

### INFORME Nº 094/2014/DFEP/PRAF

PROGRAMA DE ASIGNACION FAMILIAR (PRAF)

"EVALUACIÓN PLAN DE GOBIERNO 2010-2014"

ELABORADO POR EL DEPARTAMENTO DE FISCALIZACIÓN DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEPENDIENTE DE LA DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN





Tegucigalpa, MDC; 05 de septiembre, 2014 Oficio № Presidencia TSC-2561/2014

Licenciado

#### **Lisandro Rosales Banegas**

Secretario de Estado en el Despacho de Desarrollo e Inclusión Social Su Despacho

Señor Secretario de Estado:

Adjunto encontrará el Informe № 094/2014/DFEP/PRAF, que forma parte del Informe de Evaluación de Plan de Gobierno 2010-2014, por el período del 10 de febrero al 31 de diciembre de 2013.

El examen se efectuó en el ejercicio de las atribuciones conferidas en los Artículos 205 numeral 38 y 222 de la Constitución de la República; 3, 4, 5, (numerales 2 al 6), 32, 41, 42, 43 y 45 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, y en cumplimiento del Plan Anual de Auditoria del año 2014.

Este Informe contiene opiniones, comentarios, conclusiones y recomendaciones. Como resultado de la auditoría no se encontraron hechos que originen indicios de responsabilidad administrativa.

Las Recomendaciones formuladas en este Informe contribuirán a mejorar la gestión de la institución a su cargo y de conformidad al Artículo 79 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas su cumplimiento es obligatorio.

En atención a lo anterior, le solicito respetuosamente presentar dentro de un plazo de 15 días hábiles, a partir de la fecha de recepción de este Oficio, para su aprobación, lo siguiente:

- 1) Un Plan de Acción con un período fijo para ejecutar cada recomendación del Informe; y,
- 2) Las acciones tomadas para ejecutar cada recomendación según el Plan. Atentamente,

Abog. Jorge Bográn Rivera Magistrado Presidente

☐ Archivo



### **CONTENIDO**

## INFORMACIÓN GENERAL

	PAGINA
CAPÍTULO I	
INFORMACIÓN INTRODUCTORIA	
A. MOTIVOS DEL EXAMEN	2
B. OBJETIVOS DEL EXAMEN	2
C. ALCANCE DEL EXAMEN	2
CAPÍTULO II	
ANTECEDENTES	
ANTECEDENTES	3
CAPÍTULO III	
DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS	
1. INFORMACIÓN PRELIMINAR	4
2. METAS SUJETAS A EVALUACIÓN	4
3. DESEMPEÑO	5
CAPÍTULO IV	
CONCLUSIONES	
CONCLUSIONES	10
CAPÍTULO V	
RECOMENDACIONES	
RECOMENDACIONES	12

# CAPÍTULO I INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

#### A. MOTIVOS DEL EXAMEN

La presente auditoría se realizó en ejercicio de las atribuciones conferidas en los Artículos 205 numeral 38 y 222 de la Constitución de la República; 3, 4, 5, (numerales 2 al 6), 32, 41, 42, 43 y 45 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, y en cumplimiento del Plan Anual de Auditoria del año 2014.

#### B. OBJETIVOS DEL EXAMEN

Los objetivos principales del examen fueron los siguientes:

#### **Objetivo General:**

 Evaluar el grado de cumplimiento de las metas plasmadas en el Plan de Gobierno 2010-2014, específicamente, en las que el Programa de Asignación Familiar (PRAF) fue designado como responsable de su cumplimiento.

#### **Objetivos Específicos:**

- 1. Determinar el contexto bajo el cual se enmarca la responsabilidad de la institución.
- 2. Definir las metas, cuya responsabilidad fue asignada a la institución.
- 3. Establecer la vinculación de las metas con una debida planificación estratégica.
- 4. Detallar los recursos, y su aprovechamiento, para el logro de las metas definidas.
- 5. Verificar el nivel de ejecución de metas, sobre una muestra debidamente seleccionada.

#### C. ALCANCE DEL EXAMEN

El examen efectuado cubre el periodo comprendido del 10 de febrero de 2010 al 31 de diciembre de 2013.

#### **CAPÍTULO II**

#### **ANTECEDENTES**

El presente Informe, forma parte del Informe de Evaluación del Plan de Gobierno 2010-2014, correspondiente al periodo febrero 2010 a diciembre de 2013, e incluido en el Informe de Rendición de Cuentas del Sector Público de Honduras, el cual fue aprobado por el Pleno del Tribunal Superior de Cuentas y notificado al Congreso Nacional el 31 de julio de 2014.

El Artículo 205, de la Constitución de la República, en su atribución 38 señala que corresponde al Congreso Nacional: "Aprobar o improbar la liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y de los presupuestos de las instituciones descentralizadas y desconcentradas. El Tribunal Superior de Cuentas deberá pronunciarse sobre esas liquidaciones y resumir su visión sobre la eficiencia y eficacia de la gestión del sector público, la que incluirá la evaluación del gasto, organización, desempeño de gestión y fiabilidad del control de las auditorías internas, el plan contable y su aplicación."

En el Artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas se establece que el Tribunal Superior de Cuentas, deberá emitir un informe de rendición de cuentas sobre la liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República, de las instituciones desconcentradas y descentralizadas, dirigido al Congreso Nacional en el que se resuma la visión sobre la eficiencia y eficacia de la gestión del sector público, incluyendo la evaluación del gasto, el desempeño y el cumplimiento de planes operativos entre otros aspectos.

### CAPÍTULO III DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS

#### 1. INFORMACIÓN PRELIMINAR

Dentro del Plan de Gobierno 2010-2014 el Programa de Asignación Familiar (PRAF), juega un papel importante, considerando que el programa de transferencias condicionadas (bonos), vinculados a la demanda y/u oferta de servicios de salud y educación, han probado en el país y a nivel internacional ser un instrumento efectivo para obtener resultados positivos en cerrar brechas en educación, salud y nutrición de los hogares en extrema pobreza, en tal sentido el Gobierno creó mediante un Decreto del Ejecutivo el Programa Presidencial Salud, Educación, Nutrición (Bono Diez mil), el cual tiene como meta la atención en los 4 años del Gobierno de 600,000 familias en extrema pobreza y pobreza.

Los Beneficiarios del Programa son los miembros de los hogares de las aldeas y barrios seleccionados, que cumplen con los criterios de elegibilidad y que a través de su titular aceptaron los compromisos con el Programa. El titular del hogar será preferentemente la madre de familia.

Complementariamente, ha sido importante impulsar la creación de un marco de Política Social, la cual tiene la finalidad de establecer los lineamientos básicos y la articulación efectiva de las políticas sociales para lograr el mejoramiento integral de las condiciones de vida de la población, y afianzar la red de protección social a favor de la población vulnerable.

#### 2. META SUJETA A EVALUACIÓN.

 Entregar una transferencia condicionada a 600 mil familias en pobreza y extrema pobreza.

OBJETIVO	META	UNIDAD DE MEDIDA	PROGRAMACIÓN AÑO 2010	PROGRAMACIÓN AÑO 2011	PROGRAMACIÓN AÑO 2012	PROGRAMACIÓN AÑO 2013
Objetivo 1. Una Honduras sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social.	Entregar una transferencia condicionada a 600 mil familias en pobreza y extrema pobreza.	N° de familias beneficiarias con el Programa Bono 10 mil.	150,000	300,000	450,000	600,000

#### 3. DESEMPEÑO

# 3.1 Aspectos a considerar en el cumplimiento de las metas ejecutadas por el Programa de Asignación Familiar.

De conformidad a los Decretos de creación del Programa denominado Bono Diez Mil (No. PCM -010-2010 y No. PCM-024-2010), se señala que el Programa Bono diez mil funcionará a través de diversas instancias de coordinación interinstitucional.

La dirección del Programa le corresponde a la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial, la que como máxima autoridad delegará las funciones implícitas al desarrollo del mismo en una Coordinación Nacional, designándose a su vez como coejecutor al Programa de Asignación Familiar (PRAF), que será responsable de hacer efectivas las Transferencias monetarias y realizar todo el accionar logístico que el Programa implique, además, representará al Programa en instancias locales, municipales y departamentales, siendo responsable, en el ámbito local, de la organización, capacitación y seguimiento de los Comités Escolares Comunitarios.

El Programa cuenta con un Comité Técnico como un órgano de apoyo y estará conformado por los Representantes de: a) Coordinación del Programa; b) Despacho de la Primera Dama; c) Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social; d) Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas; e) Secretaría de Estado en el Despacho de Salud; f) Secretaría de Estado en el Despacho de Educación; g) Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa; h) Programa de Asignación Familiar; i) Instituto Nacional de la Mujer.

#### 3.2 Plan Estratégico y Plan de Gobierno.

En el Plan Estratégico y Plan de Gobierno, existe una vinculación, ya que, en ambos se establece el mejoramiento del estado de salud y el nivel educativo de la población en extrema pobreza, tendiente a contribuir con el cumplimiento del objetivo N° 1 "Una Honduras sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social" del Plan de Nación y Visión de País.

# 3.3 Grado de cumplimiento de la meta del Plan de Gobierno, ejecutada por el Programa de Asignación Familiar (PRAF), correspondiente al periodo comprendido del 10 de febrero de 2010 hasta 31 de diciembre 2013.

No se logró establecer el grado de cumplimiento de la meta durante el periodo a evaluar debido a que existen inconsistencias en los datos de la ejecución físico—financiera, de las transferencias condicionadas a familias en pobreza y pobreza extrema.

Mediante oficio N° Presidencia TSC-1758/2014, se solicitó al Programa de Asignación Familiar (PRAF), la información relacionada con el número de Familias beneficiadas con el Programa Bono Diez Mil y los montos entregados en concepto de Transferencias condicionadas, que ejecutó la institución en los años 2010 al 2013; la respuesta obtenida por parte de las autoridades del PRAF, mediante oficio SSIS-SEDIS/PRAF N° 249/2014, manifiesta lo siguiente:

"Que se procedió a solicitar la información a las unidades de Contraloría y Cierre de Bonos, al Sistema de Información Gerencial y al Sistema de Información de Registro de Beneficiarios de Honduras (SIRBOH), así como Unidad Coordinadora de Proyectos; en donde se encontró evidencia que los datos sobre el número de pagos efectuados, cantidad de hogares o familias beneficiadas y montos pagados no tienen una vinculación entre sí, situación que no permite inferir de manera exacta cuantos hogares fueron pagados en diferentes periodos fiscales involucrados en la evaluación."

#### 3.4 Recursos invertidos por el Programa de Asignación Familiar (PRAF) por el periodo 2010-2013.

El costo de la meta de beneficiar a 600 mil familias en pobreza y extrema pobreza, no se logró establecer, pues, como se mencionó anteriormente, el Programa de Asignación Familiar (PRAF) no ha podido establecer el monto definitivo de inversión financiera.

#### 3.5 Procesos de selección y validación de las metas del Plan de Gobierno.

La selección de las comunidades a visitar, se realizó de acuerdo a la información remitida por el Programa de Asignación Familiar (PRAF), donde se proporciona el registro de las zonas del país con el mayor número de familias en pobreza y pobreza extrema.

#### 3.5.1 Muestra para validación de la meta.

- Aplicación de sesenta y ocho (68) encuestas a beneficiarias y treinta y ocho (38) no beneficiarias del bono diez mil, en las comunidades de Curarén y Reitoca, municipios de Francisco Morazán; Guascotoro, municipio de Yamaranguila, Intibucá; Las Manzanillas y Buena Vista, municipio Alauca, El Paraíso; y Siguate, municipio de Catacamas, Olancho.
- Entrevistas con directores y maestros de centros educativos, así como personal de los Centros de Salud Rurales (CESAR), de los lugares seleccionados.

# 3.5.2 Resultados de la verificación: Resultados relevantes de las Encuestas. Grupo de Beneficiados.

- En relación a la periodicidad, la obtención del bono por parte del beneficiado, el 36.8%, lo recibió cada 6 meses, y 27.9% cada 3 meses y 16.2% manifestó percibirlo cada 4 meses.
- La cantidad promedio que recibieron los beneficiarios de las zonas estudiadas, es por 3,300.00 Lempiras, siendo 10,000.00 Lempiras lo que contempla la transferencia monetaria.
- El 25% manifestó no tener otra fuente de ingresos más que el Bono, el resto depende de ingresos a través del trabajo de sus miembros, particularmente en la agricultura.

- La orientación del Bono que dan las familias se destina básicamente a alimentación, y luego a la educación y salud.
- En promedio, los hogares beneficiados, se conforman por 6 personas, de los cuales 3 miembros son menores de 18 años, quienes asisten a la escuela o colegio, según el caso.
- Un 92.6% de los beneficiarios acude a los centros de salud para control de los niños, variando entre visitas mensuales o cada 6 meses.
- Se observa un bajo grado de incidencia de diarrea, apenas un 26% de Beneficiarios manifestaron haber tenido este tipo de problema (en los menores) en los últimos 4 años.
- El nivel de satisfacción y conformidad con el programa, percibida por los beneficiarios, es por 78%, calificándolo como un cambio positivo en su nivel de vida y de sus hijos, a partir de la recepción del mismo.

#### 3.6 EFECTOS

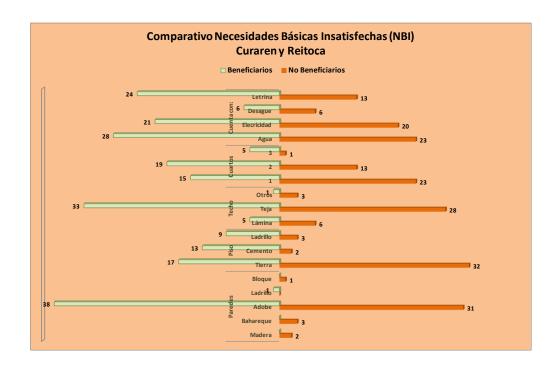
De acuerdo a la premisa de que las transferencias condicionadas han mostrado resultados exitosos en diversos países, se trató de determinar los resultados del Bono 10 Mil en Honduras, sobre todo dada la importancia monetaria que éste representa: de 2010 a 2014 se presupuestó, para este programa, en su forma vigente un total de L. 6,260,589.7 miles, de los que se ejecutaron L. 5,487,632.2 miles (egresos que representan no sólo la propia transferencia condicionada, sino también los costos asociados a ella).

Teniendo en cuenta las limitantes para el desarrollo de la labor, se optó por evaluar los resultados en los Municipios de Curarén y Reitoca, de Francisco Morazán. Se consideró ideal evaluar los efectos contrastando variables relacionadas entre dos grupos: uno de beneficiarios y otro de no beneficiarios, de forma tal que se pueda observar la diferenciación, o no, entre ambos.

Los resultados se muestran a continuación:

- Se encuestaron un total de 39 beneficiarios y 38 No Beneficiarios.
- Dentro de los hogares beneficiarios, 37 manifestaron generar otros ingresos a través del trabajo de sus miembros, particularmente en la agricultura; y en los No Beneficiarios 34.
- En promedio, en los hogares de los beneficiarios viven un total de 6 personas, de los cuales (en promedio) un total de 3 miembros son menores de 18 años. En los No Beneficiarios, un promedio de 5 personas, de los cuales un promedio de 2 son menores de 18años. Y en ambos casos, menores asisten a la escuela o colegio según el caso.
- De los Beneficiarios, 38 de 39 acude a los centros de salud para control de los niños, en tanto que en los No Beneficiarios lo hacen 37 de 38. Varían entre visitas mensuales o cada 6 meses

- los Beneficiarios (55% y 39% respectivamente) y en los No Beneficiarios, mayormente mensual (83%).
- Además, la labor de los centros de salud, enfermeras y voluntarios de salud, muestra un alto nivel de invitación a charlas de nutrición (64.1% de los Beneficiarios y 63.2% de los No Beneficiarios) generando una asistencia del 96.0% de los Beneficiarios y 75.0% No Beneficiarios, del total que han recibido la invitación.
- Se observa un bajo grado de incidencia de diarrea, apenas un 26% de Beneficiarios y 29% de No Beneficiarios, manifestaron haber tenido este tipo de problema (en los menores) en los últimos 4 años.
- EL nivel de satisfacción y conformidad con el programa, percibida por los beneficiarios, es muy alta, un 78% calificó que el Bono ha cambiado considerablemente su nivel de vida y, por consiguiente, el de sus hijos, a partir de la recepción del mismo.
- Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI): Se pudo apreciar el nivel de similitud en las condiciones bajo las cuales viven ambos grupos encuestados.



Si bien es cierto, la muestra tomada no es representativa, los resultados que ésta ha brindado valen la pena para considerar replantear algunos puntos que permitan un mejor desempeño de las transferencias condicionadas.

Llama la atención el grado de coincidencia en todos los rubros examinados a través de las encuestas realizadas: generación de ingresos, composición numérica de los hogares y el número de menores de 18 años, atención de salud de los menores de edad, invitación y asistencia a charlas sobre nutrición, e, incidencia de enfermedades estomacales (diarrea). De hecho, es

importante señalar que en los hogares de "No Beneficiarios", en promedio, se observa un menor número de miembros, en total, e igual situación en el caso de los menores de 18 años.

Además, lo que refleja uno de los indicadores utilizados para determinar la situación de pobreza: Necesidades Básicas Insatisfechas, en la que como se ha apreciado (y comentado) el paralelismo es evidente entre Beneficiarios y No Beneficiarios, demostrando que no solo las transferencias condicionadas han permitido una mejoría en la situación de vida de los beneficiarios, razón que de determinarse podría potenciar los diferentes programas sociales.

Lo anterior se acentúa si se reflexiona sobre el hecho que en ambos grupos los niños tienen acceso, y acuden, a los centros escolares y a los centros de salud, tienen acceso a charlas que les permiten mejorar las condiciones alimenticias fomentando la nutrición y la disminución de enfermedades estomacales, y favoreciendo el crecimiento saludable de los menores. Demostrando que, al menos en este sector, el trabajo coordinado de los trabajadores de la salud y de la educación está presentando resultados que dan cumplimiento a sus respectivos programas.

Es oportuno recalcar, también, que un alto porcentaje de los Beneficiarios entrevistados (de forma general) manifiestan haber mejorado sus niveles de vida al recibir este Bono; sin embargo, dados los resultados anteriores cabe preguntarse si esta percepción es provocada solamente por este programa o por el correcto funcionamiento, y percibido también, de los programas complementarios: trabajo de maestros, centros de salud, enfermeras, voluntarios de salud, alcaldías municipales (en la provisión de infraestructura básica), etc., respuesta que un correcto diagnóstico podría brindar y, de esta forma, poder extrapolar esa hipotética experiencia a otros ámbitos de prioridad del Bono 10,000.

Es necesario manifestar que, sobre entrevista realizada a líder comunitario en el Municipio de Curaren, que ha trabajado de cerca con promotores de salud y del Bono 10,000, se detectó posibles efectos negativos relacionados con la entrega del Bono, y que consisten en:

- Desincentivo para búsqueda de trabajo o de actividades generadoras de ingresos; y,
- Algunas beneficiarias que, sin contar con pareja estable, continúan procreando para ser beneficiarias permanentes de este programa.

Hechos estos últimos que deben llamar la atención de los responsables y co-responsables de este programa para analizar y evitar que estos efectos negativos, a su vez, generen otros efectos negativos en las comunidades beneficiarias.

Por último, es necesario recalcar que la entrega del Bono no se realiza en forma regular, es decir, algunos lo reciben cada año, otros cada tres meses, otros cada cuatro, etc.; además, las cantidades recibidas no son completas, rondando cada entrega los L.3,300.00. Todo lo anterior implica un riesgo de incumplimiento del Bono, tanto en la cantidad como en la forma, puesto que al resultar diversos montos adeudados, el control de lo percibido por beneficiario en un año, respecto al mismo, se hace más difícil, situación que puede ser una causa de la discrepancia entre valores ejecutados (y distribuidos) según se ha manifestado como razón de la no evaluación de esta meta.

# CAPÍTULO IV CONCLUSIONES

- 1. No se logró establecer el grado de cumplimiento de la meta de la entrega de transferencias monetarias condicionadas a 600 mil familias en pobreza y extrema pobreza, durante el periodo del 2010 al 2013, debido a que los datos sobre el número de pagos efectuados, cantidad de hogares o familias beneficiadas y montos pagados no tienen una vinculación entre sí en los registros de las unidades de Contraloría y Cierre de Bonos, en el Sistema de Información Gerencial, en el Sistema de Información de Registro de Beneficiarios de Honduras (SIRBOH), así como en la Unidad Coordinadora de Proyectos de la Secretaría de Integración Social, situación que no permite inferir el número exacto de hogares beneficiados.
- 2. El proceso de verificación de la meta se realizó en las zonas del país con el mayor número de familias en pobreza y pobreza extrema, y se efectuó en las comunidades de Curarén y Reitoca, municipios de Francisco Morazán; Guascotoro, municipio de Yamaranguila, Intibucá; Las Manzanillas y Buena Vista, municipio Alauca, El Paraíso; y Siguate, municipio de Catacamas, Olancho. Los resultados más relevantes de las encuetas fueron los siguientes:
  - En relación a la periodicidad, la obtención del bono por parte del beneficiado, el 36.8%, lo recibió cada 6 meses, y 27.9% cada 3 meses y 16.2% manifestó percibirlo cada 4 meses, en el resto no se pudo determinar.
  - La cantidad promedio que recibieron los beneficiarios de las zonas estudiadas, es por 3,300.00 Lempiras, siendo 10,000.00 Lempiras lo que contempla la transferencia monetaria.
  - El 25% de los entrevistados manifestó no tener otra fuente de ingresos más que el Bono, el resto depende de ingresos a través del trabajo de sus miembros, particularmente en la agricultura.
  - La orientación del Bono que dan las familias se destina básicamente a alimentación, y luego a la educación y salud. En algunos los entrevistados (Maestros, Enfermeros, Patronatos, entre otros), manifestaron que algunas beneficiarias fueron obligadas por sus compañeros de hogar a entregarles parte del dinero recibido y que estos lo utilizaron en el consumo de bebidas alcohólicas.
  - En promedio, los hogares beneficiados, se conforman por 6 personas, de los cuales 3 miembros son menores de 18 años, quienes asisten a la escuela o colegio, según el caso.
  - Un 92.6% de los beneficiarios acude a los centros de salud para control de los niños, variando entre visitas mensuales o cada 6 meses.
  - Los mecanismos de entrega del Bono diez mil son considerados no adecuados, porque las beneficiarias tienen que hacer largas filas hasta por 12 horas, bajo la inclemencia del tiempo. Algunas madres tienen que viajar de sus comunidades un día antes, por lo que incurren en gastos. Se manifestó también que los funcionarios del gobierno, diputados y activistas políticos aprovechan la entrega del bono diez mil para hacer proselitismo a favor de los candidatos a diputados y alcaldes del partido de gobierno.

- Entre algunas limitantes expresadas por los entrevistados, es la falta de transparencia en la entrega del Bono, hasta la fecha no es posible, porque el listado de los beneficiarios no es de público conocimiento.
- La opinión de algunos líderes comunitarios es muy favorable, pues, estiman que la
  dotación del Bono contribuye a mejorar la educación en las comunidades, a evitar el
  ausentismo escolar y les permite a ellos participar en la gestión educativa; sin embargo,
  consideran que es no suficiente otorgar el Bono, ya que, es necesario desarrollar
  proyectos de producción, empleo y mejoras en las carreteras, sistema de energía eléctrica,
  reparación de escuelas, dotación de pupitres, entre otras.

### CAPÍTULO V RECOMENDACIONES

#### Al Secretario de Estado en los Despachos de Desarrollo e Inclusión Social:

- 1. Girar instrucciones a los responsables del Programa Bono Diez Mil, para que procedan a realizar un informe pormenorizado del número de pagos efectuados, cantidad de hogares o familias beneficiadas y montos pagados hasta el periodo 2013, con el propósito de conocer los montos reales que ha invertido el Estado en relación a esta política social.
- 2. Evaluar mediante programas piloto, los diferentes programas sociales al nivel municipal o de cualquier otro segmento, previo a comprometer recursos que se vuelvan de aplicación rígida dentro del Presupuesto de la República.

Carmen Waldina Reyes Ramirez Técnico en Fiscalización Guillermo Federico Sierra Aguilera
Jefe Departamento Fiscalización de Ejecución
Presupuestaria

Dulce María Umanzor Mendoza Directora de Fiscalización

Tegucigalpa, M.D.C. julio de 2014