumplir de nuevo las corresponsabilidades.

#### **3.5.2 Marco Normativo**

El Marco Normativo respecto a sanciones y egreso de beneficiarios se mantuvo relativamente estable a través de las primeras tres versiones del reglamento, pero hubieron cambios sustanciales en la versión actualmente vigente (2013), orientadas hacer que el proceso de aplicación de las medidas disciplinarias por el no-cumplimiento de las corresponsabilidades fuera más gradual. Según representantes del Banco Mundial entrevistados, estos cambios nacen de la perspectiva de que si bien se debe amonestar “ a los beneficiarios que no cumplen con las corresponsabilidades, si se hace demasiado rápido y radical la corrección,” aumenta las probabilidades de sencillamente perder estos hogares quienes ahora no tendrán mayores incentivos externos para cuidar la salud y la educación de sus hijos.

**Tabla 15: Cambios en el Componente Sanciones y Egreso a través de los diferentes Reglamentos.**

	Reglamento 2010 , 2011, y 2012 (Artículos 6.3, 7.9, 8.6)	Reglamento 2013 (Art. 19, 22, 31)
<b>Causales de Deducciones a los Pagos</b>	No contemplan deducciones a los pagos (pagos parciales); solo suspensión temporal y definitivo de la recepción del monto completo de las transferencias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <i>Primer incumplimiento de corresponsabilidad en un año calendario:</i> Deducción de 20% del monto de un mes (Lps. 83 en salud y Lps. 166 en educación)</li> <li>● <i>Segundo incumplimiento de corresponsabilidad en un año calendario:</i> Deducción de 50% del monto de un mes (Lps. 208 en salud y Lps. 416 en educación).</li> <li>● <i>Tercer incumplimiento de corresponsabilidad en un año calendario:</i> Deducción del 100% del monto bimestral. Se mantiene la deducción en cada ciclo de pago, "hasta que haya cumplimiento."</li> </ul>
<b>Causales de Suspensión Temporal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Incumplimiento de corresponsabilidad durante trimestre evaluado.</li> <li>● El no-reclamo de la transferencia en 2 trimestres seguidos.</li> <li>● Cuando se mudan a un lugar no focalizado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● El no-reclamo de la transferencia en 2 trimestres seguidos.</li> <li>● Cuando se mudan a un lugar no focalizado.</li> <li>● Falta de documentos que acrediten la identidad del titular.</li> <li>● La medida correspondiente al tercer incumplimiento de corresponsabilidad efectivamente tiene el mismo efecto que la suspensión temporal, aunque no se figura como tal en el reglamento.</li> </ul>
<b>Causales Suspensión Definitiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Hogar ya no es elegible por su estructura familiar.</li> <li>● Hogar ya no es elegible por su condición socioeconómica.</li> <li>● Incumple "reiteradamente" las corresponsabilidades (2 trimestres seguidos).</li> <li>● Titular no cobra bono durante un año completo.</li> <li>● "La titular beneficiara u otros de sus integrantes utilice el nombre del programa con fines de proselitismo electoral, político, religioso o de lucro."</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Hogar ya no elegible por su estado socioeconómico y estructura.</li> <li>● Cuando el titular lo solicite</li> <li>● Cuando se compruebe falsedad en los datos aportados en una encuesta o por intento de fraude al Programa.</li> <li>● Cuando el titular o un miembro utilice el nombre del programa con fines proselitistas político, religioso o con fines de lucro.</li> <li>● Cuando el hogar beneficiario no permita la verificación de sus condiciones socioeconómicas y demográficas.</li> </ul>

### 3.5.3 Actores

**Tabla 16: Actores Claves - Sanciones y Egreso de Beneficiarios**

Actores	Funciones
<b>PRAF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Recolección de formatos de control de cumplimiento de corresponsabilidad.</li> <li>● Identificación de hogares que no están cumpliendo con las corresponsabilidades.</li> <li>● Emisión de planillas de pago que tomen en cuenta las sanciones aplicables a las familias que no cumplen las corresponsabilidades.</li> </ul>
<b>Secretaría de Salud</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Certificación de corresponsabilidad.</li> </ul>
<b>Secretaría de Educación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Certificación de corresponsabilidad.</li> </ul>

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

<b>Comités Escolares Comunitarios (CEC)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Validación de certificaciones de corresponsabilidad.</li> <li>Gestiones para obtener constancias para comprobar cumplimiento en casos donde beneficiarios reportan que su corresponsabilidad no ha sido adecuadamente certificado por las autoridades de Salud, Educación, o PRAF.</li> </ul>
<b>Madres Líderes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyo a beneficiarios y CEC.</li> </ul>
<b>Hogares Beneficiarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cumplimiento de corresponsabilidades.</li> </ul>
<b>Coordinación Nacional del Programa / Unidad Técnica del Programa (UTP)</b>	Según el reglamento 2011, la Coordinación Nacional y/o la UTP quedan habilitados para “para eliminar, modificar o ampliar estos parámetros y personas excluidas, aplicando siempre criterios objetivos y necesidades de expansión del programa para ese efecto.”

### 3.5.4 Mecanismos de Control

**Tabla 17: Mecanismos de Control - Sanciones y Egreso de Beneficiarios**

Herramientas de Regulación	Herramientas de Rendición de Cuentas Interna y Sanción	Herramientas de Monitoreo y Evaluación
Art. 19 y 22 del reglamento vigente (2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formatos de registro de cumplimiento de corresponsabilidad, llenados por Salud y Educación y revisados por PRAF y los CEC.</li> <li>Listados de beneficiarios elegibles para recibir pagos, elaborados por PRAF y entregados a BANADESA y los CEC.</li> <li>Procedimiento que permite que los beneficiarios que no están de acuerdo con la certificación de su corresponsabilidad, presentar constancia por medio de los CEC.</li> <li>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informes producidos por la base de datos de beneficiarios y el RUB.</li> <li>Supervisión técnica de los cooperantes a los sistemas de información.</li> <li>Informes de pago de BANADESA.</li> <li>Auditoría concurrente a cada fuente financiera.</li> <li>Informes financieros de pago anual.</li> </ul>

## 3.6 Quejas y Reclamos

### 3.6.1 Descripción

Como ha quedado evidenciado ya, el Bono 10,000 es un programa bastante complejo, que ha experimentado significantes cambios durante su corta vida. Lo anterior produce una situación propensa a que uno u otro actor dentro del sistema cometa errores, y/o no entiendan ciertas situaciones. Debido tanto a los cambios frecuentes en la periodicidad y monto de los pagos a los beneficiarios, como a los retos técnicos para el registro oportuno del cumplimiento de las corresponsabilidades, muchos beneficiarios en dado momento han tenido quejas o preguntas

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

sobre los montos que han recibido, las razones por los cuales han quedado fuera de la lista de pago, etcétera.<sup>20</sup>

Para dar atención a estas situaciones el Bono 10,000 contempla varios canales por medio de los cuales los beneficiarios pueden registrar sus quejas y reclamos y buscar resolución a los mismos:

- **Los Comités Escolares Comunitarios (CEC) y las Madres Líderes** son instancias de participación local creadas por el programa, que velan por los beneficiarios y sirven de enlace entre aquellos que tengan quejas y los representantes locales del PRAF.
- En el área urbana, los beneficiarios que tienen quejas suelen acudir directamente al **PRAF**. (Las participantes en el grupo focal llevado a cabo en la Col. Nueva Suyapa, en Tegucigalpa, mencionaron una “casa amarilla” que es el lugar, según ellas, donde el personal del PRAF atiende a quejas relacionadas con el Bono 10,000).
- **Línea Telefónica y Sitio Web:** El PRAF opera una línea telefónica especialmente para la recepción de quejas y reclamos y un formulario en su sitio Web que permite enviar por ese medio las quejas. Según los representantes del PRAF entrevistados, se mantiene un registro de todas las llamadas y correos recibidos.

### 3.6.2 Actores

Tabla 18: Actores Claves - Quejas y Reclamos

Actores	Funciones
<b>PRAF</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Manejo de la línea telefónica y pagina Web para registrar quejas y reclamos.</li><li>• Recepción de quejas canalizadas a través de los CEC y Madres Líderes.</li><li>• Investigación, seguimiento, y respuesta / rectificación las situaciones generadoras de las quejas y reclamos.</li></ul>
<b>Comités Escolares Comunitarios (CEC)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Recepción de quejas y reclamos de los beneficiarios y traslado de estos ante personal local del PRAF.</li></ul>
<b>Madres Líderes</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Recepción de quejas y reclamos de los beneficiarios y traslado de estos ante personal local del PRAF.</li></ul>
<b>Hogares Beneficiarios</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Presentan sus quejas y reclamos ante las instancias que los pueden recibir.</li></ul>

<sup>20</sup> Estos tipos de reclamos han sido registrados en los 3 ejercicios grandes de auditoria social al Bono 10,000 (EROC, ACAN/CNA, ConSOC) y en los grupos focales organizados como parte del presente estudio.

### 3.6.3 Marco Normativo

Todas las versiones del reglamento de operaciones establecen que los beneficiarios tienen derecho de presentar sus quejas o directamente ante el PRAF o por medio de los CEC (Art. 6.4, 7.4, 7.17 en los reglamentos 2010, 2011, y 2012; y Art. 42 en el reglamento 2013). Adicionalmente, el reglamento del 2013 establece de forma más clara que debe existir una Unidad de Quejas y Denuncias del PRAF, la cual *“deberá llevar un registro de las quejas recibidas indicando: nombre del beneficiario, objeto de denuncia o queja, fecha de presentación de atención y resolución.”*

### 3.6.4 Mecanismos de Control

Tabla 19: Mecanismos de Control - Quejas y Reclamos

Herramientas de Regulación	Herramientas de Rendición de Cuentas Interna y Sanción	Herramientas de Monitoreo y Evaluación
Art. 42 del reglamento vigente (2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Registros de quejas recibidas por la Unidad de Quejas y Denuncias del PRAF.</li> <li>Intervención de los CEC y Madres Líderes a favor de beneficiarios ante el PRAF.</li> <li>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informes de la Unidad de Quejas y Denuncias del PRAF.</li> <li>Indicadores de los Organismos Financieros relacionados con Quejas y Reclamos.<sup>21</sup></li> </ul>

## 3.7 Monitoreo y Evaluación

### 3.7.1 Descripción

Dado la enorme inversión—en tiempo, finanzas, y capacidad técnica—en el Bono 10,000, es más que apropiado que exista un sistema riguroso de monitoreo y evaluación que permite establecer si esta inversión está produciendo o no los resultados esperados.

#### Sistema e Indicadores Propios del Programa

Desde su primer reglamento operativo, se estableció que el Bono 10,000 debe contar con *“un Sistema propio de Monitoreo y Evaluación que estará a cargo de la Coordinación Nacional”* basado en *“múltiples fuentes e instrumentos de información”* (Art. 7.11, reglamento 2010). Sin

<sup>21</sup> Por ejemplo, uno de los indicadores monitoreados en los informes de avance del Banco Mundial, préstamo 4774, es “porcentaje de quejas y reclamos atendidos y resueltos.”

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

embargo, en abril del 2013, aun no estaba completamente terminado el sistema de monitoreo y evaluación.

En cuanto a los indicadores a medir, los primeros 3 reglamentos operativos del programa incluyen una tabla de indicadores relacionados con la pobreza, la salud, la educación, la desnutrición, y cobertura del programa, pero no establece cifras metas para estos indicadores. Lo anterior es entendible ya que se logró concluir un estudio de Línea Base para el programa hasta finales del 2012.<sup>22</sup>

A partir del reglamento del 2013, se descarta los indicadores anteriormente establecidos, estableciendo que *“El Comité Técnico revisara y propondrá una nueva tabla de indicadores de resultados a más tardar el 31 de marzo de 2013.”*

### Indicadores Establecidos por los Organismos Financieros

Además de los indicadores establecidos internamente por el programa, los Organismos Financieros (BM, BID, BCIE) también han establecido sus propios indicadores.

#### 3.7.2 Marco Normativo

Lo relacionado a Monitoreo y Evaluación fue normado en los Art. 7 y 10 de los reglamentos 2010, 2011, y 2012, y actualmente en los Art. 35 y 45 (reglamento 2013).

---

<sup>22</sup> Se puede acceder al Estudio de Línea Base en el sitio Web del PRAF:

<http://www.praf.hn/drupal/themes/marinelli/doc/Informe%20linea%20de%20base%20ei%20bono%2010%20mil%202013.pdf>

### 3.7.3 Actores

Tabla 20: Actores Claves - Monitoreo y Evaluación

Actores	Funciones
<b>Coordinación Nacional del Programa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer los indicadores y metas del programa.</li> <li>• Poner en funcionamiento el Sistema de Monitoreo y Evaluación.</li> <li>• Recolectar los datos requeridos y unirlos en informes de avance del programa.</li> <li>• Poner a la disposición de las instituciones involucrados en el programa, los organismos financiadores, y el público, los datos e informes producto del Sistema de Monitoreo y Evaluación.</li> </ul>
<b>Secretaría de Desarrollo Social (SDS)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantener en funcionamiento el RUB; recolectar y proveer datos requeridos por los indicadores.</li> </ul>
<b>PRAF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantener en funcionamiento la base de datos de Beneficiarios del Bono 10,000; recolectar y proveer datos requeridos por los indicadores.</li> </ul>
<b>Secretaría de Salud</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poner en funcionamiento base(s) de datos relacionados con la Salud; recolectar y proveer datos requeridos por los indicadores.</li> </ul>
<b>Secretaría de Educación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poner en funcionamiento base(s) de datos relacionados con la Educación; recolectar y proveer datos requeridos por los indicadores.</li> </ul>
<b>Instituto Nacional de Estadística (INE)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recolectar y proveer datos demográficos y otros, requeridos por los indicadores.</li> </ul>
<b>BM / BID / BCIE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer indicadores para los préstamos otorgados.</li> <li>• Asesoría técnica sobre definición de indicadores institucionales del programa y desarrollo y funcionamiento de Sistema de Monitoreo y Evaluación.</li> </ul>

### 3.7.4 Mecanismos de Control

Tabla 21: Mecanismos de Control - Monitoreo y Evaluación

Herramientas de Regulación	Herramientas de Rendición de Cuentas Interna y Sanción	Herramientas de Monitoreo y Evaluación
Art. 35 y 45 del reglamento vigente (2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes del Sistema de Monitoreo de Evaluación del Bono 10,000.</li> <li>• Informes y bases de datos de los diferentes instituciones involucradas en el programa (Salud, Educación, SDS, PRAF, INE, etcétera).</li> <li>• Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes generados por el Sistema de Monitoreo y Evaluación.</li> <li>• Indicadores de los Organismos Financieros relacionados con Quejas y Reclamos.<sup>23</sup></li> <li>• Informes de avance de los organismos financieros.</li> </ul>

<sup>23</sup> Por ejemplo, uno de los indicadores monitoreados en los informes de avance del Banco Mundial, préstamo 4774, es “porcentaje de quejas y reclamos atendidos y resueltos.”

## 4. Análisis de Componentes

A través del mapeo descriptivo del paso anterior, se pudo identificar y caracterizar cada uno de los componentes principales que integran el Programa. De este modo, ya se cuenta con una descripción de cada componente, las actividades principales que se realizan, los actores involucrados definidos por sus funciones y resultados, y los mecanismos de control que en ellas existen. En base a la información recopilada y sistematizada, se puede pasar ahora a la valoración (medición) de estos componentes del Programa.<sup>24</sup>

### 4.1 Proceso y Criterios de Análisis<sup>25</sup>

Teniendo en cuenta cada uno de los componentes en particular, el objetivo de la presente sección es identificar aquellos componentes más vulnerables del Programa, en los cuales la probabilidad de que existan fallas de integridad es mayor. Para ello se utiliza un conjunto de variables de control que permiten generar un ranking de componentes en base a su nivel de vulnerabilidad frente a riesgos a la integridad del programa. Se ha asignado los valores a cada variable basado en las diversas fuentes de información consultadas para el presente estudio, principalmente:

- **documentos oficiales** (reglamentos, convenios de financiamiento, informes anuales)
- entrevistas con **actores claves**
- grupos focales con **beneficiarios**

El nivel de vulnerabilidad general de cada uno de los componentes estará determinado por los resultados de la valoración que se realice en base a un análisis en dos dimensiones: **Desempeño** e **Integridad**. Utilizando estas fuentes de información, se contestó una lista exhaustiva de preguntas para cada componente (ver Anexos), y se asignó una calificación entre 1 al 5 (donde representa la calificación más baja y 5 la más alta) para cada uno de ocho variables (4 de Desempeño y 4 de Integridad), para cada componente del Programa.

---

<sup>24</sup> El texto de este párrafo es citado de forma literal de Transparency International. (2010). *Análisis de Riesgos a la Integridad en Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Latinoamérica: Metodología (Guía de Implementación EELA)*, p. 11

<sup>25</sup> Texto en esta sección adaptado de *Guía de Implementación EELA*, pp. 11 - 27

El **Análisis de Desempeño** busca evaluar:

- **Reglamentación:** la existencia de reglas formales para el componente en estudio, como así también la implementación de esas reglas en la práctica.

<b>1</b>	<b>Bajo</b>	<b>R=1 (Bajo)</b> No existen normas o regulaciones formales adecuadas para el componente en estudio.
2	Medio-Bajo	
<b>3</b>	<b>Medio</b>	<b>R=3 (Medio)</b> La reglamentación existe en forma parcial y/o no está internalizada por los actores.
4	Medio-Alto	
<b>5</b>	<b>Alto</b>	<b>R=5 (Alto)</b> Existen reglas claras y adecuadas que formalizan el total de prácticas y procedimientos y están internalizadas por los actores.

- **Capacidad:** la posesión de recursos, tanto de índole técnica (recursos humanos capacitados y disponibles) como material (presupuesto, recursos financieros y herramientas tecnológicas) idóneos para lograr los objetivos.

<b>1</b>	<b>Bajo</b>	<b>C=1 (Bajo)</b> Los recursos disponibles son mínimos y absolutamente insuficientes para llevar a cabo las funciones programadas.
2	Medio-Bajo	
<b>3</b>	<b>Medio</b>	<b>C=3 (Medio)</b> Se cuenta con algunos recursos, pero se necesitan más recursos técnicos y/o materiales para mejorar el desarrollo de las funciones.
4	Medio-Alto	
<b>5</b>	<b>Alto</b>	<b>C=5 (Alto)</b> Los recursos técnicos y materiales son óptimos para el desempeño de las funciones.

- **Efectividad:** la aptitud para el cumplimiento de objetivos y el logro de resultados esperados.

<b>1</b>	<b>Bajo</b>	<b>F=1 (Bajo)</b> No se cumplen los objetivos ni se alcanzan los resultados esperados en el componente.
2	Medio-Bajo	
<b>3</b>	<b>Medio</b>	<b>F=3 (Medio)</b> Existe un cumplimiento parcial/insatisfactorio de los objetivos y resultados.
4	Medio-Alto	
<b>5</b>	<b>Alto</b>	<b>F=5 (Alto)</b> Se cumplen satisfactoriamente los objetivos definidos y se alcanzan los resultados esperados.

- **Eficiencia:** la gestión eficiente de los recursos.

<b>1</b>	<b>Bajo</b>	<b>E=1 (Bajo)</b> La gestión de los recursos genera pérdidas económicas al proceso.
2	Medio-Bajo	
<b>3</b>	<b>Medio</b>	<b>E=3 (Medio)</b> Los recursos se administran en forma correcta, pero existen deficiencias técnicas y/o financieras.
4	Medio-Alto	
<b>5</b>	<b>Alto</b>	<b>E=5 (Alto)</b> Los recursos se gestionan en forma eficiente a nivel técnico y financiero.

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

El **Análisis de Integridad** busca determinar el grado de acceso a la información y los controles que existen en el proceso, tanto entre los propios participantes como así también por terceros que pretendan monitorear las actividades. Para determinar el valor asociado a este análisis, se utilizan cuatro variables de evaluación que den cuenta del nivel de Integridad:

- **Transparencia:** Las posibilidades que tienen los actores involucrados de acceder a diversidad de información vinculada al PTMC, y el régimen de obligaciones legales que garanticen el acceso a la información pública a través de la difusión activa de información pública y de responder en tiempo y forma a la demanda de información.

1	Bajo	<b>T=1 (Bajo)</b> No existe información pública del programa.
2	Medio-Bajo	<b>T=3 (Medio)</b> Existe información pública pero es incompleta, y/o tiene parcialmente en cuenta la diversidad de género / lingüística / cultural de los destinatarios.
3	Medio	<b>T=5 (Alto)</b> Existe información pública, se divulga ampliamente y tiene en cuenta la diversidad de género/lingüística/cultural de los destinatarios.
4	Medio-Alto	
5	Alto	

- **Accountability:** Los mecanismos de control directos entre los participantes del proceso bajo análisis.

1	Bajo	<b>A=1 (Bajo)</b> no existen mecanismos de control y rendición de cuentas entre actores y procedimientos del componente.
2	Medio-Bajo	<b>A=3 (Medio)</b> Existen mecanismos de control y rendición de cuentas pero su aplicación es parcial y/o incorporan parcialmente la diversidad de género/lingüística/cultural
3	Medio	<b>A=5 (Alto)</b> existen mecanismos de control y rendición de cuentas, se aplican, permiten generar sanciones y medidas anticorrupción y tienen en cuenta la diversidad de género/lingüística/cultural
4	Medio-Alto	
5	Alto	

- **Control Horizontal:** El grado de supervisión directa que poseen instituciones y agencias del Estado independientes y externas al PTMC sobre las prácticas o procedimientos que conforman el componente.

<b>Puntajes y Categorías</b>		<b>CH=1 (Bajo)</b> No existe apertura alguna al control o monitoreo de instituciones y agencias del Estado independientes y externas al PTMC a los procedimientos y prácticas del componente.
1	Bajo	
2	Medio-Bajo	<b>CH=3 (Medio)</b> Existe un grado parcial de apertura a instituciones y agencias del Estado independientes y externas al PTMC pero la información no es clara y/o completa, o bien el monitoreo no se cumple.
3	Medio	<b>CH=5 (Alto)</b> Existe apertura a instituciones y agencias del Estado independientes y externas al PTMC, la cual resulta útil para el control y monitoreo del Programa y permite generar sanciones y medidas anticorrupción.
4	Medio-Alto	
5	Alto	

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

- **Control Vertical:** El grado de supervisión que poseen ciudadanos, medios de prensa y organizaciones de sociedad civil sobre las prácticas o procedimientos que conforman el componente.

Puntajes y Categorías		
1	Bajo	<b>CV=1 (Bajo)</b> No existe apertura alguna al control o monitoreo de terceras partes no estatales a los procedimientos y prácticas del componente.
2	Medio-Bajo	<b>CV=3 (Medio)</b> Existe un grado parcial de apertura a terceras partes que por lo general no lleva a sanciones y medidas anticorrupción, y/o incorpora parcialmente la diversidad de género/lingüística/cultural.
3	Medio	<b>CV=5 (Alto)</b> Existe apertura a terceras partes no estatales la cual resulta útil para el control y monitoreo del Programa, permite generar sanciones y medidas anticorrupción e incorpora la diversidad de género/lingüística/cultural.
4	Medio-Alto	
5	Alto	

## 4.2 Análisis de los Componentes

Abajo presentamos la tabla mostrando el consolidado de nuestra valoración de cada componente; en el resto de esta sección explicaremos en más detalle por qué se asignaron estos valores.

Componente	Desempeño (D)				Integridad (I)				Desempeño (D)	Integridad (I)	Total D+I
	Reglamentación	Capacidad	Efectividad	Eficiencia	Transparencia	Accountability	Control Horizontal	Control Vertical	Total	Total	
Focalización	3	3	3	3	2	3	2	2	12	9	21
Ingreso	4	4	3	3	2	2	3	2	14	9	23
Corresponsabilidad	3	2	2	2	2	3	2	2	9	9	18
Transferencias Monetarias	3	3	2	2	2	3	3	2	10	10	20
Sanciones y Egreso	3	2	2	2	1	2	2	2	9	7	16
Quejas y Reclamos	2	2	2	2	1	2	2	2	8	7	15
Monitoreo y Evaluación	2	2	2	2	2	3	3	2	8	11	19
<b>Total por Factor de Evaluación</b>	<b>20</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>70</b>	<b>62</b>	

Calificación Total por Componente	Nivel de vulnerabilidad
menor o igual a 12	Alto
entre 13 y 20	Medio Alto
entre 21 y 28	Medio
entre 29 y 35	Medio Bajo
mayor o igual a 36	Bajo

### Observaciones Generales:

Antes de ahondarnos en un análisis más profundo de cada componente y una explicación de cada calificación otorgada, vale la pena plasmar algunas observaciones generales:

- **El Bono 10,000 es más débil en cuanto a Integridad que en cuanto a Desempeño**

La mayoría de los componentes evaluados obtienen una calificación mayor en cuanto a Desempeño que en cuanto a Integridad; en otras palabras, el programa está *realizando* sus actividades de manera más exitosa que lo que está *informando* sobre sus actividades.

La medida de evaluación en que el programa en general recibe su calificación más baja es Transparencia; esta falta de información pública dificulta la tarea de auditoría social / veeduría ciudadana, y por lo tanto en Control Vertical el programa también recibe calificaciones bajas.

- **Los componentes de Sanciones / Egreso y Quejas / Reclamos son los más vulnerables** tanto a problemas de desempeño como de integridad, calificando con un nivel medio-alta de riesgo. Los componentes de Monitoreo y Evaluación, Corresponsabilidad, y Transferencias también califican con un nivel medio-alto de riesgo, mientras los componentes de Focalización e Ingreso presenta un menor nivel de riesgo.

## 4.2.1. Focalización

### 4.2.1.1. Análisis de Desempeño

Reglamentación	Capacidad	Efectividad	Eficiencia	Total Desempeño
3	3	3	3	12

**Reglamentación:** Las generalidades de la modalidad de focalización (tanto geográfico como econométrica / por hogar) están claramente establecidas en cada uno de las cuatro versiones del reglamento operativo del programa. Sin embargo, la forma en que está redactado el artículo relevante deja cierto espacio que podría ser aprovechado para introducir formas de focalización no adecuadas:

*“La condición de pobreza y pobreza extrema será determinada mediante la misma metodología utilizada para la creación del SIRBHO y RUB o cualquier otra que incluya tanto una focalización geográfica (índice de marginalidad) 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.”*

— Art. 10, “Población Objetivo” (Reglamento 2013)

Los representantes del Bono 10,000 entrevistados aclaran que los cambios a este artículo fueron hechos para facilitar el mejoramiento continuo de la metodología de focalización. Los autores del presente informe estamos completamente de acuerdo con este deseo. Sin embargo, también existe cierto riesgo que en una administración futura este artículo, el cual está redactado de forma bastante general, podría ser utilizado para escudar la inclusión dentro de la lista de elegibles, de hogares no-pobres ubicados en zonas geográficas no-pobres. Por lo tanto, no podemos calificar sin reserva que “existan reglas claras y adecuadas que formalicen el total de prácticas y procedimientos.”

**Capacidad:** Existen amplias capacidades técnicas y recurso humano calificado entre las instituciones responsables en el proceso de la focalización<sup>26</sup> (INE, PRAF y SDS); sin embargo, el hecho de que en el 2013 el programa sigue basándose en gran parte en un ejercicio de

---

<sup>26</sup> SDS es la responsable de la focalización pero INE y PRAF son parte del proceso al aportar los datos que sirven de base para tomar la decisión, además el PRAF, en el artículo no. 13 inciso 4 del Reglamento 2013, tiene la responsabilidad de ingresar aquellos hogares que a consideración de los CEC deberían ser incluidos y que hayan quedado fuera de la focalización.

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

focalización realizado en el 2006 – 2007 (del cual se produjo el SIRBHO), indica que los recursos disponibles al programa no lo suficiente para asegurar que la Focalización se actualice de manera oportuna.

**Efectividad:** Hay amplio reconocimiento tanto entre la población meta como entre los mismos funcionarios del programa que un porcentaje significativo de hogares no-pobres que están recibiendo el Bono 10,000, y muchos hogares viviendo en pobreza y extrema pobreza, dentro de las zonas geográficas focalizadas, que no reciben el Bono.<sup>27</sup> (Respecto al primer punto, los funcionarios del Bono 10,000 entrevistados manifiestan que el 15% de error, se considera aceptable en las diferentes metodologías de focalización según experiencias internacionales.) Por lo tanto, se concluye que el cumplimiento de los objetivos de la Focalización es parcial y no del todo satisfactorio.

**Eficiencia:** Debido a lo anterior, se puede concluir que ha habido deficiencias técnicas y/o financieras que han contribuido a limitar la efectividad de actividades relacionadas con actualizar la focalización de hogares.

### 4.2.1.2. Análisis de Integridad

Transparencia	Accountability	Control Horizontal	Control Vertical	Total Integridad
2	3	2	2	9

**Transparencia:** Las generalidades de la metodología de focalización están públicamente disponibles;<sup>28</sup> sin embargo, en el curso de la presente investigación no se encontró en ninguna publicación o sitio Web de ninguna de las instituciones participantes en la tarea de focalización, descripciones precisas y técnicas de la metodología, fórmulas, y cálculos utilizados en este proceso.<sup>29</sup> Además, el Programa no ha publicado información sobre la focalización (ni sobre ningún otro componente) en los idiomas de grupos indígenas y étnicos que reciben el bono.

<sup>27</sup> “El 15% de los hogares que reciben el bono pertenecen a los dos quintiles con mayores ingresos,” según *Informe Nacional de Auditoría Social al Programa Presidencial Bono Diez Mil (Borrador)*, ConSOC Honduras, 20 de julio de 2011, p. 43. Las autoridades del programa confirmaron el mismo dato en las entrevistas realizadas para el presente estudio, y testimonios rendidos durante los grupos focales también respaldan este dato.

<sup>28</sup> Por ejemplo, el *Informe Anual 2011* del programa, en su página 11, incluye un apartado de media página para explicar cómo la focalización consiste en una primera etapa de identificar zonas geográficas marginadas, y en la segunda etapa, hogares pobres dentro de estas zonas.

<sup>29</sup> Es importante recordar que la categoría de calificación “Transparencia” toma en cuenta no solo si la información está disponible al público (que legalmente se podría solicitarlo por medio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública) sino que evalúa si hay una *difusión activa* de esta información.

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

**Accountability:** Debido a que diversas instituciones del Estado (INE, PRAF, UPN, SDS, SDP) participan en el diseño y la implementación de la focalización, podemos concluir que ha cierto grado de control y rendición de cuentas entre los actores claves de este componente. Sin embargo, el reglamento operativo del programa no contempla un sistema para quejas internas / “whistleblowing” respecto a posibles abusos en la Focalización (ni en cuanto de ningún otro componente del programa).

**Control Horizontal:** El componente de Focalización, igual que todos los demás componentes del Bono 10,000 (y cualquier programa o institución del Estado) están sujetos por ley a ser investigado y/o auditado por el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) y/o el Ministerio Público. Sin embargo, hasta el momento ninguno de estos, ni ninguna otra agencia del Estado independiente y externo al programa Bono 10,000, ha realizado funciones de monitoreo, observación, evaluación, o investigación al componente de Focalización.

**Control Vertical:** La falta de información disponible al público, la prensa, y la sociedad civil respecto a los detalles técnicos relacionados con la Focalización impide que estos monitoreen la implementación de este componente; la sociedad civil no ha sido invitado a ser observador o participante en las actividades relacionadas con la Focalización (como ser diseño de las fórmulas y metodologías utilizadas, levantamiento de censos, etcétera).

### 4.2.2. Ingreso

#### 4.2.2.1. Análisis de Desempeño

Reglamentación	Capacidad	Efectividad	Eficiencia	Total Desempeño
4	4	3	3	14

**Reglamentación:** El reglamento operativo es bastante detallado y claro respecto al proceso de ingreso de una familia. Sin embargo, se considera que podría haber mayor claridad en el reglamento sobre el proceso por medio del cual los CEC deben validar las condiciones de pobreza y condiciones para cumplir las corresponsabilidades de las familias, y la falta de capacitaciones a los CEC y los beneficiarios y la poca presencia de los promotores locales del PRAF en las comunidades beneficiadas por el programa resulta en que estos procesos no están completamente internalizados por los actores.

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

**Capacidad:** El logro de inscribir alrededor de 350,000 hogares en el programa desde 2010 hasta la fecha indica que sí existe bastante capacidad en cuanto al ingreso de beneficiarios; sin embargo, no ha existido suficiente capacidad en cuanto a recurso humano ni tampoco financiero, para lograr la meta planteada en el primer reglamento de alcanzar a 600,000 hogares.

**Efectividad:** Como se establece en el punto anterior, se ha logrado ingresar un gran número de hogares al programa. Sin embargo, se considera que el cumplimiento de los objetivos del Ingreso han sido parciales, ya que a pesar de que la figura de los CEC en teoría debe evitar que un hogar incorrectamente focalizado entre en el programa, en la práctica este filtro no ha sido completamente efectivo considerando que alrededor de 15% de los actuales beneficiarios se encuentran entre los dos quintiles de la población hondureña con mayores ingresos.<sup>30</sup>

**Eficiencia:** Las deficiencias en cuanto a la efectividad de este componente indican que el presupuesto destinado para actividades de Ingreso (y para capacitación a los CEC, que juegan un papel importante en este componente) o no ha sido aprovechado al máximo, o es insuficiente para el logro pleno de las metas planteadas.

### 4.2.2.2. Análisis de Integridad

Transparencia	Accountability	Control Horizontal	Control Vertical	Total Integridad
2	2	3	2	9

**Transparencia:** Hay poca información pública disponible sobre el ingreso de beneficiarios al programa. En el portal Web del Bono 10,000 hospedado en el sitio Web del PRAF (<http://www.praf.hn/drupal/>) se encuentra links para listados de beneficiarios del programa del 2011 y 2012, pero no del 2010 (año para el cual se encuentra únicamente una tabla consolidado de número de beneficiarios por departamento) ni del 2013 (año para el cual no se encuentra información). Asimismo, al seguir los hipervínculos de 2011 y 2012 para bajar los listados correspondientes, el sistema tira un error y no permite acceso a estos listados.

**Accountability:** A diferencia del componente de Focalización, el cual involucra una variedad de instituciones del Estado que entre ellos deben rendir cuentas, el proceso de ingreso de beneficiarios se realiza directamente por el PRAF; la única instancia otra instancia presente en

---

<sup>30</sup> ConSOC-Honduras, p.43

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

esta etapa es el CEC de cada comunidad, y cabe notar que los CEC de cierta manera dependen del PRAF, y carecen de capacitación. Por lo tanto, se consideran que los mecanismos de control entre participantes en el proceso de Ingreso de Beneficiarios es bastante débil.

**Control Horizontal:** El componente de Ingreso, igual que todos los demás componentes del Bono 10,000 (y cualquier programa o institución del Estado) están sujetos por ley a ser investigado y/o auditado por el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) y/o el Ministerio Público. Sin embargo, hasta el momento sólo el TSC tiene una oficina de auditoría del programa, el Ministerio Público ni ninguna otra agencia del Estado independiente y externo al programa Bono 10,000, ha realizado funciones de monitoreo, observación, evaluación, o investigación al componente de Ingreso.

**Control Vertical:** La participación de los CEC en el proceso de Ingreso de Beneficiarios de cierta manera implica un grado de supervisión por parte de ciudadanos y grupos locales. Sin embargo, se debe considerar que los CEC son una instancia oficial del programa y por lo tanto no son completamente independientes. La falta de acceso a información sobre el proceso de Ingreso de beneficiarios (por ejemplo, los listados de beneficiarios por zona) impide las posibilidades que la sociedad civil, la prensa, o ciudadanos practiquen algún tipo de control.

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

### Ilustración 1: Falta de Información sobre Listado de Beneficiarios en Sitio Web del PRAF



Esta ilustración muestra capturas de pantalla realizadas el 11/09/2013 al navegar en el portal del Bono 10,000 hospedado en el sitio Web del PRAF. Al hacer clic sobre el hipervínculo para descargar los listados supuestamente disponibles, se genera un error. Esta misma situación fue observada por el equipo investigador responsable por el presente informe, desde marzo del mismo año.

## 4.2.3. Cumplimiento y Monitoreo de Corresponsabilidades

### 4.2.3.1. Análisis de Desempeño

Reglamentación	Capacidad	Efectividad	Eficiencia	Total Desempeño
3	2	2	2	9

**Reglamentación:** La frecuencia de verificación, indicadores específicos a verificar, y responsabilidades de diferentes actores implicados en el proceso de Monitoreo del Cumplimiento de Corresponsabilidades han sido descritos con claridad en cada versión del reglamento operativo utilizado en el programa. Sin embargo, los detalles de estos factores han variado considerablemente de un reglamento a otro; estos cambios de año a año de un reglamento al cual no es fácil de acceder, pone en duda que los actores participantes en el componente de Corresponsabilidad (beneficiarios del Bono 10,000; CEC; personal local y central del PRAF; personal local y central de las Secretarías de Salud y Educación) hayan internalizado los detalles del proceso plasmados en el reglamento vigente.

**Capacidad:** Los cambios de año a año reflejados en el reglamento en cuanto a la frecuencia de verificar las corresponsabilidades y qué específicamente debe ser verificado reflejan las dificultades que el programa ha enfrentado para el registro y análisis oportuno del cumplimiento por parte de los beneficiarios de sus corresponsabilidades. En la versión 2012 del reglamento operativo, en su cuarto “considerando,” se reconoce que:

“El PRAF nos dijo que los maestros no habían entregado listados de asistencia, pero los maestros dijeron que sí los habían entregado.”

—Grupo Focal, Yamaranguila, Intibucá

*“los Sectores de Salud y Educación no cuenta con las plataformas informáticas tecnológicas que les permitan verificar en tiempo y forma las corresponsabilidades.”*

Se destaca reformas adicionales surgidas a partir del reglamento del 2013 que también apuntan a la falta de capacidad técnica y financiera de las Secretarías de Salud y Educación para registrar las corresponsabilidades. Mientras en las versiones anteriores del reglamento, fue responsabilidad de dichas secretarías garantizar *“los recursos humanos y financieros necesarios para la certificación del cumplimiento de las corresponsabilidades de la población beneficiaria,”*

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

(Art. 2, reglamento 2010), a partir del reglamento vigente corresponde al presupuesto del Programa Bono 10,000 garantizar estos recursos (Art. 7, reglamento 2013). Asimismo, a partir del reglamento del 2013, aparentemente ante la falta de capacidad de las Secretarías de Salud y Educación, se contempla la posibilidad de que instituciones ajenas a estas se encarguen de certificar el cumplimiento de las corresponsabilidades (Art. 7, reglamento 2013).

**Efectividad:** La falta de capacidad ha resultado en un registro inoportuno y no confiable del cumplimiento de las corresponsabilidades. Muchos de los beneficiarios que participaron en los grupos focales manifestaron haber experimentado o conocer de casos en que cumplieron su corresponsabilidad pero no recibieron la transferencia correspondiente porque los funcionarios de Salud, Educación, y/o PRAF registraron su cumplimiento en tiempo y forma; también dijeron conocer de casos de personas que a pesar de incumplimiento habitual de las corresponsabilidades, seguían recibiendo el bono, situación que también refleja falta de capacidad para monitorear el cumplimiento o no de las corresponsabilidades de forma adecuada. Datos proporcionados por el mismo programa aseveran que se ha dado el pago de las TMC con cumplimiento de corresponsabilidades en un 70%.

**Eficiencia:** Lo anterior indica que los considerables recursos (humanos, técnicos, y financieros) invertidos en el monitoreo de cumplimiento de la corresponsabilidad no han producido los efectos deseados. Al contrario, los reclamos de beneficiarios cuyas corresponsabilidades no han sido registradas de forma oportuna, situación que implica la obtención y presentación de constancias, han generado la inversión no-planificada de considerables cantidades de tiempo y recursos, especialmente por parte de los CEC y los beneficiarios pero también para el personal de PRAF, Salud, y Educación.

### 4.2.3.2. Análisis de Integridad

Transparencia	Accountability	Control Horizontal	Control Vertical	Total Integridad
2	3	2	2	9

**Transparencia:** Las generalidades de las corresponsabilidades que deben cumplir los beneficiarios son ampliamente conocidas y publicadas en las publicaciones del programa. Sin embargo, los beneficiarios no tienen acceso al registro de su propio cumplimiento de corresponsabilidad. El programa ha difundido poca información estadística respecto al nivel de

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de los beneficiarios<sup>31</sup>; al parecer esta situación se debe en parte a que tales estadísticas actualmente no existen.

**Accountability:** Existe cierto nivel de control y rendición de cuentas al interior del programa: en teoría, los CEC juegan un papel de exigir corrección de errores y mejor desempeño ante deficiencias de las autoridades locales de Salud y Educación en el registro del cumplimiento de la corresponsabilidad. En teoría, los promotores locales del PRAF también puedan jugar un papel similar. Sin embargo, según los beneficiarios consultados mediante los grupos focales, los CEC han recibido poca capacitación que les habilitaría para cumplir esta función, y aun cuando los CEC hacen gestiones ante el PRAF para corregir errores en el registro de corresponsabilidades, alegan no recibir respuesta del PRAF. Por lo tanto, se concluye que estos mecanismos internos de control hasta el momento no han permitido generar correcciones oportunas a problemas técnicas / operativas del programa, y mucho menos han permitido generar sanciones o medidas anti-corrupción.

**Control Horizontal:** El componente de Corresponsabilidad, igual que todos los demás componentes del Bono 10,000 (y cualquier programa o institución del Estado) están sujetos por ley a ser investigado y/o auditado por el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) y/o el Ministerio Público. Sin embargo, hasta el momento ninguno de estos, ni ninguna otra agencia del Estado independiente y externo al programa Bono 10,000, ha realizado funciones de monitoreo, observación, evaluación, o investigación a este componente.<sup>32</sup>

**Control Vertical:** La participación de los CEC en el proceso de verificación de Corresponsabilidades de cierta manera implica un grado de supervisión por parte de ciudadanos y grupos locales. Sin embargo, se debe considerar que los CEC son una instancia oficial del programa y por lo tanto no son completamente independientes. No se ha buscado ni

---

<sup>31</sup> El *Informe de Levantamiento de Línea Base, Programa 10,000*, elaborado por NORC de la Universidad de Chicago y ESA Consultores, brinda algunos datos sobre el comportamiento de una muestra de beneficiarios en un momento temporal específico. Sin embargo, no existe información de la totalidad del programa, mucho menos que sea actualizado en tiempo real. El informe del Banco Mundial, *Report No: ISR9688: Implementation Status & Results: Honduras: Social Protection (P115592)*, publicado en abril del 2013, manifiesta que “no hay información disponible” para varios indicadores relacionados con el cumplimiento de corresponsabilidades; esto es el caso por ejemplo para el indicador “porcentaje de niños y niñas entre 0 y 5 años beneficiarios del programa con esquema de vacunación completa.” Según entrevistas con personal del programa, en septiembre del 2013 las Secretarías de Salud y Educación aun no tenían la capacidad de desagregar sus estadísticas para aislar solo aquellos hogares beneficiarios del Bono 10,000.

<sup>32</sup> No se tuvo acceso a ningún documento que demostrara lo contrario aun cuando personal del programa dijo que el TSC si hace esta labor.

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

se ha realizado auditorías sociales o veedurías ciudadanas a procesos locales de registro de corresponsabilidades, y la falta de información a nivel “macro” (por ejemplo, estadísticas globales y regionales sobre porcentaje de beneficiarios que cumplen con las diferentes corresponsabilidades) impide las posibilidades que la sociedad civil, la prensa, o ciudadanos practiquen algún tipo de control sobre este componente.

### 4.2.4. Transferencias Monetarias

#### 4.2.4.1. Análisis de Desempeño

Reglamentación	Capacidad	Efectividad	Eficiencia	Total Desempeño
3	3	2	2	10

**Reglamentación:** La frecuencia y monto de pago han sido descritos con claridad en cada versión del reglamento operativo utilizado en el programa. Sin embargo, los detalles de estos factores han variado considerablemente de un reglamento a otro. En los grupos focales, tanto los beneficiarios como representantes de los CEC mostraron mucha conformidad y confusión respecto a la frecuencia y monto de pagos, lo que refleja en parte problemas de capacidad y efectividad del programa en torno a los pagos, pero también una falta de conocimiento sobre los cambios realizados en el programa. Por lo tanto, se concluye que los procesos de pago reglamentados no han sido internalizados por varios actores claves.

**Capacidad:** Hasta el momento, el programa ha contado con los recursos financieros suficientes para cumplir con los pagos a los beneficiarios inscritos en el programa (aunque existen dudas en torno a la sostenibilidad a mediano plazo). Sin embargo, el programa ha sufrido considerables retos en cuanto a la capacidad técnica requerida para ejecutar estos fondos. Los cambios de año a año reflejados en el reglamento en cuanto a la frecuencia de pago reflejan las dificultades que el programa ha enfrentado para ejecutar este componente clave del programa.

“Las personas que se incluyeron en el primer ingreso reciben sus pagos, pero otras que metieron papeles en la segunda jornada de ingreso todavía no han recibido ninguna transferencia aunque han pasado dos jornadas de pago.”

—Grupo Focal, Yamaranguila, Intibucá

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

Estos retos en cuanto a la capacidad técnica requerida para realizar las transferencias de acuerdo a lo programado también son reflejados en los informes de SEFIN. Por ejemplo, en el *Informe de Avance Físico y Financiero, PRAF*, correspondiente al primer trimestre del 2012, se destaca que solo se había ejecutado el 7.7% de los fondos programados para dicho periodo correspondiente al préstamo 4774 (BM) y el 30.7% de los fondos correspondientes al préstamo 2045 (BCIE); el mismo informe explica que esta subejecución se debía a que las transferencias estaban amarradas a la verificación de la corresponsabilidad, tarea que no se pudo ejecutar en forma oportuna debido a falta de capacidad técnica.<sup>33</sup>

**Efectividad:** Aunque definitivamente sí hay un gran número de hogares pobres (alrededor de 350,000 beneficiarios según las autoridades del programa entrevistado) recibiendo transferencias monetarias que sin duda les ayude—hasta donde se pudo determinar en la presente investigación, ningún beneficiario ha recibido la suma total de L. 10,000 en un año.<sup>34</sup>

**Eficiencia:** Existen recursos económicos suficientes (por lo menos a corto plazo) para proveer las transferencias monetarias a los beneficiarios del programa, pero debido a deficiencias técnicas, estos recursos no han sido ejecutados en los plazos temporales esperados.

### 4.2.4.2. Análisis de Integridad

Transparencia	Accountability	Control Horizontal	Control Vertical	Total Integridad
2	3	3	2	10

**Transparencia:** Se han publicado muchas notas de prensa sobre las entregas del Bono 10,000, lo que significa que el público en general sí está informado de estos hechos en forma general. Sin embargo, hay poca información disponible a los beneficiarios sobre las transferencias: no han recibido suficientes explicaciones sobre los cambios en la frecuencia de pago; no son informados del por qué el proceso de transferencia se ha retrasado en ocasiones; y solo les avisan con dos o tres días de anticipación sobre cuándo se va a realizar el próximo pago. Hay poca información detallada que pueda ser accedida por la ciudadanía u organismos de la

<sup>33</sup> <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2012/04/PRAF-I-TRIM-2012.pdf>

<sup>34</sup> Los beneficiarios consultados en los tres grupos focales organizados por ASJ manifestaron que no habían recibido todos los pagos debidos en el 2012, y que hasta mayo del 2013, o no habían recibido ninguna transferencia, o únicamente habían recibido la transferencia que según ellos, correspondía a la última transferencia del 2012. Asimismo, el informe del ConSOC-H establece que “En ninguno de los grupos focales se reportó que las titulares hayan recibido 10,000 lempiras en total.” (p. 21)

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

sociedad civil (por ejemplo, en el sitio web del PRAF los hipervínculos a las listas de personas que han recibido pagos no funcionan)<sup>35</sup>.

**Accountability:** Existe un nivel relativamente alto de control y rendición de cuentas entre diferentes actores internos al programa: el PRAF, SEFIN, y BANADESA deben coordinar y comparar información entre sí. Sin embargo, esta rendición de cuentas no extiende hasta los CEC y los beneficiarios, los cuales quedan sin información suficiente y oportuna sobre las transferencias.

“Nos piden 100 lempiras para actividades del comité que son los que manejan las listas de pago y además piden 60 para actividades de la escuela, para comprar un rototanco. Si uno no da eso, dicen que le van a borrar de la lista.”

—Grupo Focal, Nueva Suyapa, Tegucigalpa

**Control Horizontal:** Actores exteriores al programa, por ejemplo el Tribunal Superior de Cuentas y la firma auditor privada PricewaterhouseCoopers, han estado presentes en algunas jornadas de entrega del Bono 10,000, por lo cual se considera que existe un nivel considerable de control horizontal. Sin embargo, algunas beneficiarias denuncian que los CEC les exigen el pago de una porción de su bono para supuestamente “mantenerles en la lista”<sup>36</sup>—y hasta el momento no se ha conocido de ningún caso de estos en que los responsables hayan sido sujetos a algún tipo de investigación o sanción.

**Control Vertical:** El poco aviso que se da antes del día de pago (por lo general 2 o 3 días) limita seriamente las posibilidades de organizar auditorías sociales a los procesos de pago. Es relativamente común que elementos de la prensa cubren estos eventos, pero el nivel de control o supervisión que realicen sobre los procesos técnicos de pago es bastante superficial.

### 4.2.5. Sanciones y Egreso de Beneficiarios

#### 4.2.5.1. Análisis de Desempeño

Reglamentación	Capacidad	Efectividad	Eficiencia	Total Desempeño
3	2	2	2	9

<sup>35</sup> Al respecto autoridades del programa aclararon que están protegidas por claves de seguridad. Sin embargo, debería crearse un mecanismo que permita acceder a ésta información sin causar una

<sup>36</sup> En el grupo focal realizado en el área urbana para este estudio, varias beneficiarias manifestaron que se les exigía aportar Lps. 100 de cada transferencia, supuestamente para obras de infraestructura en las escuelas, con la amenaza que si no aportaban esta cantidad serían “borradas de la lista.” El informe del ConSOC establece que 2.7% de los encuestados declararon haber tenido que pagar alguna cantidad de dinero para recibir su bono. (p. 23)

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

**Reglamentación:** El reglamento operativo es bastante detallado y claro respecto a los motivos que puedan resultar en las sanciones y la eventual exclusión de un hogar beneficiario del programa. Sin embargo, ha habido algunos cambios significativos al reglamento respecto a este componente, y ante la ausencia de capacitaciones regulares a los CEC y los beneficiarios, es poco probable que los detalles de este proceso hayan sido internalizados por estos actores. De hecho, en los grupos focales realizados para el presente estudio se notó cierta falta de conocimiento entre las beneficiarias de los motivos por los cuales podrían ser sujetas a sanciones o excluidas del programa.<sup>37</sup>

**Capacidad:** Como se notó anteriormente, existen considerables retos en cuanto al registro de corresponsabilidades de manera precisa y oportuna, lo que limita también la capacidad del programa de oportunamente imponer sanciones cuando exista incumplimiento de los compromisos por parte de los beneficiarios. La presencia persistente de un porcentaje de hogares no-pobres dentro del programa, igual que denuncias de beneficiarias y actores locales entrevistadas sobre hogares que continúan en el programa aunque por su estructura no son elegibles (por ya no incluir menores de edad ni embarazadas), indican que el programa tampoco cuenta con suficientes recursos técnicos para mantener un registro oportuno de los indicadores familiares y socioeconómicos de los hogares beneficiarios.<sup>38</sup>

“Hay gente que se han ido a estados unidos y el bono aún les sigue saliendo, otra que saco a la niña de la escuela y por cuello político le sigue saliendo.”

—Grupo Focal, Nueva Suyapa, Tegucigalpa

**Efectividad:** Lo arriba expuesto, más el hecho—denunciada frecuentemente por beneficiarios y reflejado implícitamente en los cambios del reglamento—de la imposición de sanciones contra hogares que en la realidad siguen cumpliendo sus corresponsabilidades y siendo elegibles para recibir el bono, indica que este componente aún no está cumpliendo satisfactoriamente su propósito.

---

<sup>37</sup> Por ejemplo, manifestaron no saber que el cumplimiento exigido para asistencia escolar es 80%; ellas creían que con entre 1-5 días clase perdidas, podrían ser sujetas a suspensiones de los pagos correspondientes.

<sup>38</sup> Esta posición también se encuentra respaldado en el *Report No: ISR9688* (5to informe de avances, préstamo 4774 BM), el cual establece que a marzo 2013, estaba retrasado el proceso de actualizar datos de los hogares registrados en el SIRBHO.

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

**Eficiencia:** Lo anterior indica que existen deficiencias técnicas que no permiten que la ejecución de fondos destinados a la imposición de sanciones y la exclusión de hogares, rinda los resultados esperados.

### 4.2.5.2. Análisis de Integridad

Transparencia	Accountability	Control Horizontal	Control Vertical	Total Integridad
1	2	2	2	9

**Transparencia:** No existe información pública, ni en forma estadística ni detallada, sobre las sanciones y exclusión de hogares. Ni los indicadores establecidos en las primeras 3 versiones del reglamento operativo, ni los indicadores establecidos en los convenios de financiamiento con el BID / BCIE / BM, ni el estudio de línea base, incluyen indicadores relevantes al número y tipo de sanciones y exclusiones de hogares ejecutadas. Los beneficiarios que son excluidos no reciben una notificación u explicación del por qué.

**Accountability:** Debido a que el proceso de imponer sanciones y determinar cuáles hogares cumplen con los requisitos de elegibilidad o dejan de cumplirlos<sup>39</sup> es responsabilidad únicamente del PRAF, el cual responde únicamente ante los CEC, una instancia relativamente débil, se considera que existe un bajo nivel de controles directos entre actores internos al Bono 10,000 en cuanto a este componente.

**Control Horizontal:** El componente de Sanciones y Egreso, igual que todos los demás componentes del Bono 10,000 (y cualquier programa o institución del Estado) están sujetos por ley a ser investigado y/o auditado por el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) y/o el Ministerio Público. Actualmente el TSC está auditando al Programa tanto en las instancias de la Unidad Técnica en la SDP como en el PRAF.

**Control Vertical:** La falta de información disponible sobre este componente limita seriamente las oportunidades para que la prensa, la sociedad civil, u otros terceros ejerzan funciones de control sobre Sanciones y Egreso de beneficiarios.

---

<sup>39</sup> Reglamento de Operaciones 2013, artículo 33. Inciso 1.

## 4.2.6. Quejas y Reclamos

### 4.2.6.1. Análisis de Desempeño

Reglamentación	Capacidad	Efectividad	Eficiencia	Total Desempeño
2	2	2	2	8

**Reglamentación:** Las 4 versiones del reglamento operativo incluyen lineamientos básicos indicando que los beneficiarios tienen derecho a *“Recibir atención oportuna a sus solicitudes quejas, y denuncias”* (Art. 6, reglamento 2010). Sin embargo, este proceso está descrito en considerablemente menos detalle comparado con otros procesos, como por ejemplo Focalización, Ingreso, Corresponsabilidades, y Transferencias. Por lo tanto se califica que la reglamentación de este componente es parcial y no completamente adecuada.

**Capacidad:** La capacidad actual del programa para responder ante las quejas y reclamos de los beneficiarios es claramente insuficiente comparado con la demanda de este servicio. Para la mayoría de los beneficiarios los únicos canales disponibles para registrar quejas son los CEC y los promotores locales del PRAF; sin embargo, según los beneficiarios

“En Ojueras de repente 12 mujeres fueron borrados de la lista, la CEC entregó constancias que estaban cumpliendo sus corresponsabilidades e hizo varios intentos a reintegrarlos pero no han recibido respuesta del PRAF, siguen sin salir en la lista de pagos.”

—Grupo Focal, Belén, Lempira

entrevistados, los CEC han recibido muy poca capacitación y aunque hagan gestiones, su nivel de influencia es limitado, mientras que se reporta que los promotores del PRAF visitan las comunidades con poca frecuencia. En el área urbana, los beneficiarios entrevistados manifestaron que buscan resolver quejas y reclamos visitando directamente a las instalaciones del PRAF, donde los dirigen de una oficina a otra, muchas veces sin darles respuesta satisfactoria a su situación. Al septiembre del 2013, todavía está en proceso de construcción un sistema consolidada para registro y seguimiento de quejas y reclamos.<sup>40</sup> Por lo anterior, se concluye que los recursos—especialmente técnicos y humanos—no son suficientes para llevar a cabo este componente de la manera deseada.

<sup>40</sup> Según Report No: ISR9688 (5to informe de avances, préstamo 4774 BM) y entrevistas con personal del PRAF.

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

**Efectividad:** Según los datos que se pudo obtener sobre este componente, solo el 35% de las quejas y reclamos interpuestos por los beneficiarios están siendo atendidos y resueltos.<sup>41</sup> Muchos de los beneficiarios entrevistados manifestaron haber registrado quejas y reclamos ante los CEC y el personal del PRAF, sin obtener respuesta satisfactoria; otras reportaron que tuvieron que interponer la misma queja en múltiples ocasiones para obtener resultados positivos. Por lo tanto se concluye que lo alcanzado en este componente queda muy corto comparado con los resultados esperados.

“El coordinador del CEC de Azacualpa dice que se siente excluido y abandonado por el PRAF. Cuando el CEC intenta explicar que debe haber un cambio (por ejemplo, explicar que alguna madre envía sus hijos a otra escuela en otra comunidad) el PRAF no les dan ninguna respuesta.”

—Grupo Focal, Yamaranguila, Intibucá

**Eficiencia:** Debido a lo establecido en los apartados anteriores, se concluye que los recursos destinados a este componente han sido utilizados de manera poca eficiente.

### 4.2.6.2. Análisis de Integridad

Transparencia	Accountability	Control Horizontal	Control Vertical	Total Integridad
1	2	2	2	7

**Transparencia:** Hay extremadamente poca información pública sobre el componente de quejas y reclamos. Los beneficiarios entrevistados para este estudio recalcaron que una vez que registran un reclamo con el PRAF (o directamente o por medio de los CEC), no reciben ningún tipo de información sobre el estado de su caso.<sup>42</sup> El programa no difunde activamente ni a sus beneficiarios ni al público en general, información sobre los canales para interponer quejas y reclamos, el estado de casos puntuales, ni datos estadísticos sobre la recepción y resolución de quejas y reclamos.

**Accountability:** Igual que los componentes de Corresponsabilidad y Sanciones / Egreso, el componente Quejas y Reclamos implica la participación de un número limitado de actores—

<sup>41</sup> Report No: ISR9688 (5to informe de avances, préstamo 4774 BM)

<sup>42</sup> El informe del ConSOC además reporta que hay mucha confusión entre los beneficiarios respecto a cuáles son los canales correctos para registrar sus quejas.

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

básicamente, del PRAF y los CEC. Por lo tanto se concluye que los mecanismos de control y rendición de cuentas internas al programa son bastante débiles con respecto a este componente.

**Control Horizontal:** El componente de Quejas y Reclamos, igual que todos los demás componentes del Bono 10,000 (y cualquier programa o institución del Estado) están sujetos por ley a ser investigado y/o auditado por el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) y/o el Ministerio Público. Sin embargo, hasta el momento ninguno de estos, ni ninguna otra agencia del Estado independiente y externo al programa Bono 10,000, ha realizado funciones de monitoreo, observación, evaluación, o investigación a este componente.

**Control Vertical:** La falta de información disponible sobre este componente limita seriamente las oportunidades para que la prensa, la sociedad civil, u otros terceros ejerzan funciones de control sobre la respuesta que da el programa a las quejas y reclamos de sus beneficiarios.

### 4.2.7. Monitoreo y Evaluación

#### 4.2.7.1. Análisis de Desempeño

Reglamentación	Capacidad	Efectividad	Eficiencia	Total Desempeño
2	2	2	2	8

**Reglamentación:** La reglamentación respecto al componente de monitoreo y evaluación es algo escueto. En las versiones del 2010 – 2012, se estableció indicadores a medir pero no valores meta para los mismos, y el reglamento vigente (2013) solo establece que “se desarrollarán” indicadores. A mediados del año 2012, con más de dos años de funcionamiento, el programa aún no había establecido un parámetro aceptable de error en la verificación de cumplimiento de corresponsabilidades.<sup>43</sup> Por lo tanto, se considera que la reglamentación de este componente es parcial. En la versión de 2013, enlista las fuentes y los instrumentos de información siguientes: encuesta de hogares de propósitos múltiples, para evaluar la focalización y cobertura del programa, evaluación de impacto de programa, evaluación de procesos operativos, encuesta de satisfacción de beneficiarios, auditorías sociales.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Gto “Considerando,” reglamento 2012

<sup>44</sup> Artículo 35, inciso 1.

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

**Capacidad:** El programa hasta el momento ha encontrado serios retos para la medición de indicadores claves que servirían para establecer si el programa está cumpliendo o no con su objetivo de “contribuir con la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.” Según entrevistas con personal del programa, a mediados de 2013 las Secretarías de Salud y Educación aun carecían de la capacidad de aislar datos correspondientes a los beneficiarios del Bono 10,000, situación que impide la evaluación de avances en estos temas mediante la identificación de diferencias de comportamiento entre beneficiarios y no-beneficiarios respecto al uso de estos servicios. Otra muestra de la limitada capacidad en cuanto a monitoreo y evaluación se evidencia en los informes de avance del Banco Mundial respecto a su financiamiento del Bono 10,000; en el 5to informe,<sup>45</sup> para 5 de 17 indicadores (aproximadamente 30%) se establece que o “no pueden ser medidos” o “no se dispone de información.”

Se nota como un factor muy positivo la realización de un estudio de línea base con el apoyo de la Universidad de Chicago,<sup>46</sup> terminado a finales de 2012, y una evaluación de impacto elaborado con la colaboración de esta misma institución que se espera lanzar públicamente en octubre del presente año. Sin embargo, cabe notar que el tamaño de la muestra de este estudio permite únicamente llegar a conclusiones científicamente válidas sobre el programa a nivel nacional; no permite identificar diferencias en comportamiento y/o impacto por zona geográfica, año de ingreso al programa, grupo étnico, u otros variables de este tipo.

**Efectividad:** Como notamos en el apartado anterior, se califica como un hecho positivo los estudios realizados en conjunto con la Universidad de Chicago. Sin embargo, otra interpretación de dicha situación es que durante los primeros tres años de implementación del programa, no han existido datos que indiquen claramente si el programa está logrando o no sus objetivos.

**Eficiencia:** Por lo anterior, se considera que los resultados mediante los recursos destinados al componente de monitoreo y evaluación quedan algo corto de lo esperado.

---

<sup>45</sup> Report No: ISR9688 (5to informe de avances, préstamo 4774 BM)

<sup>46</sup> <http://www.praf.hn/drupal/themes/marinelli/doc/Informe%20linea%20de%20base%20ei%20bono%2010%20mil%202013.pdf>

#### 4.2.7.2. Análisis de Integridad

Transparencia	Accountability	Control Horizontal	Control Vertical	Total Integridad
2	3	3	3	11

**Transparencia:** Cabe destacar que los datos que actualmente existen respecto a indicadores para la evaluación del programa sí han sido difundidos activamente (la versión descargable del Informe de Línea Base ocupa un lugar prominente en la página Web del Bono 10,000, ubicado en el sitio Web del PRAF). Sin embargo, como se estableció en la sección anterior, la cantidad y calidad de datos que podrían dar luces al nivel de logro de los objetivos del programa, son muy limitadas.

Además, se observa un apartado en la versión vigente del reglamento operativo que da pie a algunas interrogantes:

*“A los hogares que formarán parte de la muestra de evaluación de impacto, se les otorgará un tratamiento especial en las transferencias en base a la metodología de la misma y que sea aprobada por el Comité Técnico.”*

—(Art. 35, inciso 3, Reglamento 2013)

Si la muestra de evaluación de impacto recibe un tratamiento especial, ¿no resultaría este tratamiento en que la muestra no fuera representativa? Si se evalúa el programa a base de una muestra no-representativa, ¿no permitiría la difusión de indicadores posiblemente más positivos que la realidad experimentado por la mayoría de beneficiarios?<sup>47</sup>

**Accountability:** Se considera que existe un nivel intermedio de controles y rendición de cuentas entre actores internos al programa: por el lado positivo, el componente de monitoreo y evaluación involucra una variedad de actores (SDP, SDS, PRAF, Salud, Educación, organismos financieros), situación que disminuye las posibilidades para que alguna institución u funcionario manipule datos sin que otros se den cuenta. Sin embargo, hasta el momento estos mecanismos tampoco han sido suficientemente fuertes para lograr, por ejemplo, que las exigencias del programa de tener datos confiables y precisos sobre salud y educación, resulten en que las Secretarías indicadas mejoren sus sistemas de recolección de datos.

---

<sup>47</sup> La excepcionalidad consistió que al finalizar la línea base, se les dio el total de la TMC, es decir, 10,000.00

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

**Control Horizontal:** Se considera que existe un nivel intermedio de supervisión realizada por instituciones independientes y externas al programa en cuanto a monitoreo y evaluación; organismos como el MP, TSC, Seplan han tenido poca o ninguna participación, sin embargo los organismos financieros del proyecto sí juegan un papel activo en incidir para que el proyecto ejecute de manera adecuada este componente.

**Control Vertical:** Se considera que existe un nivel intermedio de supervisión del programa por grupos ciudadanos. Por el lado positivo, la Coordinación Nacional del Bono 10,000, igual que los organismos financieros y otros actores implementadores, se han mostrado bastante apertura hacia auditorías sociales, que de cierta manera se convierten en evaluaciones de algunas facetas del programa. Por otro lado, la ausencia de datos sobre el desempeño del programa respecto a avances en indicadores claves limita las posibilidades de que la sociedad civil evalúe e incide en cambios en el programa.

### **4.3 *Análisis de Factores de Género y Derechos Humanos***

Además de análisis de Desempeño e Integridad, la metodología EELA exige análisis de los siguientes factores de Género y Derechos Humanos:

**Disponibilidad:** los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control deben estar disponibles en cantidad suficiente y tener la normativa, infraestructura y personal adecuados para responder adecuadamente a la demanda.

**Accesibilidad:** no debe haber discriminación, barreras económicas ni geográficas en el acceso a los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control.

**Aceptabilidad:** la información provista por los mecanismos debe ser aceptable al contexto cultural / género de las beneficiarias.

**Adaptabilidad:** los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control deben adaptarse a los distintos contextos lingüísticos/culturales del país.

Tomando en cuenta estos factores, consideramos que el Bono 10,000 ha sido muy exitoso en cuanto a aspectos de género, mientras en cuanto a su acoplamiento a los derechos humanos de otros grupos (étnicas / indígenas, de grupos económicamente y geográficamente excluidos) enfrenta mayores retos.

#### **4.3.1. Género**

En cuanto al factor género, el Bono 10,000 tanto en su marco normativo como en la práctica prioriza la inclusión de mujeres como titulares de hogares beneficiarios. Los CEC están abiertos a la participación de mujeres, y se ha creado la figura de Madre Líder que asegure la presencia de mujeres en puestos de liderazgo comunitario dentro de la estructura del programa.

#### **4.3.2. Derechos Humanos**

El reglamento operativo del Bono 10,000 refiere a un tratamiento diferenciado para grupos indígenas y étnicos, y existen varios materiales en lenguaje popular para comunicar los aspectos y procesos más importantes del Bono 10,000 a poblaciones con bajos niveles de escolaridad. Sin embargo, hasta el momento no hay materiales en idiomas aparte del español, y la difusión de los materiales populares ha sido en una escala limitada.

## 4.4 Otros Factores de Riesgo

### 4.4.1 Politización

Entre las dudas o críticas que más frecuentemente se escucha sobre el Bono 10,000 es que el programa es supuestamente “politizada.” Es interesante que muchos de los beneficiarios e informantes claves entrevistados en las auditorías sociales realizados al programa tienen la percepción que los errores de inclusión y exclusión de beneficiarios se deben a factores políticos<sup>48</sup>—aun cuando ninguno de los estudios realizados hasta el momento ha encontrado evidencia concluyente que apoyaría tal aseveración. Más bien el hecho que la focalización de hogares en que se basa el Bono 10,000 fue desarrollado en un Gobierno anterior, presidido por un partido opositor del actualmente en poder, indicaría que estas inclusiones y exclusiones *no* se deben a factores políticos.<sup>49</sup>

Similarmente, beneficiarias participantes en el grupo focal realizado para este estudio en la comunidad urbana de Nueva Suyapa, Tegucigalpa, reportaban que las familias inscritas por medio de ciertas escuelas recibían transferencias con más frecuencias que las familias inscritas por medio de otras escuelas en otro sector de la misma comunidad; el hipótesis de estas beneficiarias fue que los directivos del CEC en la escuela que recibía con más frecuencia las transferencias fueron activistas del actual candidato presidencial del Partido Nacional, mientras los directivos de la CEC en la escuela que no recibía, habían sido activistas de un opositor de este candidato en las contiendas internas.

¿De dónde vienen estas percepciones? Nuestra hipótesis es que surge de la *ausencia de información y comunicación sobre las realidades técnicas del programa* (situación ampliamente demostrada en la sección anterior) combinado con la *abundancia de comunicación de naturaleza política* sobre el programa.

### Imagen Oficial del Programa

A diferencia de PTMCs referentes en Latinoamérica como Oportunidades de México, programa que se ha mantenido durante varios gobiernos y se proyecta como una política de Estado que no depende de un partido u individuo, una revisión de los materiales oficiales del Bono 10,000 revela la alta identificación de este programa con la persona del Presidente de la República.

---

<sup>48</sup> Ver por ejemplo el informe de ConSOC, p. 43; los informes de EROC y ACAN incluyen hallazgos similares.

<sup>49</sup> Sin embargo, que estos componentes sean influidos por motivos políticos sigue siendo un riesgo considerable, debido a las debilidades en Transparencia, Accountability, y Control Horizontal y Vertical.

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

### Ilustración 2: Portales Web de Oportunidades (México) y Bono 10,000 (Honduras)



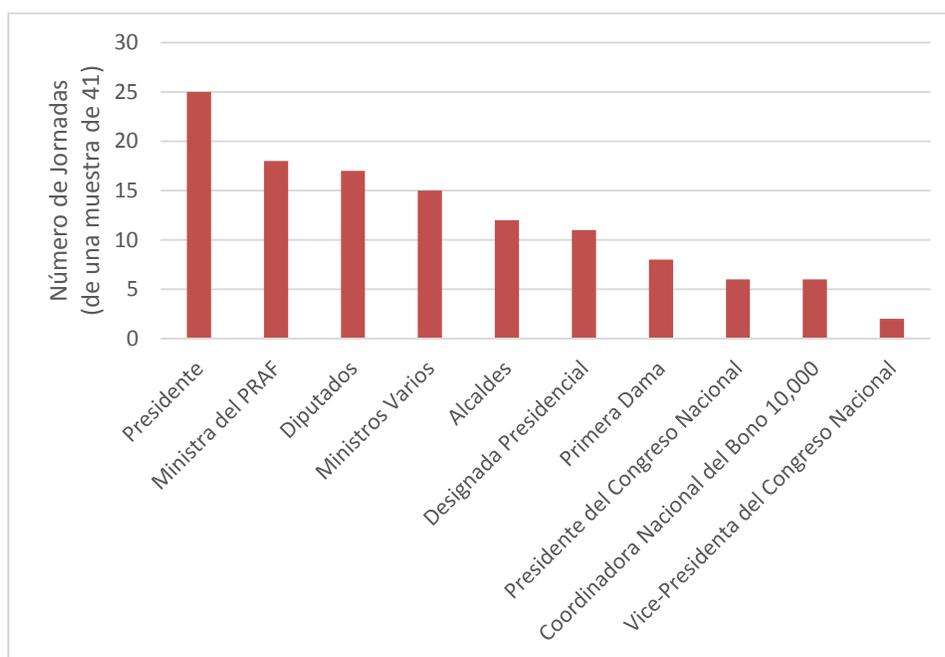
Capturas de pantalla de <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/inicio> y <http://www.praf.hn/drupal/>

En la ilustración arriba, es muy claro el contraste entre la visión de “política de Estado” comunicado por el portal Web de Oportunidades, versus la visión de “proyecto personal del Presidente” comunicado por el portal del Bono 10,000.

### Utilización de Jornadas de Pago para Fines Políticos

No hay duda que las jornadas de pago con frecuencia se han convertido en “shows” políticos; la ilustración en la siguiente página demuestra que en una muestra de 41 jornadas de pago,<sup>50</sup> la Coordinadora Nacional del Bono 10,000 se figure entre los funcionarios que *menos* ha participado en estos eventos—a pesar de ser entre los más ligados en términos técnicos—mientras que se evidencia amplia participación por parte de diputados y alcaldes, quienes legalmente no tienen injerencia ninguna en el programa. Se destaca la participación personal del Presidente de la República en alrededor de 60% de estas jornadas, situación que podría fomentar la identificación popular del Bono 10,000 como un proyecto personal del Presidente en vez de una política del Estado.

**Ilustración 3: Participación de Funcionarios en Jornadas de Pago**



*Elaboración propia, basada en información oficial publicado por PRAF, Presidencia, SDP*

<sup>50</sup> Información recabado de notas de prensa publicados en los sitios Web de PRAF, Presidencia de la República, y SDP.

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

**Más preocupante es una denuncia recibida** por participantes en el grupo focal en Yamaranguila, Intibucá, quienes manifiestan que mientras hacían fila para recibir su pago, las apartaban en grupos pequeños, **obligándoles a recibir “charlas”** cuyo mensaje principal era que si querían seguir recibiendo el Bono 10,000, debían votar por el candidato presidencial del partido del Gobierno.

En Noviembre 2013, pocas semanas antes de las elecciones generales, el ALAC (Centro de Asistencia Legal Anti-Corrupción) de ASJ recibió una denuncia de Belen, Lempira, donde un beneficiario del bono manifestaba en una entrega del bono en esta comunidad había mucha presencia de baneres, música, y personas haciendo campaña para el Partido Nacional.

“Los promotores e PRAF llamaron a una asamblea de todos los beneficiarios de Azacualpa y les dijeron ‘¿saben por quién reciben el bono? por el Presidente. Entonces tienen que votar por el candidato del mismo partido, si quieren seguir recibiendo el bono.’

En la entrega del bono, hicieron charlas antes y después de darles el dinero diciendo que tenían que votar por el candidato del partido del Gobierno si querían seguir recibiendo el bono.”

—Grupo Focal, Yamaranguila, Intibucá

### Falta de Reglamentación Contra Abusos del Programa para Fines Políticas

Un aspecto insólito del reglamento operativo del Bono 10,000, en todas sus 4 versiones, es la penalización de *beneficiarios* por “utilizar el nombre del programa con fines de proselitismo electoral, político, religioso o de lucro”—causal según el reglamento de suspensión definitiva del programa—mientras que no se encuentra ninguna cláusula que contempla sanciones contra servidores públicos quienes incurran en lo mismo.

#### 4.4.2 Contrataciones Públicas

Ha habido varios procesos de contratación pública relacionadas con el programa implicando sumas considerables de fondos. No hubo presencia de auditores sociales ni de oficiales gubernamentales de Transparencia en estos procesos, y al revisar los resultados, se despiertan ciertas dudas.

### **LPI-SDP-UAP-B10MIL-041-2011 “Adquisición de Micronutrientes” (BCIE 2045)**

Para mejorar la calidad de servicio ofrecido a los beneficiarios del Bono 10,000 (y demás usuarios de los centros de salud) en el 2012 se llevó a cabo un proceso de licitación pública para la adquisición de micronutrientes esenciales para mujeres embarazadas y puérperas y niños, a ser distribuidos a centros de salud a nivel nacional. A pesar de ser una licitación Internacional, se recibió ofertas únicamente de tres empresas hondureños, adjudicando contratos a dos de ellos.

### **LPI-SDP-UAP-B10MIL-042-2011 “Equipamiento Médico de Centros de Salud” (BCIE 2045)**

Por medio de este proceso se adquirió 28 diferentes ítems básicos (como ser estetoscopios, otoscopios, martillos de reflejo, básculas, espéculos, mesas de exploración para examen ginecológica) para suplir los centros de salud del país. Originalmente las bases de licitación contemplaba la adquisición de 100,854 unidades de equipo.

Se recibieron ofertas de 3 empresas hondureñas y una empresa española. Contrario a la mayoría de los procesos de licitación pública en Honduras, en este caso la oferta más cara fue la adjudicada. Según la Resolución de Adjudicación y entrevistas con personal de la Secretaría de Salud, esta decisión se tomó en base de la superior calidad de productos ofrecidos por la empresa seleccionada, Distribuidora Metropolitana, S.A (DIMESA). Para compensar por los precios unitarios más altos, se redujo la cantidad de unidades de equipo a adquirir en un 15%. Por lo tanto se adquirieron 85,725 unidades de equipo médico por un Precio de \$10,149,903.42 sin incluir ISV, lo que implicaría un costo total de \$11,367,891.83 incluyendo el ISV.<sup>51</sup>

### **Procesadores de Transferencias Monetarias**

El pago de las transferencias en efectivo a los beneficiarios del Bono 10,000 ha sido delegado al Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA), una institución financiera Estatal que según los directivos del Bono 10,000 entrevistados, cobra una comisión de 3.8% sobre el monto de cada transferencia por los servicios brindados.

---

<sup>51</sup> NOTIFICACION DE ADJUDICACION DE CONTRATO LPI-SDP-UAP-BIDTEC-042-2011 “Equipamiento Médico de Centros de Salud para mejorar la oferta de los servicios del Programa Bono 10,000,” <http://www.honducopras.gob.hn/Docs/Lic596LPI-SDP-UAP-B10MIL-042-2011807-ResoluciondeAdjudicacion.pdf>

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

Además, se ha experimentado en seleccionadas localidades con modalidades alternativas de realizar las transferencias por medio de servicios contratadas a empresas privadas, por ejemplo mediante Tigo Money (un servicio de transferencias monetarias realizadas a través de telefonía celular), cooperativas locales, y bancos de cobertura nacional como ser Banco de Occidente.

*Como demuestra lo anterior, ha habido y probablemente seguirán realizándose periódicamente, procesos de contrataciones públicas relacionadas con el Bono 10,000. Sería bueno que al futuro se involucre e informe más a la sociedad civil y entes contralores para garantizar la competencia y transparencia de estos procesos.*

### 4.4.3 Sostenibilidad

Dado que actualmente el programa se sostiene en mayor parte mediante deuda externa, vale la pena mencionar que el Estado no empezará a pagar los préstamos en el periodo del Gobierno que asumió estos compromisos, sino hasta en administraciones futuras—y que está previsto que se tardará hasta cuatro décadas terminar de pagar estas deudas.<sup>52</sup>

Mientras que los fondos actualmente proporcionados y comprometidos para el programa cubren sus necesidades actuales, existen algunas dudas en torno a la sostenibilidad del programa. Actualmente los fondos dedicados al programa equivalen alrededor del 0.7% del PIB<sup>53</sup>; si se llegara a la meta del programa expresado en su reglamento y repetidamente en discursos políticos es de llegar a contar con 600,000 titulares beneficiarios,<sup>54</sup> representaría una inversión de \$293 millones al año solo en los bonos y alrededor de \$366 millones por año tomando en cuenta los gastos administrativos y de operación. (Y el candidato presidencial del partido de Gobierno ha propuesto extender la cobertura del Bono hasta 800,000 familias!<sup>55</sup>) Esta última cifra equivaldría cerca de 8% del presupuesto anual del Estado<sup>56</sup> y 2% del PIB.<sup>57</sup> Lo

---

<sup>52</sup> Por ejemplo, el primero préstamo del BID, 2372/BL-HO, según su contrato de financiamiento se empieza a pagar 6 años después de que entre en vigencia el contrato, y que una parte de la deuda se pagará en 30 años y otra en 40 años. Similarmente, el préstamo del Banco Mundial 4774-HN se pagará entre el 2020 y el 2030.

<sup>53</sup> World Bank, Report No.: PIDA1011 [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/LCR/2013/05/30/090224b081c0f17a/1\\_0/Rendered/PDF/Project0Inform0Protection000P144928.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/LCR/2013/05/30/090224b081c0f17a/1_0/Rendered/PDF/Project0Inform0Protection000P144928.pdf)

<sup>54</sup> El candidato presidencial por el Partido Nacional en las elecciones a realizarse en Noviembre del 2013 hasta ha prometido hacer llegar el Bono 10,000 a 800,000 familias. <http://www.latribuna.hn/2013/05/11/juan-orlando-en-mi-gobierno-extenderemos-el-bono-10-mil-a-800-mil-familias/#idc-container>

<sup>55</sup> <http://www.latribuna.hn/2013/05/11/juan-orlando-en-mi-gobierno-extenderemos-el-bono-10-mil-a-800-mil-familias/>

<sup>56</sup> El Presupuesto de Ingresos 2013 equivale aproximadamente \$ 4,368 millones. SEFIN: <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2013/presupuesto2013/ingresos/anexo1.pdf>

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

anterior, en un contexto en que, según el Banco Mundial “la situación fiscal en Honduras ha deteriorado significativamente” y “las necesidades de financiamiento del sector público sobrepasan los recursos disponibles en el mercado local.”<sup>58</sup>

### 4.4.4. Programas Legalmente Distintos pero con el Mismo “Branding”

Otro factor de posibles riesgos a la integridad del Bono 10,000, es la existencia de programa “paralelas” denominadas de manera similar, pero implementado bajo otros reglamentos, financiados por otros canales, y por lo tanto, sujetos de menos vigilancia por parte de la sociedad civil y cooperantes internacionales. Hasta el momento se ha identificado por lo menos dos programa de esta naturaleza:

- **“Bono 10,000 para familiares de miembros de las Fuerzas Armadas, Policía y Bomberos”**: el reglamento está disponible en Internet, pero es probable que la mayoría de la ciudadanía no conoce que este programa opera bajo reglas distintas, con fondos distintos (proveniente de la incautación de bienes del crimen organizado, según oficiales del Gobierno entrevistados para este estudio).
- **Bono 10,000 Urbano “Tu educación es mi compromiso”**: La existencia de este programa, similar al Bono 10,000 pero manejado directamente por la SDS y lanzado en Mayo del 2013, puede causar mucha confusión entre la población, ya que opera en las mismas zonas donde el Bono 10,000 tiene presencia, pero es implementado por una agencia del estado distinta, con financiamiento y bajo reglas distintas. Al momento de escribir el presente informe se había solicitado mediante la LTAIP información sobre el marco normativo y financiamiento de este programa, pero no se había recibido respuesta. La única información que se pudo encontrar en Internet sobre el tema, aparte de notas de prensa, es esta página en el sitio Web de la SDS: <http://www.desarrollosocial.gob.hn/programas-sociales/proteccion-social/bono-10-mil>

La denominación similar de estos programas al Bono 10,000 podría dar la impresión que legal y administrativamente son parte del mismo programa, y por ende, que están siendo sujetos a

---

<sup>57</sup> PIB fue \$18,390 millones en 2012 según el CIA World Fact Book: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ho.html>

<sup>58</sup> World Bank, Report No.: PIDA1011

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

medidas de control (auditorías sociales, auditorías privadas, seguimiento por cooperantes)— cuando en realidad estas medidas solo están siendo aplicadas al “original” Bono 10,000.

## 5. Recomendaciones

- Mejorar en cuanto a la **difusión activa de información detallada** sobre el programa. Esto se podría lograr mediante varias acciones, como ser:
  - **Crear un sitio Web propio para el programa, que centraliza toda la información** del programa, incluyendo información técnica (fórmulas utilizadas en la focalización; indicadores y resultados), normativa (copias de todos los reglamentos), y otros.
  - Poner **mayor énfasis en la capacitación** de los CEC, Madres Líderes, y beneficiarias sobre los principales procesos implicados en el Bono 10,000 (focalización, ingreso, corresponsabilidad, transferencias, quejas y reclamos, etc.)
- Priorizar el **mejoramiento** de los sistemas de **Quejas y Reclamos** y de **Monitoreo y Evaluación**. Se debe realizar un estudio para ver por qué el PRAF no está cumpliendo con los expectativas de los beneficiarios respecto a tareas de actualización de la información sobre hogares (por ejemplo, cambio del Bono de Salud a Bono de Educación, etc.)
- Buscar **participación de la sociedad civil en un rango más amplio de aspectos** del programa—veeduría durante procesos de **adquisición** de bienes y servicios, socialización de **cambios en el marco normativo** del programa, etc—no solo en auditorías sociales que se limitan a medir las percepciones de los beneficiarios.
- Seguir **buscando mecanismos alternativos de pago** de las transferencias, tanto para mejorar el desempeño como para disminuir las oportunidades para utilizar las jornadas de pago para difundir mensajes partidistas.
- Procurar **difundir información clara sobre la naturaleza de los diferentes programas que utilizan el nombre “Bono 10,000”** y las relaciones entre ellos.
- Debe haber un proceso de consideración dentro del liderazgo del Gobierno sobre los costos / beneficios de una comunicación sobre el programa que contiene un alto nivel

## Riesgos de Integridad en el Bono 10,000

de contenido partidista o líderista, versus una comunicación que presente el programa como un derecho de los hondureños y una política no-partidista del Estado.

- Se recomienda que **futuros ejercicios de auditoría social y encuestas a beneficiarios incluyan un mayor enfoque en los siguientes temas**, para poder medir de manera más científica la frecuencia o infrecuencia de algunas situaciones reportadas en los grupos focales:
  - Utilización de jornadas de pago y otros espacios relacionados con el programa para difundir mensajes de carácter político, y especialmente para persuadir directamente a los beneficiarios a votar por un candidato en particular.
  - El papel, nivel de capacitación, y carácter político o no de los CEC y Madres Líderes.
  - Programas “paralelos” como ser Bono 10,000 Urbano y Bono 10,000 para familiares de policía, ejército, y bomberos.

## Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo. (28 de Julio de 2004). *Comunicados de prensa: BID aprueba préstamo blando de 20 millones de dólares a Honduras para programa de protección social*. Recuperado el 11 de Julio de 2013, de Banco Interamericano de Desarrollo (IDB): <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2004-07-28/bid-aprueba-prestamo-blando-de-20-millones-de-dolares-a-honduras-para-programa-de-proteccion-social,512.html>
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la Experiencia Reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas / CEPAL.
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos humanos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas / CEPAL.
- Coordinación Nacional. (2010). *Informe Anual 2010, Programa Presidencial Salud, Educación y Nutrición "Bono 10,000"*. Tegucigalpa: Secretaria de la Presidencia.
- del Carmen Ochoa, P. (2012). *Informe de Ejecución de Actividades Proyecto: Auditoria Social al Bono 10,000 en 12 comunidades de los Municipios de La Esperanza, Intibucá y Yamaranguila departamento de Intibucá*. Tegucigalpa: Asociación Campesina Nacional (ACAN) / Consejo Nacional Anticorrupción (CNA).
- Díaz, O. L. (Mayo de 2008). *Presentación: Honduras, Programa de Asignación Familiar (PRAF)*. Recuperado el 11 de Julio de 2013, de [http://www.ruta.org/documentos\\_no\\_indexados/ImplicacionesAumentoPreciosAlim/DI\\_AZ\\_HONDURAS\\_PRESENTACION\\_PRAF.pdf](http://www.ruta.org/documentos_no_indexados/ImplicacionesAumentoPreciosAlim/DI_AZ_HONDURAS_PRESENTACION_PRAF.pdf)
- Espacio Regional de Occidente (EROO). (2012). *Informe de la Auditoria Social Programa Presidencial Bono Diez Mil*. Santa Rosa de Copán, Honduras.
- Franco, R. (2008). *Protección Social en Honduras: El Papel de los Programas de Transferencias Condicionadas: PRAF I, II y III*. Sao Paulo, Brasil / Santiago de Chile: Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC) / Corporación de Estudios para Latinoamérica (CEPLAN).
- Grupo de Sociedad Civil. (2007). *Descubramos los Fondos de la ERP: ¿De Dónde Surge la Red Solidaria?* Tegucigalpa: Grupo de Sociedad Civil (GSC).
- McGaughey, S. E. (2005). Capítulo 5. Innovación en los Sectores Sociales. En W. R. Large (Ed.), *Una sólida alianza para el desarrollo: Centroamérica y el BID desde 1990* (págs. 133 - 198). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Moore, C. (2008). *Country Study: Honduras' CCT Programme PRAF, Programa de Asignación Familiar: Expected and Unexpected Realities*. Brasilia, Brasil: International Poverty Centre (IPC).
- Ochaeta Aguilar, R., Reyna, L., & Sabetian, S. (2013). *Riesgos de Corrupción en los Programas Sociales implementados por el Ministerio de Desarrollo Social en Guatemala*. Guatemala: Acción Ciudadana.
- Transparency International. (2012). *Análisis de Riesgos a la Integridad en Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Latinoamérica: Metodología (Guía de Implementación EELA)*.
- Villatoro, P. (2005). Comentarios. *Serie Seminarios y Conferencias No. 46: Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales* (págs. 275 - 288). Santiago de Chile: CEPAL.

# ANEXOS