



Apartado 2032-2050, San José, Costa Rica  
Tel: (506) 22241990 Fax: (506) 22830719  
Correo Electrónico: [fundacion@cdr.or.cr](mailto:fundacion@cdr.or.cr)  
Página Web: [www.cdr.or.cr](http://www.cdr.or.cr)

---

**PNUD - Honduras**  
**EVALUACIÓN DEL PROGRAMA PAÍS**  
**Efectos 2.2 y 2.3**  
**2007-2011**

**INFORME DE EVALUACIÓN**

**Hans Nusselder**  
**Wilfredo Díaz**

**Centro de Estudios para el Desarrollo Rural**  
**Setiembre 2013**  
**San José, Costa Rica**

## Índice del Contenido

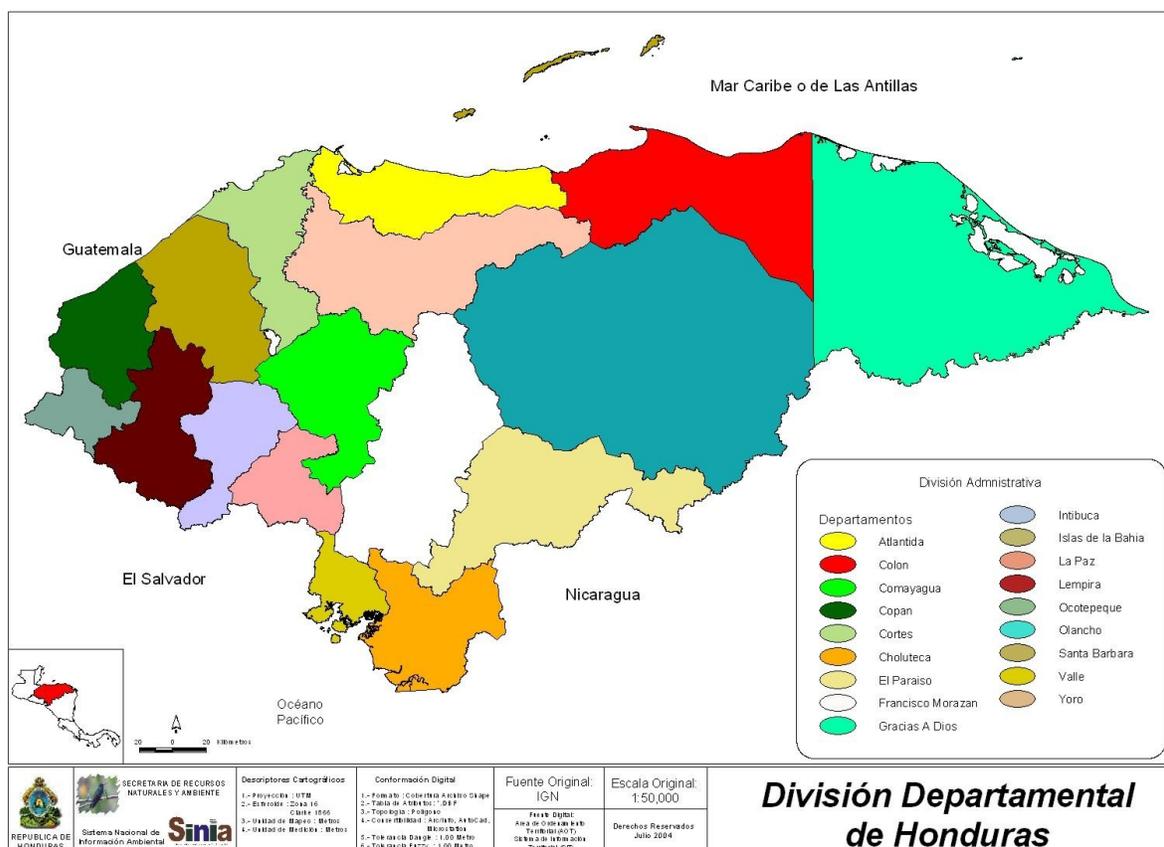
<b><u>1 INTRODUCCIÓN.....</u></b>	<b><u>15</u></b>
<b><u>2 ENFOQUE METODOLOGICO DE LA MISION .....</u></b>	<b><u>18</u></b>
2.1 ASPECTOS GENERALES.....	18
2.2 DECISIONES METODOLÓGICAS.....	20
2.3 ANÁLISIS DE LAS ACCIONES DEL PROGRAMA .....	22
<b><u>3 LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA PERTINENCIA DEL PROGRAMA PAÍS .....</u></b>	<b><u>26</u></b>
3.1 SECTOR RURAL NACIONAL.....	26
3.2 ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL.....	27
3.3 ESTRATEGIA A TRAVÉS DE LOS PROYECTOS.....	32
<b><u>4 LOS PROYECTOS DEL PROGRAMA PAÍS (EFECTOS 2.2 Y 2.3).....</u></b>	<b><u>36</u></b>
4.1 EMPLEO JUVENIL.....	36
4.2 PRONADEL.....	39
4.3 PRODERT.....	42
4.4 CAJAS RURALES.....	45
4.5 PRO-MESAS.....	48
4.6 PROMORCO.....	50
4.7 PROMECOM.....	53
4.8 PDP.....	57
4.9 PRONAGRI.....	61
4.10 CULTURA E IDENTIDAD.....	64
<b><u>5 PROGRAMA PAÍS: EL PAPEL DE LOS PARTICIPES.....</u></b>	<b><u>68</u></b>
5.1 EFECTOS, METAS E INDICADORES DEL PROGRAMA PAÍS (EFECTOS 2.2 Y 2.3).....	68
5.2 CONTRIBUCIÓN DE PROYECTOS.....	72
5.3 NATURALEZA DE LAS CONTRIBUCIONES.....	74
5.4 EFICIENCIA Y SOSTENIBILIDAD DE LOS EFECTOS.....	79
<b><u>6 LECCIONES APRENDIDAS.....</u></b>	<b><u>86</u></b>
<b><u>7 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</u></b>	<b><u>93</u></b>
7.1 CONCLUSIONES.....	93
7.2 RECOMENDACIONES.....	94
<b><u>8 ANEXO A: TÉRMINOS DE REFERENCIA.....</u></b>	<b><u>100</u></b>
<b><u>ANEXO B: PROGRAMA DE LA MISIÓN DE EVALUACIÓN.....</u></b>	<b><u>109</u></b>
<b><u>ANEXO C: MARCO DE REVISIÓN PROYECTOS (EFECTOS 2.2 Y 2.3).....</u></b>	<b><u>112</u></b>
<b><u>ANEXO D: LEYES RELACIONADAS CON EL SISTEMA FINANCIERO.....</u></b>	<b><u>114</u></b>
<b><u>ANEXO E: FOTOS DE GIRA EN TERRENO.....</u></b>	<b><u>117</u></b>

**Lista de abreviaturas**

ADR	Evaluación de Resultados de Desarrollo
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BTP	Bono Tecnológico Productivo
CDR	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural
CEDA	Centro de Entrenamiento de Desarrollo Agrícola
CCO	Oficina de Coordinación Canadiense
CGRTCA	Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centro América
COHCIT	Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
COMAL	Comercialización Comunitaria Alternativa (Red nacional)
COLP	Consejo Orientador Local del Proyecto
DIM	Direct Implementation (Implementación Directa, por el PNUD)
ECADERT	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial
EDR	Empresa de Desarrollo Rural
EE	Equipo evaluador
ENDESA	Encuesta Nacional de Demografía y Salud
EEEEPP	Evaluación de efectos Programa País
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FONADERS	Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
FOPRIDEH	Federación de Organizaciones Privadas para el Desarrollo de Honduras
FUNDER	Fundación para el Desarrollo Empresarial Rural
GOH	Gobierno de Honduras
INA	Instituto Nacional Agrario
ITP	Informe de Terminación del Proyecto
Lps	Lempiras (USD 1 = Lps 20)
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MiPyMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MYPE	Micro y Pequeñas Empresas
NIM	National Implementation (Implementación Nacional)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos del Milenio
OIE	Oficina Independiente de Evaluación (FIDA)
OPDF	Organizaciones Privadas de Desarrollo Financiero
PC	Programa Conjunto
PDP	Proyecto Desarrollo de Proveedores
PST	Proveedores de Servicios Técnicos
PEEIS	Pertinencia, Eficacia, Eficiencia, Impacto y Sostenibilidad
PRODERT	Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible de Zonas de Fragilidad Ecológica en la Región del Trifinio
PROMECOM	Proyecto Mejorando la Competitividad de la Economía Rural en Yoro
PRO-MESAS	Proyecto de Apoyo a Mesas Sectoriales
PROMORCO	Proyecto Modernización del riego en microcuencas del Oeste del valle de Comayagua

PRONADEL	Programa Nacional de Desarrollo Económico Local
PRONADERS	Programa Nacional de Desarrollo Rural y Urbano Sostenible
PRONAGRI	Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura Irrigada
PRSP	Programa de Reactivación del Sector Productivo
RUTA	Unidad Regional de Asistencia Técnica
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SCAD	Secretaría de Cultura, Artes y Deportes
SIC	Secretaría de Industria y Comercio
SMART	eSpecifico, Medible, Alcanzable, Realista y limitado en el Tiempo
SNU	Sistema de Naciones Unidas
SNV	Stichting Nederlandse Vrijwilligers (Servicio Neerlandés de Cooperación al Desarrollo)
STSS	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
UI	Unidad de Implementación
VAN	Valor Actual Neto

**Mapa: División Departamental de Honduras**



## RESUMEN EJECUTIVO

La evaluación de los efectos 2.2 y 2.3 del Programa País del PNUD se llevó a cabo del 21 de enero al 28 de febrero del 2013, con el propósito de conocer sus resultados a través de los programas y proyectos ejecutados y comprendidos en el período de vigencia 2007-2011. El área de evaluación se enfoca en la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, prioritaria para el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) en este período. El efecto directo global se ha definido en el sentido que “[P]ara el año 2011, las comunidades rurales y las organizaciones locales, junto al Estado, implementan políticas públicas y procesos de desarrollo para el acceso equitativo y sostenible de la población vulnerable a tierra, otros medios de producción, mercados y servicios de apoyo, para la generación de empleo de calidad, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.”

El objetivo de la evaluación es valorar la eficacia del Programa, su eficiencia, su sostenibilidad y las contribuciones principales de los proyectos y acciones realizadas por el PNUD. Asimismo, se espera que la evaluación permita la adopción de las medidas pertinentes y la toma de decisiones para mejorar la efectividad de la cooperación del PNUD para el desarrollo del país, con miras a la evaluación del Marco de Asistencia para el Desarrollo de las Naciones Unidas. El propósito del trabajo ha sido triple, en el siguiente sentido:

- Orientar de manera sustantiva la formulación de programas y proyectos;
- Promover una mayor rendición de cuentas a partes interesadas/contrapartes clave en el país;
- Contribuir al aprendizaje a niveles corporativo y nacional.

El Programa País contiene, en cuanto a los efectos 2.2 y 2.3, once proyectos, de los que diez fueron incluidos en la evaluación. En su conjunto representan un valor de USD 201 millones, basado en la contribución consolidada de fuentes de cooperación externas. Dos proyectos se relacionaron con inversiones en riego, cuatro tienen un carácter multifacético de desarrollo rural, mientras que otros dos promovieron el desarrollo en un solo sector (Cajas Rurales y Cultura e Identidad). Dos proyectos multisectoriales se dirigieron al fomento del empleo y de encadenamientos productivos. Los proyectos han sido heterogéneos y se encuentran en diferentes fases del ciclo de ejecución.

En la programación de las labores, los consultores reservaron una semana para a la revisión de la documentación disponible de los diez proyectos y la redacción del informe inicial. Dos semanas fueron dedicadas a una gira en tres regiones (Comayagua (Centro), Copán (Occidente), Yoro (Norte) y Choluteca (Sur)), que han tenido una presencia fuerte de actividades de los proyectos. Una semana se dedicó a entrevistas con interlocutores de instituciones partícipes en la capital y el Sur. La quinta semana se reservó para el análisis de los datos y la redacción de este informe.

La **Sección 2** contiene una descripción de los métodos aplicados durante la evaluación, constituidos en primer lugar por una revisión de la documentación disponible del Programa y sus distintas iniciativas. Con base en las herramientas desarrolladas por el PNUD a nivel central (PNUD 2009 y UNDP 2011) se tomaron cuatro decisiones metodológicas:

- Primero, en ausencia de un modelo acabado de intervención (en forma básica fue definido antes del 2007, pero no fue actualizado ni concluido), los proyectos propiamente vinculados a los efectos 2.2 y 2.3 fueron identificados como vehículo principal para medir el cumplimiento de las metas correspondientes.

- Segundo, la metodología de evaluación del Programa País integró un método para la revisión de los diez proyectos de la cartera del Programa. Tal método es uniforme para poder recabar las informaciones relevantes de los proyectos individuales, sin que esto se convierta en la sumatoria de evaluaciones de proyecto, sino que prepare la base para un examen a de las metas individuales, correspondientes con los efectos del Programa.
- Tercero, la triangulación en la evaluación es una piedra angular de la metodología usada, no sólo para recolectar las informaciones históricas de fuentes diferentes, sino también para las fases de interpretación, análisis consolidado de las tendencias y desempeño global del Programa, como también de la visión sobre la funcionalidad de las alianzas con las que las iniciativas fueron ejecutadas. La triangulación es un elemento que ayuda en el proceso de rendición de cuentas y aprendizaje de lecciones, parte del propósito de la evaluación.
- Por último, la metodología ha tenido que ser pragmática en el sentido que dentro del marco determinado por factores de tiempo, recursos y heterogeneidad de iniciativas, la selección de lugares de visita, interlocutores y temas de atención debe cumplir con criterios funcionales. Los criterios de selección de la muestra de sitios y actores son: a) probabilidad de encontrar evidencia relevante; b) concordancia con el peso de la intervención en el Programa; c) representatividad de las personas entrevistadas como interlocutores de distinto origen; d) seguridad física de los integrantes en la evaluación; y e) disponibilidad de tiempo de los actores contactados para una entrevista.

En la **Sección 3** se describe que, según criterios nacionales vigentes, el 60 % de los hogares hondureños vive por debajo del umbral de la pobreza, de lo que se infiere que dos de cada tres hondureños son considerados pobres. La tendencia descendiente de la pobreza, percibida sobre el período 2005-2010, no se ha confirmado en estadísticas más recientes. Se excluye que la primera meta en los Objetivos del Milenio para 2015 – una pobreza reducida hasta 37.4% de los hogares – sea alcanzada. Cerca de la tercera parte de la población laboral trabaja en la agricultura, aunque este sector sólo generó el 15% del PIB en 2011. Los principales productos agrícolas incluyen banano, café y azúcar, con una dinámica distinta en cada rubro. El cultivo de *café* se ha mantenido en fincas pequeñas, con la participación de unos 70,000 caficultores con áreas menores a 2 ha. El sector se encuentra gravemente amenazado por el hongo de la roya (*Hemileia vastatrix*), que ataca las plantaciones de café que no han sido manejadas en forma apropiada contra esta enfermedad.

La mayoría de los 1.3 millones de personas empleadas en el agro, y posiblemente 400,000 unidades activas, se dedican a la agricultura familiar de subsistencia. Dichas personas no viven en los valles fértiles, sino en las laderas erosionadas del occidente y centro del país, dedicándose al cultivo de maíz, frijol y sorgo, parte de ellas con ganado vacuno de talla y cantidad menor. Tampoco están integradas en los sistemas de riego implementados en 80,000 has., menor al 10 % del área agrícola nacional. Su limitado acceso a factores de producción – tierra, tecnología, conocimiento y crédito – contribuye a que la productividad por persona empleada esté cerca de USD 1,500, el nivel más bajo del Istmo.

En Honduras funcionaban en 2007 unos 4,415 Cajas Rurales de Ahorro y Crédito, entidades financieras de carácter benéfico social que accionan en un ámbito territorialmente limitado. Su atención se extendía a 85,000 socios con una cartera estimada de ahorros, equivalente a USD 2.2 millones. Hasta la fecha el marco legal es idéntico al que regía a partir del inicio de los años noventa. En general, las condiciones del sector rural, si bien han estado aliviadas por

vastos programas de la cooperación bi y multilateral, han carecido de perspectiva para mejorar en el largo plazo. El Estado hondureño discontinuó la extensión agrícola a partir de los años '90, limitándose a la entrega de semillas. El programa de extensión no fue retomado en los gobiernos sucesivos, eliminando definitivamente los servicios de asistencia técnica gubernamental.

Los productos específicos respecto a los Efectos 2.2 y 2.3 fueron indicados de la siguiente manera:

*2.2.1 Se ha logrado fortalecer las capacidades institucionales para articular los programas y servicios nacionales para el desarrollo rural.*

*2.2.2 Capacidades locales y comunitarias fortalecidas para el diseño, gestión e implementación de programas y proyectos en el marco de la ERP y los ODM.*

*2.3.1 Capacidades institucionales fortalecidas para operativizar el marco legal del sistema alterno de financiamiento rural.*

*2.3.2 Capacidades fortalecidas de los proveedores públicos y privados de servicios de asistencia técnica y empresarial a unidades productivas.*

La participación del PNUD se considera estratégica en varios aspectos: por un lado como agente de desarrollo con el mandato de impulsar el avance de las capacidades a niveles nacional y local; por el otro, realizando un rol que se podría considerar como complementario al de otras instituciones, por un período cuya duración queda indefinida en el Programa.

El método de implementación del Programa ha variado de acuerdo a la oportunidad de proyectos ejecutados en su transcurso. Una primera categoría contiene la modalidad de ejecución nacional (NIM), mediante acuerdo entre la fuente cooperante de financiamiento y el Gobierno de Honduras, con acompañamiento técnico proporcionado por el Estado. Una segunda modalidad es la ejecución tanto administrativa como técnica bajo responsabilidad directa del PNUD (DIM). La tercera modalidad se relaciona con programas conjuntos (PC) que por su naturaleza son ejecutados en cooperación con agencias especializadas del SNU, u organismos financieros multilaterales. En el último caso, su papel de coordinación se concibe como secundario.

En el documento sobre el Programa para Honduras (2007-2011), no se encuentra elaborada una clara teoría de cambio que fundamente las iniciativas en el marco de la cooperación evaluada. Al aplicarse el criterio de pertinencia, consta que en el Programa País – en los efectos 2.2 y 2.3 – muy poco se integraron los temas de inclusión socio-económica, empoderamiento comercial de pequeños productores y, sobre todo, el deterioro del medio ambiente.

Para medir los efectos del Programa se sujetaron a una revisión los diez proyectos de la cartera (tratados en la **Sección 4**), cada uno con diseño, ejecución y resultados distintos, analizados separadamente por su capacidad de contribuir a los efectos directos del Programa. Los proyectos han sido analizados sobre la base de la documentación disponible por proyecto, fuentes consultadas de los actores contratados por el PNUD, así como percepciones de destinatarios entrevistados en forma individual o grupal. Con restricciones de tiempo y recursos, se aplicó el método de triangulación en la medida de lo posible. Los resultados producidos por los proyectos desde la perspectiva de cambio, han sido valorados bajo tres criterios: intensidad (fuerza de cambios ocurridos), amplitud (la extensión geográfica y/o sectorial), y profundidad (participación de la población más vulnerable). La

revisión se concluye con una valoración del desempeño de cada proyecto como intervención independiente.

El análisis de los proyectos condujo a una valoración diferente en cada caso considerado:

- El **PC Empleo Juvenil** (Comayagua, La Paz e Intibucá), realizó acciones muy favorables para el desarrollo de capacidades locales, pequeños emprendimientos y activación de la economía local en los tres departamentos de influencia, terminando su desempeño en un nivel suficiente.
- El **PRONADEL** ha sido un proyecto con nivel pobre en su desempeño multiagencial, por la falta de efectos favorables y la recurrencia de efectos adversos, particularmente notables en las inversiones físicas y el estado de las Cajas Rurales que pretendió fomentar.
- El **PRODERT** (Trifinio), ha tenido un desempeño deficiente, pese a que los efectos de PRODERT en el desarrollo institucional y productivo son positivos, así como en su contribución ambiental. Varios factores ajenos al diseño incidieron en su desempeño.
- El **Programa Nacional Cajas Rurales** no ha tenido un diseño adecuado para contribuir al desarrollo del subsector. La canalización de recursos por vía estatal no ha probado ser viable. El acompañamiento externo falló, dejando al Programa a un nivel deficiente.
- El **PROMESAS** (nacional) ha tenido un desempeño pobre, debido a su falta de focalización, el uso poco productivo de los recursos y - con excepción en el sector de salud - la falta de cambios percibidos en los territorios. Su pobre enfoque pro-pobre y la centralización ejecutiva no ayudó.
- El **PROMORCO** ha demostrado un desempeño adecuado en la construcción y rehabilitación de obras de riego (Comayagua), con debilidades en cuanto a encadenamiento y enfoque pro-pobre, más un fuerte desalineamiento del presupuesto con recursos de la cooperación, causando repercusiones locales negativas.
- El **PROMECON** (Yoro), a pesar de su pertinencia, con un equipo competente y sus lazos con la institucionalidad local, privilegia más las metas que los resultados y su orientación es no pro-pobre, debido a presiones y lineamientos de los cooperantes, teniendo un desempeño regular.
- El **PDP** (en el Norte, Centro y Sur), en apenas un año y medio ha demostrado capacidad de actuar a favor del cambio socioeconómico de manera pertinente y contundente, con apoyo al sector productivo rural, logrando un buen desempeño.
- El **PRONAGRI** (cobertura nacional), aún no ha iniciado el conjunto de obras de riego (140 km<sup>2</sup>). Ha sido programado sin refuerzo cualitativo de los temas de encadenamiento productivo, y capacitación y organización de los productores para adaptarlos con eficacia y ventaja a los cambios, por lo que se iniciaría con un desempeño regular.

- El **PC Cultura e Identidad** ha tenido muchos elementos a su favor: el dinamismo de ejecutores directos y la toma de conciencia cultural. No obstante, se observa un diseño no muy inclusivo de lo étnico-cultural. Posterior al cambio de orden constitucional en 2009, se fue dificultando la comunicación entre las instituciones de nivel nacional y regional, como también la estrategia de salida, lo cual lo llevó a un desempeño regular.

De la evaluación por proyecto no sale un patrón determinado, sólo algunas tendencias (ver Tabla I). La categoría “bueno-adecuado” contiene tres proyectos: empleo, encadenamiento, y riego y producción, representando casi 8 % del financiamiento total. Tres proyectos de distinta naturaleza, evaluados como regular, representan 54 % del volumen financiero. Dos proyectos, similares pero con cobertura distinta, se encuentran en la categoría deficiente, con 8 % del volumen financiero. También dos proyectos, por el valor del 30 % del total, han demostrado un desempeño pobre. Los diez proyectos de la cartera, tomados sobre una base no ponderada, indican un desempeño con el nivel que se podría epitomar como “casi regular”.

**Tabla I: Desempeño de Proyectos PNUD (Efectos 2.2 y 2.3)**

Proyecto (contraparte estatal)	Naturaleza intervención	Aporte externo (USD)	Desempeño
PC Empleo Juvenil (STSS)	Empleo y encadenamiento	6,372,000	Adecuado
PRONADEL (SAG)	Desarrollo rural multifacético	43,500,000	Pobre
PRODERT (SAG)	Desarrollo rural multifacético	12,800,000	Deficiente
Cajas Rurales (FONADERS)	Mono-sector	73,546	Deficiente
PROMESAS (SETCO)	Desarrollo rural multifacético	17,700,000	Pobre
PROMORCO (SAG)	Riego y producción	8,690,000	Adecuado
PROMECOM (SAG)	Desarrollo rural multifacético	13,436,039	Regular
PDP (Secr. Industria y Comercio)	Empleo y encadenamiento	520,000	Bueno
PRONAGRI (SAG)	Riego y producción	89,682,754	Regular
PC Cultura e Identidad (SCAD)	Mono-sector	8,000,000	Regular
<b>Cartera</b>		<b>200,774,339</b>	

Fuente: Información PNUD con elaboración propia.

Los efectos esperados del Programa (tratados en la **Sección 5**), se distinguen a nivel de la institucionalidad pública –nacional y local– y del aparato productivo en las comunidades rurales. A nivel de la institucionalidad se destacaron como metas:

#### *Metas 2.2 - Institucionalidad Pública*

- Al 2011 dos entes del estado vinculan sus proyectos de Desarrollo Sostenible y el 40% de los mismos alineados por resultados.
- Tres Unidades técnicas de mancomunidades fortalecen sus capacidades para la operación de proyectos con recursos del gobierno y cooperantes en el contexto de los ODM y la ERP al 2011.

#### *Metas 2.3 – Sector productivo rural*

- Al 2011 Honduras cuenta con un documento de política y propuesta de Ley general de cajas rurales con perspectiva de género.
- Al 2011 se crean dos nuevas cadenas productivas y clústeres rurales agroforestales, complementarios y alternativos que permitan un incremento del 25% de nuevos emprendimientos rurales.

Las metas son consideradas como ejes principales del Programa país. En estas metas el Programa País – alineación de instituciones estatales (proyectos vinculados), fortalecimiento de mancomunidades (con unidades técnicas), marco legal para Cajas Rurales y creación de nuevas cadenas y aglutinamientos agro-industriales – no ha tenido logros mayores durante el período 2007–2011.

Mediante un enfoque más holgado se puede mirar el Programa País con una mayor amplitud temática, bajo la cual el conjunto de Proyectos ejerció cierta influencia notable en algunos aspectos. A continuación se mencionan algunas contribuciones:

*a. Capacidades de planificación y gestión a nivel de instituciones estatales*

Entre los diez proyectos de la cartera, ningún proyecto ha ejercido una influencia sobre las capacidades públicas nacionales en el sentido restringido. Por el lado positivo se distingue PROMORCO – y potencialmente PRONAGRI – en vista de la complejidad y, por ende, la capacidad técnica y organizativa requerida para llevar a cabo las obras de riego en una zona tan extensa. Se observa la contribución de los proyectos Empleo Juvenil, Cajas Rurales y PROMECOM, que tienen en común que las instancias estatales con sus respectivos profesionales disponen de plataformas y enlaces. Por el lado más crítico se observan los aportes de los proyectos PRODERT, Cultura e Identidad, PROMESAS y PRONADEL, que a nivel de instituciones estatales no dejaron evidencia de mayor capacidad institucional.

*b. Capacidades de administración y gestión a nivel comunitario*

Desde la perspectiva amplia – no restringida al efecto sobre mancomunidades, sino a la capacidad gerencial en las comunidades – la influencia de los proyectos se valora como ligeramente más vigorosa. Puede mencionarse los proyectos PROMORCO y PROMECOM. De buena influencia han sido también los Programas Conjuntos Empleo Juvenil y Cultura e Identidad, ambas con capacidad de movilizar energías en círculos locales comprometidos con la causa detrás de las intervenciones. La influencia de otros proyectos como PROMESAS, PRONADEL y Cajas Rurales no se percibe a nivel regional y local en sentido positivo.

*c. Sistema alterno de financiamiento rural*

Desde el ángulo amplio de la influencia de proyectos, sólo la mitad de los proyectos ha jugado un papel. PRODERT, PROMECOM y Empleo Juvenil han manejado recursos reembolsables, comprendiendo lo inconveniente de su papel de cobradores, seleccionando, en el mejor de los casos, a entidades especializadas para la gestión diaria. Si bien el enfoque de los proyectos PRODERT y PROMECOM no promueve el desarrollo autónomo de las Cajas, sí contribuyeron al desarrollo de capacidades de asesoría. El Programa de Cajas Rurales no ha dejado en evidencia su contribución positiva al sistema financiero en las regiones, sesgado hacia el deseo de canalizar recursos reembolsables desde el Estado.

*d. Servicios de Asistencia Técnica y Empresarial*

En el ámbito del desarrollo de cadenas productivas, cuatro proyectos pasan la barra del grado suficiente. El primero es el PDP, que con gran dinamismo se ha desarrollado como motor de cambio en distintos rubros agro-industriales, con gran potencial de producir cambios significativos que pueden trascender esta década. También los proyectos PROMECOM, Empleo Juvenil y PRODERT han demostrado bastante eficacia en la organización e inserción de productores en mercados que anteriormente no eran accesibles. Cultura e Identidad se ha destacado en la contribución al desarrollo de micro-industrias creativas. Una cuantificación

**Tabla II: Contribución de Proyectos con el Programa País (2007 - 2011, Efecto 2.2 y 2.3)**

	Nombre del proyecto	Desempeño	Producto 2.2.1: Capacidades públicas nacionales articuladoras		Producto 2.2.2: Capacidades locales y comunitarias		Producto 2.3.1: Financiamiento rural alterno		Producto 2.3.2: Proveedores de asistencia técnica productiva		Funcionamiento alianzas
			Aporte	Intensidad	Aporte	Intensidad	Aporte	Intensidad	Aporte	Intensidad	
1	PC Empleo Juvenil	Adecuado			Planeado	Adecuado					Adecuado
2	PRONADEL	Pobre			Planeado	Mínima	Planeado	Mínima	No planeado	Regular	Insuficiente
3	PRODERT	Deficiente			Planeado	Regular	Planeado	Mínima	No planeado	Regular	Insuficiente
4	CAJAS RURALES	Deficiente					Planeado	Mínima			Sin otras agencias
5	PROMESAS	Pobre	Planeado	Mínima							Insuficiente
6	PROMORCO	Adecuado	No planeado	Regular	Planeado	Regular			Planeado	Adecuada	Sin otras agencias
7	PROMECON	Regular			Planeado	Regular					Regular
8	Desarrollo Proveedores	Bueno			Planeado	Adecuada			Planeado	Adecuada	Bueno
9	PRONAGRI	Regular			Planeado	Pendiente			Planeado	Pendiente	Pendiente
10	PC Cultura y Desarrollo	Regular			Planeado	Adecuada			No planeado	Regular	Adecuado
	<b>Impulso global recibido</b>			<b>Casi regular</b>		<b>Regular</b>		<b>Mínima</b>		<b>Regular</b>	

no es factible, pero la influencia ha sido palpable dentro y en el entorno de varias Casas de la Cultura.

De manera resumida, las contribuciones por proyecto se encuentran visualizadas (Tabla II). En su conjunto, las contribuciones se manifiestan más en el nivel local que en el ámbito de las instituciones estatales y la legislación nacional. Particularmente en el Efecto 2.2.2 (Capacidades comunitarias y locales), seis de los diez proyectos revisados han logrado contribuciones bastante positivas, considerados como adecuadas (3) o regulares (3). Los impulsos proporcionados a los servicios de asistencia técnica locales, aunque en su mayoría no planeados en el diseño de los proyectos, fueron observados en cinco proyectos.

Las contribuciones de proyectos al desarrollo institucional nacional son muy limitadas, debido tanto a la escasez de iniciativas en las Metas 2.2.2 y 2.3.2, como también a su deficiente efectividad. Las contribuciones manifiestan una relación directa con el nivel y la funcionalidad de las alianzas en cada iniciativa. La mitad de los diez proyectos revisados han mostrado un nivel regular, adecuado o bueno en las alianzas pactadas, lo cual se ha reflejado positivamente en las contribuciones.

En cuanto al aspecto de género, ni el Programa País, ni los proyectos evaluados en la cartera contaban con una clara indicación de los grupos meta con diferenciación cuantificada de mujeres y hombres. La participación de mujeres y hombres fue bastante igualitaria, a primera vista, estimando el alcance de las intervenciones. Sin embargo, el patrón de los encuentros llevados a cabo durante la evaluación indica que el desempeño del Programa, en aspectos de género, sufre de un déficit considerable.

El valor del Programa País en términos de eficiencia se aborda desde una perspectiva interna. Desde la óptica del desempeño individual de los proyectos, el gasto de los recursos con fondos externos puede relacionarse con el número de destinatarios, tanto los directos como las personas en su entorno inmediato. El gasto por destinatario varía ampliamente entre USD 2 (PROMESAS y Cultura e Identidad) y casi USD 4,000 (PRONAGRI). Del análisis de eficiencia se infiere que los proyectos con volumen inicial mayor a USD 10 millones corren un riesgo mayor de perder recursos, quitados bien sea por el Estado hondureño (PROMORCO, PRODERT y PRONADEL), bien sea por la agencia cooperante (PROMESAS).

Alianzas con los principales actores resultaron ser viables, aunque aquellas con mayor riesgo de desalineación rigieron los Proyectos con pobre desempeño, ejecutados en alianza tripartita PNUD-BCIE-FIDA.

Las lecciones aprendidas son un conjunto de elementos que en retrospectiva se aplican a la funcionalidad del Programa País en cuanto a sus resultados 2.2 y 2.3 (**Sección 6**):

- La dificultad no sólo de explicitar los objetivos de combate de la pobreza en la estrategia del Programa País en los efectos 2.2 y 2.3 bajo el criterio de equidad, sino también – a través de una teoría de cambio consistente – de formular resultados alcanzables y vinculados con las inversiones necesarias para elevar los niveles de conocimiento, gestión sostenible y organización de la población productora pobre del país.
- La necesidad de analizar no sólo la limitada relevancia de los efectos formulados y de reconocer el hecho que en su mayoría no han sido producidos, sino también la necesidad

de observar mucha prudencia y conocimiento del entorno para establecer metas y resultados de fortalecimiento institucional, ya que es un error suponer que todos los diferentes agentes institucionales estarán comprometidos con los objetivos y resultados del Programa y, por ende, de sus proyectos.

- A pesar del incumplimiento de las metas, el Programa País no ha perdido enteramente su esencia, puesto que al menos tres Proyectos han mostrado un desempeño adecuado o bueno. Estos han demostrado que el Programa País no ha sido una condición necesaria y suficiente para asegurar el desempeño de los proyectos, puesto que este también depende de la capacidad institucional del PNUD, incluyendo los procesos de construcción de conocimientos, intercambio y aprendizaje mutuo de los mismos, así como los mecanismos de ajuste y reorientación.
- Las estrategias de salida, si bien raramente diseñadas y, en todo caso, ausentes a nivel del Programa en los efectos considerados, siguen siendo funcionales para contribuir a la apropiación y, por ende, a la perennidad de resultados.

La **Sección 7** ofrece cinco *conclusiones*:

1. Se ha observado la gran necesidad de acciones de la cooperación para mejorar las condiciones de vida en el sector rural del país, objetivo con el que el Programa País desde el inicio ha estado comprometido. Las metas, efectos y productos se fueron alejando del objetivo general, mientras que los Proyectos se quedaron más cerca del objetivo del Programa. Los resultados de los Proyectos se hallan más cerca a la estrategia general del Programa que sus metas intrínsecas.
2. Los efectos favorables generados por Proyectos en cierta forma contribuyeron a su legitimidad y pertinencia, en particular en subsectores rurales, cadenas e infraestructura básica productiva. Organizaciones comunitarias, asociativas y empresas han tenido acceso a los servicios de los Proyectos, por la asistencia técnica o por otras vías de traslado de capacidades.
3. Solo una minoría de las intervenciones dirigidas por el PNUD – tres sobre un total de diez, representando apenas 8 % del financiamiento total – han demostrado un desempeño bueno o adecuado. Otros tres Proyectos, con un 54 % del financiamiento total, se ubican en una categoría con desempeño regular; mientras que dos Proyectos han tenido deficiencias, y otros dos exhiben características pobres en cuanto a diseño y ejecución. Es a través de los proyectos buenos, adecuados y regulares que se han logrado resultados favorables que han permitido un cumplimiento regular de las metas a nivel local, tanto en área de capacidades como en servicios de asistencia técnica a productores rurales.
4. Cuatro proyectos han tenido en común sus recortes presupuestarios por un total estimado mayor a USD 20 millones. En tres casos (PRONADEL, PRODERT y PROMORCO), el recorte se realizó por decisión de la contraparte estatal (SAG), incidiendo a nivel del Proyecto en su eficacia (PRODERT), en su eficiencia (PROMORCO) o en ambos (PRONADEL). El cuarto Proyecto (PROMESAS), sufrió de un recorte por parte del cooperante. Se observa una doble influencia en el desempeño de los Proyectos, bien sea por decisiones de los gobiernos de turno, bien sea por el cooperante.
5. Tres elementos llaman la atención para juzgar los grados de eficacia y eficiencia global del Programa:

- a. Productos previstos a nivel de mancomunidades y otras organizaciones comunitarias sufrieron directamente a raíz de decisiones ajenas al diseño de los Proyectos.
- b. La alianza tripartita BCIE – FIDA – PNUD no fue efectiva para contrarrestar las operaciones de recorte de fondos, con un margen para que mejore su funcionalidad.
- c. Dentro del PNUD no hubo mecanismos de alerta temprana o de anticipación ante las decisiones de recorte del Gobierno.

A lo anterior se agregan también cinco *recomendaciones*:

1. Se inclinan al propósito de optimizar el ciclo del Programa en una próxima fase, como también a la articulación de sus objetivos directos con la estrategia de nuevos proyectos de desarrollo rural. Se recomienda formular las metas específicas con bastante nivel de flexibilidad, para que el Programa pueda servir de “sombrija” ágil y relevante. Cuatro líneas estratégicas serían de interés:
  - A. **Encadenamiento**: un componente dirigido a la inserción empresarial (asociativa) de productores hacia adelante y atrás en la cadena productiva.
  - B. **Ambiente y territorio**: un componente dirigido al ordenamiento y la gestión territorial de las comunidades locales y regionales y la política ante riesgos naturales.
  - C. **Finanzas y gestión**: un componente dirigido a la maduración, expansión e integración gradual (en estructuras supra-locales) de Cooperativas, Cajas Rurales y fondos locales.
  - D. **Adiestramiento**: un componente de transferencia de conocimientos a (jóvenes) productores, microempresarios, artesanos y emprendedores culturales.
2. Se recomienda que ya no se contemplen líneas de acción con miras al desarrollo de capacidades institucionales a nivel estatal, a no ser que se trate de acciones vinculadas con la temática antes mencionada. También la puesta en marcha de un proceso de descentralización regional, con estrategias afinadas a nivel de mancomunidades, gobiernos locales e instituciones civiles a nivel nacional, comprometidas con el desarrollo empresarial, municipal o educativo.
3. A nivel externo e interno el PNUD puede contemplar acciones para desenvolverse hacia mayores niveles de agilidad y eficiencia. Las alianzas multi o bipartitas pueden sujetarse con mayor frecuencia a evaluaciones, sin que estas se conviertan en ejercicios con rutina pesada. Al respecto, se recomienda poner en marcha un mecanismo de alerta temprana para casos de desalineación estatal. A la vez es importante proteger a los técnicos para casos en los que se expongan a indebidas influencias desde instituciones públicas.
4. Al PNUD se recomienda realizar un análisis por áreas, temas y proyectos que sean de diferente grado de prioridad. El análisis de eficiencia puso en evidencia que los proyectos de mayor tamaño no siempre son aquellos con mejor desempeño, ni las intervenciones con bajo (o muy elevado) nivel de gastos por persona destinataria. La calidad de los proyectos depende de su diseño y formulación, así como de los recursos humanos involucrados en su ejecución (incluidos los de la organización administradora).
5. Se recomienda una revisión de los sistemas de monitoreo y evaluación, tanto del PNUD y de otras agencias del SNU. Evitar que el cumplimiento de metas cuantitativas sea prioritario y/o indiferente ante el logro de resultados, en detrimento de la eficacia y sostenibilidad de los proyectos. Otro riesgo es la falta de compromiso y responsabilidad para exigir en los informes de avance periódico, evaluaciones y sistematizaciones, un análisis crítico de los problemas enfrentados y por enfrentar.

## 1 INTRODUCCIÓN

La evaluación de los efectos 2.2 y 2.3 del Programa País del PNUD se llevó a cabo del 21 de enero al 28 de febrero del 2013, con el propósito de conocer sus resultados a través de los programas y proyectos ejecutados y comprendidos en el período de vigencia 2007-2011. El área de evaluación se enfoca en la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, prioritaria para el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), en este período. El efecto directo global se ha definido en el sentido que “[P]ara el año 2011, las comunidades rurales y las organizaciones locales, junto al Estado, implementan políticas públicas y procesos de desarrollo para el acceso equitativo y sostenible de la población vulnerable a tierra, otros medios de producción, mercados y servicios de apoyo, para la generación de empleo de calidad, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.”

El efecto 2.2 se vincula con la capacidad de las instancias públicas y de las comunidades locales para lograr el desarrollo rural en el marco del combate a la pobreza. El efecto 2.3 está ligado con las pequeñas unidades productivas rurales, agrícolas y no agrícolas, de las que se espera que hayan mejorado su productividad, acceso a mercados y competitividad, con criterios de manejo sostenible. Ambos efectos están relacionados con las condiciones del sector rural que en el transcurso de la última década y media – desde el huracán Mitch en 1998 – no han permitido una mejora en la vida para la mayoría de la población.

El objetivo de la evaluación es valorar la eficacia del Programa, su eficiencia, su sostenibilidad y las contribuciones principales de los proyectos y acciones realizadas por el PNUD.<sup>1</sup> Asimismo, se espera que la evaluación permita la adopción de las medidas pertinentes y la toma de decisiones para mejorar la efectividad de la cooperación del PNUD para el desarrollo del país, con miras a la evaluación del Marco de Asistencia para el Desarrollo de las Naciones Unidas. El propósito del trabajo ha sido triple, en el siguiente sentido:

- Orientar de manera sustantiva la formulación de programas y proyectos;
- Promover una mayor rendición de cuentas a los partícipes clave en el país;
- Contribuir al aprendizaje a niveles corporativo y nacional.

Los parámetros de las labores están contenidos en los Términos de Referencia, Anexo A.

El Programa País contiene, en cuanto a los efectos 2.2 y 2.3, once proyectos, de los que diez fueron incluidos en la evaluación.<sup>2</sup> En su conjunto representan un valor de USD 201 millones, basado en la contribución consolidada de fuentes de cooperación externas. Dos proyectos, representando casi la mitad (48 %) del valor total, se relacionan con inversiones en riego, bien sea en una sola región bien sea a nivel nacional. Cuatro proyectos, con cobertura de 43 % del valor total, tienen un carácter multifacético de desarrollo rural. Dos proyectos a nivel nacional (con 9 %), promovieron el desarrollo en un solo sector. Dos proyectos,

<sup>1</sup> Para medir el cumplimiento de los Efectos 2.2 y 2.3, el énfasis puesto en la ejecución de los proyectos se infiere de los Términos de Referencia (Alcance de la Evaluación, p. 7): “La cooperación del PNUD en el marco de estos efectos, se realizó a través de proyectos financiados [...]” y más de treinta otras referencias a “los proyectos” en los TdR.

<sup>2</sup> El proyecto 00012888 - Facilidad de riego no fue incluido en el conjunto de proyectos del Programa, ligados a los efectos 2.2 y 2.3. El equipo evaluador no recibió ninguna información sobre el mismo. Tampoco fue incluido el Proyecto “Sistema de Observatorios para el seguimiento de las Metas del Milenio” (2009-2011), una iniciativa cuyo documento de proyecto fue puesto a la disposición del equipo evaluador (después de su estadía en el país) sin material que permitiera comprobar los resultados obtenidos para el Programa País en los efectos relevantes.

representando 3 % del valor total, han sido focalizados en el fomento del empleo y del encadenamiento. Aun así, los proyectos divergen en índole de acción y en fase de ejecución.

En la programación de las labores, los consultores reservaron una semana para la revisión de la documentación disponible de los diez proyectos y la redacción del informe inicial (ver Anexo B). Dos semanas fueron dedicadas a una gira en tres regiones (Comayagua (Centro), Copán (Occidente) y Yoro (Norte)), que han tenido una presencia concentrada de actividades de varios proyectos, lo cual explica su inclusión en el itinerario. Una semana se dedicó a entrevistas con interlocutores de instituciones partícipes, como a la observación de la experiencia de un proyecto en el sur del país (Choluteca). La quinta semana se reservó para el análisis de los datos y la redacción de este informe.

La evaluación ha tenido un conjunto de oportunidades y limitaciones. Entre las primeras se ha observado la alta disponibilidad de los (ex-)técnicos de proyectos para compartir su óptica y experiencias con el equipo evaluador. Del mismo modo, los representantes de las instancias públicas a nivel nacional y en las comunidades mostraron alta disponibilidad para dar a conocer su enfoque y valoración de los proyectos y de la cooperación técnica en general. Además, el apoyo logístico por parte del PNUD-Tegucigalpa en la realización de la gira durante dos semanas, fue clave para asegurar la buena marcha del trabajo.

Entre las limitaciones de la evaluación se destaca el factor tiempo para efectuar un análisis adecuado de los resultados del Programa, lo cual incide en la triangulación que se pretendía seguir en la evaluación. En evaluaciones de programas con una multiplicidad de acciones y resultados, considerando la trayectoria de los evaluadores, suele regir una proporción de *cuatro* días consultor para cada millón de dólares incorporado en los programas. En esta evaluación se redujo esta proporción a menos de un *cuarto* de día, lo cual invita a observar una gran cautela en cuanto a la generalización de hallazgos y resultados. A esto se agrega que seis de los diez proyectos no tienen ninguna evaluación, mientras que tan solo en dos casos se encontró el informe de una evaluación externa y verdaderamente independiente.

El documento se ha estructurado de la siguiente forma:

- La sección 2 contiene en mayor detalle el alcance y enfoque metodológico de la evaluación, en base al principio que la misma responde a la necesidad de completar el círculo de planificación y seguimiento, con miras a un nuevo ciclo para la cooperación multilateral en el sector rural. La metodología contiene una combinación de métodos adaptados al contexto en que se desarrolló la evaluación, como proceso de aprendizaje y ejercicio de rendición de cuentas.
- En la Sección 3 se presenta un breve panorama del contexto de la seguridad alimentaria de Honduras. La reseña sirve de base para evaluar la pertinencia y el diseño del Programa País y los diez proyectos en cuanto a la medición de capacidades institucionales (Efecto 2.2) y de pequeñas unidades productivas rurales (Efecto 2.3) en el país.
- La sección 4 ofrece un análisis de los diez proyectos incluidos en la evaluación, aplicándose los criterios estándares de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto (efectos directos) y sostenibilidad, tomando en consideración criterios transversales de equidad de género y – donde fue posible – equilibrio ambiental.

- La sección 5 retoma el análisis integral del Programa con respecto a los temas de la eficacia y sostenibilidad de las iniciativas ante las instituciones partícipes públicas e internacionales.
- En la sección 6 se formulan las lecciones aprendidas en cuanto a la materialización de los productos del Programa País (Efectos 2.2 y 2.3) y los aportes tanto del PNUD como de otros partícipes en las políticas de desarrollo del país.
- La sección 7 presenta las conclusiones de la evaluación y recomendaciones para la futura cooperación en el área de desarrollo rural, considerando en particular los aspectos de sostenibilidad e institucionalidad.

Los miembros del equipo evaluador, conscientes del gran apoyo técnico, administrativo y logístico del personal de PNUD en Honduras, como también en el área de evaluación en PNUD-Panamá, agradecen en forma especial a todas las personas que han colaborado en esta evaluación.

## 2 ENFOQUE METODOLOGICO DE LA MISION

### 2.1 Aspectos generales

La evaluación se enmarcó en el afán global de conocer el alcance del Programa País en los aspectos del área prioritaria de cooperación en el MANUD para el período 2007-2011, identificada como: desarrollo rural y seguridad alimentaria. En esta área las iniciativas desarrolladas, si bien no son exclusivas del PNUD, el papel de la organización es preponderante y, sobre el período indicado, ha tenido una relación directa con la Estrategia para la Reducción de la Pobreza y al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Dentro del marco establecido de los Términos de Referencia, es menester mencionar los elementos sí y no abarcados en la evaluación, antes de describir los métodos aplicados en el transcurso de la misma. El ejercicio se llevó a cabo de acuerdo a los objetivos mencionados para evaluaciones de efectos de la siguiente forma:<sup>3</sup>

- Proporcionar evidencias para apoyar la rendición de cuentas de los programas y para que el PNUD los utilice para satisfacer sus propios requisitos de rendición de cuentas.
- Proporcionar evidencias de la contribución del PNUD al logro de los efectos.
- Orientar la mejora del desempeño dentro de un programa mundial, regional o nacional vigente, identificando las áreas de fortaleza y debilidad, y las lagunas, especialmente en relación a:
  - La idoneidad de la estrategia de alianzas del PNUD;
  - Los impedimentos para lograr el efecto;
  - Los ajustes a medio camino;
  - Las lecciones aprendidas para el siguiente ciclo de programación.
- Reforzar evaluaciones de nivel más alto, como las ADR (Evaluación de Resultados de Desarrollo) y las evaluaciones de los programas regionales o mundiales, y la planificación posterior.
- Apoyar el aprendizaje sobre la evaluación de efecto en todo el PNUD.

En realidad existen diferentes modalidades para examinar el cumplimiento de los objetivos, dado que los efectos pueden estar dirigidos en función de temas, sector o área geográfica priorizada en el Programa País. Como en todas las evaluaciones orientadas a efectos, se considera fundamental incluir en el examen los siguientes elementos:

- Avances en el logro de los efectos, incluidos los efectos inesperados de actividades relacionadas con el efecto planeado.
- Los factores que han contribuido a los efectos.
- La contribución que ha hecho el PNUD a esos efectos.
- La eficacia de la estrategia de alianzas en el logro de los efectos.

Los elementos enunciados se basan sobre la existencia de una estrategia de amplio alcance, con identificación de objetivos, actores designados, métodos para cumplir los objetivos, actores aliados en el proceso de desarrollo y anticipación a los factores que pudieran incidir – de manera positiva o negativa – en la materialización de los efectos.

Tal modelo de actuación en el Programa País, considerado como Teoría de Cambio, representa un conjunto de pasos, no sólo tomados previo a la Evaluación de Efectos, sino como una brújula o compás que acompaña a los actores en su estrategia por la duración del Plan. Este plan de viaje o itinerario es crítico en el sentido de que muchos de los resultados de la

<sup>3</sup> Ver Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Los Resultados De Desarrollo (PNUD 2009, p. 129).

evaluación, sino el conjunto de elementos que salen de la misma, descansan en la existencia de las acciones tomadas anteriormente.

Tanto el Manual de Planificación como la Guía de Acompañamiento (UNDP, 2011) ponen énfasis en la secuencia de acciones con el fin de asegurar la buena marcha de la evaluación de efectos. El Manual ofrece un enfoque constructivo al respecto, en el sentido de que el modelo de intervención (Teoría de Cambio), y la fase precedente a la evaluación son pasos conducentes a los resultados que se espera tener de la evaluación. El Manual (p. 146) indica:

Puesto que el modelo fue realizado en la fase de planificación [...], puede que se hayan dado algunos cambios en el contexto del desarrollo o en la estrategia de alianzas durante la ejecución. Por tanto, antes de encargar formalmente la evaluación, las unidades de programa, los asociados principales y las partes interesadas deberían revisar y actualizar el modelo, y añadir cualquier información nueva que refleje cambios ocurridos durante el periodo de implementación de la iniciativa. La actualización del mapa de resultados se debería hacer a lo largo de todo el programa ya que ayuda a los evaluadores y a otras personas a comprender los efectos, los cambios que han ocurrido y los factores que se entiende han contribuido a lograr los efectos.

En el mismo sentido se encuentra marcada la posición de la Guía de Acompañamiento<sup>4</sup>, que estipula tanto el momento como el nivel de la actualización del modelo y su vinculación con el ejercicio de la evaluación. De hecho, el proceso de pre-evaluación consiste de una serie de pasos (PNUD 2009: 145), que deben facilitar la respuesta a la pregunta si el objeto de análisis está listo para ser evaluado, siguiendo criterios de pertinencia, factibilidad, así como potencial de complementar análisis anteriores y agregar valor a la información ya disponible.

En el contexto de la presente evaluación no hace falta abordar el conjunto de requisitos de procedimiento para enfatizar el criterio de calidad de la evaluación de efectos. Dos aspectos sí vale la pena mencionarlos como parte de la estrategia de optimizar el resultado del ejercicio. En primer lugar está el criterio de un mandato claro para el equipo de evaluación sobre qué se va a evaluar y por qué, quién debería participar en el proceso y los productos que esperan lograr (PNUD 2009: 149). Este mandato se plasma en los Términos de Referencia o se define en la fase preliminar o inicial de la evaluación. Con un mandato circunscrito el equipo evaluador está en condiciones de demarcar el área de su competencia. Del mismo modo, las partes saben cuándo las opiniones expresadas en la evaluación se hallan fuera del ámbito acordado, también cuándo se debe tener cuidado para salvaguardar la independencia del equipo evaluador (PNUD 2009: 155).

El segundo aspecto se relaciona con el proceso de la preparación de una respuesta de gerencia ante los resultados de la evaluación. Esto les permite a las partes interesadas clave reflexionar

---

<sup>4</sup> “When it comes to commissioning an outcome-level evaluation, the outcome model needs to be updated, or – where one does not exist – may need to be developed for the first time by the commissioning programme unit in close coordination with stakeholders” (UNDP, 2011: p. 15. Traducción: “Cuando se trata de contratar una evaluación de efectos, el modelo de efectos necesita ser actualizado o – en caso que no exista – puede que tenga que ser desarrollado por primera vez por la unidad de programas contratante en estrecha coordinación con los partícipes”. En cuanto a la asignación de responsabilidades se menciona (UNDP 2011: 15) que el desarrollo de un modelo debería de reunir a los miembros clave de un programa o proyecto, incluyendo expertos relevantes, con socios clave y – donde apropiado – otros partícipes. Donde posible, un especialista en monitoreo y evaluación podría facilitar la sesión. La experiencia demuestra que el desarrollo de un modelo puede tomar hasta un día. (“Developing a model should bring together key programme or project staff, including relevant specialists (e.g., gender experts or human rights advisers), with key partners and, where appropriate, other stakeholders. Where possible, a monitoring and evaluation specialist could facilitate the session. Experience shows that developing a model can take up to one day.”)

sobre sus resultados y generar lecciones que puedan ser aplicables más allá de la iniciativa evaluada. Además, el proceso apoya la rendición de cuentas de la parte contratante, al mostrarse receptivo a los hallazgos de la evaluación y responsable de las acciones de seguimiento (PNUD 2009: 156). Tales acciones de seguimiento comprenden la reflexión sobre la estrategia de alianzas con otras instituciones partícipes, tanto en el sector público como en la comunidad de agencias cooperantes e instituciones comprometidas con el desarrollo de los temas centrales de la evaluación.

## 2.2 Decisiones metodológicas

En la evaluación de los Efectos 2.2 y 2.3 del Programa País Honduras, el equipo evaluador procedió a tomar cuatro decisiones clave con respecto a la metodología del ejercicio. En primer lugar constó que, si bien se disponía de un documento ex-ante genérico (Plan de Acción, PNUD, 2007a), se carecía de un modelo de intervención elaborado de acuerdo a los criterios del Manual. La evolución y actualización del modelo, sujeto a la prueba de evaluabilidad en la fase precedente a la evaluación, tampoco se habían llevado a cabo. En esta situación, el enfoque de la evaluación se ajustó más a los proyectos individuales, puesto que la materialización de los efectos – planeados y no planeados – pasa al nivel más concreto de las intervenciones por proyecto.<sup>5</sup> Los proyectos llegan a ser las unidades representativas para el modelo de intervención que luego de su formulación básica ex – ante no ha sido actualizado.

Una segunda decisión se relaciona con el método de análisis de los proyectos individuales. La heterogeneidad de los mismos no solo quedó evidente en cuanto a sector, área y tamaño, sino también con respecto a condiciones de financiamiento, período de intervención, grupo meta y naturaleza de las contrapartes. La evaluación siempre orientada a la producción de los efectos del Programa, debía incluir el ámbito integral de los proyectos individuales, puesto que estos se encontraban vinculados al Programa en su totalidad y no de manera fragmentada. Esto implica que el equipo evaluador optó por un *método de revisión uniforme* de los proyectos individuales, no tanto como sustituto de una evaluación de los mismos (que en la mayoría de los casos no se había realizado), sino para salvaguardar la “imagen rica” de las intervenciones a nivel de terreno. Lo anterior implica que cada proyecto se convirtió en un objeto de análisis, que primeramente sirvió para conocer su quehacer individual, y luego de fuente generadora para vislumbrar los efectos relevantes en el marco del Programa País.

De esta manera, la matriz de evaluación se ajustó del nivel de análisis del modelo de intervención en sí (como indicado, de manera explícita inexistente), a un modelo de análisis de intervenciones por proyecto, para luego determinar en qué grado el Programa había surtido sus efectos. El método de análisis llegó así a un nivel bastante más matizado que en el caso de haberse aplicado a sólo el nivel del Programa. Ya no fueron únicamente los criterios generales – cuatro en este caso: pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad, más los criterios de carácter transversal – que se aplicaron al Programa, sino un conjunto de más de cuarenta criterios específicos (contenidos en el Anexo C) que fueron aplicados a los diez proyectos para reconstruir el alcance y los efectos de las intervenciones.

Una tercera decisión se tomó con respecto al principio de *triangulación* que forma parte de evaluaciones rigurosas. A primera vista el principio aparece sencillo en la medida que los evaluadores deben recolectar las informaciones de manera imparcial, de distintas fuentes (documentación disponible, entrevistas con funcionarios y con terceros, tanto individuales

<sup>5</sup> Los Términos de Referencia (Pág. 4) confirman la relación directa entre los efectos del Programa País y los proyectos individuales, no haciéndose referencia a un modelo de intervención en la estrategia adoptada.

como colectivas), de tal forma que permita secuenciar el diseño, la ejecución, los productos y los resultados de las intervenciones evaluadas.<sup>6</sup> En el transcurso de la recopilación llegan a la atención del equipo evaluador numerosos hechos y detalles que por sí solos no cuentan la historia de una intervención, pero en su conjunto contribuyen a componer la historia de un Programa. Tal historia se sujeta finalmente a la atención de la agencia contratante, no sólo para cumplir con el proceso de rendición de cuentas, sino también para apoyar en el paso final del ejercicio, que es la preparación de la respuesta de gerencia con miras al pasado y al futuro.

Al aplicar la triangulación en la práctica, un evaluador al inicio no necesariamente está atento a mensajes espontáneamente emitidos por parte de un interlocutor con respecto al desarrollo particular de una intervención. Recién cuando se reitera el carácter del mensaje por parte de un segundo interlocutor, debe registrarse la posibilidad de que el mensaje refleje la ocurrencia de un hecho contado, aislado o no, y no encontrado en la documentación previamente consultada. Cuando un tercer interlocutor aborda en términos comparables el mismo fenómeno, un equipo evaluador ya no puede dejarlo de lado, y busca la oportunidad para cerciorarse de la veracidad de los hechos reportados. En consecuencia, el siguiente paso es la verificación de la información otorgada con representantes de por lo menos una institución de desarrollo, en este caso considerada como actor aliado en el Programa País.

El método de la triangulación se convierte, de esta manera, como eslabón necesario en el proceso técnico que debe integrar los elementos de imparcialidad, verificación, retroalimentación y presentación desapasionada de los hechos. Se explica que los puntos de vista de diferentes interlocutores en la evaluación por sí no pueden ni deben convertirse en opiniones tendientes a favor o en contra de elementos del Programa evaluado. Por otra parte, los elementos aportados por más de tres individuos influyentes en los proyectos, confirmados por otra fuente institucionalmente reconocida, no deben descartarse, ya que se vuelve imperativo – de acuerdo al propio Manual (PNUD 2009: 156) – reflexionar sobre sus resultados y generar lecciones que puedan ser aplicables más allá del Programa País.

La cuarta decisión se relaciona con el método de muestreo en la recolección de datos. En cuanto a los efectos examinados, los veinte días calendarios para la revisión de diez proyectos individuales y el conjunto de efectos investigados, obligaron al equipo evaluador a hacer uso óptimo de tiempo y recursos para poder reconstruir el panorama de intervenciones en el marco del Programa. Esto quiere decir que la selección de sitios e interlocutores siguió los siguientes criterios:

- a. Probabilidad de encontrar testigos, testimonios y evidencia relevante de los proyectos, lo cual es menos factible con proyectos cerrados o en proceso de cierre, y más probable con proyectos en marcha;

---

<sup>6</sup> En cuatro niveles se percibió la falta de espacios para abordar el alcance del Programa en los efectos evaluados: Primero, una retroalimentación sobre la metodología, a nivel de especialistas con PNUD Panamá, no se llevó a cabo en Tegucigalpa a finales de enero '13, antes del inicio de la recopilación de datos. Segundo, en el medio de los proyectos rurales - ya cerrados cinco de los diez - no siempre hubo posibilidad de contactar a los ex-técnicos involucrados. Tercero, la interacción con el equipo técnico del PNUD Honduras, durante el trabajo en el país (enero-febrero '13) se centró en aspectos logísticos y administrativos de la misión sin revisión de su enfoque, papel y desempeño en la implementación del Programa en los efectos relevantes. Tampoco se concretó un espacio con las autoridades del PNUD Honduras para abarcar el alcance y la realización del Programa, más allá de las presentaciones verbales del informe inicial y de los hallazgos primarios del trabajo de campo.

- b. Concordancia con el peso de la intervención en la totalidad del Programa, en el sentido de que para encontrar un interlocutor clave en un proyecto mayor se priorizó esta oportunidad sobre otro encuentro de menor relevancia y/o a mayor distancia.
- c. Representatividad de las personas entrevistadas, en el sentido de que no sólo (ex-) funcionarios de los proyectos serían interlocutores idóneos, sino también representantes (líderes) de comunidades locales, procurando entrevistar a mujeres y hombres.
- d. Seguridad física de los integrantes de la evaluación, lo cual en un sólo caso conllevó a dejar de lado una comunidad, en el sureste del país, donde varios proyectos habían tenido influencia. No se procedió a una división entre los evaluadores en cuanto a las zonas a visitar, lo cual contribuyó a la necesidad de hacer un mejor uso de los recursos disponibles.
- e. Disponibilidad de tiempo por parte de actores entrevistados, de quienes se pudo pedir que se trasladaran a los lugares en compañía del equipo evaluador, pero no sólo en función de la agenda del equipo, sino también de la funcionalidad de los espacios en su agenda propia.

En el mismo sentido se indica que la selección de lugares y actores ha sido el resultado de una planificación detenida, en constante coordinación con la oficina país del PNUD, para poder incorporar los elementos más significativos en el programa de la misión (Anexo B).

### **2.3 Análisis de las acciones del Programa**

Para evaluar la eficiencia y eficacia de las intervenciones realizadas y en proceso, se realizó un análisis rápido de la cantidad, calidad, oportunidad y suficiencia de los recursos humanos, técnicos y financieros puestos a disposición, y una aproximación de su relación costo-beneficio, tanto en los proyectos de índole infraestructural como en los de desarrollo de proveedores y cajas rurales. Un análisis apropiado depende de la disponibilidad y calidad de datos que se manejen en las respectivas oficinas de los proyectos a nivel local y nacional.

También era clave poder determinar la comprensión y claridad estratégica (objetivos, supuestos y condicionantes), y operativa de los conductores y de los equipos de monitoreo de los proyectos, para orientar y controlar las acciones que conduzcan a los objetivos, pero realizando sobre la marcha los ajustes necesarios ante situaciones imprevistas que puedan afectar la orientación y disciplina estratégica; así como la capacidad de prever los cambios que puedan influenciar el desarrollo de los proyectos, a fin de anticiparse y realizar las adaptaciones para aprovechar los cambios con potencial positivo, y las que sirvan para neutralizar los efectos probables de los cambios con potencial negativo. Actualmente hay alguna experiencia acumulada para anticiparse, inclusive, a eventos naturales como el cambio climático, mediante acciones de adaptación y respuesta anticipada en diferentes niveles territoriales.

Los métodos de análisis de datos tenían un carácter diverso en vista de la heterogeneidad de las intervenciones, sus diferentes períodos de ejecución (algunos cerrados, otros en ejecución, otro más por implementarse), y el grado de visibilidad de los resultados. Los métodos tendrán en común el criterio final que será aplicado para cada proyecto en la cartera del Programa: el

análisis culminó en un resumen de los efectos de cambio entre la población objetivo,<sup>7</sup> considerando que los mismos se expresan en tres formas:

- Intensidad: la fuerza de cambios ocurridos entre los destinatarios;
- Amplitud: la extensión geográfica y/o sectorial de los cambios ocurridos;
- Profundidad: la participación de la población más vulnerable en los cambios visibles.

Aun en el nivel de las intervenciones individuales por proyecto, la evaluación ha pretendido responder a las siguientes preguntas orientadoras, contenidas en los Términos de Referencia (Anexo A). Las preguntas abajo siguen el esquema de criterios recomendado por la OCDE (OECD, 2002), y sirvieron de base para establecer el instrumento de revisión de los proyectos individuales.

#### Pertinencia:

- ¿En qué medida está el efecto (outcome) en línea con el mandato del PNUD, las prioridades nacionales y las necesidades de los hombres y mujeres beneficiarios?
- ¿En qué grado es la participación del PNUD un reflejo de consideraciones estratégicas, incluyendo el rol del PNUD en cierto contexto de desarrollo y su ventaja comparativa?
- ¿En qué medida el método de implementación utilizado por el PNUD fue apropiado para el contexto de desarrollo?
- ¿En qué grado la teoría de cambio presentada en la declaración del efecto refleja una apropiada y relevante visión sobre la cual fundamentar las iniciativas?

#### Eficacia:

- ¿Cómo se promovieron los principios del PNUD sobre igualdad de género, derechos humanos y desarrollo humano en el diseño, la ejecución de las actividades y/o resultados alcanzados?
- ¿En qué medida se han logrado los resultados a nivel de efectos (outcomes) o cuánto se ha progresado para alcanzarlos?
- ¿Cómo han contribuido al logro de los efectos, los productos ejecutados por el PNUD, y en qué manera no han sido efectivos?
- ¿Cuál ha sido la contribución de los socios y de otras organizaciones a los efectos (outcomes) y que tan efectivas han sido las alianzas del PNUD contribuyendo a alcanzar el efecto?
- ¿Cuáles fueron los cambios positivos o negativos, planeados o no, generados por el trabajo del PNUD?
- ¿En qué medida los resultados alcanzados beneficiaron a mujeres y hombres equitativamente?

#### Eficiencia

- ¿En qué grado los productos (outputs) del programa y sus proyectos fueron costo-efectivos?
- ¿En qué medida fueron los resultados de calidad generados en tiempo?

---

<sup>7</sup> En las intervenciones a nivel de terreno constó la periodicidad divergente de los proyectos individuales: algunos ya estaban formalmente cerrados durante varios años, mientras que otros recién habían iniciado o estaban aun por arrancar. De todos los proyectos se pretendía llegar a un resumen concluyente acerca del cambio producido durante la ejecución.

- ¿Hasta qué punto las alianzas con los principales actores contribuyeron a la entrega de resultados?
- ¿En qué medida los sistemas de seguimiento proporcionaron a la gerencia un adecuado flujo de información, que permitieron el aprendizaje y ajustes correspondientes a la implementación?
- ¿Cómo promovió el PNUD la equidad de género, los derechos humanos y el desarrollo humano en la entrega de los productos (outputs)?

### Sostenibilidad

- ¿Qué señales existen de que los efectos (outcomes) serán sostenibles; por ejemplo, a través de capacidades instaladas (sistemas, estructuras, personal, etc.)?
- ¿En qué medida la estrategia de sostenibilidad, incluyendo el desarrollo de capacidades de actores claves, ha sido desarrollada o implementada?
- ¿Hasta qué punto los reglamentos y marcos regulatorios están implantados para apoyar la continuidad de los beneficios?
- ¿En qué medida están los socios comprometidos a continuar apoyando?
- ¿Cómo se atenderán las inquietudes concernientes a equidad de género, derechos humanos y desarrollo humano por actores claves?

Una tarea central ha sido la de determinar si la formulación, planificación, programación y ejecución de los proyectos actuales y finalizados han estado produciendo los resultados para lograr los dos efectos directos previstos en el Programa País (2.2 y 2.3), entre los cuatro efectos considerados para el período 2007-2011. En el instrumento finalmente aplicado (Anexo C), se previó interrogantes cruzadas a las personas a entrevistar, para verificar la consistencia de sus respuestas en relación con preguntas sobre aspectos cualitativos como los efectos. También prevé algunos tipos de interacción positiva entre el ente ejecutor y las organizaciones de base, para estimar las cualidades de la ejecución respecto de su correspondencia con las necesidades del proyecto y sus destinatarios, lo que facilita y permite la congruencia entre lo cuantitativo y lo cualitativo, es decir, entre los aspectos que tienen que ver con la programación (insumos, actividades, productos) y la planificación del proyecto (objetivos, resultados/efectos y cambios previstos). Las preguntas relacionadas con la eficacia de las acciones de los proyectos también sirvieron para determinar si se han producido o si están en proceso de producirse los efectos directos, en los proyectos finalizados y en proceso, respectivamente.

Posterior a las visitas de terreno se llevó a cabo un análisis de la incidencia que tiene el apoyo de la cooperación técnica en el ámbito donde se desenvuelven las instituciones contrapartes y su respectiva población objetivo. El ejercicio se realizó para establecer las *capacidades* alcanzadas en las organizaciones gubernamentales presentes, los gobiernos locales, organizaciones económicas y sociales de base y ONG asociadas, para gestionar la continuidad, el fortalecimiento y la autonomía de los procesos de desarrollo impulsados con los proyectos, haciendo uso apropiado del *marco legal* general vigente para impulsar el crecimiento de la economía rural y el sistema de servicios de asistencia técnica a la población productora. Detrás de estos aspectos se hallan los Objetivos del Desarrollo de Milenio, relacionados con las áreas de pobreza y seguridad alimentaria, los derechos humanos básicos, la protección ambiental y mayor calidad participativa de las mujeres en las decisiones familiares y en las organizaciones comunitarias.

Los elementos anteriores reflejan que los efectos planeados en la Declaración de Efectos (PNUD 2007a), han tenido la atención primaria en el transcurso de la evaluación. El examen de las intervenciones incluidas en la evaluación deja una amplia evidencia de efectos no previstos, particularmente en las comunidades rurales, cadenas productivas e instituciones privadas de índole no productiva, donde los efectos no previstos del Programa País se hicieron palpables. Los efectos no previstos en sí ya serían motivo para tomar conocimiento de la dinámica de los proyectos individuales. Sólo una parte de los efectos imprevistos pudieron ser registrados, no obstante, su presencia en conjunto da lugar a un complemento analítico de un panorama enriquecido más allá de un modelo de intervención (Sección 5).

### 3 LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA PERTINENCIA DEL PROGRAMA PAÍS<sup>8</sup>

#### 3.1 Sector rural nacional

Según criterios nacionales vigentes, el 60 % de los hogares vive por debajo del umbral de la pobreza (PNUD, 2011), de lo que se infiere que dos de cada tres hondureños son considerados pobres. La tendencia descendiente de la pobreza, percibida sobre el período 2005-2010, no se ha confirmado en estadísticas más recientes. Se excluye que la primera meta en los Objetivos del Milenio (ODM) para 2015 – una pobreza reducida hasta 37.4% de los hogares (PNUD, 2010) – sea alcanzada.

Tampoco se alcanzará la reducción en el porcentaje de hogares en extrema pobreza hasta 27.1%, considerando su participación real en 2009 de 36.4%. De hecho, se ha señalado un incremento significativo en la pobreza recientemente (CEPAL, 2012). Datos actualmente disponibles no permiten concluir si la meta en cuanto a la seguridad alimentaria – en 2015 una reducción a la mitad del porcentaje de personas con hambre en comparación con 1990 – se cumplirá, por falta de datos fidedignos recogidos durante el último lustro.<sup>9</sup> El número absoluto de personas desnutridas oscila alrededor de las 800,000 (cerca de 1 millón en 1990), por lo que un cumplimiento eventual se alcanzaría más por expansión demográfica que por políticas exitosas.

El patrón regional debe ser semejante a la situación encontrada por la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDESA) en 2005-06, al ofrecerse un desglose por departamento del porcentaje de niños (hasta 5 años) desnutridos. A nivel nacional se estableció que un 25 % de los niños estaban crónicamente desnutridos, con las condiciones más críticas observadas en el oeste del país (Copán, Ocotepeque, Lempira, Intibucá y La Paz). Ningún departamento registró una desnutrición infantil crónica menor al 10 %. A la vez, en particular en áreas urbanas de departamentos centrales (Colón, Cortes, Francisco Morazán y Valle), se nota el alza en los fenómenos de sobrepeso y obesidad de la población.<sup>10</sup>

Con los bajos niveles de salud pública, educación – la escolaridad promedio es de 6.5 años – y otros servicios básicos, la productividad del sector primario en Honduras ha quedado atrás en la región, actualmente similar a la de Nicaragua. El aparato productivo responde de manera insuficiente a la demanda nacional de alimentos, mientras que las políticas públicas no tienen ni la envergadura ni la vigencia adecuada para superar las brechas existentes.

Cerca de la tercera parte de la población laboral trabaja en la agricultura, aunque este sector sólo generó el 15% del PIB en 2011.<sup>11</sup> Los principales productos agrícolas incluyen banano, café y azúcar, con una dinámica distinta en cada rubro. El cultivo de *café* se ha mantenido en pequeñas fincas, con la participación de 55,000 a 80,000 caficultores con áreas menores a 2 ha. Tal como en los demás países del Istmo, el sector se encuentra gravemente amenazado por el hongo de la roya (*Hemileia vastatrix*), que afecta las plantaciones de café que no han sido adecuadamente manejadas para controlar esta enfermedad.

Productos agrícolas no tradicionales están en auge, tales como el tabaco, dátiles, higos y sobre todo melones, demostrando el potencial que tienen las ramas hortícolas y frutícolas, también

<sup>8</sup> El uso en este informe del término Programa País, también cuando no sigue el agregado “Efectos 2.2 y 2.3” se encuentra estrictamente limitado a ambos efectos, puesto que el resto del Programa no ha sido evaluado.

<sup>9</sup> El portal <http://www.fao.org/docrep/005/Y4632E/y4632e0e.htm> no ofrece datos actualizados luego del 2000.

<sup>10</sup> Véase <http://www.ine.gob.hn/drupal/node/196>.

<sup>11</sup> La participación del sector agrícola (según Clasificación Industrial Internacional Uniforme, CIIU) incluye forestaría, caza y pesquería. <http://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS>

en respuesta a los acuerdos comerciales de carácter interregional. Los obstáculos para su expansión incluyen la infraestructura vial del país, como también la incertidumbre respecto a la aplicación de plaguicidas nocivos.<sup>12</sup> La casi totalidad de las unidades agrícolas mantiene prácticas que están lejos de las normas de la agricultura orgánica. Tan solo 1,825 productores (0.5% del total) son considerados como orgánicos (SICI-UNAH, 2008).

La mayoría de los 1.3 millones de personas empleadas en el sector, y posiblemente 400,000 unidades activas (el último censo agropecuario se hizo en 1991), se dedican a la agricultura familiar de subsistencia. No viven en las valles fértiles, sino en las laderas erosionadas del occidente y centro del país, dedicándose al cultivo de maíz, frijol y sorgo, parte de ellas con ganado vacuno de talla y cantidad menor.<sup>13</sup> Tampoco están integradas en los sistemas de riego implementados en 80,000 has., menor al 10 % del área agrícola nacional (Fuentes, 2011). Su limitado acceso a factores de producción – tierra, tecnología, conocimiento y crédito – contribuye a que la productividad por persona esté cerca de USD 1,500, el nivel más bajo del Istmo.<sup>14</sup>

Según estimaciones de FONADERS (PNUD, 2007), en Honduras funcionaban en 2007 unas 4,415 Cajas Rurales de Ahorro y Crédito, entidades financieras de carácter benéfico social y accionando en un ámbito territorialmente limitado. Su atención se extendía a 85,000 socios con una cartera agregada de ahorros de cerca de Lps. 45 millones (USD 2.2 millones).<sup>15</sup> Hasta la fecha el marco legal es idéntico al que regía a partir del inicio de los años noventa. La Figura de Cajas Rurales se enunció por primera vez en la ley de Modernización y de Desarrollo del Sector Agrícola, promulgada en 1992. En 1993, se emitió una ley específica a través del Acuerdo 201 – 93 para la creación de Cajas de Ahorro y Crédito Rural.

### 3.2 Estrategias de desarrollo rural

Las condiciones del sector rural, si bien han estado aliviadas por vastos programas de la cooperación bi y multilateral, han carecido de perspectiva para mejorar en el largo plazo. El Estado hondureño discontinuó la extensión agrícola a partir de los años '90,<sup>16</sup> limitándose a la entrega de semillas a través de la Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (DICTA). La enseñanza técnica agropecuaria enfrenta limitaciones crónicas de cobertura, currículo y equipamientos. El programa de extensión no fue retomado en los gobiernos sucesivos, eliminando definitivamente los servicios de asistencia técnica gubernamental. En este entorno nacional, la estrategia en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), en lo que correspondía al Efecto 2, se formuló en 2007 de la siguiente manera:

<sup>12</sup> Por ejemplo, Nuñez y.o. (2012) reportan el uso continuado de bromuro de metilo en 2 de 3 empresas meloneras mayores.

<sup>13</sup> Datos recientes de la ganadería hondureña confirman el rasgo de la deficiente productividad, puesto que permiten un estimado de 90,000 a 110,000 productores ganaderos, operando un hato total en descenso cerca de 2 millones de cabezas de manera extensiva – es decir ambientalmente nociva (menos de 1 cabeza/ha) - y una producción lechera diaria promedio inferior a 4 litros, véase <http://www.slideshare.net/jorrivieraunah/caracterizacion-de-la-ganderia-en-honduras-9011799>.

<sup>14</sup> Con información de *World Bank Indicators*, respecto al PIB, población económicamente activa y la participación del sector agrícola en ambos, se llegó a un estimado de la productividad agrícola por persona empleada en 2010, para Belice (USD 8,854), Costa Rica (USD 10,524), El Salvador (USD 5,539), Guatemala (USD 4,188), Honduras (USD 1,539), Nicaragua (USD 1,756) y Panamá (USD 4,049).

<sup>15</sup> No se infiere del documento PNUD (2007) la cartera de préstamos activa, puesto que sólo hace referencia al volumen de préstamos otorgados.

<sup>16</sup> Según informaciones anteriormente obtenidas de la SAG, su presupuesto anual de Lps 800 millones (apr. USD 40 millones) se encuentra comprometido en 70% para transferencias a organismos internacionales, 24% para sueldos en la Secretaría y el 6% remanente (Lps 48 millones o USD 240,000, representando aprox. USD 0.65 por productor agrícola) para actividades extramurales.

***“Para 2011, las comunidades rurales y las organizaciones locales, conjuntamente con el Estado, aplican políticas públicas y procesos de desarrollo para el acceso equitativo y sostenible a la tierra, y la generación de empleos de calidad, medios de producción alternativos, mercados y servicios de apoyo, así como la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.***

*Se tratará de fortalecer las capacidades institucionales y comunitarias para el diseño, la gestión, la aplicación y la coordinación de políticas, programas y proyectos de desarrollo rural. Se contribuirá a poner en práctica un sistema de seguimiento y evaluación de resultados, fortalecer las capacidades de gestión y armonización de la cooperación con los gobiernos locales y apoyar la consolidación de una política nacional operacional para el financiamiento alternativo. La Oficina del PNUD contribuirá al desarrollo socioeconómico local mediante un mayor acceso de la población rural pobre a servicios de asistencia técnica, empresarial y financiera, promoviendo el empleo de calidad y estimulando los factores de producción.”*

Más allá de esta descripción del papel del PNUD, ni en el Programa País, ni en los documentos ex-ante de los diez proyectos considerados, se plantea una política general o específica de manifiesta intención de promover — como parte de la ejecución de estos proyectos — el acceso equitativo y sostenible a la tierra de los pobres rurales que no cuenten con este factor básico para la producción agropecuaria y forestal, ubicados en las respectivas áreas y territorios de influencia.<sup>17</sup> En consecuencia, no se plantea como alternativa para las familias pobres sin tierra, darles prioridad como destinatarias de financiamiento y asistencia técnica para la producción de bienes y servicios no agrícolas a nivel local. Sin embargo, en términos generales, las actividades no agrícolas han demostrado un potencial de generar un mayor y más sostenido ingreso familiar durante todo el año, debido a que no dependen de condiciones climáticas adversas como el exceso o la escasez de lluvia. La diversificación sí ha estado influenciada por las remesas familiares enviadas a las aldeas y caseríos por los exiliados económicos rurales.

En el mismo contexto se presenta el desafío de cómo aprovechar el potencial de producción agrícola que generan las obras de riego en beneficio de los destinatarios de estas obras, ya sea en forma individual o colectiva. Urge la asistencia técnica para capacitar-organizar-capacitar a los productores, a fin de que se integren con eficacia económica y social a las cadenas de valor organizadas para el mercado de exportación; así como al mercado local y nacional, vinculándolos lo más cerca posible con el eslabón final, para procurar el beneficio mutuo y sostenible de consumidores y productores nacionales.

La generación, incremento, calidad y sostenibilidad del empleo rural y su contribución para reducir la pobreza rural y, en consecuencia, la pobreza urbana (debido a la migración campo-ciudad), dependen en gran medida de la adecuada capacitación, organización y asistencia técnica y financiera para la producción agrícola y no agrícola de los pobladores rurales destinatarios de un Programa País. Las relaciones de cooperación e integración debían fortalecerse con gobiernos locales, organizaciones comunitarias de base y otras como: escuelas y colegios polivalentes, cooperativas, empresas asociativas, cajas rurales y otras entidades de crédito alternativo.

Los productos respecto a los Efectos 2.2 y 2.3 fueron indicados de la siguiente manera:

<sup>17</sup> Al contrario, en el caso específico de PROMECOM (Sección 3.7) está explícita la disposición en los manuales y procedimientos elaborados para acceder a los beneficios de este Proyecto, que no serán considerados como beneficiarios aquellos ciudadanos que carezcan de tierra, debido al enfoque eminentemente agrícola para estimular el desarrollo rural.

2.2.1 Se ha logrado fortalecer las capacidades institucionales para articular los programas y servicios nacionales para el desarrollo rural.

2.2.2 Capacidades locales y comunitarias fortalecidas para el diseño, gestión e implementación de programas y proyectos en el marco de la ERP y los ODM.

2.3.1 Capacidades institucionales fortalecidas para operativizar el marco legal del sistema alterno de financiamiento rural.

2.3.2 Capacidades fortalecidas de los proveedores públicos y privados de servicios de asistencia técnica y empresarial a unidades productivas.

El objetivo de la evaluación es valorar la eficacia del Programa, su eficiencia, su sostenibilidad y las contribuciones principales de los proyectos y acciones realizadas por el PNUD. Asimismo, se espera que permita la adopción de las medidas pertinentes y la toma de decisiones para mejorar la efectividad de la cooperación del PNUD para el desarrollo del país, con miras a la evaluación del Marco de Asistencia para el Desarrollo de las Naciones Unidas. El propósito del trabajo ha sido triple, en el siguiente sentido:

- Orientar de manera sustantiva la formulación de programas y proyectos;
- Promover una mayor rendición de cuentas a partes interesadas/contrapartes clave en el país;
- Contribuir al aprendizaje a niveles corporativo y nacional.

La verificación se dirige particularmente a los efectos mencionados como productos, metas e indicadores (Véase Términos de Referencia), reflejados en la Tabla 1. Al respecto se formularon cuatro preguntas que se relacionaron con la pertinencia de la estrategia que engloba los objetivos, los efectos genéricos y los productos específicos.

1. *¿En qué medida está el efecto (outcome) en línea con el mandato del PNUD, las prioridades nacionales y las necesidades de los hombres y mujeres beneficiarios?*

En líneas generales, el efecto se ha encontrado en línea con el mandato del PNUD, en vista de que su primer mandato es la erradicación de la pobreza que, en el caso de Honduras, se encuentra concentrada en el sector rural. Por otra parte, la atención al desarrollo de capacidades institucionales representa una definición bastante indirecta para el combate de la pobreza, puesto que de manera implícita se considera tales capacidades – nacionales y comunitarias – como *sine qua non* para la reducción de la pobreza rural.

2. *¿En qué grado es la participación del PNUD un reflejo de consideraciones estratégicas, incluyendo el rol del PNUD en cierto contexto de desarrollo y su ventaja comparativa?*

La participación del PNUD se considera estratégico en varios aspectos: por un lado como agente de desarrollo con el mandato de impulsar el avance de las capacidades a niveles nacional y local. Por el otro, realizando un rol que se podría considerar como complementario al de otras instituciones, por un período cuya duración queda indefinida en el Programa. En otras palabras, la participación del PNUD en la ejecución del Programa y los proyectos aparentemente compite con otras instituciones de carácter público, para-estatal o privado.

**Tabla 1: Elementos a verificar del Programa País PNUD (2007 – 2011, Efectos 2.2 y 2.3)**

Productos esperados	Metas	Indicadores
2.2.1 Se ha logrado fortalecer las capacidades institucionales para articular los programas y servicios nacionales para el desarrollo rural.	Al 2011 dos entes del estado vinculan sus proyectos de Desarrollo Sostenible y el 40% de los mismos alineados por resultados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ # de entes del estado y # de proyectos de PDS vinculados y % de proyectos alineados por resultado al 2008.</li> </ul>
2.2.2 Capacidades locales y comunitarias fortalecidas para el diseño, gestión e implementación de programas y proyectos en el marco de la ERP y los ODM.	Tres Unidades técnicas de mancomunidades fortalecen sus capacidades para la operación de proyectos con recursos del gobierno y cooperantes en el contexto de los ODM y la ERP al 2011.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ # de unidades técnicas intermunicipales ejecutan proyectos directamente y # de Secretarías de Estado y agencias cooperantes que transfieren recursos directamente a los municipios y/o mancomunidades, alineados con el logro de los ODM al 2008.</li> </ul>
2.3.1 Capacidades institucionales fortalecidas para operativizar el marco legal del sistema alterno de financiamiento rural.	Al 2011 Honduras cuenta con un documento de política y propuesta de Ley general de cajas rurales con perspectiva de género.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ # de cajas que aplican la política y la Ley al 2009.</li> <li>▪ % de recursos movilizados por el sistema ▪ % de mujeres tomadoras de decisión y usuarias de las Cajas.</li> </ul>
2.3.2 Capacidades fortalecidas de los proveedores públicos y privados de servicios de asistencia técnica y empresarial a unidades productivas.	Al 2011 se crean dos nuevas cadenas productivas y clústeres rurales agroforestales, complementarios y alternativos que permitan un incremento del 25% de nuevos emprendimientos rurales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ # de cadenas productivas creadas</li> <li>▪ # de clústeres</li> <li>▪ # de convenios de coejecución</li> <li>▪ # de emprendimientos nuevos.</li> </ul>

Fuente: PNUD, 2006.

La pregunta formulada supone la definición de la misión que el PNUD se ha formulado como parte integral de su cooperación, eventualmente como elemento de un plan estratégico para la institución en el nivel nacional. La disponibilidad de una declaración de objetivos (“*mission statement*”), podría ayudar a entender cuáles son los parámetros para las áreas en las que el PNUD asumiría su responsabilidad sobre el período 2007-2011.

### 3. ¿En qué medida el método de implementación utilizado por el PNUD fue apropiado para el contexto de desarrollo?

El método de implementación ha variado de acuerdo a la oportunidad de proyectos ejecutados en el transcurso del Programa. Una primera categoría contiene la modalidad de ejecución nacional,<sup>18</sup> mediante un acuerdo entre la(s) fuente(s) cooperante(s) de financiamiento y el Gobierno de Honduras. Los procesos administrativos se llevan a cabo bajo responsabilidad del PNUD, mientras que el acompañamiento técnico se realiza por cuenta del Estado Hondureño. Un ejemplo es la puesta en marcha de los proyectos de habilitación de sistemas de riego que administrativamente están siendo implementados por PNUD, pero con un equipo técnico formado por funcionarios de la SAG.

Una segunda modalidad, denominada Implementación Directa (DIM) es la ejecución tanto administrativa como técnica bajo responsabilidad directa del PNUD. Proyectos de desarrollo

<sup>18</sup> Implementación Nacional (NIM), en la cual el Asociado Principal de Ejecución, desde el sector público, tienen la responsabilidad del alcance de los resultados y la toma de decisión final del proyecto.

rural (multifacético) y encadenamiento son ejecutados con técnicos puntualmente contratados y con procedimientos administrativos internos. La tercera modalidad se relaciona con Programas Conjuntos (Empleo, Cultura) que por su naturaleza son ejecutados en cooperación – o al menos coordinación estrecha – con agencias especializadas de las Naciones Unidas u organismos (financieros) multilaterales. En estos proyectos la participación es triple, debido al papel de líder jugado por el PNUD en el sistema multilateral. Su papel coordinador en tales casos es primario, mientras que en otros proyectos (con participación o recursos provenientes de otros organismos), su papel de coordinación se concibe como secundario. Al respecto cabe referirse a la costumbre, frecuente hasta hace la década pasada<sup>19</sup>, de que las fuentes cooperantes realizaban evaluaciones externas, posterior a la conclusión de operaciones en el terreno.

Existe un amplio margen del que dispone el PNUD para mantener activos los espacios de rendición de cuentas y de su papel clave en la sintonización de criterios con otros actores de la comunidad cooperante, las instituciones públicas, la sociedad civil y los actores destinatarios del Programa. Sólo en casos esporádicos, tales como el Proyecto Cultura e Identidad, se ha notado el acercamiento de los actores con instituciones de la sociedad civil.

**Tabla 2: Participación PNUD en modalidades de ejecución**

Proyecto (contraparte estatal)	Administrativa	Técnica	Coordinación
PC Empleo Juvenil (STSS)	P	P	P
PRONADEL (SAG)	P	P	S
PRODERT (SAG)	P	P	S
Cajas Rurales (FONADERS)	P	P	S
PROMESAS (SETCO)	P	P	S
PROMORCO (SAG)	P	-	S
PROMECOM (SAG)	P	P	S
PDP (Secr. Industria y Comercio)	P	P	P
PRONAGRI (SAG)	P	-	S
PC Cultura e Identidad (SCAD)	P	P	P

Fuente: Elaboración propia en base a la documentación PNUD Honduras

Nota: P – Responsabilidad primaria; S – Responsabilidad secundaria

*4. ¿En qué grado la teoría de cambio presentada en la declaración del efecto refleja una apropiada y relevante visión sobre la cual fundamentar las iniciativas?*

En el Documento Sobre el Programa para Honduras (2007-2011), no se encuentra elaborada una clara teoría de cambio que fundamente las iniciativas en el marco de la cooperación evaluada. Varios elementos juegan un papel en el enfoque de esta evaluación. Primero, en toda teoría de cambio debe reservarse un espacio para determinar si un cambio se ha producido o no, y en caso afirmativo en qué grado. Esto depende significativamente de los resultados de cada proyecto que será revisado en la sección posterior.

Segundo, aun si se hubiera podido reconstruir el contenido y el alcance de una teoría de cambio,<sup>20</sup> no todo cambio observado puede atribuirse directamente a la influencia de un actor particular, en este caso el PNUD. La evaluación de la contribución materializada bajo influencia del PNUD se hace bajo el criterio de la presencia o ausencia de evidencias plausibles

<sup>19</sup> Evaluaciones ex – post ya no suelen ser costumbre en los proyectos FIDA, remplazadas por evaluaciones temáticas o de país (Comunicación personal).

<sup>20</sup> Cabe considerar las limitaciones de la evaluación que no solo incluyen aquellas mencionadas en las anteriores notas 3 y 13, y la ausencia de un declaración de objetivos, sino también la aparente flexibilidad de cualquier aplicación de una teoría de cambio en la ejecución de proyectos (véase más adelante las secciones 4.3 y 4.4).

para explicar el cambio. Este principio deja margen suficiente para la contribución de otros actores, del origen que sea, sin que el PNUD sea considerado como actor protagonista detrás de cada evolución favorable.

El otro lado de esta lógica es que en caso de evoluciones desfavorables, es pertinente preguntarse hasta qué grado los actores con responsabilidad ejecutiva - incluyendo el PNUD - han desplegado esfuerzos suficientes para prevenir, neutralizar o mitigar efectos negativos. Este tema se relaciona con los mecanismos de rendición de cuentas que más adelante serán integrados en el análisis de los proyectos.

A la vez cabe preguntarse por qué en el Programa País se ha prestado poca atención a aquellos cambios que en términos generales fueron considerados como deseables. No sólo pueden mencionarse los temas antes mencionados como “el acceso equitativo y sostenible a la tierra”, sino también se observa escasa atención para los temas de ordenamiento territorial, gestión de riesgos, calidad del medio ambiente y estrategias sectoriales para reducir la huella ecológica de la producción. Consta que el Programa País ampliamente abordó la importancia de las capacidades institucionales, marco legal y la provisión de asistencia técnica. En cambio, los temas de inclusión socio-económica, empoderamiento comercial de pequeños productores y el deterioro del medio ambiente quedaron subexpuestos en la definición de productos.

### **3.3 Estrategia a través de los proyectos**

A la luz de la visión general en cuanto al modelo de intervención, son los proyectos individuales que ofrecen mayor potencial para contribuir a la producción de los efectos del Programa. Los proyectos pueden ser considerados como los vectores en la estrategia global, puesto que han estado vinculados a los cuatro efectos específicos: capacidades públicas nacionales, capacidades locales y comunitarias, capacidades de financiamiento rural alterno y proveedores de asistencia técnica productiva.

Los proyectos individuales no siempre han sido explícitamente diseñados en el marco del Programa País, puesto que cerca de la mitad ya estaba en fase de implementación cuando el Programa arrancó en 2007. Sin embargo, su vinculación ha sido fundamental para examinar retrospectivamente si el Programa ha tenido posibilidad para lograr los efectos. Antes de entrar en la discusión específica de cada uno de los proyectos (en la Sección 4), cabe determinar el vínculo particular de cada uno de los Proyectos con la estrategia global.

Las tablas 3 y 4 en la página siguiente presentan la vinculación entre los efectos directos programados y el ámbito de influencia de los proyectos individuales. Los diez proyectos considerados se relacionan de manera diferente con los efectos del Programa, como también en relación distinta en cuanto al papel de los participantes. Visto del ángulo de los efectos, interesa saber cuántos proyectos pueden incidir en la producción de resultados y cómo se llevaría a cabo el cumplimiento. En forma resumida, los canales de transmisión a favor de los efectos se presentan de la manera en la página de texto siguiente a la de las tablas.

**Tabla 3: Vínculo de Proyectos con el Programa País (2007 - 2011, Efecto 2.2 y 2.3)**

	Nombre del proyecto	Índole proyecto	Producto 2.2.1: Capacidades públicas nacionales		Producto 2.2.2: Capacidades locales y comunitarias		Producto 2.3.1: Financiamiento rural alternativo		Producto 2.3.2: Proveedores de asistencia técnica productiva		Grupo meta principal
			Participe	¿Grupo meta?	Participes	¿Grupo meta?	Participes	¿Grupo meta?	Participes	¿Grupo meta?	
1	PC Empleo Juvenil	Empleo y encadenamiento	STSS	No	Alcaldías y PYMES	Si	Cooperativas A/C	No	Operadores AT	No	PYMES juveniles
2	PRONADEL	Desarrollo local	SAG	No	Organizacion	Si	Cajas R.	Si	Operadores AT	No	Actores locales
3	PRODERT	Desarrollo local	SAG	No	Alcaldías y organizacione	Si	Cajas R.	Si	Operadores AT	No	Actores locales
4	CAJAS RURALES	Financiamiento	FONADER	No	-	No	Cajas R.	Si	Asesores	No	Cajas Rurales y sus socios
5	PROMESAS	Mesas post-Mitch	SETCO	Si	-	No	-	No			Mesas sectoriales post-Mitch
6	PROMORCO	Riego y producción	SAG	No	Juntas	Si	-	No	Gerentes agua	Si	Agricultores organizados
7	PROMECOM	Desarrollo local	SAG	No	Comunidades	Si	-	No	Asesores	No	Productores y comunidades
8	Desarrollo Proveedores	Empleo y encadenamiento	SIC	No	Empresas	Si	-	No	Operadores AT	Si	Productores en cadenas
9	PRONAGRI	Riego y producción	SAG	No	Juntas	Si	-	No	Gerentes agua	Si	Agricultores organizados
10	Cultura y Desarrollo	Cultura local y regional	SCAD	No	Consejos Reg. Casas de Cult.	Si	-	No	Varios entes	No	Empresas culturales, casas de cultura y consejos
	<b>Total con grupos meta</b>			<b>1</b>		<b>7</b>		<b>3</b>		<b>3</b>	

Fuente: Documentos PNUD-Tegucigalpa

**Tabla 4: Vinculación y Financiamiento de Proyectos en el Programa País (2007 - 2011, Efecto 2.2 y 2.3)**

	Nombre breve del proyecto	Vinculación	Efecto en el Programa	Fecha inicio	Finalización	Fuente principal		Fuente externa 1		Fuente externa 2		Fuente externa 3		Total Donantes
						Organismo	Contribución	Nombre	Contribución	Nombre	Contribución	Nombre	Contribución	
1	PC Empleo Juvenil	2.2.2	01-01-09	30-12-11	Fid. Esp/PNUD	6.372.000								6.372.000
2	PRONADEL	2.2.2	01-01-00	30-11-09	FIDA	37.000.000	BCIE	6,500,000						43.500.000
3	PRODERT	2.2.2 / 2.3.2	01-10-04	30-12-09	BCIE	12.800.000								12.800.000
4	CAJAS RURALES	2.3.1	01-08-10	01-08-15	PNUD	73.546								73.546
5	PROMESAS	2.2.1	01-10-02	01-06-08	ACDI	17.700.000								17.700.000
6	PROMORCO	2.2.2 / 2.3.2	01-08-03	30-07-06	PNUD	8.690.000								8.690.000
7	PROMECOM	2.3.2	01-09-10	31-12-15	FIDA	9.385.000	BCIE	4.006.000	PNUD	45.039				13.436.039
8	Desarrollo Proveedores	2.3.2	01-06-11	30-05-14	PNUD	475.000	COHEP	45.000						520.000
9	PRONAGRI	2.2.2 / 2.3.2	01-06-12	30-05-18	BCIE	52.032.754	ITALIA	34.000.000	PNUD	250.000	ITALIA-GOH	3.400.000		89.682.754
10	Cultura y Desarrollo	2.2.2	01-05-08	30-04-11	AECID	8.000.000								8.000.000
	<b>Total</b>					<b>152.528.300</b>								<b>200.774.339</b>

Fuente: Documentos PNUD-Tegucigalpa

- El mayor número de iniciativas (7) se vincula con el Efecto 2.2.2 (Capacidades locales y comunitarias fortalecidas), también a raíz de las estrategias de la mayoría de los actores nacionales para descentralizar sus acciones. En el caso del PC Empleo Juvenil las capacidades a fortalecer se identificaron sobre todo en el nivel de pequeñas empresas y mucho menos en el ámbito local colectivo. En cambio, otros proyectos se han focalizado en la producción de bienes comunes, bien sea en la infraestructura productiva (riego) o en el ámbito de gobernación y cultura.
- Tres proyectos se dirigieron al fomento del sistema financiero rural alternativo (Efecto 2.3.1) y otros tres al fortalecimiento de las capacidades de proveedores de asistencia técnica a unidades productivas (Efecto 2.3.2). En el primer caso se nota que los proyectos fueron diseñados más para incidir en espacios locales y menos a nivel nacional. Cabe recordar que fue a nivel nacional, precisamente en el área legislativa acerca de las Cajas Rurales, donde se esperaba el cumplimiento de la meta, seguido de un efecto de implementación de la nueva ley a nivel local.
- Un proyecto se encuentra alineado con el Efecto 2.2.1. (Capacidades nacionales para articular programas y servicios), en este caso el Proyecto PRO-MESAS, diseñado para reforzar las mesas sectoriales en seis áreas de desarrollo, en el marco de la Estrategia de la Reducción de la Pobreza. El proyecto resulta de la estrategia de desarrollo post-Mitch, orientada a una mayor coordinación entre instituciones públicas y agencias cooperantes.

La vinculación de las distintas iniciativas con los efectos del Programa no sólo se mide temáticamente sino también en vigencia en el tiempo y recursos asignados a cada una de ellas. De los datos contenidos en Tabla 4 se infiere que cuatro proyectos (PRONADEL, PRODERT, PRO-MESAS y PROMORCO) ya estaban en fase de implementación antes del inicio del Programa País. Ello implica que habrá que observar cierta cautela con respecto a la influencia del Programa a través de estos proyectos. Estos no han resultado de la estrategia, sino que la estrategia se ha nutrido de la experiencia acumulada de los proyectos. Además, el proyecto PRO-MESAS finalizó a mediados del año 2008, resultando en que por el resto del período el efecto 2.2.1 (Capacidades institucionales nacionales), ya no pudo recibir impulsos hasta el final del período.

La asignación de recursos ha sido fungible en el conjunto de las iniciativas y su uso no fue único a favor de uno solo de los cuatro efectos, así tenemos: que el desarrollo de capacidades institucionales nacionales (Efecto 2.1.1) participó en un grado relativamente modesto en la distribución de recursos; una mayor asignación se observa para los efectos 2.3.1 (Financiamiento Alternativo) y sobre todo 2.3.2 (Proveedores Asistencia Técnica), este último debido a las inversiones en infraestructura física en los proyectos de riego, requiriendo la preparación de cuadros gerenciales en las comunidades. Las capacidades locales y comunitarias (Efecto 2.2.2) se ven como rubro de mayor absorción de recursos, puesto que dos proyectos se han dedicado enteramente a este efecto, mientras que tres otros lo integraron en su estrategia.

La participación del PNUD en el financiamiento de proyectos (USD 9.5 millones), representa algo menos del 5 % del total del Programa en ambos efectos. Gran parte de estos recursos (USD 8.7 millones), se reservaron para la intervención en el Proyecto de infraestructura de riego PROMORCO. Esto refleja que para poder incidir en los efectos 2.2.1 (Capacidades institucionales nacionales) y 2.3.1. (Sistema financiero alternativo), el PNUD ha estado

dependiente de aportes financieros de otra fuente. En este aspecto, la capacidad de apalancamiento del organismo ha sido mayor; ya que no sólo se logró la canalización de USD 19 para cada dólar contribuido de recursos propios, sino que en los efectos 2.2.1 y 2.3.1 el apalancamiento se ha acercado a USD 85 por cada dólar contribuido. El énfasis en los aportes propios del PNUD se ha puesto más en las intervenciones a nivel local, de índole tanto institucional como productiva, que en inversiones en institucionalidad en el nivel nacional.

En resumen, la estrategia del Programa en los Efectos 2.2 y 2.3 del PNUD se ha marcado por cuatro rasgos principales:

- Uno, la prioridad estratégica de contribuir más en el desarrollo de capacidades institucionales de actores existentes. En los ejes directamente vinculados con la estrategia de reducción de la pobreza la prioridad ha sido más baja y su ejecución de manera aislada.
- Dos, la orientación dirigida a la puesta en marcha de iniciativas por vía de proyectos de desarrollo rural, más que por la formulación, y subsiguiente actualización, de un modelo de intervención que sobre la marcha integrara nuevos temas y acentos (incluyendo acceso a la tierra, medio ambiente y cambio climático).
- Tres, en la ejecución de proyectos un papel preponderante en los aspectos técnicos y administrativos, más que en la coordinación interinstitucional de los proyectos, con un papel protagónico solamente en tres de diez iniciativas, desarrollado en los tres ámbitos.
- Cuatro, la canalización de recursos principalmente orientada al apoyo a iniciativas de fortalecimiento de capacidades locales, más que al desarrollo de capacidades nacionales, con una elevado grado de apalancamiento de recursos propios con los de otras fuentes.

## 4 LOS PROYECTOS DEL PROGRAMA PAÍS (EFECTOS 2.2 y 2.3)

El análisis de los proyectos en esta sección se organiza de la siguiente forma. De cada proyecto se describe concisamente la pertinencia, el diseño, la eficacia, la eficiencia, el impacto, la sostenibilidad y la aplicación del criterio de equidad de género. El desempeño de los actores institucionales involucrados es un segundo grupo de características tomadas en consideración, tanto por el lado de la contraparte pública, como también en la interacción entre la contraparte y el PNUD como agencia administradora. Por último, el análisis por proyecto culmina en un resumen de los efectos que se materializaron entre la población objetivo, considerando que los mismos se expresan en tres formas:

- Intensidad: la fuerza de cambios ocurridos entre los destinatarios
- Amplitud: la extensión geográfica y/o sectorial de los cambios ocurridos
- Profundidad: la participación de la población más vulnerable en los cambios ocurridos.

El análisis será el insumo para la revisión transversal de la contribución de los actores partícipes a los Resultados del Programa País, Efectos 2.2 y 2.3, elaborada en la sección 5 siguiente.

### 4.1 Empleo Juvenil

El Programa Conjunto (PC) “Desarrollo Humano Juvenil vía Empleo, para superar los retos de la Migración en Honduras”, ha sido una iniciativa de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS), apoyado por el Fondo en Fideicomiso España-PNUD para el Logro de los Objetivos del Milenio (ODM), con la participación de seis agencias de las Naciones Unidas. Se juntaron al Programa el PNUD, UNICEF, UNFPA, FAO, OIT, OIM y la Organización de las Naciones Unidas contra el Delito y el Crimen (ONUDC). A nivel nacional entraron ocho Organizaciones Nacionales Participantes, con once socios locales, lo cual suma a 27 partícipes institucionales. El presupuesto del PC tenía un total de USD 6,372,000, con un período de ejecución de tres años a partir del 1 Abril 2009, con un año de ampliación del cierre definitivo, que se prevé para el 31 de marzo 2013.

Los objetivos inmediatos del Programa Conjunto se resumen de la siguiente manera:

1. Aumento de la capacidad de jóvenes de insertarse de manera digna en el mercado laboral.<sup>21</sup>
2. Fortalecimiento de los marcos institucionales para promover empleo digno para la juventud, con énfasis en migrantes potenciales y/o retornados.
3. Fortalecimiento de la capacidad de liderazgo, arraigo e identidad de jóvenes y su participación en la construcción de una visión con principios y valores compartidos.

La población objetivo del PC se encuentra en 15 municipios de los departamentos de La Paz, Intibucá y Comayagua – el último provisto con la sede operativa en la cabecera – con la Fundación para el Desarrollo Empresarial Rural (FUNDER) designada como ente ejecutor del Proyecto. Cerca de 2,200 jóvenes identificados podrían tener acceso a los servicios como destinatarios directos del Proyecto.

Debe reconocerse que la pertinencia del PC Empleo Juvenil se vio de alguna manera limitada por el tamaño relativamente pequeño de la población meta a la luz de la problemática

<sup>21</sup> La definición de “joven” se limita al rango de edad de 15 hasta 29 años (GOH, 2009).

nacional; pues, la falta de empleo se atribuye en buena parte al deficiente nivel educativo de cada nueva cohorte de edad que entra en el mercado laboral. En el rango entre 15 y 19 años, el 54 % ya no está en centros educativos, este porcentaje sube a más de 80 % entre los jóvenes de 20 a 24 años (GOH, 2009). Dado que dos tercios de la población hondureña tiene una edad menor a 30 años (o sea 6 millones de personas), la contribución potencial del Proyecto a la inserción de jóvenes en el mercado laboral sería difícilmente significativa.

Por otra parte, la contribución del PC Empleo Juvenil debe valorarse por los resultados logrados a lo largo de su período de ejecución. De la Evaluación a Medio Término (EMT; Lisandro, 2012), realizada en el primer semestre de 2012, se desprende tres rubros en los que se establecieron los productos del Proyecto:

- Un servicio técnico especializado en formación de talento humano y desarrollo de capacidades empresariales, que conlleva a la puesta en ejecución de emprendimientos y microempresas con inclusión de 500 jóvenes, entre ellos más de 40 % mujeres.
- Un fondo revolvente de Lps. 7.0 millones de Lempiras para el otorgamiento de préstamos, en función y bajo las condiciones establecidas en el Modelo de Financiamiento y Reglamento del PCJEM, bajo responsabilidad de la SAG y manejado por FUNDER.
- El asociar en procesos de emprendimiento al menos a 500 jóvenes, de los cuales al menos 40% son mujeres. De ese total, 250 no están asociados(as) ni relacionados(as) actualmente a unidades empresariales anteriormente no atendidas.

La participación de los jóvenes en referencia se distribuyó de manera equilibrada sobre los tres departamentos en la zona del Proyecto, con mayor presencia en los sectores de microempresas industriales y comerciales (42 %), seguido por emprendimientos en el rubro café (24 %), hortalizas (18 %) y pecuarios (14 %). El éxito de las iniciativas de jóvenes no fue evaluado en la EMT. En esta evaluación, se comprobó un buen avance en las iniciativas de dos de tres empresas visitadas.<sup>22</sup> Los aportes aprobados por medio del Proyecto ascendieron a un total equivalente a USD 5 millones, destinados a la capacitación de cerca de 2.000 jóvenes, de los que 500 recibieron préstamos.

Un resultado corolario del Programa ha sido la inserción de jóvenes en la estructura de Cajas Rurales y Cooperativas de Ahorro y Crédito. Luego del desembolso de los préstamos por FUNDER (a tasas de interés por debajo del nivel cobrado en el sistema bancario y con ventaja adicional de un seguro de vida), le corresponde a la Caja Rural que opera en la zona del emprendedor, el cobro del respectivo préstamo.

Las alcaldías en la zona de influencia del PC Empleo Juvenil han estado activamente involucradas en la ejecución del programa. Se encargaron de la selección de jóvenes para las actividades de formación y asesoramiento, en algunos casos ofreciendo espacios físicos para charlas y cursos de capacitación. Tales cursos fueron en buena parte impartidos por el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), organización especializada en educación para adultos. Las capacitaciones se llevaron a cabo en su gran mayoría con alta

<sup>22</sup> El 30 de enero 2013 se realizaron entrevistas con micro-emprendedores del PC Empleo Juvenil en el Municipio de Cane (gallinas doble propósito, venta comida y fabricación bloques, las últimas dos con negocios en marcha y con progreso).

apreciación por parte de los participantes, tanto por la variedad de temas como por los diversos métodos de enseñanza.

La eficiencia del PC Empleo Juvenil presenta tendencias menos y más positivas. Entre las últimas se destaca la decisión de concentrarse gradualmente en una menor cantidad de municipios, puesto que la cobertura entera de los tres departamentos hubiera obligado a atender el cuádruple de los quince escogidos. La cercanía relativa a Tegucigalpa ha sido otro factor positivo, en vista de los contactos frecuentes con las instituciones públicas y cooperantes en la capital. Tales decisiones resultaron necesarias en vista del número inusualmente elevado y la heterogeneidad de partícipes directos. El carácter conjunto en el marco de las NNUU no siempre fue percibido como factor que contribuía a la celeridad de las actividades. En cambio, el apoyo recibido de la STSS – aunque con su ritmo propio – siempre fue constructivo y alineado con los objetivos acordados con las agencias cooperantes.

Alcaldías con mayor compromiso – tal como comprobado en el municipio de Cane – han asegurado la continuidad de actividades con una Oficina de Multi-Servicios a la que designaron un asesor local (“*coach*”), para información y asesoría a personas emprendedoras. No obstante, su continuidad no está segura.

Otras preocupaciones por la sostenibilidad del PC Empleo Juvenil son legítimas y diversas. El Proyecto ha traspasado sus instalaciones de la oficina sede en Comayagua a la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, la que ha estado retomando el espacio con equipamientos en la fase actual de cierre. La experiencia profesional se ha ido desligando de las instalaciones físicas del Proyecto. Simultáneamente, las instituciones educativas permanentes en la zona de influencia,<sup>23</sup> encargadas de la preparación de jóvenes en mayor cantidad, envergadura temática y posiblemente a un costo operativo más bajo, carecen de herramientas básicas (en agri-/horticultura, administración e informática) para la enseñanza diaria.

Si bien los recursos de crédito otorgados están siendo monitoreados por parte del Proyecto y FUNDER como institución designada, el estado del Fondo revolvente no fue analizado en la EMT 2012, aún menos en una evaluación anterior (Hernao, 2010). El traslado de la responsabilidad de cobro después del desembolso contrae riesgos calculados para la integridad de los recursos, también porque las Cajas Rurales acreedoras no disponen de garantías sólidas.

Los efectos directos del Programa Conjunto Empleo Juvenil se resumen como sigue:

- El cambio producido en las unidades productivas de cientos de personas emprendedoras (por ejemplo Anexo E, Foto 4.), que se realizó gracias al Proyecto y las inversiones en términos humanos, organizativos y financieros, resultó provechoso en numerosos casos individuales. Además, en distintas alcaldías se despertó un fuerte interés en el fomento de la pequeña empresa bajo gestión de jóvenes.
- Sin embargo, la amplitud de los cambios es muy limitada. El argumento es que los proyectos tal vez puedan mitigar tendencias migratorias, siendo ilusorio suponer que se podría revertir las mismas.<sup>24</sup> El montaje de un proyecto por cuatro años sin vinculación con instituciones educativas permanentes, resulta en oportunidades perdidas en cuanto a

<sup>23</sup> El 1 Febrero se visitó el Colegio Polivalente Gregorio A. Consuegra en Comayagua.

<sup>24</sup> En un caso se comprobó que el PC Empleo Juvenil hasta contribuyó a la migración, debido a la alta inseguridad en la capital que obligó a la familia visitada trasladarse al departamento de Comayagua.

la sostenibilidad de cambios y sus futuras réplicas entre cohortes siguientes de jóvenes, con el riesgo de quedarse sin trabajo por falta de formación. La no vinculación con colegios polivalentes, patronatos locales y consejos regionales de desarrollo impide la divulgación de resultados.

- El PC Empleo Juvenil se ha llevado a cabo sin sesgos particulares a favor o en contra de estratos socio-económicos más prósperos. Si bien la selección de personas candidatas para actividades de adiestramiento y obtención de créditos ha pasado por alcaldías, no se encontraron evidencias de clientelismo o uso indebido de poderes políticos locales. En tal sentido, la conducción del Proyecto ha tenido una rectitud que se valora como aspecto muy positivo.

El PC Empleo Juvenil, realizó acciones muy favorables para el desarrollo de capacidades locales, pequeños emprendimientos y activación de la economía local en los tres departamentos de influencia, por lo que su desempeño se considera de nivel suficiente.

## 4.2 PRONADEL

El Programa Nacional de Desarrollo Económico Local (PRONADEL), fue diseñado negociado y aprobado en el marco del gobierno del presidente Flores (1998-2002) y ejecutado a partir de noviembre 2001 hasta Noviembre 2009. Contaba con préstamos del FIDA (USD 37,000,000) y BCIE (USD 6,500,000). La Secretaria de Agricultura y Ganadería formaba, con otras tres instancias estatales, la Junta Directiva del Proyecto (más 4 representantes locales), junto con el PNUD como entidad administradora de los contratos, BCIE como institución cooperante y por último la Dirección Ejecutiva del Proyecto (DEP), con voz pero sin voto.

El diseño original del Programa, promover el acceso equitativo de comunidades rurales a inversiones productivas y servicios técnicos, estableció los siguientes objetivos específicos:

- a) Fortalecer organizaciones locales para su capacidad de planteamiento de proyectos locales;
- b) Fortalecer la oferta local de servicios privados de desarrollo;
- c) Apoyar financieramente iniciativas locales que contribuyan a mejorar la generación de ingresos, la seguridad alimentaria y el manejo de recursos naturales;
- d) Mejorar los procesos que emplean los proyectos de desarrollo rural para alcanzar resultados y aumentar la eficacia en la cadena actividad/resultado.

El Programa debería establecer mecanismos de gestión de los servicios de desarrollo rural (asistencia técnica, capacitación y crédito) para llenar el vacío institucional existente.

Luego de una media década, a petición de FIDA, se realizó en el 2006 una revisión integral de PRONADEL, basada en su falta de operatividad.<sup>25</sup> El Programa se rediseño parcialmente y

<sup>25</sup> Las conclusiones a las que llegó el equipo de revisión técnica en 2006 fueron las siguientes (N.A., 2006):

- a. “El diseño de PRONADEL es globalmente adecuado para la ejecución de un programa rural relevante, dentro de un marco técnicamente definido y estable en el dominio público hondureño, siempre y cuando sea aplicado con un enfoque centrado, coherente y práctico.
- b. El abordaje comunitario es sujeto a mejoras en términos de selección de comunidades, participación, apropiación, articulación sectorial y territorial, género y juventud, así como la metodología de inducción, asistencia técnica y seguimiento.
- c. PRONADEL ha logrado resultados regulares en la zona occidente, resultados modestos en la zona central, resultados insuficientes en el sur del país. La atención en La Mosquitia fue nula. (Nota: *Posterior* a la Revisión de 2006, FUNDER (2009) ejecutó un programa de *apoyo al sector cacao* en La Mosquitia, cofinanciado por

entró en una fase que terminó en 2009, al concluirse la presidencia de Zelaya. Varias prácticas mejoraron en la fase final del Programa, entre otras la contratación de Empresas de Desarrollo Rural (EDR), según criterios de competencia y calidad del servicio. Las EDR se encargaron del acompañamiento de Cajas Rurales, asistencia técnica a agricultores y sirvieron de enlace con organismos públicos y cooperantes. Si bien en varios casos se sintieron ineficientes en el uso de tiempo (“30 % del tiempo se gastaba redactando informes para PNUD”), buena parte del mismo se dedicó a los grupos destinatarios. Varios técnicos contratados lograron, de manera paulatina y parcial, la recuperación de la legitimidad del PRONADEL ante las comunidades y organizaciones atendidas.

La ejecución del Programa sufrió de un recorte financiero impuesto por la SAG, posterior a la revisión técnica efectuado en 2007. Del presupuesto PRONADEL se transfirió a la iniciativa Bono Tecnológico Productivo un total cerca de USD 3 millones, con consentimiento de las instituciones partícipes.<sup>26</sup> Fuentes enteradas reportan un acuerdo establecido con dificultad, con efectos sobre la motivación y lealtad del equipo técnico. A raíz de la inconformidad que surgió al seno de las instituciones partícipes, se procedió en 2008 a la sustitución en la representación de FIDA en Honduras (Comunicación personal).

Prácticas disfuncionales de los primeros años de PRONADEL también se mantuvieron en el nivel local, tales como la entrega de capital semilla a las Cajas Rurales, a pesar de que apenas estaban mencionadas en los documentos de FIDA al inicio de la década.<sup>27</sup> En el marco del Programa, las Cajas como regla recibieron un monto fijo entre Lps. 150,000 y 200,000 (USD 10,000) por Caja. Con un promedio de cerca de 20 miembros por Caja, el interés por parte de socios potenciales en constituir Cajas era considerable, con preferencia en crearlas con el número mínimo de socios. Ninguna Caja se creó únicamente con los fondos propios de los socios fundadores.

Basados en la información de ex-técnicos de PRONADEL, con conocimiento del Occidente de Honduras, se estableció un marco comparativo entre distintos períodos de creación en los que se crearon Cajas Rurales. La Tabla 5 ofrece un estimado de la tasa de sobrevivencia de Cajas entre el período de constitución e inicio 2013. La fase 2000-2002 no corresponde a PRONADEL, sino al FONADERS – FIDA, proyecto anterior que había experimentado con la

---

PRONADEL, que fue reportado por el ente ejecutor – sin evaluación externa – como positivo).

- d. El relativo éxito del Programa en el occidente se debe a factores externos e internos al Programa, específicos para esta región, mientras que el fracaso o la inoperatividad en otras zonas se atribuye mayormente a factores internos.
- e. El esquema de las Empresas de Desarrollo Rural, conceptualmente sano, no ha funcionado bien por su complejidad, lentitud y “tergiversidad” en las operaciones del terreno.
- f. La estructura operativa PRONADEL ha tenido un carácter pesado, personalizado y politizado, con un rol no contemplado para el PNUD que con absoluta prioridad amerita redimensionarse. El papel actual del PNUD es un obstáculo para la operatividad y funcionalidad del Programa, por lo que imperativamente debe limitarse a la tarea de agencia administradora de contratos, bajo la condición *sine qua non* que agilice sus procedimientos.
- g. El sistema administrativo demuestra deficiencias trascendentales en cuanto a la existencia y aplicación de una normativa para la selección y el manejo de personal [...], la gestión financiera [...] y la rendición de cuentas [...].
- h. El actual sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de PRONADEL no tiene funcionalidad. En una nueva fase debe partir de cero, sobre criterios de concisión, relevancia, amigabilidad y relación costo-beneficio en el montaje y uso.”

<sup>26</sup> La documentación sobre la transferencia de PRONADEL al Programa Bono Tecnológico Productivo no estuvo disponible al equipo evaluador.

<sup>27</sup> El representante de FIDA recién autorizó el uso del concepto Caja Rural en la zona de influencia a partir de 2003 (dos comunicaciones personales). Al adoptarse el concepto de las Cajas Rurales, el mensaje a los técnicos fue de dedicarse a la creación de otras Cajas que las de FONADERS, para promover “la competencia” entre ellas.

organización de CR. La tendencia descendiente de las Cajas formadas por PRONADEL se confirmó en tres entrevistas con actores locales en Copán. En un caso los miembros decidieron mantenerse nominalmente como Caja (“siempre pendientes” de nuevos proyectos). En otra Caja los miembros decidieron dividirse los préstamos y ahorros por cada hogar, absteniéndose de cobros individuales. En el marco de otra intervención (PRODERT o el Programa Nacional), se puso en marcha la modalidad de Cajas de segundo grado, con la perspectiva de obtener más préstamos bajo el mismo esquema.

**Tabla 5: Creación y estado activo de Cajas Rurales en el Occidente de Honduras (Estimación febrero 2013)**

	Municipios	Cajas creadas	Cajas muertas	Cajas vivas	Sobrevivencia (%)
2000 – 2002	25	110	100	10	9 %
2002 – 2008	146	1.000	850	150	15 %
2008 – 2009	8	36	16	20	56 %
<b>Total</b>	<b>179</b>	<b>1.146</b>	<b>971</b>	<b>180</b>	<b>16 %</b>

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas con ex-técnicos de PRONADEL en La Esperanza y Sta. Rosa de Copán.

Con óptica retrospectiva se presentó bastante evidencia para afirmar que el PRONADEL no llegó a un grado suficiente de sostenibilidad, puesto que su enfoque básico fue de entrega masiva de recursos, sin preparación previa de los grupos destinatarios, mucho menos exigir contrapartidas locales o compromisos propios. Este enfoque se aplicaba hasta el final del Programa, considerado válido y nunca cuestionado, ni en el Informe de Terminación del Proyecto (ITP, FIDA, 2010) ni en la Validación del documento por parte de la Oficina Independiente de Evaluación (OIE) de FIDA. El ITP considera el desempeño del Programa adecuado, con base en la aplicación de los criterios vigentes de OCDE/DAC. Aunque expresa dudas sobre el carácter SMART ((e)S específico, M edible, A lcanzable, R ealista y limitado en el T iempo) de los indicadores en el diseño de PRONADEL, así como sobre la robustez y coherencia de los datos, los resultados del ITP no dieron lugar a poner en duda la intervención en su totalidad. Sólo en los aspectos de eficiencia y de instituciones y políticas, la OIE difiere de la calificación del ITP, siempre coincidiendo con el dictamen final que PRONADEL es considerado por FIDA como un proyecto “*moderadamente satisfactorio*”.

Los efectos directos de PRONADEL, luego de más de tres años del cierre del Programa, se valoran de la siguiente manera:

- La intensidad de cambios en el Occidente del país ha sido escasa, nula o negativa en vista de que el estado de las organizaciones locales – en la medida que se hayan mantenido o mejorado – se debe más a las fuerzas técnicas y sociales de actores y comunidades hondureñas que a los impulsos brindados por el Programa.<sup>28</sup> La repartición masiva de “beneficios” a través de Cajas Rurales no ha contribuido al desarrollo local.
- La amplitud de cambios se valora en la misma perspectiva, puesto que un porcentaje estimado de alrededor de 15 % de las organizaciones ha sobrevivido, con tendencia para la baja. Luce más grave el hecho de que muchas de las Cajas “formadas” durante PRONADEL siguen afectando las estadísticas a nivel nacional.

<sup>28</sup> Se aplica el hallazgo al Occidente del país, zona considerada con mejores resultados en la anterior Revisión Técnica de PRONADEL (2006, conclusión C en nota 21, también Fotos 21 y 22 en Anexo D). No se contempla la situación *posterior a la revisión*, tal como reportada por el ente ejecutor Funder (2009) para la zona de Mosquitia en el sector cacao. Los datos proporcionados no pudieron ser averiguados en esta evaluación.

- La profundidad de las intervenciones de PRONADEL resulta triplemente afectada. Primero, en las organizaciones locales – impresión basada en unas nueve entrevistas en el Occidente – los estratos pobres no han logrado un mayor acceso a infraestructuras y servicios productivos. Segundo, la cooperación en el Occidente se ha ido asociando con prácticas donativas, con efectos disuasivos para agencias cooperantes con un enfoque técnico más sano. Tercero, porque la desalineación de recursos – bajo la norma de crear oportunidades – siguió siendo una práctica a lo largo del Programa.

Por la falta de efectos favorables y la recurrencia de efectos adversos, PRONADEL es considerado un proyecto con un nivel pobre en su desempeño.

### 4.3 PRODERT

El Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible de Zonas de Fragilidad Ecológica en la Región del Trifinio de Honduras (PRODERT), se llevó a cabo a partir del 1 de Octubre 2004, por un período de cinco años. Con financiamiento del BCIE por el monto de USD 12.8 millones (USD 8.5 millones reembolsables), su área de influencia fue en 17 municipios de los departamentos Copán y Ocotepeque en el Occidente del país. La población meta directa se definió en 3,400 familias o sea 17.000 personas que representaban cerca del 20 % de la población de los municipios participantes.

El objetivo general fue el de contribuir a generar un proceso dinámico de desarrollo auto-sostenido. En forma sintética sus objetivos específicos fueron los siguientes:

- a) Incrementar la productividad y la producción de alimentos básicos;
- b) Desarrollar procesos productivos y comerciales tanto agrícolas, pecuarios y forestales;
- c) Generar empleo e ingreso, en las actividades primarias y diversificadas;
- d) Contribuir al desarrollo socio - económico participativo con el apoyo a la producción, entre otros, a través de la disponibilidad de una cartera crediticia.

Posteriormente los objetivos fueron reorientados hacia líneas de acción que promovieron, respectivamente: (i) la capacidad organizativa de grupos de “beneficiarios”, (ii) desarrollo de proyectos productivos a través de acceso a recursos financieros, (iii) brindar servicios con énfasis en el proceso de comercialización y (iv) obras de infraestructura que facilitan la producción agrícola.

En la zona de influencia, PRODERT se orientó principalmente al desarrollo de capacidades locales a través del fomento de Cajas Rurales, de las que a finales del 2007 estaba atendiendo casi 180 con una membresía de 4.300 familias. Un 31 % de los socios de las Cajas eran mujeres. Buena parte del apoyo consistió en la canalización de fondos de préstamos a corto plazo para la agricultura, rubro al que PRODERT destinó Lps. 18.4 millones en 2007-08 (CODESA, 2008). La tasa de interés ascendió a 24 % anual para socios (36 % para no socios), del que la mitad era considerada como aporte directo a la Caja, mientras que la otra mitad se registraba en una libreta de ahorros individual. Recién después de un mínimo de tres ciclos, los socios podían retirar sus ahorros si así lo deseaban.

Para la ejecución de las actividades del Proyecto funcionaba una Unidad Técnica con cuatro técnicos de campo. A partir de enero 2005 – luego de un cambio en la dirección ejecutiva y la entrada del PNUD como entidad administradora – fueron contratadas cinco Empresas de Desarrollo Rural (EDR), encargadas de brindar apoyo a las Cajas y asistencia técnica a

productores. Gradualmente fueron predominando las acciones de instituciones estatales con las que se había firmado convenios de cooperación.

En obras infraestructurales se logró la construcción de cerca de 235 kilómetros de caminos secundarios, con base en acuerdos con mancomunidades de municipios, alcaldías o comunidades individuales. Los entes locales contribuyeron en casi quince por ciento del costo total de las obras (Lps. 25 millones), mientras que la parte principal fue aportado por el PRODERT, representando casi el 10% de su presupuesto total. Proyectos de agua se llevaron a cabo en ocho comunidades para un total de 750 familias. Además, se brindó apoyo a la creación de doce unidades medioambientales (UMAs), con el propósito de constituir un Comité Ambiental Departamental que luego podría funcionar como plataforma para la coordinación de la protección ambiental en doce municipios. Cinco municipios crearon rellenos sanitarios para mejorar la gestión de residuos en sus territorios.

En el desarrollo de la sociedad civil regional, PRODERT suscribió un convenio con la Comisión Nacional de Derechos Humanos en Honduras, por lo que pudieron activarse 17 Consejos Ciudadanos de Transparencia. De este modo se pudieron llevar a cabo un número “significativo” de auditorías sociales en Cajas Rurales.

Entre los resultados observados por la Evaluación a Medio Término (EMT) en 2007 se destacaron los siguientes efectos:

- a. En el ciclo 2007-08 más de 6,000 manzanas fueron sembradas con recursos provenientes del Proyecto, en su mayoría para el cultivo de café (casi 60 %), pero también maíz (20 %), frijol (8 %) y otros cultivos (19 %). De los recursos totales de crédito, dos tercios se destinaron a la producción, y un tercio para cubrir necesidades del hogar (alimentación, salud, educación y vivienda).
- b. En la evaluación a medio término se reportó bajos niveles de morosidad, ya que 96 % de las Cajas consultadas indicaron una mora cerca a cero, mientras que la mora consolidada se mantenía a menos de 2 % (CODESA, 2008).
- c. Las Cajas Rurales sirvieron de canal no sólo para la colocación de préstamos, sino también para la extensión técnica a agricultores (charlas, cursos, giras educativas), espacios de desarrollo humano (auto-estima, género) y mejoramiento de las condiciones del hogar. A la vez permitieron el abordaje de temas ambientales como viveros comunales, reforestación y protección de fuentes de agua. En algunos casos se iniciaron proyectos productivos, por ejemplo un beneficio ecológico.

En la Evaluación de Medio Término no pudo ser analizado el efecto directo (imprevisto) del reajuste presupuestario ocurrido en el 2006-2007, dentro del marco del entonces vigente Programa Nacional de Abastecimiento de Granos Básicos (IICA, 2010). En la práctica el instrumento se conoce como Bono Productivo Tecnológico (BPT), una intervención no contemplada en el Programa País que afectó el 37 % de los recursos disponibles para la zona del Trifinio (CODESA, 2008). Con el consentimiento de las instituciones partícipes<sup>29</sup> se reorientó un monto cerca de Lps. 19 millones (USD 4.9 mn.) al BPT. Esto condujo a la

<sup>29</sup> Las instituciones partícipes incluían tanto el PNUD, el BCIE como el IICA, que institucionalmente han sido partidarias del Programa de Abastecimiento de Granos Básicos (IICA, 2010). PRODERT enfrentó otra reducción de recursos en 2008, estimado en Lps. 3 millones, a raíz de un contrato directo con IICA para el desarrollo intermunicipal que quedó inconcluso por falta de ejecución por parte del IICA (Comunicación personal).

suspensión de iniciativas ambientales como *la construcción de un gran relleno sanitario*, detalladamente planificada con una mancomunidad de municipios.

La eficiencia del Proyecto, afectada por la reducción de fondos, ya estaba en declive al sustituirse el director y el administrador de la Unidad Técnica de PRODERT en Santa Rosa de Copán, por decisión de la SAG en 2006. El reajuste no se limitó a la disponibilidad de recursos, sino que fue precedido por el mensaje al personal técnico que su empleo en el marco del Proyecto dependía de la aceptación del traslado de recursos al instrumento BPT.<sup>30</sup> La reorientación tuvo como consecuencia una aguda falta de liquidez en el primer semestre del 2007, agravando el compromiso del Proyecto ante técnicos contratados. Entre ellos se encontraban ingenieros civiles a cargo de las obras infraestructurales, algunos esperando el recibo de sus honorarios por más de un año. El equipo central se fue reduciendo con la salida de técnicos que encontraron otros espacios profesionales y que ya no fueron reemplazados.

Una segunda fase de PRODERT a la que aludía la EMT ya no se concretó en 2008, a pesar de preparativos internos en la Unidad Técnica. En ese año, el Plan Operativo Anual (POA) fue el mismo del año anterior, lo cual significó el estancamiento en el acompañamiento a los destinatarios organizados. PRODERT recién cerró formalmente a finales del 2009, bajo régimen del nuevo gobierno nacional. Una estrategia de salida quedó ausente.

Retrospectivamente, cabe valorar los efectos del Proyecto con la perspectiva concentrada a nivel de las Cajas Rurales acompañadas durante los más de cinco años de ejecución. Siguiendo los criterios antes mencionados, las Cajas se encuentran en circunstancias particulares:

- La intensidad de las mejoras en las Cajas Rurales ha sido limitada, puesto que el modelo de las mismas no fomentaba un crecimiento autónomo. El número de socios promedio por Caja ascendía a 24, sin tendencia de aumento, ya que los miembros preferían no tener que compartir los recursos de crédito externo con otros prestatarios potenciales. Las Cajas escasamente tenían capacidad de movilizar ahorros en la zona de su influencia. Además, su potencial de rejuvenecimiento generacional es pequeño, a raíz de la poca atracción para la población joven.
- La amplitud de los cambios producidos por PRODERT en las Cajas Rurales quedó corta por varios factores. Primero, la membrecía se limitaba al segmento de agricultores, lo cual implica una concentración de riesgos en períodos – como en 2013 – con amenazas externas como la roya en la caficultura. De hecho, las Cajas Rurales calificadas como muy o bastante buenas en 2007<sup>31</sup>, actualmente demuestran señales de crisis. Cajas recomendadas al equipo evaluador como “buenas”, verbalmente reportaron niveles insostenibles de morosidad, rozando el 30 %.
- La profundidad de cambios producidos por PRODERT se considera bajo varios ángulos. Por el lado positivo, la EMT observó una membrecía por el orden de 40% de los socios que pertenecían a los estratos de productores con poca o sin tierra (precaristas).

<sup>30</sup> El recorte financiero de PRODERT a favor del Programa BTP fue aclarada en una reunión con técnicos del Programa y una representación de la SAG a finales del 2006, con la siguiente frase: “Se trasladan los fondos o todos nos vamos para la casa” (Comunicación personal).

<sup>31</sup> En 2007 204 Cajas Rurales fueron evaluadas en el marco de PRODERT, permitiendo una clasificación de 30 Cajas (15 %) en la Categoría A, 74 Cajas (36 %) en B, 54 Cajas (26 %) en C y 46 (23 %) en D (Comunicación personal). Debido al incremento de la morosidad en los primeros meses de 2013, varias de las Cajas A se encontraban en la Categoría B, de lo que se infiere que la mayoría de las Cajas se encontraban en condiciones críticas.

Sin embargo, la estructura de las Cajas Rurales no se fortalecía en dirección horizontal – es decir, una expansión con más socios (no agropecuarios) y más recursos propios – por medio de la construcción de Cajas Centrales. Este segundo nivel cada vez más depende de Cajas de base que enfrentan riesgos de descapitalización, lo cual dificulta la integración duradera de estratos pobres.

Aparte de la evolución de Cajas Rurales, los efectos de PRODERT en el desarrollo institucional no son negativos. En la zona de influencia se creó la Unión del Valle Sensenti (UNIOSEN), a la que se afiliaron numerosos municipios atendidos por el Proyecto. En varios de ellos creció la conciencia ambiental de manera contundente, a pesar del incumplimiento en 2007 de compromisos contraídos. Sin embargo, su desempeño resulta finalmente deficiente, debido a la reducción de su presupuesto por la SAG.

#### 4.4 Cajas Rurales

El Plan Nacional de Cajas Rurales, auspiciado por el Gobierno de Honduras y el PNUD, tuvo un período de vigencia entre 2007 y 2011. La intervención se basa en un documento de proyecto, con operaciones dirigidas para (1) la creación de una estructura de un Plan Nacional de Cajas, (2) la profesionalización del sistema y (3) el desarrollo de políticas y regularización del Sistema de Cajas Rurales. Para la ejecución de esta agenda el Proyecto disponía de USD 73,546 con origen en PNUD y USD 264,550 en recursos asignados por el Gobierno. Se tenía previsto brindar un apoyo al Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (FONADERS) como ente rector. En la gestión se contaría con una Junta de Proyecto y una Unidad Ejecutora, asistida por así llamadas Entidades Prestadoras de Servicios y consultores individuales.

Los objetivos específicos del Programa, más allá del objetivo general dirigido a la mejora de condiciones de vida de los pobladores rurales, se formularon en cuatro áreas:

- Ampliar el acceso al crédito por parte de los habitantes de las áreas rurales.
- Mejorar y expandir la oferta de productos financieros.
- Fortalecer institucionalmente las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito.
- Lograr una mayor eficiencia en los instrumentos del Estado orientados hacia el sector rural, a través de un impulso al proceso de reforma legal.

El último aspecto está relacionado con la preparación de una nueva Ley de Cajas Rurales, en sustitución de la vigente (201-1993), cuyo funcionamiento ha sido limitado debido a la falta de un reglamento. Los otros objetivos representaban una continuación de experiencias anteriores, particularmente en la canalización de recursos de crédito. De particular interés le resultó a FONADERS el desarrollo de Cajas de Segundo Piso, de las que se habían creado diez en 2007, según un concepto que le permitía canalizar los recursos de crédito del nuevo Programa.

Hasta la fecha no existen datos exactos sobre la presencia y membrecía de Cajas Rurales en el país. El último estudio, realizado en 2009 por la UNAH (2009), refiere a un total 3,694 Cajas – con 77,391 miembros – de las que la mitad podría considerarse como consolidadas. La organización FUNDER se basa en un número inferior (cerca de 2,500, comunicación personal), consiguientemente con una membrecía más baja. Uno de los obstáculos mayores a la maduración de Cajas es el estancamiento en los números de socios, que en casos similares – en el caso particular en Venezuela – se ha revelado como factor de gran influencia para su sostenibilidad en el largo plazo.

El hecho de que el Programa Cajas Rurales desde su diseño no se centró en la expansión autónoma de las Cajas, ha sido a la vez una oportunidad perdida y una base de riesgos para su ejecución posterior. Entran en consideración los siguientes factores (CDR, 2011):

- a. Desde su creación en el país en la década de los '90, y con mayor acento después del Mitch, las Cajas han ido evolucionando como círculos cerrados. La razón principal fue la canalización de recursos – sobre todo de carácter financiero – que invitó a los socios existentes a que se consideraran como individuos dueños de los recursos de apoyo. De ampliarse el número de miembros se diluiría la “propiedad” de los recursos externos de manera proporcional.
- b. Contrario a las condiciones originales de Cajas Rurales en Venezuela, las Cajas en Honduras, en su mayoría, no fueron creadas con recursos de ahorro propios de los miembros. Las Cajas venezolanas enfatizaron el aporte propio – bien sea con aportes de capital (luego certificados y los accionistas considerados como Tipo A), o sólo con ahorros voluntarios de acuerdo a la capacidad y disposición del ahorrante (Tipo B). La mayoría de las Cajas hondureñas asistemáticamente promueven los aportes, sin o con el ahorro voluntario.
- c. Las Cajas minoritarias que movilizan recursos de sus socios aplican una fórmula estándar para todos: cada período (semana, mes o con intervalos más largo) el miembro de la Caja aporta la misma cantidad de Lempiras que los demás. El mismo monto para todos en el mismo período, indistintamente para personas con capacidad y/o preferencias similares, pero no para miembros cuyas condiciones difieren de uno a otro. Quienes aportan más, tienden a abrir una cuenta de ahorros en una cooperativa o un banco. En cambio, quienes aportan menos pueden retirarse de las reuniones periódicas en donde se recogen los aportes.
- d. Nuevos socios raramente son convencidos para entrar en una Caja existente. Como están obligados a contribuir con la misma cantidad acumulada de aportes que los socios que ya están, el requisito del “derecho de piso” es un factor disuasivo que hace que muchos decidan no afiliarse. El obstáculo se siente aún más entre los jóvenes que, en el caso de que dispongan de liquidez, raramente están dispuestos a depositarlos en una Caja Rural.
- e. La función externamente fomentada de las Cajas como vehículos para canalizar créditos no siempre concuerda con su razón de ser. En el transcurso de la última década, otros actores comprometidos con el desarrollo de las Cajas, en particular FUNDER, se dieron cuenta de que las Cajas pueden dedicarse a otras actividades distintas a la intermediación financiera. En una tipología acorde con el conjunto de las Cajas que acompaña (FUNDER, 2011), se distinguió el patrón de Cajas ocupadas con la seguridad alimentaria local, con emprendimientos complementarios (p.e. tiendas), y otras con afinidad para desarrollar el tejido social local y la gestión de bienes públicos (p.e. de carácter ambiental como fuentes de agua).<sup>32</sup> Las necesidades de organización son heterogéneas y no siempre están ligadas a la necesidad de crear una Caja de segundo grado o endeudarse externamente.

---

<sup>32</sup> Para la tipología de funciones de las Cajas Rurales, cuya polivalencia no parece haber sido aplicada en el proyecto evaluado, véase Nusselder (2005a y b).

- f. Los procesos de toma de decisiones, aunque formalmente basados en el principio de una voz un voto, en numerosas Cajas depende mucho de personas de peso en la comunidad. Pueden ser los dueños de casas mayores donde se reúnen los miembros, o líderes con mayor participación (es decir, deudas pendientes) en las carteras vigentes de fecha más o menos reciente. El pago de préstamos pasados muy a menudo tiende a desequilibrar la organización interna de la Caja, puesto que con el origen externo de los fondos los deudores pueden librarse de una rendición de cuentas interna.

En la ejecución del Programa Nacional de Cajas Rurales se desconoce el grado con el que se pudieron remediar los inconvenientes básicos que existen desde hace más de una década. De fuentes consultadas se infiere que las Cajas, numéricamente estimadas en casi 5,200 unidades, acompañadas por un equipo competente de un director y 32 técnicos (15 fuera de la capital), han recibido fuertes impulsos de FONADERS para afiliarse a Cajas de segundo grado. Numerosas Cajas han recibido apoyo, tanto en la forma de asistencia técnica, como también por medio de líneas de crédito, en caso que hayan pasado una calificación. El crecimiento de las Cajas, basado principalmente en fuentes de financiamiento externo, puede permitir la contratación de un gerente dentro de la Caja de segundo nivel, como también la estandarización de los sistemas de contabilidad, con un formato único introducido por FONADERS.

Los efectos del Proyecto no están documentados, a raíz no sólo de la ausencia de una evaluación, sino también por la falta de evidencia con respecto al volumen y la composición de los activos y pasivos de las Cajas atendidas. Tampoco están disponibles informaciones sobre los volúmenes de préstamos pendientes de pago a FONADERS, otorgados desde el inicio. Históricamente se sabe que el fondo de crédito no está inmune a riesgos de no pago, en este caso debido a tres factores:

- Primero, la concentración de riesgos por sector, dado que muchas Cajas están operando carteras de crédito en el rubro de café (afectado por la roya).
- Segundo, la canalización de créditos por medio de instituciones del Gobierno – independiente de su color partidario – contrae riesgos previsibles para la recuperación de los mismos en años pre- y post-electorales.
- En tercer lugar, la ausencia de una reforma básica en la constitución de Cajas, urgente y en papel viable por medio de una nueva Ley, no será remediada en el corto plazo, puesto que el Proyecto de ley al menos en el primer trimestre no será sometido al Congreso.

Los efectos de PRONADEL en el marco de la evaluación se distinguen según tres criterios:

- El cambio producido con toda probabilidad aparecerá con una intensidad baja, debido a la falta de reforma en la estructura de las Cajas Rurales. Sobre todo la falta de recursos y la ausencia de contrapartidas en el otorgamiento de préstamos aumentan el riesgo de que no se produzcan efectos de capitalización de Cajas en el largo plazo.
- La extensión de efectos se estima a un nivel muy inferior a las 5,200 Cajas reportadas por FONADERS. Un buen número se encuentra en estado crítico por factores externos (roya en el cultivo de café), estado inactivo por falta de impulsos positivos en el pasado, o han dejado de existir, subsistiendo sólo el nombre. Un máximo de 1,700 Cajas pueden ser consideradas viables.

- Las Cajas son condicionalmente pro-pobres, en dos sentidos: a) en un ambiente con fomento de la movilización de recursos propios, los recursos externos pueden circular en carteras sanamente manejables; (b) en un entorno con lazos sociales horizontales y verticales, rendición de cuentas y no-monopolio de puestos de poder, los miembros pobres encuentran espacios estables para planificar su futuro y recurrir a apoyo en tiempos de crisis. Si las Cajas quedan “contaminadas” por la entrega de recursos sin compromisos, los socios pobres no escaparán al deterioro social y financiero ulterior.

El Programa Cajas Rurales no ha tenido un diseño adecuado para corregir los errores del pasado. Además, la canalización de recursos desde instituciones del Estado central en el Istmo, incluyendo Honduras, no ha demostrado una alta viabilidad, ni se encuentra bien documentado. Tampoco se ha visto un acompañamiento técnico por parte de FIDA que le mostrara, al menos a la entidad ejecutora, que en el exterior (Venezuela y Belice, con recursos FIDA) existen prácticas con una base más sólida para construir finanzas rurales. Con tales dudas y resultados difícilmente sostenibles, se concluye que el Programa ha tenido un desempeño deficiente.

#### 4.5 PRO-MESAS

Este Programa surge como una respuesta de cooperación del gobierno de Canadá, a través de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, enmarcada en el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centro América (CGRTCA), para atenuar los desastres ocasionados por el huracán y tormenta tropical Mitch en diferentes sectores programáticos y territorios de Honduras.

Las principales acciones del Programa fueron de apoyo institucional e inversión a las mesas sectoriales de agricultura, educación, energía eléctrica, medioambiente, forestal, salud y agua, en el marco de la ERP; beneficiando organizaciones de gobierno nacionales y municipales, ONG nacionales e internacionales, sociedad civil organizada. También se apoyó el Programa de Reactivación del Sector Productivo (PRSP).

Su duración prevista de octubre 2002 a diciembre 2006, fue extendida hasta junio de 2008, debido a la baja capacidad de ejecutar los USD 22.7 millones originales, siendo renegociados hasta reducirlos a 17.7, ejecutándose USD 16.3 millones (72% del monto original). El manejo de los fondos lo realizó el PNUD, mediante la modalidad de ejecución directa para la asistencia en adquisiciones.<sup>33</sup>

Tenía como objetivo “Apoyar a Honduras a combatir la pobreza y asistir en la implementación de la ERP y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, buscando: a) Canalizar la ayuda canadiense a Honduras oportunamente, efectivamente y con mayor impacto posible; y b) Incrementar la capacidad de las mesas sectoriales seleccionadas y otros foros de coordinación para generar, aplicar y compartir información y conocimiento para decisiones que mejoren el sustento sostenible de los hondureños”.

El Programa PRO-MESAS se declara “delineado con los objetivos de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza en Honduras”, que hace parte esencial del Plan de País 2007-2011 que el PNUD acordó realizar con el gobierno de Honduras, dentro del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).

<sup>33</sup> En base al Acuerdo Administrativo No.7021899 suscrito con ACDI, y el Documento de proyecto HON/02/022 (Atlas No. 00012880) Apoyo al Programa PRO-Mesas, entre PNUD, ACDI y la SETCO como contraparte del GOH.

Sin embargo, no se visibiliza en el documento base una estrategia clara de apoyo al desarrollo rural de Honduras, y, como parte de ésta estrategia, el mejoramiento de la producción y productividad de las unidades productivas familiares agrícolas y no agrícolas, *posiblemente por su enfoque de programa de emergencia y a que entró en vigencia antes de la formulación del Plan de País.*

El Programa fue pertinente y oportuno para apoyar la reconstrucción de la secuela de daños del Mitch, pero su diseño no definió población meta, ni territorios, siendo afectado por un enfoque de atención contingente, sin realizar consultas sistemáticas con los destinatarios y actuando en forma reactiva a las necesidades que se fueron encontrando durante su ejecución, sin una mirada y disciplina estratégica para priorizar la asignación y ejecución del gasto de los fondos asignados, en los aspectos que más pudieran contribuir al desarrollo sostenible, *debido principalmente a la debilidad organizativa y programática de las mesas sectoriales constituidas, y de la capacidad técnica y de monitoreo del programa,* causada por la alta rotación de personal asignado al CCO, a la UI y contraparte nacional, en el período 2006-2007<sup>34</sup>. Esta situación provocó una gran dispersión en el uso, localización y magnitud de los recursos puestos a disposición, *forzando a una reorientación geográfica hacia la costa norte y Olancho,* buscando mejorar su ejecución y la posibilidad de impactos.

No hay evidencia en cuanto a la incorporación de la mujer en las acciones del Programa, aunque la equidad de género fue considerada como un eje transversal dentro de las mesas sectoriales.

Los defectos de diseño incrementaron el riesgo del programa, disminuyendo su eficiencia en la generación de los servicios a prestar, principalmente por el largo trámite burocrático para los desembolsos, que involucraba a las oficinas de Ottawa, PNUD Panamá y Honduras, y SETCO. *Por esta razón se realizaron siete enmiendas, orientadas a disminuir el financiamiento y extender el período de ejecución.* La débil agilidad en la tramitación de los gastos, sumada a la *desalineación del Proyecto con el GOH a partir del 2006,* redujo sustancialmente sus posibilidades de eficacia para alcanzar los objetivos propuestos, no habiendo evidencia de impactos a nivel nacional en el informe final del Proyecto.

En términos generales, la realización del Proyecto estuvo matizada de muchas debilidades, como la alta rotación del personal asignado, la débil organización y funcionamiento de las mesas sectoriales, la poca agilidad administrativa de las inversiones y la alta dispersión de temas y territorios, impidiendo ejecutar la totalidad del importante aporte financiero comprometido por la Cooperación Canadiense, en detrimento del beneficio a brindar a la población y territorios afectados. No obstante, el PNUD tuvo un rol aceptable en la interacción administrativa y de cooperación técnica con ACIDI y la contraparte del gobierno de Honduras, facilitando la asistencia requerida en el proceso de adquisiciones que demandó el Programa.

Contribuyó también en la suscripción y ejecución de 42 convenios para la ejecución de proyectos de diferente naturaleza, con organizaciones de sociedad civil, de productores, municipalidades, ONG nacionales e internacionales, secretarías de estado y entidades descentralizadas, principalmente para fortalecer la transferencia de conocimientos, mediante la realización de capacitaciones.

<sup>34</sup> Documento Informe Final PRO-MESAS, 2003-2008.

En cuanto a los efectos directos se considera que:

- La amplitud del Programa a nivel nacional fue muy inconsistente, debido a la ausencia de un enfoque estratégico orientador. La sostenibilidad social, ambiental y económica de las acciones emprendidas y de los proyectos ejecutados se vio comprometida con el enfoque contingente del Programa.
- Su alta dispersión disminuyó la posibilidad de lograr intensidad en la intervención. No obstante, se lograron algunos efectos positivos en subproyectos como acueductos rurales y en control del Chagas Etiológico, vinculados a las mesas de agua y saneamiento (26% de la inversión), y salud (28%), respectivamente, y acciones de fortalecimiento institucional en algunas mancomunidades y municipios de la costa norte, Olancho y sur de Santa Bárbara. Pese a que el 16% de la inversión del Programa se destinó a la Mesa de Agricultura, no se encuentra evidencia de acciones dirigidas a fortalecer la institucionalidad local.<sup>35</sup>
- En cuanto a la profundidad de las acciones, tampoco hay evidencias de un enfoque pro-pobre de las actividades programadas y ejecutadas, y de que estas acciones hayan contribuido a superar los indicadores de pobreza estimados en las encuestas de hogares realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas, antes de la ejecución del Programa.

En resumen, PROMESAS ha tenido un desempeño pobre. De lo contrario difícilmente se explica cómo la fuente cooperante paulatinamente redujo su contribución con un 30 % de los recursos originalmente presupuestados.

#### 4.6 PROMORCO

El *Proyecto Modernización del riego en microcuencas del Oeste del valle de Comayagua*, PROMORCO, fue concebido y formulado para modernizar la infraestructura de irrigación en el Valle de Comayagua, mediante la introducción del riego presurizado o por goteo, usando agua conducida por medio de tubería enterrada. Comprende los municipios de Comayagua, Lejamaní y Ajuterique, en el departamento de Comayagua; La Paz y Cane, en La Paz.

Su objetivo es *incrementar los niveles de ingresos y la seguridad alimentaria* de 1,222 familias, y un manejo sostenible de los recursos naturales, mediante: a) la *habilitación de riego para la producción competitiva*; b) la implementación de *un sistema empresarial privado que coloque la producción en el mercado*; y c) un *mecanismo financiero de desarrollo empresarial y local*, para mejorar la generación de ingresos, la seguridad alimentaria y el manejo de recursos naturales.

Se ejecutó a través de 4 componentes: 1) Rehabilitación, construcción y modernización de áreas de riego; 2) Desarrollo agro-comercial; 3) Capacitación y asistencia técnica; y 4) Desarrollo local y ambiente.

Se construyeron tres sistemas nuevos de riego por goteo: *Ganso con 250 hectáreas (has) de tierra irrigable y 179 familias beneficiadas*; *Tepanguare con 230 has y 97 familias*; y *Guangololo con 510 has y 67 familias*. También se brindó asistencia técnica y capacitación al viejo sistema de riego por gravedad de *Selguapa, con 2,755 has y 950 familias*.

<sup>35</sup> Con institucionalidad local se refiere a cooperativas, cajas rurales, organizaciones de productores y artesanos, consejos de desarrollo municipal y organizaciones de sociedad civil, vinculadas a actividades productivas que promuevan la competitividad, acceso a mercados y el desarrollo rural.

Fue financiado por el BCIE – con un fondo original de 12.8 millones de dólares de EUA – y con el apoyo del PNUD que proveyó servicios de gestión financiera, adquisiciones y de desarrollo, a solicitud del GOH, siendo la SAG la contraparte nacional. Su duración original fue de 3 años (agosto 2003- julio 2006), pero su ejecución se extendió por 6 años más (hasta julio 2012). En el 2005 el Gobierno le quitó al Proyecto 5.8 millones de dólares de los fondos BCIE, con la anuencia de las agencias cooperantes.

La concepción del Proyecto es muy pertinente a los propósitos del desarrollo nacional y Plan de País 2007 2011, al apoyar agricultura irrigada en áreas con potencial agrícola y ubicación estratégica como el Valle de Comayagua, que cuenta con una adecuada infraestructura de transporte terrestre y aéreo para el crecimiento y desarrollo empresarial competitivo. Es relevante para los pequeños y medianos productores incorporados, ya que les permite aumentar y mejorar la producción y productividad agropecuaria.

El diseño físico de las obras de riego presurizado y conducido por tubería subterránea permite un uso más racional, eficiente y menos contaminado del agua, aumentando el área irrigable en comparación con el tradicional riego por gravedad. También facilita y mejora el control de las operaciones de riego en parcela, reduciendo su grado de dificultad y el costo de fertilización, al utilizar fertilizantes solubles en agua, que se aplican simultáneamente con el riego, entre otras ventajas. Sin embargo, el pago por el servicio del agua no es equitativo, ya que se cobra por superficie regada y no por volumen de agua utilizada por tipo de cultivo, dando ventajas a quienes tienen la posibilidad de invertir en cultivos más caros que utilizan más agua, pero que generan mayores ganancias por unidad de superficie. Su construcción no fue adecuadamente supervisada, ya que las obras se recibieron con muchos defectos en los pegues de la tubería principal, lo que generó muchas fugas, recién entregadas las mismas (ver foto 9 en Anexo E).

La eficacia es baja, ya que sólo el 54% (161/296) de los productores propietarios de parcelas irrigables hacen uso de los sistemas construidos y utilizados por cada asociación de regantes<sup>36</sup>: 78/136 en Ganso (57%); 38/96 en Tepanguare (40%); y 45/64 en Guangololo (70%).

La causa principal para el poco aprovechamiento de las bondades de los sistemas de riego es la inseguridad y poca confianza de los productores de ganar con los cultivos de exportación, debido a la conducta excesivamente mercantil y poco solidaria de los empresarios que controlan el eslabón de exportación. Lo anterior desanima al 50% de los productores a buscar crédito para mejorar la producción, por temor a comprometer la pertenencia de sus propiedades ante la banca privada y otros prestadores de servicios de crédito.

El Proyecto ha realizado un regular manejo de los distritos de riego, y tiene legitimidad ante los regantes. Sin embargo, puede mejorar el control interno de sus actividades gerenciales y operativas a favor de las familias productoras, aprovechando sus ventajas y revirtiendo sus debilidades. Entre sus ventajas se destacan: la confianza en la asistencia técnica de los gerentes de sistemas de riego y del personal regional y nacional; el potencial de masa crítica de cada Asociación de regantes intra-sistema e inter-sistemas de riego; el paso de una agricultura de subsistencia basada en el cultivo de granos básicos a una de diversificación con hortalizas tradicionales, hortalizas orientales y frutales, con más ciclos de cultivo por año; y

<sup>36</sup> En la reunión con los directivos de las asociaciones de regantes de los tres sistemas de riego y con los dos gerentes de distrito de Guangololo y de Ganso y Tepanguare, se informó que en Ganso sólo 78 familias utilizan el sistema, en Tepanguare 38 y en Guangololo 45.

una mayor inocuidad del agua de riego para asegurar la calidad de los productos que competirán en el mercado.

Las debilidades más notorias se relacionan con: la baja participación de gobiernos municipales (excepto Lejamaní); desventajosa articulación de productores con el eslabón de exportación; baja utilización del área potencial de riego; cobro del servicio por área cultivada y no por volumen consumido; y ausencia de un sistema de cobro-ahorro para reposición de la obra a largo plazo, calculada en base al VAN con perspectiva de 25 años, para el cálculo de la cuota a pagar.

Se ha incrementado la participación de las mujeres en actividades de siembra y cosecha en las parcelas (12%), y el empleo rural en general, ya que el 97% de los productores contratan mano de obra (Guevara, 2010). En las plantas procesadoras la participación de mujeres es superior al 80%, según se pudo constatar en la visita a la Planta exportadora Agroindustrias El Sifón. No obstante, la generación de empleo es temporal, ocurriendo la mayor contratación de mano de obra de julio a diciembre. Durante el estiaje disminuye el área cultivada y el empleo.

La sostenibilidad de las acciones emprendidas con los actuales productores está asociada con la calidad de su participación dentro de su respectiva cadena, ya que si no logran ganar y ventajas permanentes en la comercialización, su confianza se verá disminuida para adquirir compromisos de crédito para utilizar e incrementar sus áreas de siembra y diversificar cultivos, disminuyendo su participación, como ocurre actualmente.

Por otro lado, los productores que no participan adecuadamente en el proceso de producción y comercialización son vulnerables a vender sus terrenos, en virtud del incremento del precio unitario de la hectárea de tierra (Lps. 150 a 350 mil), por efecto directo del riego, creándose un alto riesgo de concentración de tierra en pocas manos, con efectos negativos a largo plazo para el desarrollo del país.

Se concluye que es bajo el nivel de encadenamiento con *enfoque ganar-ganar*, y débil el apoyo a la gestión empresarial para que los productores controlen el eslabón de exportación a su favor.

De acuerdo a la evaluación realizada en el 2010, el Proyecto ha mejorado la producción y productividad de las familias agricultoras que han logrado hacer un uso apropiado de su sistema de riego, mejorando sus ingresos y condiciones de vida en sus viviendas, permitiendo un mayor consumo de alimentos y el acceso de los jóvenes a escuelas, colegios y universidades. Este mejoramiento del nivel de vida familiar ha incrementado el índice de desarrollo humano y disminuido los índices de pobreza de los municipios involucrados. Sin embargo, ha disminuido la cobertura boscosa que circunda las áreas de producción (*extracción de estacas para anclaje*) y aumentado el uso de agroquímicos, con efectos negativos en el ambiente y la salud.

En relación a los efectos directos, se considera que:

- El Proyecto restringe su área geográfica al oeste del Valle de Comayagua, limitando su amplitud a los sistemas de riego. Sin embargo, es muy amplio al integrar a los sistemas a todos los productores considerados en el diseño y al organizarlos en las asociaciones de regantes.

- La intensidad es muy importante y evidencia la previsión estratégica del PNUD en apoyo a la formulación y ejecución de este Proyecto, que pone en perspectiva las ventajas de la construcción y modernización de sistemas de riego presurizado a nivel nacional, que permiten un uso más racional y eficiente del agua para la diversificación, el incremento de la producción agropecuaria y la generación de ingresos, con una alta posibilidad de ser distribuidos entre un mayor número de familias productoras y entre familias pobres que son empleadas a nivel rural. También con el esfuerzo agrícola se aportan divisas al participar en mercados internacionales, y se contribuye a la seguridad alimentaria con una producción más rentable de productos de consumo básico, integrando su siembra como parte de las prácticas culturales de rotación de cultivos en los procesos de diversificación agrícola que permite el riego (maíz/hortalizas y frijol/cucurbitáceas).

También, tiene el potencial de fortalecer a los gobiernos municipales, involucrándolos en acciones de protección de cuencas y microcuencas; la implantación del cobro por servicios ambientales en beneficio de la municipalidad y de quienes protejan las fuente de agua en las microcuencas; el apoyo a la legalización de tierras de las familias participantes; y el incremento de las rentas municipales, por cobro de un mayor tributo a los productores que incrementan sus ingresos con la tecnificación de su producción agropecuaria, debido al riego.

*Todo lo anterior fortalece el desarrollo rural, individual y colectivo, pues las personas se sienten motivadas a participar en organizaciones comunitarias productivas, sociales y culturales. Se estimula el mercado local y la diversificación productiva no agrícola, por la demanda de nuevos servicios, y se generan y fortalecen organizaciones del sector social de la economía que prestan servicios de crédito alternativo como las cooperativas, cajas rurales y bancos comunales.*

- En cuanto a profundidad se considera que el Proyecto no tiene un enfoque pro-pobre, ya incorpora a pequeños propietarios con tierras que ya tenían un alto valor económico antes de la ejecución del Proyecto, pero que se ha incrementado como efecto directo del riego, duplicándose o triplicándose este valor en algunos sistemas.

Sobre muchos criterios vigentes en la evaluación, PROMORCO ha demostrado un desempeño adecuado, con excepciones en cuanto a encadenamiento, enfoque pro-pobre y el manejo desalineado de los recursos de la cooperación, por decisión del GOH.

#### **4.7 PROMECOM**

El Proyecto Mejorando la Competitividad de la Economía Rural en Yoro, tiene el objetivo de reducir la pobreza de los habitantes rurales, mediante el fortalecimiento de las organizaciones locales, con una gestión territorial sostenible, mejor acceso a servicios técnicos, comerciales y financieros, e insertándolos y posicionándolos en el mercado. Tiene una duración de 5 años (Set. 2010<sup>37</sup> - Dic. 2015), disponiendo de un financiamiento total de USD 14,616,039 de los cuales USD 9,385,000 son prestados por el BCIE, 4.006.000 por el FIDA, más un aporte de USD 45,039 del PNUD, organización que administra los fondos mediante la modalidad de implementación nacional.

---

<sup>37</sup> Los reportes de PROMECOM indican que el proyecto se inició en 2009.

Su área de influencia son los 11 municipios de Yoro, beneficiando a 11,700 familias ladinas, y 1,200 familias de la Etnia Tolupan distribuidas en las 23 tribus del departamento. Los destinatarios son atendidos a través de tres componentes:

1. *Desarrollo Organizacional y Gestión del Territorio (DOGT)*, para fortalecer la capacidad de organización y gestión empresarial de los grupos empresariales participantes; desarrollar capacidades en la población participante para impulsar una gestión territorial sostenible; y mejorar el acceso a servicios técnicos, comerciales y financieros de las organizaciones y grupos empresariales de los pobres rurales del departamento de Yoro.
2. *Inserción y Posicionamiento en los Mercados (IPM)*, para el financiamiento de servicios técnicos y empresariales, e inversiones; y la capitalización y sostenibilidad de las organizaciones participantes.
3. *Gestión y Administración*, para la administración del presupuesto y los gastos de operación; y la planificación, seguimiento y evaluación de las acciones del Proyecto.

Las acciones de apoyo a la población se realizan a través de Planes integrales de inversión divididos en tres categorías: Planes de manejo comunitario (PMC); Planes de desarrollo organizacional (PDO); y Planes de negocios (PN). Estos planes son revisados en primera instancia por el Comité Técnico del Proyecto, luego reciben el visto bueno del Consejo Orientador Local del Proyecto (COLP) organizado en cada municipio, y finalmente son aprobados por el Consejo Orientador del Proyecto (COP), con sede en Tegucigalpa.

Al 31 de diciembre del 2012, se han formulado 109 planes de inversión integral formulados por Proveedores de Servicios Técnicos (PST), para apoyar a las familias productoras a través de siete cadenas ubicadas en los 11 municipios: 1) Granos básicos; 2) Café; 3) Apícola; 4) Cultivos de diversificación; 5) Bovina y ganado menor; 6) MIPYME; 7) Manejo forestal y transformación. De los 109 planes, 21 son de negocios, 46 de manejo comunitario y 42 de desarrollo organizacional, beneficiando 4,145 familias. Estas familias están integradas en cooperativas, empresas asociativas campesinas, cajas rurales, patronatos, microempresas, asociaciones y centros de recolección de leche, con inversiones que varían de Lps. 180,000 a 1.2 millones por plan, haciendo un total de Lps. 55.5 millones invertidos.

El objetivo y productos esperados del Proyectos están enmarcados dentro de la ERP y los ODM, y responde a la estrategia de Plan de País 2007-2011 del PNUD y estrategia del FIDA para Honduras: “ofrecer mejores oportunidades de generar ingreso agrícola y no agrícola a los pobres rurales, y facilitarles su integración a la economía de mercado, promoviendo el acceso a tecnologías y e inversiones adecuadas para producir, incorporando sus productos a cadenas de valor”.

Sin embargo, en su diseño se enfoca en grupos de empresarios rurales que no son los más pobres en las zonas de influencia, ya que se descalifica a por lo menos un segmento de productores pobres sin tierra (los más necesitados)<sup>38</sup>, sin considerar acciones y financiamiento que faciliten el acceso a este recurso. Aún las tribus Tolupanes son poseedoras de recursos forestales muy valiosos, que no han sabido o podido utilizar en su provecho social y económico, debido a que la asistencia técnica y financiera nacional y de la cooperación se ha enfocado en el cultivo de productos de consumo básico, con fines de subsistencia alimentaria.

<sup>38</sup> Fuente: Presentación PROMECOM (Junio 2012, filmina 8): Tercer criterio para descalificación de atención: “Grupos con litigio de tierras”.

Enfrentó muchas dificultades en sus dos primeros años (2009-2010), perdiendo credibilidad ante los destinatarios al promover proyectos de inversión que no contaron con el desembolso oportuno de fondos para su respectiva ejecución. Sin embargo, con el apoyo del PNUD logró recuperar su credibilidad a partir de 2011, al honrar los primeros desembolsos de planes aprobados, con recursos remanentes de PRONADEL y el primer desembolso del FIDA y del BCIE. En el 2012 se han cumplido satisfactoriamente las metas físicas y financieras programadas para el período, mejorando su eficiencia. Sin embargo, hay un desfase de 3 meses para el 2º desembolso BCIE, generando tensión para cumplir los compromisos de planes de inversión.

Aunque se trata de un proyecto de desarrollo humano en el ámbito rural, con distintos tipos de destinatarios y en diferentes contextos territoriales y culturales, se sigue priorizando y valorando el cumplimiento de metas, tanto a nivel de Proyecto como en FIDA y PNUD, ignorando las lecciones aprendidas consignadas en el PRODOC, que indican que hay que realizar los procesos metodológicos con la sabiduría y maduración necesarios para lograr cambios positivos permanentes en la conducta de los destinatarios, para garantizar resultados cualitativos y perdurables. De ahí que la eficiencia para cumplir metas, comprimiendo tiempo, como si se tratara exclusivamente de una obra física (no humana), puede comprometer el logro del objetivo y resultados previstos a mediano y largo plazo, reduciendo la eficacia.

El proyecto cuenta con un buen equipo técnico multidisciplinario y comprometido, que ha logrado mejorar sustancialmente la ejecución de las actividades programadas, generando confianza en los productores, el gobierno y organismos de financiamiento. También ha logrado desarrollar planes de inversión integral en los 11 municipios de Yoro, creando una buena relación con los gobiernos e instituciones locales, promoviendo su participación en la toma de decisiones sobre el financiamiento de estos planes, a través del respectivo COLP. Además, ha diseñado los instrumentos para seleccionar a los destinatarios individuales y colectivos de los planes; y de diagnóstico, formulación, administración y control de los mismos.

Sin embargo, no ha logrado desarrollar los mecanismos de inserción y posicionamiento en el mercado de los productores organizados, ni un tratamiento claramente diferenciado para las tribus Tolupanes que todavía se sienten excluidas<sup>39</sup>, según testimonio de los directivos entrevistados de la FETRIXY. Para lograr un apropiado abordaje con las tribus Tolupanes, debe buscarse la asesoría de un antropólogo, que apoye en el diseño de una estrategia especial de asistencia técnica (diferenciada), que les permita sentirse incluidos y confiados de que pueden mejorar su participación local y sus condiciones económicas y sociales, pero respetando sus tradiciones y afirmando su identidad cultural. Especial atención debe darse a la explotación racional, transformación y comercialización de los productos de madera de sus pinares, largamente explotados por las empresas madereras de la zona, sin lograr impactos positivos colectivos e individuales en las tribus, familias y su entorno.

La participación de los gobiernos y demás instituciones locales en el COLP, y su integración a nivel municipal y mancomunitario en acciones de ordenamiento territorial y protección del

---

<sup>39</sup> Los y las artesanas Tolupanes necesitan urgentemente un espacio en la ciudad de Yoro para exhibir y vender sus productos. Es difícil que un turista nacional o extranjero viaje hasta la aldea *Luquigüe*, de difícil acceso, para ver y comprar los bellos productos artesanales de hoja de pino que elaboran las mujeres del *Grupo Manos del Mañana*. La Casa de la Cultura en la cabecera departamental, es un lugar ideal para este propósito, además de que se beneficiarían ambas partes.

ambiente impulsadas por el Proyecto, con las Secretarías de Estado correspondientes, podrían provocar el inicio de una cultura de desarrollo rural sostenible en Yoro.

Se ha realizado una fuerte y sistemática promoción para incrementar la participación de la mujer en los planes de inversión que se están financiando y en los órganos de gobierno de las organizaciones de productores, contando con una especialista en género en el componente de Desarrollo organizacional y gestión del territorio. A la fecha, se ha logrado una participación de 33% de mujeres en los planes de inversión integral y un 21% en los órganos de gobierno de las organizaciones.

La sostenibilidad depende del cambio de conducta que se vaya logrando en los destinatarios que les permita asumir, paulatinamente, las responsabilidades y decisiones que ahora están a cargo de los técnicos del Proyecto y de los PST; ambos contratados para brindar la totalidad de la asesoría técnica a los productores en el cultivo de granos básicos, cultivos de diversificación, productos forestales, transformación de productos agropecuarios y para la producción no agrícola. Dado lo anterior, se hace necesario ejecutar una estrategia de salida, que debió ser formulada como parte del Proyecto para que fuese aplicada desde el inicio de las operaciones, como queda claro en el PRODOC.

No obstante, todavía se está a tiempo para formular y aplicar una estrategia de salida, que permita reflexionar sobre algunas formas de abordaje que privilegian el cumplimiento de metas, corrigiendo lo prevaeciente hasta ahora, donde lo táctico sigue sin sintonizarse con lo estratégico, o el insumo-producto sigue débilmente conectado con el resultado-objetivo.

También, debe investigarse si la dotación de capital semilla con carácter no reembolsable, sin exigir previamente la puesta de una contraparte de la organización o persona destinataria, relaja y debilita con el tiempo la moral de pago de los productores, para honrar los créditos adeudados, en contra de la sostenibilidad. Las lecciones aprendidas con cajas rurales han sido más negativas que positivas, porque han provocado la extinción de un alto porcentaje de las mismas, debido a que los socios no han querido pagar sus deudas (moral de pago afectada con intervenciones de condonación de deudas).

A dos años de ejecución real del Proyecto no se pueden observar efectos, ya que se requiere un mayor tiempo de maduración para que se produzcan. Sin embargo, en la visita a COPROCAMOL, se escucharon testimonios sobre efectos negativos - *fuera del control del Proyecto* - de productores y productoras de café que han perdido hasta el 50 % de su cosecha a causa de la Roya, con el agravante de que manifestaron que repondrán parte de las áreas afectadas con las mismas variedades susceptibles al hongo (Catuaí y Caturra), porque ya habían hecho los viveros con el dinero de las remesas de sus hijos migrantes, a quienes les siembran café. A corto y mediano plazo estos productores tendrán problemas para pagar el préstamo a la Cooperativa, con la cosecha de café.

Pese a que el Proyecto es muy reciente para provocar cualquier efecto directo, se considera que:

- Podría provocar cambios de amplia cobertura geográfica en Yoro, con una diversidad de actores colectivos e individuales, integrándolos en diferentes tipos de cadena productiva.

- La intensidad de los efectos se vincula con la creación de condiciones adecuadas para mejorar la producción y productividad de las unidades productivas agrícolas y no agrícolas, con el financiamiento y la asistencia a actividades agropecuarias, forestales y cultivos de diversificación, así como a la producción artesanal agrícola y no agrícola para la transformación de materia prima local.

Sin embargo, se debe analizar la conveniencia de contratar PST para dar asistencia técnica en granos básicos, dado el conocimiento de los productores sobre estos cultivos, y debido a la transferencia de conocimientos y destrezas por la asistencia gubernamental y privada de larga data en el departamento.<sup>40</sup> En el caso del café sería preferible contratar una *asistencia puntual especializada para tratar el problema de la Roya e introducir otros cultivos que se puedan conectar con Agroturismo*, dado el gran potencial escénico de la zona.

- Se nota que las acciones no están dirigidas a los productores más necesitados del departamento, quienes siembran en tierra ajena por no poseer tierra propia (razón para ser descalificados), y venden su fuerza de trabajo por temporadas para completar sus ingresos para la sobrevivencia familiar. Los jóvenes hijos de estos productores deberían ser los principales candidatos para ser capacitados y financiados para dedicarse a actividades productivas no agrícolas (albañiles, carpinteros, electricistas y mecánicos), que son demandadas en el área rural debido al efecto de las remesas de los migrantes económicos, quienes financian la construcción y mejoramiento de casas, compra de electrodomésticos, vehículos y otros bienes que demandan servicios locales.

PROMECON se considera un proyecto pertinente, con equipo competente y lazos con la institucionalidad local del departamento de Yoro. Sin embargo, la orientación estratégica de no incorporar a las familias sin tierra<sup>41</sup> y la presión por el cumplimiento de metas por los cooperantes le han estado quitando agilidad y relevancia pro-pobre en sus acciones, por lo que su desempeño no rebasa el nivel regular.

#### 4.8 PDP

El Proyecto de Desarrollo de Proveedores tiene como objetivo reforzar las capacidades competitivas de sectores productivos estratégicos en Honduras, a través del mejoramiento técnico, administrativo y mejora en la articulación en cadenas de valor; de forma que las empresas demandantes de productos y/o servicios integren a la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME), en una relación estratégica sustentable que les permita desarrollarlas como sus proveedoras.

Para lograr el objetivo se espera alcanzar los tres resultados siguientes:

1. Empresas MIPYME integradas a cadenas productivas que les garantice el mejoramiento continuo de la calidad, productividad y competitividad, su crecimiento y empleo.

<sup>40</sup> El empalme con los sistemas de riego que construirá el PRONAGRI, generará un mayor impulso a la diversificación agropecuaria, incrementando los ciclos de cultivo y sus rendimientos unitarios, generando mayor empleo rural temporal y permanente, así como el fortalecimiento de los negocios locales y los sistemas de crédito alternativo como cooperativas y cajas rurales.

<sup>41</sup> La micro-fiscalización externa del Proyecto, por parte de las agencias cooperantes, implica numerosas rondas en la revisión de convenios con mancomunidades y materialmente la abstención de temas de gestión territorial y acceso a tierras en zonas indígenas (PROMECON, 2012).

2. Alineados los objetivos y requerimientos de las empresas tractoras, a lo largo de la cadena de valor, promoviendo el desarrollo empresarial, gestión, operación y comunicación con sus proveedores.
3. Las empresas han mejorado sus prácticas tecnológicas, trabajo en equipo, solidaridad, cooperación, innovación y mejora continua para su sostenibilidad.

Su ejecución durará cuatro años, comprendidos de junio de 2011 a mayo de 2014, con un requerimiento financiero estimado de USD 3.1 millones; con un presupuesto actual de USD 775,000, financiado con una donación del PNUD, aportes en efectivo y especie del COHEP/FENAG y contribuciones de las empresas involucradas en el Proyecto. El PNUD maneja el Proyecto con la SIC como contraparte nacional. Su cobertura es nacional y pretende alinear a 250 empresas proveedoras con 25 empresas anclas o tractoras.

El Programa está diseñado para que se logre un reforzamiento de las capacidades competitivas de sectores productivos estratégicos en Honduras, a través del alineamiento de los objetivos a lo largo de la cadena y a los requerimientos de las Empresas Clientes<sup>42</sup>, promoviendo la profesionalización empresarial e impulsando mejores prácticas de gestión, operación y comunicación con las PYME proveedoras, a través de dos componentes:

1. Adaptación de la Metodología de Desarrollo de Proveedores (MDP) y formación de consultores en la MDP.
2. Apoyo a cadenas de Proveeduría para implantar la MDP.

Según la Encuesta de Hogares del 2010, en Honduras existen 1,187,164 MIPYME que emplean el 50 % de la PEA nacional y el 62 % de la PEA agrícola, con un potencial productivo de bienes y servicios para mejorar la competitividad del país, si se integran con ventaja – como proveedoras – en cadenas de empresas clientes que les compren su producción con un enfoque ganar-ganar, y con una relación comercial de largo plazo. Este tipo de emprendimiento ha sido desarrollado en México, Chile, El Salvador y otros, reportando buenos resultados para las diferentes empresas involucradas y para los países. Analizadas estas experiencias se decidió realizar el PDP Honduras, mediante convenio suscrito entre el PNUD y la SEPLAN por el Gobierno.

El Programa se inicia con un Proyecto Piloto de 6 meses, con el apoyo de PNUD- México, a fin de aprovechar la experiencia de ese país, a través de su Secretaría de Economía. La asistencia consistió en la capacitación y certificación de 16 consultores hondureños en Metodología de Desarrollo de Proveedores (MDP), con quienes la Coordinación nacional del Programa ejecuta la implantación de la Metodología en base al estudio realizado por SNV sobre “*Sectores productivos, cadenas estratégicas y empresas*”, que identificó cuatro sectores: **Agroindustria** (alimentos, bebidas, lácteos, cereales, vegetales, frutas, otros); **Manufactura** (calzado, vestuario, productos farmacéuticos e industriales, otros); **Servicios** (transporte, alimentación, médicos, comunicación, distribución de energía, otros); y **Turismo** (hoteles, transporte, restaurantes, otros).

La coordinación y los consultores han identificado las siguientes empresas para la implantación de la MDP: Agrolibano, MACDEL, LACTOSA, Cervecería Hondureña, JAREMAR, UNIMERC, Clover Brand, Granjas Marinas y Wal-Mart, entre otras. La metodología se aplica durante un período de 10 meses, a través de un proceso de siete etapas: a) Promoción; b)

<sup>42</sup> Empresa Ancla, Empresa que demanda productos y servicios de una red de empresas proveedoras.

Sensibilización; c) Intercambio; d) Diagnóstico; e) Elaboración de planes de mejora; f) Implementación y seguimiento; g) Cierre de la intervención

El abordaje se realiza a través de la Empresa Cliente, Tractora o Ancla, estableciendo quiénes son sus proveedores nacionales y la situación de la relación empresarial Proveedor-Cliente, para identificar, en principio, los aspectos que se pueden mejorar, y que sirven para ir sensibilizando a ambas partes para la alineación de sus objetivos. También se realizan intercambios entre clientes y proveedores, utilizando encuentros entre los involucrados en la cadena, aspecto importante para fines de seguir sensibilizando y convencer a los participantes de las bondades de la metodología, para el beneficio y crecimiento sostenido de los proveedores en el largo plazo y el mejoramiento de la competitividad de la cadena y el país.

El diagnóstico para determinar la calidad de los servicios del Proveedor incluye: clima empresarial, liderazgo, innovación, calidad, volumen, equipo, tiempo de entrega, producción, costos y controles. En base a la investigación realizada los Consultores hacen un reporte enfocado en tres aspectos básicos: 1) eficiencia operacional; 2) mejora continua; y 3) aseguramiento de la calidad.

El financiamiento de la asistencia técnica de los Consultores (unos USD 10,000 por empresa) actualmente es pagado con un aporte de 70% de PNUD y 30% de las empresas proveedoras. Sin embargo, las empresas clientes están financiando la mitad de los costos que corresponden a las proveedoras, a fin de asegurar que la metodología se aplique. El COHEP está creando un fondo especial con el aporte de las empresas miembros, con el fin de asegurar el financiamiento para la aplicación de la metodología en el futuro.

El diseño del proyecto responde a las metas de la Visión de País y Plan de Nación, relacionadas con el incremento del empleo y de la exportación de bienes y servicios, y con la mejora del índice de competitividad del país, procurando la generación de empleos dignos para hombres y mujeres. En su implementación ha sido fundamental la participación del PNUD, al identificar y traer asesoría externa para la formación de los talentos humanos hondureños que están aplicando la MTD, e involucrar al COHEP como el actor principal de apoyo en la animación, seguimiento y control del Programa, lo que favorecería también la aplicación de una estrategia de salida mediante su traspaso a esta organización líder de la empresa privada, para garantizar su replicabilidad, estabilidad y crecimiento en el largo plazo.

En la visita a la empresa Agrolibano (con la cual se ha iniciado la aplicación de la MDP, como una especie de proyecto piloto), dedicada a la exportación de melón a 32 países de América, Europa y Asia, se pudo apreciar el potencial de empleo temporal y permanente en diferentes departamentos de la empresa. Participan numerosas mujeres que viven en comunidades aledañas a las áreas de siembra e instalaciones de Agrolibano en el departamento de Choluteca. Se les proporciona las facilidades necesarias para realizar su trabajo en forma segura, humana y digna (se reportó transporte en bus, abastecimiento de agua purificada para beber, acceso a servicios de comisariato con productos básicos a precios menores que la competencia). También financia becas de estudio para especializar al personal clave, tanto a nivel nacional como en el extranjero.

Si el resto de las empresas cliente reúnen características similares a Agrolibano, se puede esperar que el Programa sea eficaz en cuanto a derechos humanos, igualdad de género y desarrollo humano en general. Además, con las ventajas que ofrece esta nueva forma de encadenamiento productivo, se está generando un cambio de conducta hacia la mejora

continúa de las empresas en la calidad y costo de sus servicios, que terminará incidiendo en la capacidad de competitividad de la respectiva cadena.

Con base en las reuniones con el líder del Programa y con el personal clave de Agrolibano, se puede afirmar que la efectividad alcanzada en el proceso de aplicación de la MTD (todavía no terminado), es muy satisfactoria, ya que ha ido empujando a las empresas proveedoras a realizar las primeras mejoras técnicas y administrativas en alineamiento con los objetivos concertados y compartidos con la empresa cliente. Por ejemplo, dado un caso de rechazo del producto entregado por parte de un proveedor, este aceptó la responsabilidad sobre la falla en la calidad exigida y asumió el compromiso futuro sobre el costo que pueda implicar dicho rechazo a nivel internacional, y las correcciones necesarias en el producto que permitirán continuar la relación comercial en el largo plazo, con confianza y seguridad para ambas partes.

Para dar seguimiento a los procesos de aplicación de la MDP, el Programa cuenta con un Sistema de Seguimiento en Línea, que conecta a todos los Consultores y a los líderes de las empresas participantes y al líder de la oficina responsable dentro del COHEP.

Agrolibano también ha creado a su interior una pequeña empresa (con el apoyo técnico y financiero de ONUDI), para el control biológico de plagas y enfermedades del melón, cuyos resultados le han permitido un manejo ejemplar de la producción a nivel latinoamericano, facilitándole el acceso a los mercados más exigentes como el europeo, pero principalmente el Alemán, donde no pueden vender las empresas de la competencia de Centroamérica.

Potencialmente, la sostenibilidad del Programa es también muy satisfactoria debido a la alianza con el COHEP, que desde ya está realizando las previsiones para el financiamiento de la MDP a largo plazo, por su convencimiento de las bondades del Programa para el desarrollo empresarial de la MIPYME y la gran empresa, para la mejora de la competitividad en el mercado internacional. También el COHEP y la Asociación Nacional de MIPYME, tienen la capacidad de incidir en el establecimiento de políticas públicas que fortalezcan y aseguren la permanencia de este tipo de desarrollo empresarial en el país.

En relación a los efectos 2.2 y 2.3 se plantean las siguientes consideraciones:

- Se considera de amplia cobertura territorial y sectorial y con un buen liderazgo conjunto entre la coordinación nacional y el COHEP; muy importante para ir compartiendo experiencias que facilitarán el traspaso del Programa al sector privado. Un factor clave para la actuación futura en otros sectores, es que en su fase inicial las iniciativas de encadenamiento están relacionadas con el sector agroindustrial, el más importante en términos de generación de empleo a nivel rural y con mayor valor agregado de origen nacional, pero también el de mayor grado de dificultad por tratar con especies vegetales y animales susceptibles a plagas y enfermedades, cuyo control es clave para la competitividad internacional, siendo además altamente influenciado por cambios en el clima y otros eventos naturales.
- Todavía es muy joven la experiencia para pronunciarse sobre la intensidad de los cambios que el PDP pueda provocar en el desarrollo de la MIPYME y la gran empresa, pero la actitud para asegurar la calidad de los servicios de los proveedores incorporados hasta ahora, con compromiso para hacer las correcciones requeridas, mediante

encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, da confianza sobre el alcance de los objetivos del Programa a largo plazo. Otro factor de confianza en el futuro es el clima empresarial observado en Agrolibano, con gerentes y técnicos con una actitud permanente hacia el cambio, la innovación y disposición a compartir sus experiencias. No se encontró evidencia de fortalecimiento institucional a nivel local y nacional, excepto la excelente relación con el COHEP, donde están ubicadas las oficinas del Programa.

- El programa tiene el potencial de hacer crecer a las empresas involucradas, con lo cual se profundizaría la generación de empleo rural y urbano con empleo digno, cubriendo a más familias que vende su fuerza de trabajo para vivir.

En el año y medio que ha estado operando, el PDP ha demostrado capacidad de actuar a favor del cambio socioeconómico, de manera pertinente y contundente. En apoyo al proceso de desarrollo productivo rural ha mostrado un buen desempeño, y su accionar es considerado como muy necesario.

#### 4.9 PRONAGRI

El *Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura Irrigada* es concebido dentro de la Visión de país y Plan de nación en su meta 3.4: “Alcanzar 400,000 hectáreas de tierra bajo riego, atendiendo el 100% de la demanda alimentaria nacional”. Su ámbito de competencia es todo el territorio nacional, donde haya condiciones apropiadas para irrigar cultivos. La duración prevista es de 6 años (junio 2012-mayo 2018), aunque *el período de maduración de un sistema típico de riego es de 10 años*. Para su desarrollo se ha considerado un financiamiento de USD 90.4 millones, de los cuales el mayor aportante es el BCIE (58 %), seguido del gobierno de Italia (38 %), más la contraparte nacional. Será ejecutado con el apoyo del PNUD, mediante la modalidad de implementación nacional.

En sus seis años de operación el Programa pretende alcanzar a 4,575 familias que cultiven unas 13,950 has bajo riego, organizadas, por lo menos, en 13 asociaciones de regantes y utilizando 150 sistemas de riego (micro, pequeños, medianos y grandes) distribuidos así:

- 9,500 has financiadas con fondos BCIE, para proyectos de riego en los valles de Sulaco, Olomán, San Sebastián y Selguapa.
- 4,325 has financiadas con fondos de Italia, para proyectos de riego en el Valle de Nacaome.
- 125 has financiadas con fondos nacionales, para proyectos de microrriego a nivel nacional.

*Su objetivo:* Asegurar el incremento, mejoramiento y modernización de la superficie agrícola con potencial de riego, mediante la gestión, construcción, rehabilitación y modernización de sistemas de riego y drenaje, y la utilización de tecnologías modernas para el acceso competitivo a mercados.

El Programa se ejecutará a través de tres componentes:

1. *Construcción, Rehabilitación y modernización de áreas de riego.* Incluye obras para derivar, conducir y aplicar el agua de riego en la parcela. Contempla cultivos bajo techo e hidropónicos.
2. *Asistencia Técnica y rehabilitación* para capacitar en: prácticas mejoradas de manejo de agua a nivel parcelario y de los sistemas colectivos o individuales; operación y

mantenimiento de las redes y equipos de bombeo; técnicas de producción, comercialización y mercadeo del producto.

3. *Administración y organización.* En cada distrito de riego se creará una organización de regantes. La Gerencia de estas organizaciones ejecutará las políticas y planes de riego en coordinación con el *Centro de Capacitación* de cada sede de Proyecto. La gestión del uso del agua estará a cargo de la organización de usuarios, para lograr su apropiación y sostenibilidad local.

El Programa se encuentra todavía en su fase preparatoria, negociando financiamiento con otras fuentes externas para asegurar la cobertura territorial prevista o ampliarla. Este proyecto está alineado con la meta 3.4 de la Visión de País y Plan de Nación, y responde a una demanda largamente postergada de los productores del departamento de Yoro que cuentan con tierras de alto potencial agropecuario y facilidades de acceso a fuentes de agua para riego, ubicadas en cuencas generadoras mejor conservadas que sus similares de los departamentos de Comayagua, Nacaome y sur de Francisco Morazán y El Paraíso.

También se alinea con los productos del efecto MANUD 3.3. El *Producto 3.3.1*: “organizaciones de pequeños productores mejoran sus capacidades para insertarse en cadenas de valor, participar en alianzas productivas e insertarse a mercados nacionales e internacionales”; y *producto 3.3.3*: “incremento en productividad de pequeños y medianos productores mediante la adopción de infraestructura productiva y post-cosecha”.

*En su diseño* se aplicarán las lecciones aprendidas durante la ejecución de obras del PROMORCO y en la operación y mantenimiento conjunto de los sistemas entre la SAG, a través de los gerentes de estos sistemas, y las asociaciones de regantes. Dos lecciones claves a aplicar son:

1. La legalización previa de las tierras de los productores a incorporar a los sistemas y posteriormente legalizar el Derecho de servidumbre, el cual debe ser inscrito en el Registro de la Propiedad, a fin de asegurar el libre paso para la instalación de la tubería bajo tierra, y para las actividades posteriores de mantenimiento;
2. Darle participación a las asociaciones de regantes en la supervisión de la construcción de las obras, contratando profesionales idóneos para realizar esta importante labor, que es decisiva para asegurar la calidad y eficiencia de la obra, la prevención de fugas y de gastos de reparación y mantenimiento prematuros, en detrimento de la economía familiar de los productores.

En el diseño se debe considerar la rendición pública de cuentas en cabildos abiertos, sobre los gastos realizados en la ejecución de las obras durante el avance de la construcción de los sistemas y a la entrega de los mismos, una vez terminados.

Reconocidas las bondades del riego presurizado para lograr mejor calidad y economía del uso del agua, la eficiencia de las obras de riego a construir dependerá de la adecuada selección de empresas constructoras y de oportunas y efectivas labores de supervisión de los especialistas de la SAG, con el apoyo y vigilancia de los destinatarios del riego, quienes deben ser capacitados y organizados para aplicar auditorías sociales al desarrollo de los sistemas, a fin de darle transparencia a los procesos de licitación y construcción. Estas acciones también

promueven la apropiación local de los proyectos, permitiendo asegurar su protección comunitaria y uso apropiado.

La eficacia, es decir, la utilización efectiva de los sistemas de riego por los usuarios directos para diversificar y mejorar su producción y productividad, dependerá de las formas de abordaje de los técnicos seleccionados para brindar los servicios de capacitación, organización y asistencia técnica para la producción, control de calidad y comercialización, integrando a los productores vertical u horizontalmente en *cadena, con un enfoque ganar-ganar*, superando los problemas que ahora tienen los productores destinatarios del PROMORCO, y aplicando las lecciones aprendidas en este y otros proyectos.

En consonancia con lo anterior, para mejorar el manejo de sus intervenciones el Programa cuenta con las ventajas y oportunidades siguientes: a) la experiencia de PROMORCO; b) la aplicación de economías de escala; c) responde a una demanda macro-económica y del mercado internacional; d) gran potencial de sustitución de importaciones, especialmente de Guatemala.

Sin embargo, deberá superar algunos defectos claves encontrados en la ejecución de PROMORCO:

1. Mejorar el control de calidad de las obras en construcción, para evitar la ocurrencia “anormal” de fugas de agua en el conducto principal, incorporando en los contratos la reparación por parte del constructor, cuando se compruebe su responsabilidad;
2. Empoderar a los productores en la fase de comercialización, capacitándolos y organizándolos para controlar la calidad del producto en parcela, y mejorar su capacidad de negociación colectiva y organizada (no individual) ante las empresas exportadoras, si es que no logran manejar por su cuenta este eslabón clave;
3. Integrar esfuerzos con los colegios de Educación Polivalente para preparar a las futuras generaciones de jóvenes productores que sustituirán, paulatinamente, a la generación actual dentro de los próximos 10 o 15 años;
4. Tratar de neutralizar el potencial de compra-venta de terrenos por pocos propietarios, a fin de evitar la concentración de tierras en pocas manos.<sup>43</sup>

En el desarrollo de todas estas acciones, el enfoque de género debe ser un aspecto central del Programa, más allá de ser un eje transversal.<sup>44</sup> Un paso mínimo para ello sería la identificación de mujeres propietarias de tierras y la selección de zonas de intervención con una presencia mayor de propietarias de tierras.

En perspectiva, la sostenibilidad de los procesos económicos y sociales estará relacionada con el arraigamiento de los destinatarios directos a su tierra. Para esto sería necesario:

1. Informarlos y concienciarlos sobre el impacto que sobre el valor de la tierra tiene la instalación de un sistema de riego, que genera efectos especulativos antes de que inicien las operaciones de construcción, y a veces desinformación para facilitar la compra previa de propiedades a precios favorables por “personas bien informadas y conectadas”;

<sup>43</sup> Vender o comprar es un derecho individual y colectivo, pero que ha sido vulnerado en Honduras por presiones de diferente naturaleza.

<sup>44</sup> Insertar el enfoque de género es como un requisito automático, como si se tratara de una moda para lucir aceptable ante los financiadores externos. Sin embargo, el discurso no se corresponde con la acción y convicción de los respectivos impulsores, como se constata con los resultados de relaciones de género y poder entre género.

2. Asegurarles que la venta de los productos cultivados les generarán ganancias, mediante su inserción apropiada en la respectiva cadena, sin las ventajas económicas desproporcionadas y alta capacidad de discreción actual de las empresas exportadoras para rechazar los productos cultivados y entregados, *aplicando criterios muy volubles* según ocurran períodos de abundancia o escasez, poniendo en evidencia la consistencia de los estándares de calidad del mercado externo de destino, o el “manoseo” del exportador según su conveniencia;
3. Este aspecto genera desconfianza en el productor para aceptar financiamiento poniendo como garantía su propiedad, limitando su decisión para aprovechar las ventajas que le ofrece el sistema de riego y su capacidad de producir, volviéndolo, inclusive, vulnerable ante presiones de compra de su tierra.

Por lo anterior se requiere una apropiada estrategia de asistencia técnica y financiera para promover la producción y comercialización organizada e integrada de los productores con el mercado, con la participación y apoyo de la institucionalidad nacional y local (municipalidades, organizaciones de sociedad civil, cooperativas, cajas rurales, etc.), para estimular la economía local y familiar, mediante el desarrollo de actividades productivas agrícolas y no agrícolas. Antes de iniciar el proceso de asistencia técnica y financiera en Yoro, deberá hacerse un adecuado rescate y lectura de las lecciones aprendidas con el PROMORCO, tanto en los aspectos económicos y sociales, como los relacionados con ambiente y ordenamiento territorial, para empalmarlas con los proyectos de Sulaco y Olomán, y en lo que corresponda con Nacaome y Comayagua.

Se considera que las asociaciones de regantes deben organizarse para un manejo apropiado de las cadenas en que se integren, y controlar el eslabón de exportación en su provecho económico, mediante una estrategia que considere la contratación inicial de personal técnico para gerenciar este eslabón e ir preparando personal idóneo entre los productores o sus hijos, para trasladarles en forma paulatina el control gerencial de la exportación. Al respecto, se puede aprovechar la experiencia de las empresas cooperativas afiliadas a HONDUPALMA, en la producción, procesamiento y exportación de aceite de palma y otros derivados.

Aunque no aplica el análisis de los efectos directos *porque no se ha ejecutado el PRONAGRI*, es necesario tomar en cuenta lo indicado en el análisis precedente. Del diseño y enfoque inicial se estima que su contribución al desarrollo rural es regular, en términos de producción y equidad.

#### **4.10 Cultura e Identidad**

El Programa Conjunto “Creatividad e Identidad Cultural para el Desarrollo Local” fue fruto de un concurso internacional” en 2007, auspiciado por el Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio. La propuesta de Honduras, bajo liderazgo del PNUD, fue elegida para implementación durante cuatro años a partir del 1 Mayo 2008. Contraparte nacional y fuente impulsadora para la propuesta fue la Secretaría de Cultura, Artes y Deportes, durante el mandato del entonces Presidente Zelaya. La contribución del Fondo Logro-ODM ascendió a USD 8 millones. El Proyecto pretendió tres efectos:

1. Estrategias y programas inclusivos de cultura para el desarrollo en ámbitos locales, sentando las bases para una política nacional, diversidad cultural y una identidad fortalecida.
2. Formación de industrias creativas y culturales que fomentan el desarrollo y posibilitan la expansión de posibilidades para la población en ocho regiones.

3. Se ha generado, recopilado, analizado y difundido información del impacto de la cultura en el desarrollo, para construir espacios públicos y orientar las políticas y la inversión privada.

El Proyecto se dirigió al desarrollo de la cultura en ámbitos locales, sin orientación priorizada a determinadas minorías étnico-culturales. Si bien cabe la interrogante de si tal enfoque se combina con la diversidad cultural existente, materia en dónde el equipo evaluador no tiene una base firme para pronunciarse.<sup>45</sup> El diseño demuestra muchas fortalezas y los indicadores reflejan características SMART, por referir la integración de la cultura a los espacios físicos y a los presupuestos municipales, aceptación de la diversidad cultural en opiniones públicas y, con enfoque optimista, una mejora por encima del promedio nacional del índice de desarrollo humano de los municipios de influencia del Proyecto.

El proyecto llegó a generar un buen número de resultados que en resumen han sido los siguientes:

- El número de ocho regiones con planes *que incorporan el componente municipal* no pudo ser alcanzado, a raíz de la ruptura en el orden constitucional a mediados del 2009. En su lugar se decidió trabajar con Consejos Regionales de Cultura, aunque estos espacios apenas estaban en gestación y no estaban consolidados (Rojas, 2012). El Proyecto acompañó al Gobierno en el proceso de descentralización, lo cual resultó ser una tarea difícil y sensible por las tensiones entre los niveles nacional y local. Desde el PNUD se apoyó con mayor éxito la elaboración de planes municipales (45) y agendas culturales locales (41). El enlace nacional-local también fue remediado por la alianza entre el Proyecto y centros universitarios regionales, además sustentada por el Convenio establecido con la Universidad Nacional de Honduras (UNAH). La organización del Foro Nacional para la Cultura y Desarrollo, con la participación de diversos actores latinoamericanos, fue un evento en 2010 que sirvió en la re-armonización.
- Los impulsos generados en el marco multiagencial para la cultura local fueron múltiples y diversos. UNICEF facilitó la construcción de un mapeo cultural y la elaboración de un manual sobre derechos culturales e identidad cultural, seguido de un diagnóstico sobre la educación artística para la juventud. Además contribuyó a actividades de siete Centros de Desarrollo Artístico Popular. VNU realizó un estudio sobre la gestión y planeación cultural en municipios, antes de facilitar equipamientos de informática para centros, Casas de Cultura y otras instituciones nacionales. La inversión acompañó la creación de ocho redes de voluntarios con más de 317 voluntarios y 21 socios institucionales (Muñoz, 2012). La OIT diseñó una guía metodológica para emprendimientos en comunidades étnicas.
- En el fomento del desarrollo cultural empresarial, a través de UNESCO, se elaboró una guía para la comercialización de productos culturales, acompañado por la entrega de capital semilla a ocho Casas de Cultura. Una docena de ferias, de carácter cultural y creativo, permitieron la participación de actores que aprovecharon la presencia – duradera – de escenarios móviles en comunidades locales. En iniciativas

<sup>45</sup> Un análisis profundo de pertinencia abarcaría por un lado la necesidad de conservar el patrimonio cultural y lingüístico, bajo la amenaza de extinción del idioma Tolupán en Yoro (tal como se comprobó en una visita a la comunidad Calichal en Yoro el 7 de febrero). Con esto contrastan las señales de “políticas de identidad” que se manifiestan en distintas organizaciones étnicas, con la tendencia de capitalizar sobre la posición marginal de grupos representados.

complementarias de UNICEF participaron miles de niños con creaciones espontáneas, mientras que se realizaron numerosas capacitaciones para mujeres e indígenas. Otro apoyo al desarrollo de empresas se concretó por medio de la OIT, FAO y el proyecto ambiental PROCORREDOR de la UE/SERNA. A nivel nacional se llevó a cabo el Diplomado de Gestión Cultural, según acuerdo entre la UNESCO y la UNAH.

- En total 259 empresas se beneficiaron con capital semilla, crédito blando y asistencia técnica del Proyecto, creándose un Fondo de Financiamiento a las Industrias Culturales y Creativas (monto: Lps. 6 millones) manejado por la Cooperativa A/C Taulabé en el Occidente. Si bien ésta cooperativa no tenía presencia en las ocho regiones, su disposición – en alianza estratégica con otras cooperativas en el Sur y Centro – significó una gestión consolidada a largo plazo. Otras instituciones financieras habían rechazado la modalidad.
- La influencia del PC Cultura en el patrón de desarrollo nacional aún no se ha hecho tangible. Las propuestas y consultorías realizadas en materia de indicadores de impacto, empleo y para intercambios sur-sur – particularmente con Colombia, país con el que se suscribió un Convenio – generaron experiencias, si bien individuales, cuyo fruto está por materializarse. En vía de gestación está todavía la Ley General de Fomento a la Cultura, con aspectos prometedores para el desarrollo del sector. No obstante, en 2013 es improbable su aprobación y entrada en vigencia.

La sostenibilidad del Proyecto se ve influenciada por factores con fuerza opuesta. Por un lado está poco garantizada por el cese del financiamiento continuo de actividades de fomento y formación. Otra desventaja es la brecha considerable entre la contraparte estatal y los Consejos Regionales, cuya existencia se hizo insegura en la mayoría de las regiones. Un tercer obstáculo es el cumplimiento del compromiso, establecido mediante la Asociación Hondureña de Municipalidades (AHMON, con el desacuerdo de la alcaldía de Tegucigalpa) para que las municipalidades destinen el 0.5 por ciento de sus presupuestos al fomento cultural. La medida corre el riesgo de convertirse en letra muerta.

Cuatro factores permiten otra mirada más alentadora de la sostenibilidad. La ruptura constitucional en 2009, vista desde el enfoque necesario de descentralización, confirma el dicho que *“no hay mal que por bien no venga”*: no solo el Proyecto fue obligado a descentralizar sus operaciones, sino que en numerosos municipios se abrió el debate sobre la participación de ciudadanos en la cultura. Segundo, el debate intermunicipal en AHMON sobre el financiamiento de la cultura local es una señal que antes del PC Cultura difícilmente se hubiera producido, reflejando el interés de buena parte de los municipios fuera del ámbito inmediato del Proyecto. En tercer lugar, la introducción por parte de UNESCO y VNU del voluntariado cultural significa otro paso positivo a nivel local, con efectos más tangibles – al menos en dos Casas de Cultura visitadas – en forma de bibliotecas mejores, equipamientos, infotecas y actores comprometidos con expresiones culturales. Cuarto, numerosos interlocutores consultados coinciden que el ambiente de inseguridad física de Honduras (encabezando la lista de países en cuanto a la tasa de homicidios) requiere un patrón duradero de respuestas, más allá del ámbito socio-económico y judicial. El desarrollo cultural es clave para el futuro integral y menos inseguro de la sociedad hondureña.

Los efectos del PC Cultura se miran desde el ángulo de esta evaluación con los tres criterios aplicados:

- El cambio producido por el Proyecto ha variado mucho, probablemente mucho más intenso para las personas emprendedoras directamente beneficiadas que para las miles de personas que participaron en eventos.
- La amplitud de los cambios ha sido fuerte, considerando la participación de casi cincuenta municipios y la participación de miles de jóvenes, especialmente. Por otra parte, los analistas contratados para medir del desempeño del Proyecto (Privat, 2010 y Rojas, 2012) – ambos con un enfoque bastante optimista – se abstuvieron del análisis de la evolución del IDH entre 2006 y 2011, comparando en el tiempo el desarrollo humano de los municipios si y no participantes.
- El alcance de los proyectos a favor de estratos pobres es genéricamente positivo. Como se crearon muchos productos y servicios públicos, en particular en las Casas de Cultura, se crearon bases suficientes para incrementar la participación de la población marginal en el consumo y la producción de bienes culturales.

El Programa Conjunto ha tenido muchos elementos a su favor, en particular el dinamismo de los actores ejecutores directos y el inicio de la toma de conciencia sobre la importancia de la cultura para el individuo y la sociedad. Los factores en contra que llevaron al Proyecto a un nivel regular, han sido: (1) el diseño no muy inclusivo de la diversidad étnico-cultural; (2) la deficiente institucionalidad a nivel nacional, mostrada por la SCAD después de 2009; y (3) el carácter un tanto ampuloso de la intervención multiagencial, no solamente en la ejecución del Proyecto, sino también en la sistematización, poco propicia para la duración a largo plazo de los resultados.

De la evaluación por proyecto en la Tabla 6 no sale un patrón determinado, sólo varias tendencias. La categoría “bueno-adequado” contiene tres proyectos: en empleo, encadenamiento y riego y producción, representando casi 8 % del financiamiento total. Tres proyectos de distinta naturaleza, evaluados como regular, representan 55 % del volumen financiero. Dos proyectos, similares pero con cobertura distinta, se encuentran en la categoría deficiente, con 6 % del volumen financiero. También dos proyectos, por el valor del 31 % del total, han demostrado un desempeño pobre. Los diez proyectos de la cartera, tomados sobre una base no ponderada, indican un desempeño con el nivel que se podría epitomar como “casi regular”. Si bien cuatro proyectos (37 % de los recursos) no llegan al nivel regular, seis proyectos (63 %) están en la categoría regular hasta bueno.

**Tabla 6: Desempeño de Proyectos PNUD (Efectos 2.2 y 2.3)**

Proyecto (contraparte estatal)	Naturaleza intervención	Aporte externo (USD)	Desempeño
PC Empleo Juvenil (STSS)	Empleo y encadenamiento	6,372,000	Adecuado
PRONADEL (SAG)	Desarrollo rural multifacético	43,500,000	Pobre
PRODERT (SAG)	Desarrollo rural multifacético	12,800,000	Deficiente
Cajas Rurales (FONADERS)	Mono-sector	73,546	Deficiente
PROMESAS (SETCO)	Desarrollo rural multifacético	17,700,000	Pobre
PROMORCO (SAG)	Riego y producción	8,690,000	Adecuado
PROMECOM (SAG)	Desarrollo rural multifacético	13,436,039	Regular
PDP (Secr. Industria y Comercio)	Empleo y encadenamiento	520,000	Bueno
PRONAGRI (SAG)	Riego y producción	89,682,754	Regular
PC Cultura e Identidad (SCAD)	Mono-sector	8,000,000	Regular
<b>Cartera</b>		<b>200,774,339</b>	

Fuente: Información PNUD con elaboración propia.

## 5 PROGRAMA PAÍS: EL PAPEL DE LOS PARTICIPES

El análisis de esta sección se desarrolló bajo tres dimensiones. En primer lugar, se ofrece un panorama de los efectos directos, metas esperadas y encontradas, así como los indicadores seleccionados para orientar el proceso de verificación. Los elementos deben permitir un dictamen acerca de la eficacia del Programa País, siempre en sus efectos 2.2 y 2.3, en el transcurso del período de evaluación (2007-2011).

Segundo, se investiga la contribución de cada proyecto de la cartera revisada en diferentes aspectos, entre los que destacan los impulsos de carácter técnico, administrativo y el aspecto de la coordinación inter-institucional desde el seno de los proyectos. La contribución de cada proyecto se valora en función de su contribución a los efectos del Programa País, enfoque con el que difiere ésta sección de la anterior, que pretendía ofrecer un resumen de las intervenciones de forma individual.

El tercer paso es más exigente, en el sentido que vale la pena no solo pronunciarse sobre el grado de contribución de los Proyectos, sino también sobre los factores que han determinado la índole y la fuerza de la misma. Al respecto cabe retomar el esquema de análisis de los proyectos individuales, puesto que en el mismo ciclo del proyecto – incluyendo la pertinencia y la ejecución – se presentan elementos que reflejan la naturaleza de las contribuciones. Los temas de eficiencia y sostenibilidad de los efectos directos son tratados al final de la sección.

### 5.1 Efectos, metas e indicadores del Programa País (Efectos 2.2 y 2.3)

Los efectos esperados del Programa, en cuanto a sus Efectos 2.2 y 2.3, se distinguen a nivel de la institucionalidad pública (nacional y local) y del aparato productivo en las comunidades rurales. A nivel de la institucionalidad se destacaron como metas:

#### *Metas 2.2 - Institucionalidad Pública*

- a. Al 2011 dos entes del estado vinculan sus proyectos de Desarrollo Sostenible y el 40% de los mismos alineados por resultados.
- b. Tres Unidades técnicas de mancomunidades fortalecen sus capacidades para la operación de proyectos con recursos del gobierno y cooperantes en el contexto de los ODM y la ERP al 2011.

#### *Metas 2.3 – Sector productivo rural*

- c. Al 2011 Honduras cuenta con un documento de política y propuesta de Ley general de cajas rurales con perspectiva de género.
- d. Al 2011 se crean dos nuevas cadenas productivas y clusters rurales agroforestales, complementarios y alternativos que permitan un incremento del 25% de nuevos emprendimientos rurales.

Los hallazgos siguen a continuación, primero respecto a la **institucionalidad**:

#### *a. Entes estatales con proyectos sostenibles y alineados por resultados*

El panorama institucional de la intervención pública en el sector rural en Honduras tiene bastante amplitud y diversidad. Operan bajo un mandato estatal las siguientes instituciones:

- Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), que desempeña un triple papel, ya que coordina el proceso de planificación y ejecución de la política del sector público agrícola,

cumple también funciones que se dirigen a las áreas de producción agropecuaria del país y representa a este sector a nivel regional e internacional.<sup>46</sup>

- Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (DICTA), organismo desconcentrado aunque adscrito a la SAG, con mandato de la racionalización de los servicios relacionados con la tecnología agrícola, con cooperación de las instituciones especializadas.
- La Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (UTSAN) en la Secretaría de la Presidencia, con el mandato de coordinar entre diferentes Secretarías de Estado y otras entidades involucradas, también para la incorporación de prioridades de seguridad alimentaria y nutricional.
- La Secretaría de Recursos Naturales (SERNA) de Honduras es la encargada de la formulación, coordinación y evaluación de las políticas relacionadas con la protección y aprovechamiento de recursos naturales, incluyendo hídricos, energéticos y agroforestales.
- La Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN) con el mandato de Coordinar, sistematizar y regular los procesos de planificación del desarrollo.
- El Instituto Nacional Agrario (INA), una entidad Semi-Autónoma del Estado, cuyo fin es realizar el proceso de reforma agraria en cumplimiento de la política agrícola nacional, con el propósito de lograr la transformación de la estructura agraria del país e incorporar a la población rural al desarrollo integral del país.

Aun no se menciona el mandato de las Secretarías de Trabajo y Seguridad Social (STSS), de Industria y Comercio (SIC) y de Cultura, Artes y Deportes (SCAD), que también tienen vínculos de intervención con el desarrollo rural. Tienen en común que – con base en la evidencia a disposición del equipo evaluador, *por impulsos intencionados desde el Programa País*,<sup>47</sup> no han vinculado sus proyectos de desarrollo sostenible. Tampoco aplicaron un mecanismo de alineación de proyectos por resultados.

Lo anterior no quiere decir que las instituciones estatales no hayan alineado sus políticas, de hecho sí hubo intentos de alinear por parte de la SAG en el marco del Programa Nacional de Abastecimiento de Granos Básicos en 2007. Según fuentes consultadas, los intentos fueron dirigidos desde el máximo nivel del poder ejecutivo.

#### b. *Tres Unidades Técnicas (UT) de mancomunidades fortalecidas*

Al respecto se trata de verificar si a nivel supramunicipal han evolucionando las estructuras de concertación, planificación y ejecución de proyectos bajo responsabilidad comanejada de los municipios en el marco de mancomunidades.<sup>48</sup> A mediados de la pasada década, el desarrollo de mancomunidades fue un tema de desarrollo enfatizado particularmente por

<sup>46</sup> <http://www.sag.gob.hn/acerca-de-la-sag/quienes-somos/que-es-la-secretaria-de-agricultura-y-ganaderia/>

<sup>47</sup> La excepción al hallazgo general ha sido el Programa Común Empleo Juvenil en cuyo marco de ejecución se logró una coordinación de acciones entre, por lo menos, la STSS, la SAG y otras Secretarías. No obstante, la coordinación en una iniciativa específica es distinta de un proceso duradero de alineación entre las Secretarías de manera estructural.

<sup>48</sup> El Artículo 20-A de La Ley de Municipalidades (Adicionado por Decreto No. 143-2009) define la mancomunidad como una entidad territorial local, auxiliar y subordinada a los municipios miembros, sujeta al derecho público y exclusivamente gestora y ejecutora por delegación, de programas, proyectos y servicios de interés prioritario, que permiten a sus miembros abordar de manera conjunta problemas que no pueden afrontarse individualmente. La Unidad Técnica es una Instancia Municipal o Intermunicipal conformada por un Ingeniero o Arquitecto colegiado que maneje el ciclo de proyectos, un Administrador-Tesorero de la Municipalidad, un Promotor Social y un Técnico Ambiental (FHIS, 2006).

AHMON y el FHIS (2006). En el transcurso de la misión evaluadora el equipo estuvo enlazado con espacios intermunicipales en cinco ocasiones, donde constató lo siguiente:

- i. *Comayagua (Mancomunidad de Municipios del Suroeste de Comayagua y La Paz)*  
La Mancomunidad ya contaba con una UT completa en 2006, sin apremiante necesidad de fortalecimiento. No obstante, el motivo de la visita técnica fue conocer la plataforma de Presidentes de Asociaciones de Regantes. Esta plataforma tiene un carácter supra-comunitario, pero no ligada a estructuras de índole municipal o de mancomunidades. Tampoco tiene un carácter formal que pueda compararse con una Unidad Técnica en el sentido de mancomunidades.
- ii. *Cane (La Paz, Mancomunidad de Municipios del S.O. de Comayagua y La Paz, igual que arriba)*  
A nivel de la alcaldía, se comprobó la existencia de una Oficina de Multiservicios para MIPYME, con influencia restringida al territorio del municipio. Tal oficina se fomentó desde el Programa Común Empleo Juvenil. No se presentaron señales de una mejora sustancial de la Unidad Técnica a nivel de la mancomunidad.
- iii. *La Encarnación (Ocotepeque, Mancomunidad ERAPUCA)*  
En la zona no había UT en 2006, no se encontró evidencia de su actual existencia. Si hubiera Unidad Técnica, su funcionamiento no se habría valorado como de gran valor agregado, en vista de la precaria ubicación al lado de dos ríos que en época de lluvias ponen en riesgo la existencia de toda la comunidad de La Encarnación.
- iv. *Veracruz (Copán, Consejo Intermunicipal Río Higuito (CIPROMCH)*  
El Consejo Intermunicipal ya contaba con una UT completa en 2006, sin apremiante necesidad de fortalecimiento. El motivo de la visita no fue la evaluación de la misma, sino el quehacer de los proyectos PRONADEL y PRODERT que tenían sus propias estrategias. PRONADEL no tenía ocupación explícita con el particular (IFAD, 2010). En cambio, en PRODERT se prestó una atención particular al desarrollo de mancomunidades (véase abajo: Contribución Proyectos), pero no al fomento de sus unidades técnicas.
- v. *Yorito (Yoro)*  
El municipio en la zona de influencia de PROMECOM no es conocido por su administración letárgica, al contrario, en vista de que forma parte de dos mancomunidades: Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Cajón (AMUCC) y la Mancomunidad de Municipios del Río Aguan y Cuyamapa (MAMUNCRAC). Con esta última, PROMECOM tiene previsto facilitarle un proceso de mejora en la gestión ambiental, pero hasta la fecha no se comprobó evidencia tangible de la misma.

El estado encontrado en los cinco espacios arriba descritos deja abierta la posibilidad que las mancomunidades se hayan fortalecido en cuanto al apoyo por parte de Unidades Técnicas. En el marco de esta evaluación no se examinó de manera sistemática el desarrollo de las 55 mancomunidades que el país tenía en 2006, puesto que esto no hubiera sido factible en las condiciones dadas. Las informaciones disponibles sí permiten constar que entre las 55 estructuras supra-municipales, *ninguna Unidad Técnica se mejoró con impulsos desde el Programa País*. Esto no quiere decir que las mismas hayan desmejorado, sino que su proceso de mejora, por instigación del Programa País en cuanto a sus efectos 2.2 y 2.3, no se ha puesto en evidencia. Esto se explica por no haberse integrado esta meta en el diseño de las iniciativas.

Respecto al desarrollo del **sector productivo rural**, la situación se resume de la siguiente manera:

*c. Documento político y propuesta de Ley General de Cajas Rurales con perspectiva de género*

El Anexo D contiene un listado de la legislación actualmente vigente para el sistema financiero nacional, incluyendo el sector de las Cajas Rurales. Del mismo se desprende que después del mes de Agosto 2005 – al modificarse la Ley para Organizaciones Privadas de Desarrollo Financiero (OPDF), ya no entraron más leyes en vigencia. Esto refleja el modesto nivel de capacidades institucionales a nivel nacional en materia legislativa financiera. Particularmente para el sector de Cajas Rurales, hasta la fecha no se ha conocido un avance sustantivo. El actual Proyecto de Ley para Cajas Rurales no será sometido al Congreso antes del segundo semestre de 2013, lo cual – en época electoral – significa que antes del 2015 no habrá legislación nueva, acompañada de un reglamento operativo.

*d. Dos nuevas cadenas productivas y clústeres rurales agroforestales*

El tema de cadenas y agrupaciones agro-industriales – con la excepción del Proyecto de Desarrollo de Proveedores y PROMECOM – no ha sido trabajado por los proyectos en la cartera de los Efectos 2.2 y 2.3. Cadenas productivas incluidas en el itinerario de la gira de la evaluación (Empacadora El Sifón S.R.L. [pepino y sandía], y Agrolibano [cultivo y exportación de melones]), suelen demostrar una dinámica a la que los proyectos pueden brindar apoyo, sin perspectiva que desde la cooperación se pudiera crear cadenas competitivas nuevas.

La problemática del encadenamiento de pequeños productores rurales se analiza más adelante en el Recuadro 1.

Las preguntas sobre la eficacia del Programa País, integrados en el enfoque de la evaluación, tienen – basado en los hallazgos arriba mencionados – un conjunto de respuestas conforme a las circunstancias:

- *¿Cómo se promovieron los principios del PNUD sobre igualdad de género, derechos humanos y desarrollo humano en el diseño, la ejecución de las actividades y/o resultados alcanzados?*

Ni el Programa País, ni los proyectos evaluados en la cartera contaban con una clara indicación de los grupos meta con diferenciación cuantificada de mujeres y hombres. No obstante, la participación de mujeres y hombres fue bastante igualitaria, a primera vista, estimando el alcance de las intervenciones. En PDP se reporta un 60 % de mujeres seleccionadas como consultores certificados.

Por el otro lado, a nivel de los proyectos otras tendencias – desde luego no previstas – resultaron más preocupantes, como las siguientes:

- De los diez proyectos en la cartera, ninguna mujer tenía la responsabilidad ejecutiva final.
- A nivel de las comunidades locales, los interlocutores con cargos políticos fueron todos hombres.<sup>49</sup>
- A nivel de las organizaciones rurales, Cajas Rurales, grupos locales, hasta representantes de Empresas de Desarrollo Rural, se manifestó nuevamente una mayor representación masculina.

<sup>49</sup> No se pudo concretar un espacio de consulta con la alcaldesa de Yorito, el viernes 8 de febrero 2013.

El patrón indica que en el caso de los efectos 2.2 y 2.3, el desempeño del Programa en aspectos de género sufre de un déficit considerable, a pesar del discurso desarrollado en la documentación ex-ante que sirvió de marco teórico, pero con escasa concreción en las acciones de terreno.

- *¿En qué medida se han logrado los resultados a nivel de efectos (outcomes) o cuánto se ha progresado para alcanzarlos?*

En los cuatro aspectos principales del Programa País – alineación de instituciones estatales, fortalecimiento de mancomunidades (con unidades técnicas), marco legal para Cajas Rurales y creación de nuevas cadenas y aglutinamientos agro-industriales – no se ha observado logros mayores durante el período 2007 – 2011. A la vez cabe preguntarse si el incumplimiento de las metas realmente debe verse como oportunidad perdida. El análisis de la pertinencia de los resultados del Programa País (Ef. 2.2 y 2.3), hecho en la Sección 2, ha revelado que los mismos difícilmente responden a los grandes desafíos del sector rural hondureño. No estaban orientados a cambios en las condiciones de productividad y transferencia de conocimientos, equidad, acceso a la tierra y sostenibilidad medioambiental. Más bien estaban enfocados en capacidades de instituciones públicas, proveedores de asistencia técnica y el marco legal y reglamentario de finanzas rurales, ámbitos donde cualquier éxito hubiera tenido una influencia indirecta.

Cabe enfatizar que no se ha observado eficacia en el logro del acceso equitativo a la tierra de los campesinos que carecen de este recurso dentro de las áreas de influencia de los proyectos analizados. En primer lugar no se declaran las intenciones correspondientes del Programa en los respectivos documentos de proyecto. En segundo lugar, no se realizan acciones que, en la ejecución de los mismos, conduzcan al acceso de este factor para incorporar a estos campesinos a la producción agropecuaria y forestal, sea con financiamiento para la compra de tierra o por otros medios contemplados en la legislación hondureña.

## **5.2 Contribución de proyectos**

- *¿Cómo han contribuido al logro de los efectos, los proyectos ejecutados por el PNUD, y en qué manera no han sido efectivos?*

En el nivel específico de los proyectos, su contribución puede ser analizada con un enfoque restringido – mirando sólo su influencia sobre el logro de los efectos directos – o con una perspectiva más amplia de efectos incrementales. De este ángulo es posible mirar un proceso de cambios, donde no sólo se analiza las intervenciones de manera unidireccional, sino que los cambios se producen en una interacción entre: (1) actores relacionados con los proyectos, (2) actores partícipes vinculados con otras entidades y (3) actores individuales y colectivos entre los destinatarios. Los actores (2) y (3) tienen, en principio, el mismo espacio para lograr sus objetivos propios, solo que no cuentan con los recursos financieros a disposición de los actores (1).

La otra ventaja, desde una perspectiva más amplia, es que pueden tomarse en cuenta procesos que para las condiciones rurales pueden tener una relevancia comparable, similar o tal vez mayor a la de los efectos 2.2 y 2.3.

Para cada uno de las cuatro metas se revisa la influencia particular de los proyectos del Programa, con denominación ajustada a la interpretación de los resultados de los proyectos con enfoque amplio.

*a. Capacidades de planificación y gestión a nivel de instituciones estatales*

Entre los diez proyectos de la cartera, ningún proyecto ha ejercido una influencia sobre las capacidades públicas nacionales en el sentido restringido. Del único proyecto que en su diseño podía incidir en esta área (PRO-MESAS) no se ha observado una contribución a la mejora de capacidades estatales. Por el lado positivo se distingue la contribución de PROMORCO – y potencialmente de PRONAGRI – a la capacidad de planificación y gestión en la SAG y, por ende, la capacidad técnica y organizativa requerida para llevar a cabo las obras de riego en una zona extensa.

También se observa la contribución de los proyectos Empleo Juvenil, Cajas Rurales y PROMECOM, que tienen en común que instancias estatales con sus respectivos profesionales disponen de plataformas y enlaces. Esto les permita adecuar su dispositivo de planificación, monitoreo, evaluación e intercambio, en contacto con actores regionales y locales.

Por el lado más crítico se observan los aportes de los proyectos PRODERT, Cultura e Identidad y PRONADEL que a nivel de instituciones estatales no dejaron evidencia de mayor capacidad de instituciones estatales. Como no había sido un objetivo en el diseño de las iniciativas – en las tres se optó por un enfoque descentralizado – las contribuciones no se realizaron en instituciones estatales.

*b. Capacidades de administración y gestión a nivel comunitario*

Desde la perspectiva amplia – no restringida al efecto sobre mancomunidades, sino a la capacidad gerencial en las comunidades – la influencia de los proyectos se valora como ligeramente más vigorosa.<sup>50</sup> Puede mencionarse los proyectos PROMORCO y PROMECOM: el primero con la creación de Asociaciones de Regantes, un eslabón vital para hacer funcionar los sistemas de riego. Imprescindibles son los gerentes de área que trabajan bajo mandato de la SAG, pero que se han convertido en protagonistas en el funcionamiento del sistema. PROMECOM ha logrado la constitución de Comités de Orientación Local del Proyecto, posiblemente una figura con duración no mayor a la del Proyecto, pero por el momento con una funcionalidad como mecanismo de consulta.

De buena influencia han sido también los Programas Conjuntos Empleo Juvenil y Cultura e Identidad, ambas con capacidad de movilizar energías – sobre todo recursos humanos voluntarios – en círculos locales comprometidos con la causa detrás de las intervenciones. Ambos programas han contribuido a una reactivación de agendas locales y la integración de numerosos jóvenes en espacios comunales y municipales. Hasta cierto grado, también PRODERT logró articularse con procesos de gestión ambiental que llegaron a un nivel autónomo en los municipios. Sin embargo, los efectos *no* realizados, una mejor gestión territorial para mitigar riesgos y una mejor gestión intermunicipal, llaman más la atención que los logros alcanzados. La contribución a una mejor gestión ambiental no se materializó a raíz del recorte presupuestario y la desalineación que ocurrieron en 2007 (ver sección 4.3).

La influencia de otros proyectos como PROMESAS, PRONADEL y Cajas Rurales no se percibe a nivel regional y local en sentido positivo.

---

<sup>50</sup> El Proyecto Sistema de Observatorio para los Objetivos de Milenio no ha formado parte de la Evaluación.

*c. Sistema alternativo de financiamiento rural*

Desde el ángulo amplio de la influencia de proyectos, sólo la mitad de los proyectos ha jugado un papel. PRODERT, PROMECOM y Empleo Juvenil han manejado recursos reembolsables, comprendiendo lo inconveniente de su papel de cobradores, seleccionando, en el mejor de los casos, entidades especializadas para la gestión diaria. Si bien el enfoque de los proyectos PRODERT y PROMECOM no promueve el desarrollo autónomo de las Cajas, su papel de acompañamiento ha sido positivo. En cambio, el Programa de Cajas Rurales no ha dejado evidencia de su contribución positiva al sistema financiero en las regiones, sesgando su accionar a canalizar recursos reembolsables desde el Estado. La influencia de PRONADEL ya se calificó anteriormente como disfuncional.

*d. Servicios de Asistencia Técnica y Empresarial*

En el ámbito del desarrollo de cadenas productivas, cuatro proyectos pasan la barra del grado suficiente. El primero es el PDP que con gran dinamismo se ha desarrollado como motor de cambio en distintos rubros agro-industriales, con gran potencial de producir cambios significativos que pueden trascender esta década. También los proyectos PROMECOM, Empleo Juvenil y PRODERT han demostrado bastante eficacia en la organización e inserción de productores en mercados que anteriormente no eran accesibles.

En otro nivel, pero de manera novedosa y atractiva en el medio, Cultura e Identidad se ha destacado en la contribución al desarrollo de micro-industrias creativas. Una cuantificación no es factible, pero la influencia ha sido palpable dentro y en el entorno de varias Casas de la Cultura.

Menos prometedor ha quedado PROMORCO (ver *Recuadro 1*), que fue diseñado y ejecutado para cambiar prioritariamente las condiciones infraestructurales.

### **5.3 Naturaleza de las contribuciones**

La evaluación se ha centrado en las preguntas siguientes que ameritan una respuesta primero a nivel de proyecto, seguido de un resumen general por efecto examinado.

- *¿Cuáles fueron los cambios positivos o negativos, planeados o no, generados por el trabajo del PNUD?*
- *¿Cuál ha sido la contribución de los socios y de otras organizaciones a los efectos y que tan efectivas han sido las alianzas del PNUD contribuyendo a alcanzar el efecto?*
- *¿En qué medida los resultados alcanzados beneficiaron a mujeres y hombres equitativamente?*

La respuesta se desarrolla mediante una breve revisión de las contribuciones, con base en otra revisión de los proyectos. Los cambios positivos o negativos pueden haberse producido por la influencia no sólo por el trabajo del PNUD, de sus socios aliados y de otras organizaciones, sino también por factores tales como el diseño de los proyectos, acontecimientos externos u otros. Un resumen final seguirá la discusión por proyecto.

### Recuadro 1: ¿Integración de productores en cadenas de valor?

Con el PROMORCO se ha pasado de una agricultura de subsistencia basada en el cultivo de granos básicos, a una de diversificación con hortalizas tradicionales, hortalizas orientales y frutales, con más ciclos de cultivo por año, tanto de los granos básicos como de los de diversificación, incrementando el área acumulada sembrada, los rendimientos unitarios y la producción total, lo que supone mayores ingresos y rentabilidad, en tanto los productores se hayan posicionado en el mercado para asegurar la venta de sus productos. Al haber mayor producción también se incrementa el empleo rural en beneficio de las familias pobres que venden su fuerza de trabajo para subsistir.

Sin embargo, esta lógica choca con la principal desventaja que enfrentan los productores organizados en las asociaciones de regantes de los sistemas de riego de PROMORCO: *la falta de una integración adecuada en la cadena de valor*, donde sus productos pueden ser aceptados o rechazados por la planta procesadora y exportadora. Al respecto se aplican criterios volubles locales, vinculados con situaciones de escasez o abundancia, aunque se supone que en el extranjero el cliente compra en base a una norma de calidad fija que no varía, y que por tanto no tiene nada que ver con estos criterios volubles locales.

Esta situación vulnera la capacidad de producir del 50% de los productores con riego en los sistemas de riego del PROMORCO, debido a su poca confianza de ganar con su esfuerzo productivo, creando un círculo vicioso: *el productor no produce porque no tiene recursos financieros; porque tiene miedo de endeudarse y perder su propiedad; porque no tiene confianza de ganar al vender su producción.*

Lo anterior es un reflejo de que la disposición de “tecnologías de cultivo de punta” no se siempre garantiza el éxito económico de quien la recibe, en tanto estas tecnologías no se complementen con la dotación de otras capacidades humanas, que no sólo impulsen, para el caso, la transición o ampliación desde el cultivo de granos básicos a la siembra de cultivos de exportación directa como las hortalizas orientales, que más sirven a los propósitos de los exportadores.

Se requiere capacitar-organizar-capacitar no sólo para fortalecer conocimientos y técnicas de cultivo, sino también las “*capacidades de negociación organizada*” de los productores. De esta manera se supera la acción individual de aquellos que tienen ventajas momentáneas o permanentes para producir y vender. Si no se logra el uso solidario de las diferentes capacidades humanas individuales y colectivas en posesión de los productores, no hay fuerza suficiente para neutralizar sus desventajas en relación a los otros eslabones de las cadenas en las que están integrados (insumos, asistencia técnica y empresarial, financiamiento, procesamiento y exportación). En estas circunstancias, las capacidades y contactos utilizados en forma individual terminan siendo desventajas para el resto de asociados.

*¿Podrían las asociaciones de regantes, mediante una organización de segundo grado, controlar a su favor el eslabón de exportación (aprovechando, en principio, las instalaciones construidas por el GOH), como ocurre con las cooperativas campesinas integradas a HONDUPALMA?*

*¿Se podría implantar la Metodología de Desarrollo de Proveedores, cuyo enfoque es ganar-ganar, al integrar a la Empresa cliente, ancla o tractora, con la Pequeña empresa proveedora, alineando ambas sus objetivos para lograr una buena integración?*

En conclusión, la eficiencia real que tenga un sistema de riego por goteo como obra física para conducir agua de mejor calidad y permitir su uso más racional y efectivo en la parcela agrícola, no es suficiente para garantizar el crecimiento económico del productor. Las obras pueden convertirse en un elefante blanco, si los servicios de asistencia técnica se concentran en los aspectos físicos y los cultivos, descuidando al principal factor de cambio para lograr la eficacia de cualquier proyecto: *la formación adecuada del talento humano*, siempre la razón principal de ser de estos proyectos.

### **a. Empleo Juvenil**

La contribución básicamente positiva a los efectos directos se centra en la dinámica generada en, al menos, varios municipios de los departamentos Comayagua y La Paz. Consta la existencia de oficinas multiservicios para la atención a microempresarios jóvenes. Lamentablemente el Proyecto quedó corto en el efecto derrame que hubiera podido producirse a través de instituciones educativas formales. Sin embargo, un efecto de asimilación de la metodología por el lado de organizaciones en los departamentos queda patente, posiblemente por un plazo mayor.

En la economía local no solo se capacitaron cerca de 2,000 jóvenes, sino también se pretendió contribuir a la integración de microempresarios en el sistema financiero, a través de la entrega de los activos del fondo de crédito a instituciones financieras locales como cooperativas de ahorro y crédito y varias Cajas Rurales.

La participación relativa de los servicios del Proyecto se determinó de manera bastante equitativa, puesto que las mujeres accedieron a las facilidades ofrecidas en un porcentaje mayor a 40 %.

### **b. PRONADEL**

La contribución del Proyecto a la generación de efectos directos no se ha revelado como positiva en ninguna de las áreas consideradas. No se toma en cuenta el período previo al del Programa País evaluado, cuando PRONADEL ya estaba siendo diagnosticado como “*transversalmente desvirtuado*” (según la Revisión realizada en 2006). Posterior a la revisión era de suma importancia restablecer la credibilidad técnica e institucional del Proyecto, lo cual no prosperó a raíz del recorte presupuestario de cerca de USD 3 millones, impuesto por el Gobierno en 2007. Esta imposición provocó una desmejora notable en la alianza del Proyecto, quitó recursos a actividades de extensión técnica en las comunidades y le socavó a PRONADEL la restante legitimidad de sus acciones.

Con actores directamente involucrados en la alianza FIDA-PNUD-BCIE, el equipo evaluador no llegó a analizar la evolución desfavorable de la misma en los años 2007-2009. La continuidad del Proyecto hasta finales del 2009 no contribuyó a la materialización de resultados planeados (de acuerdo, por ejemplo, a Anexo E, imágenes 21 y 22). En forma imprevista sí se contribuyó a la capacidad de operadores de asistencia técnica que se formaron en la gestión de servicios a agricultores.

Entre las comunidades, los aportes del Proyecto al desarrollo del sistema de Cajas Rurales eran mal diseñados, ambiguos y efímeros, lo cual ha contribuido a la mortalidad material de más de 80 % de las Cajas creadas. Los impulsos técnicamente positivos de las EDR a los sistemas locales de producción en la recta final ya no pudieron corregir los errores de fondo que se habían cometido durante la vida “útil” del Proyecto.

Como los ejercicios ex-post (FIDA, 2010 y 2012) adolecen de un enfoque institucionalmente auto-crítico, las informaciones agregadas tampoco permiten determinar la participación proporcional de mujeres y hombres en los efectos que dejó el Proyecto.

### **c. Cajas Rurales**

La intervención del Programa Nacional generó como efecto directo bastante capacidad a nivel nacional en materia de seguimiento del sistema financiero rural. Sin embargo, está en duda la

capacidad de FONADERS de actuar como institución financiera de segundo piso, debido a la dificultad de combinar responsabilidades de acreedor y asesor.

A nivel local – con base a experiencias revisadas en cuatro zonas del país – no se encontró evidencia de un fomento técnicamente sostenido de Cajas Rurales, ni de primer ni de segundo grado. No se excluye que tal fomento se haya producido, pero en esta evaluación no se lo ha encontrado en forma documentada. Por ende, no hay desglose de los efectos diferenciados entre mujeres y hombres.

En materia legislativa consta que durante el período considerado no se adoptó una nueva Ley para Cajas Rurales, lo cual también excluye un papel del Proyecto en la implementación local.

#### **d. PROMESAS**

Este Proyecto no se ha catalogado como factor contribuyente a capacidades institucionales, nacionales, regionales o locales. Tampoco contribuyó al desarrollo de un sistema financiero rural alternativo, ni a la mejora de capacidades a nivel de unidades productivas. Se desconoce el efecto desglosado por género. Las mesas de cooperación post-Mitch se encuentran desactivadas.

#### **e. PROMORCO**

El Proyecto ha contribuido significativamente al desarrollo de capacidades de planificación y ejecución a nivel nacional, en el ámbito de infraestructuras de riego. También a nivel local se valora la elevada competencia, el compromiso y la capacidad aglutinadora de los técnicos de la SAG. Los interrogantes sobre el efecto derrame del Proyecto se centran en el nivel intermedio y regional, donde parece fallar el eslabón ejecutivo para articular las acciones de manera vertical (dentro de la institución) y horizontal (entre las obras infraestructurales y el medio de la comercialización y la formación de recursos humanos).

Basado en la proporción de asistencia a la reunión de Presidentes de las Asociaciones de Regantes, se desprende que los efectos de PROMORCO – en cuanto a la toma de decisiones sobre el funcionamiento de las obras de riego – quedan firmemente en manos masculinas.

#### **f. PROMECOM**

A nivel nacional se ha conformado el Comité Orientador de Proyectos (COP), una estructura cuya funcionalidad probablemente se extiende hasta el cierre del Proyecto. Mecanismos similares se han creado en la zona de influencia. Más robusta luce la contribución del Proyecto a la organización de productores – mujeres y hombres – quienes han iniciado múltiples actividades de planificación, organización e inserción en mercados locales, con diferente grado de éxito a raíz de su aislamiento físico.

Como único entre los proyectos analizados, PROMECOM dispone no solo de cerca de casi una tercera parte de su equipo permanente como mujeres, sino también de una especialista en género. Se observa mucha afinidad de los técnicos, en cuanto a las dificultades para abordar temas de género en la comunicación con representantes indígenas.

La contribución a efectos directos del Proyecto en temas de organización productiva y social podría ser mayor si se contratara un técnico especializado en antropología e idiomas locales.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> El idioma indígena en la zona de influencia de PROMECOM está por extinguirse, según comunicado el 7/2/13.

**g. PDP**

El Proyecto no ha sido diseñado para contribuir a efectos de capacidades institucionales públicas a nivel nacional o regional, como tampoco para el desarrollo de servicios financieros rurales alternos.

Dieciséis consultores certificados, bajo coordinación técnica contratada por PNUD desde el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), están involucrados en acciones para mejorar la calidad de bienes y servicios suministrados por empresas proveedoras. Si bien existen interrogantes sobre la naturaleza de los compromisos con las partes (pues las empresas proveedoras contribuyen con un porcentaje mayor al costo de las consultorías que las empresas tractoras), no hay duda sobre la contribución positiva y los impulsos generados por el PDP a nivel de las cadenas y empresas atendidas. Una cuantificación de esta contribución no es factible en esta evaluación, como tampoco una diferenciación de los efectos por género.

Clave en el buen desempeño del Proyecto es la alianza estratégica con el COHEP, en cuya ausencia el Programa País hubiera perdido una parte esencial de su razón de ser.

**h. PRONAGRI**

Con una agenda operativa todavía no en marcha, el Proyecto tiene el potencial de réplicas positivas de la experiencia anterior de PROMORCO. No obstante, tres amenazas se presentan, de las que la primera es la desvinculación con los mecanismos de transferencia de conocimientos y organización de los productores. De construirse obras de riego sobre una extensión agregada de 140 km<sup>2</sup>, sin debida preparación técnica de (futuros) pequeños productores, es tomar un riesgo no bien calculado en cuanto a la equidad del acceso a facilidades productivas. En otras palabras, un efecto directo adverso e imprevisto pone en peligro el Objetivo Directo 2 del Programa País.

La segunda amenaza es la envergadura regional del Proyecto que podría causar una desarticulación en el período de la contratación y realización de obras.

La tercera amenaza está en la inveterada costumbre de realizar recortes presupuestarios a los proyectos y la reasignación de recursos hacia otros rubros priorizados por un nuevo Gobierno en 2014 y después, de acuerdo a la tendencia analizada en la siguiente sección (Eficiencia), con nefastas consecuencias para el resultado final.

El equilibrio entre mujeres y hombres en cuanto al acceso a las facilidades posiblemente no resultará favorable para las primeras.

**i. Cultura e Identidad**

La contribución del Proyecto definitivamente se ha cristalizado en las comunidades locales y regionales, más que entre las instancias públicas nacionales (como la SCAD<sup>52</sup>). En numerosas Casas de Cultura, como también corporaciones municipales y su organización nacional AHMON se presentan efectos si y no tangibles, tales como la experiencia profesional de funcionarios, como consecuencia de la intervención multiagencial. Estos efectos ya no parecen reversibles.

---

<sup>52</sup> Contrario al caso de PRONADEL, el deterioro en PC Cultura e Identidad de las relaciones con la contraparte estatal (en este caso después de la ruptura constitucional en 2009) no era previsible. Por ende, se necesita el beneficio de la retrospectiva para argumentar que una alianza con AHMON hubiera sido en el interés de una buena marcha del Programa.

Además, el concepto de industrias creativas se ha concretado en decenas de nuevas iniciativas que no necesariamente funcionan como empresas, sino como espacios de expresión de formas e ideas, facultad que resulta de inmenso valor para una futura regeneración cultural. Además, el Proyecto se encuentra entre las intervenciones del PNUD más amigables en términos de género. La alianza del PNUD en este caso ha sido adecuada, a pesar de un marco interagencial pesado y no siempre ágil. La apuesta a la ejecución descentralizada fue muy acertada a partir del segundo semestre de 2009.

De manera resumida, las contribuciones de proyectos individuales resultan bastante heterogéneas en su incidencia sobre los efectos 2.2 y 2.3 del Programa (Tabla 7). En su conjunto, las contribuciones se manifiestan más en el nivel local que en el ámbito de las instituciones estatales y la legislación nacional. Particularmente en el Efecto 2.2.2 (Capacidades comunitarias y locales), seis de los diez proyectos revisados han logrado contribuciones bastante positivas, considerados como adecuadas (3) o regulares (3). Los impulsos proporcionados a los servicios de asistencia técnica locales, aunque en su mayoría no planeados en el diseño de los proyectos, fueron observados en cinco proyectos.

Las contribuciones de proyectos al desarrollo institucional nacional son muy limitadas, debido tanto a la escasez de iniciativas en las Metas 2.2.2 y 2.3.2 como también a su deficiente efectividad. De hecho, el único proyecto con un aporte claro al desarrollo de capacidades públicas nacionales – en este caso la SAG – ha sido PROMORCO, a pesar del carácter no planeado de este impulso.

Las contribuciones de los proyectos se observan en directa relación con el nivel y la funcionalidad de las alianzas en cada iniciativa. La mitad de los diez proyectos revisados han mostrado un nivel regular, adecuado o bueno en las alianzas pactadas, lo cual se ha reflejado positivamente en las contribuciones. En un caso (PRONAGRI) la funcionalidad de la alianza todavía está por probarse. En cuatro casos, las alianzas no han llegado a un nivel considerado suficiente, con repercusiones directas en las contribuciones y en el cumplimiento de las metas. El tema amerita una atención más amplia, de acuerdo a las preguntas en la siguiente sección.

#### **5.4 Eficiencia y sostenibilidad de los efectos**

El valor del Programa País en términos de eficiencia y sostenibilidad se aborda, respectivamente, desde una perspectiva interna y externa. Con la perspectiva interna se pretende determinar si los insumos usados por los actores ligados al PNUD han tenido un grado de racionalidad e idoneidad que sustentan la generación de los efectos. En relación a la sostenibilidad se consideran los actores externos – tanto los socios aliados como la población destinataria – que en su conjunto son considerados como partícipes durante y después de la ejecución de los proyectos.

Para sintetizar los argumentos, los proyectos ya no son revisados cada uno, sino que sólo las características sobresalientes se mencionan en los párrafos a continuación.

**Tabla 7: Contribución de Proyectos con el Programa País (2007 – 2011, Efecto 2.2 y 2.3)**

	Nombre del proyecto	Desempeño	Producto 2.2.1: Capacidades públicas nacionales articuladoras		Producto 2.2.2: Capacidades locales y comunitarias		Producto 2.3.1: Financiamiento rural alternativo		Producto 2.3.2: Proveedores de asistencia técnica productiva		Funcionamiento alianzas
			Aporte	Intensidad	Aporte	Intensidad	Aporte	Intensidad	Aporte	Intensidad	
1	PC Empleo Juvenil	Adecuado			Planeado	Adecuado					Adecuado
2	PRONADEL	Pobre			Planeado	Mínima	Planeado	Mínima	No planeado	Regular	Insuficiente
3	PRODERT	Deficiente			Planeado	Regular	Planeado	Mínima	No planeado	Regular	Insuficiente
4	CAJAS RURALES	Deficiente					Planeado	Mínima			Sin otras agencias
5	PROMESAS	Pobre	Planeado	Mínima							Insuficiente
6	PROMORCO	Adecuado	No planeado	Regular	Planeado	Regular			Planeado	Adecuada	Sin otras agencias
7	PROMECON	Regular			Planeado	Regular					Regular
8	Desarrollo Proveedores	Bueno			Planeado	Adecuada			Planeado	Adecuada	Bueno
9	PRONAGRI	Regular			Planeado	Pendiente			Planeado	Pendiente	Pendiente
10	PC Cultura y Desarrollo	Regular			Planeado	Adecuada			No planeado	Regular	Adecuado
	<b>Impulso global recibido</b>			<b>Casi regular</b>		<b>Regular</b>		<b>Mínima</b>		<b>Regular</b>	

Fuente: Elaboración propia

## **Eficiencia**

- ¿En qué grado los productos (outputs) del programa y sus proyectos fueron costo-efectivos?

Las informaciones financieras por sí solas no permiten determinar si los logros se han producido de manera eficiente. De manera indirecta sí es posible resaltar tendencias en el uso de los recursos: primero como proyecto en su posición de intervención aislada; segundo en la relación de proyectos con los efectos directos del Programa País; y tercero en relación al uso de los recursos observados y su administración por PNUD.

Desde la óptica del desempeño individual de los proyectos, el gasto de los recursos con fondos externos puede relacionarse con el número de destinatarios, tanto los directos como las personas en su entorno inmediato.<sup>53</sup> El gasto por destinatario, representado en la Tabla 8, varía entre USD 2,000 (PROMESAS, Cultura e Identidad) y casi USD 4,000 (PRONAGRI). De poca inversión por persona han sido también el Programa Cajas Rurales. En el rango intermedio (entre USD 10 y 100) se encuentran los proyectos PDP y PRONADEL. En el rango alto (USD 100 - 1,000) están los proyectos PROMECOM, Empleo Juvenil y PRODERT. En el rango muy alto de más de USD 1,000 están PROMORCO y PRONAGRI.

**Tabla 8: Desempeño de Proyectos PNUD (Efectos 2.2 y 2.3)**

<b>Proyecto (contraparte estatal)</b>	<b>Aporte externo (USD)</b>	<b>Desempeño</b>	<b>Gasto por destinatario (USD)</b>
PC Empleo Juvenil (STSS)	6.372.000	Adecuado	584
PRONADEL (SAG)	43.500.000	Pobre	62
PRODERT (SAG)	12.800.000	Deficiente	753
Cajas Rurales (FONADERS)	3.650.000	Deficiente	7
PROMESAS (SETCO)	17.700.000	Pobre	2
PROMORCO (SAG)	8.690.000	Adecuado	1,422
PROMECOM (SAG)	13.436.039	Regular	230
PDP (Secr. Industria y Comercio)	520.000	Bueno	59
PRONAGRI (SAG)	89.682.754	Regular	3,938
PC Cultura e Identidad (SCAD)	8.000.000	Regular	2
<b>Cartera</b>	<b>204.350.793</b>		<b>16</b>

Fuente: Elaboración propia.

La estructura de costos no es posible analizarla por la relación costo-beneficio. De ahí que ni PROMESAS ni Cultura e Identidad pueden reclamar su nivel de desempeño por el bajo costo de la intervención, sino por su carácter como proyecto. Los proyectos con cobertura geográfica amplia, normalmente atendiendo a un solo sector como Cajas Rurales y Cultura e Identidad, tienen el costo más bajo. PRONADEL también debiera haber estado en esta categoría, por el carácter cuasi-nacional de sus operaciones. En el rango intermedio se encuentran los tres proyectos regionales (PROMECOM, Empleo Juvenil y PRODERT), que se distinguen por su actuar multifacético o multisectorial. PRODERT, con el menor desempeño de los tres, sale con un costo tres veces mayor al de PROMECOM.

La categoría de proyectos de riego y producción es la más cara, con un costo por destinatario mayor a USD 1,000. Al respecto llama la atención que PRONAGRI sale con un costo relativo casi tres veces mayor a PROMORCO, lo cual valdría un análisis más allá de esta evaluación.

Segundo, se observa la relación entre los efectos directos y el costo por destinatario. En cuanto a la contribución a capacidades institucionales públicas, donde PROMORCO ha

<sup>53</sup> Al respecto se aplicó el criterio de cinco personas en total, en el hogar de una persona destinataria directa. En caso de Cultura e Identidad se tomó el número sumado de personas masculinas y femeninas, multiplicado por 2.5.

demostrado su eficacia, se nota que esto tiene un costo por destinatario muy alto. En cambio, los tres proyectos con una contribución adecuada a las capacidades productivas rurales (PROMECOM, Empleo Juvenil y PRODERT), demuestran un nivel de gasto por destinatario en el rango intermedio, tampoco muy bajo. Ningún proyecto con gasto per cápita por debajo de USD 10 ha demostrado un desempeño bueno o adecuado.

Tercero, la eficiencia se mira desde el punto de vista de la administración de fondos. Dos rasgos se desprenden de la Tabla 8 en cuanto a desempeño y volumen financiado. Los mejores proyectos (PDP y Empleo Juvenil) son proyectos relativamente pequeños, con presupuesto menor a USD 10 millones. En cambio, los dos proyectos con desempeño pobre (PRONADEL y PROMESAS), fueron diseñados con un presupuesto mayor a USD 20 millones.

Una cartera de diez proyectos no permite un análisis estadístico, dirigido a la relación inversa entre talla financiera y calidad de desempeño. Aún así, no pasa desapercibido que PROMORCO y PRODERT fueron proyectos que sufrieron el recorte de la SAG (debido al Bono Productivo), por el orden de USD 5 millones. El nivel de recursos de PROMORCO bajó a menos de USD 10 millones, pero quedó con un desempeño aceptable. PRODERT se quedó por encima de esta barra y terminó como deficiente.

La conclusión de lo anterior no es determinista en el sentido de que proyectos grandes terminan su vida útil con un mal desempeño. La tendencia sí es que los proyectos con volumen inicial mayor a USD 10 millones corren un riesgo mayor, bien sea de perder recursos hacia el Estado hondureño (casos de PROMORCO, PRODERT y PRONADEL), bien sea – por desempeño pobre - a la fuente cooperante (caso de PROMESAS).<sup>54</sup>

La eficiencia debiera también estar relacionada con los ingresos efectivos netos que obtienen las familias involucradas en actividades productivas agrícolas y no agrícolas, así como con las satisfacciones humanas de índole social, cultural y política, en relación con los recursos administrativos, técnicos, logísticos y profesionales puestos a disposición e invertidos por los proyectos para mejorar las capacidades locales de los destinatarios, a fin de que incrementen la producción y productividad de sus bienes (primarios y secundarios) y servicios, así como su mercadeo y comercialización competitiva, y administración eficiente.

En relación con lo anterior, los destinatarios de los proyectos más costosos y enfocados en la producción y desarrollo rural (PRONADEL, PRODERT, PROMORCO y PROMECOM), no han logrado dicha eficiencia, pese al alto costo de la inversión realizada, debido a falencias en la integración desequilibrada de la asistencia técnica-financiera con la capacitación-organización, priorizando su atención ya sea en las obras físicas, en los cultivos, o en la ejecución física y financiera de metas, etc., en detrimento de la atención al factor principal del desarrollo: la capacitación-organización-capacitación eficaz de los talentos humanos rurales.

- *¿En qué medida fueron los resultados de calidad generados en tiempo?*

Un análisis al respecto no es factible, puesto que resultados de calidad – en el sentido estricto del Programa País – no fueron producidos durante el período 2007-2011. Más arriba (Sección 4.1) se ha argumentado que los productos originalmente programados para los Efectos 2.2 y 2.3 ni se han realizado, mientras que su pertinencia tampoco estaba bien fundamentada (Sección 2). Los resultados de mayor calidad, en términos de productividad, equidad de

---

<sup>54</sup> La entrega forzada de recursos al Estado hondureño se ha constatado en esta evaluación en tres casos. Esto no quiere decir que la práctica no haya ocurrido en los otros seis proyectos, sólo que no fue percatado.

acceso a tierra y sostenibilidad medioambiental hubieron podido ser más pertinentes, pero – con la excepción de algunos proyectos tales como PDP el PC Empleo Juvenil – los proyectos no han tenido incidencia directa en estos ámbitos. El vacío al respecto también se debe a la falta de evaluaciones ex – post de los proyectos, de índole rigurosa e independiente.

- *¿Hasta qué punto las alianzas con los principales actores contribuyeron a la entrega de resultados?*

Alianzas con principales actores resultaron ser viables, aunque no siempre con la agilidad requerida, en el marco de los Programas Conjuntos. Por lo general destacó la calidad de los servicios y productos entregados por UNESCO y VNU; y en los proyectos sobre empleo y encadenamiento (Empleo Juvenil y PDP). El buen desempeño también ha sido determinado por la disposición encontrada en las contrapartes nacionales (la STSS y COHEP, respectivamente).

Menos efectiva ha resultado la alianza estratégica con FIDA, pactada en la cartera con tres proyectos y mayor al 25 % del volumen total de la cartera (PRONADEL y PROMECOM). La alianza con FIDA no se ha desarrollado en proyectos con un desempeño bueno o adecuado. Esto se atribuye principalmente al diseño de los proyectos (sobredimensionado, supuestos irrealistas y documentación cuantitativamente abundante), el acompañamiento técnico y los ajustes de índole financiera en detrimento de la ejecución de actividades en el terreno.

Una línea similar se vislumbra en las alianzas con el BCIE, organismo con que el PNUD comparte responsabilidades hasta 75 % del volumen financiero de la cartera, representado por cuatro proyectos (PRONADEL, PROMECOM, PRODERT y PRONAGRI). Las alianzas con ambos organismos no han permitido a sus proyectos ascender por encima de la categoría regular. Los mecanismos de comunicación, aprendizaje y ajuste en la implementación de proyectos con ambos, aunque puedan haber estado vigentes, no han tenido suficiente grado de funcionalidad.

Tampoco se han registrado señales pro-activas del PNUD para mejorar el desempeño de los proyectos ejecutados en cogestión con FIDA y BCIE. En consecuencia, no se pudo evitar la desalineación presupuestaria de los proyectos PRONADEL y PRODERT, mientras que PNUD por si solo tampoco pudo evitarla en el caso de PROMORCO. La presencia de alianzas, en este sentido, no ha conducido a un valor agregado en términos de mayor producción de resultados.

- *¿En qué medida los sistemas de seguimiento proporcionaron a la gerencia un adecuado flujo de información, que permitieron el aprendizaje y ajustes correspondientes a la implementación?*

Los diez proyectos fueron objeto de una rápida revisión de los sistemas de planificación, monitoreo y evaluación. Seis de ellos (PROMORCO, Empleo Juvenil, Cultura e Identidad, PDP y, con defectos, PROMECOM y PRODERT) han mantenido sistemas de información bastante actualizados, con datos relevantes para un análisis comparativo. Sólo en el caso de Empleo Juvenil, Cultura e Identidad y PDP los sistemas fueron aprovechados para aprendizaje y ajustes.

- *¿Cómo promovió el PNUD la equidad de género, los derechos humanos y el desarrollo humano en la entrega de los productos (outputs)?*

Sólo en los casos de Cultura e Identidad y PROMECOM se ha notado un involucramiento

activo por parte del PNUD en la realización de los productos. Cabe señalar el trabajo ejemplar que se llevó a cabo en el PC Cultura e Identidad, posterior a la ruptura constitucional a mediados del 2009. La estrategia de continuidad, descentralización, sintonización y reingeniería institucional salvó el programa en sus partes vitales.

### **Sostenibilidad**

- *¿Qué señales existen de que los efectos (outcomes) serán sostenibles; por ejemplo, a través de capacidades instaladas (sistemas, estructuras, personal, etc.)?*
- *¿En qué medida la estrategia de sostenibilidad, incluyendo el desarrollo de capacidades de actores claves, ha sido desarrollada o implementada?*
- *¿Hasta qué punto los reglamentos y marcos regulatorios están implantados para apoyar la continuidad de los beneficios?*
- *¿En qué medida están los socios comprometidos a continuar apoyando?*
- *¿Cómo se atenderán las inquietudes concernientes a equidad de género, derechos humanos y desarrollo humano por actores claves?*

Las cinco preguntas no tienen respuesta con los criterios de la interpretación amplia de los efectos directos, en vista de la complejidad de los procesos en las instancias estatales, comunidades regionales y locales, mercados financieros y unidades productivas rurales.

En el sentido estricto de los efectos directos, la meta del Programa País era haber producido en 2011, lo siguiente:

- a. *Entes estatales (cuatro) con proyectos sostenibles y alineados por resultados*
- b. *Tres Unidades Técnicas (UT) de mancomunidades fortalecidas*
- c. *Documento de política y propuesta de Ley General de Cajas Rurales con perspectiva de género*
- d. *Dos nuevas cadenas productivas y clústeres rurales agroforestales*

En 2013, ningún resultado de los mencionados se ha materializado, por lo que se anula la aplicabilidad del criterio de sostenibilidad. Sin embargo, los temas de sostenibilidad siguen teniendo una alta relevancia para los proyectos individuales, puestos en relieve tanto en la Sección 3 como en el Recuadro 1 arriba.

La sostenibilidad de las acciones y resultados de los proyectos, como de los efectos del Programa, depende del grado de eficiencia y eficacia alcanzadas durante el período de ejecución. Lo anterior tiene que ver con la relevancia de los proyectos a nivel local y del Programa a nivel nacional y demás niveles territoriales.

Sin embargo, la percepción previa de relevancia por los actores sociales y políticos en los diferentes niveles de competencia territorial, y su correspondiente reflejo en el diseño y formulación de los proyectos y del Programa (idealmente participativos), no garantiza que se concrete en las acciones en terreno con los destinatarios. Dicha relevancia está determinada por la calidad de la ejecución, en particular con los siguientes factores:

- La disposición oportuna y suficiente de los recursos profesionales, financieros, técnicos y administrativos programados.
- Que los talentos profesionales estén comprometidos con la visión y misión del Proyecto y del Programa (y seleccionados por oposición);

- Que los destinatarios, sus gobiernos locales y organizaciones comunitarias se apropien localmente, desde el inicio, de la ejecución del Proyecto y se comprometan con la ejecución de sus metas y objetivos, mediante ejercicios de concertación y negociación, donde la opinión de los destinatarios sea determinante (no hay otra forma de reflejar una real participación);
- Que responsabilidades, poder de decisión y recursos sean entregados prudente y paulatinamente a los destinatarios (controlados a través del Sistema de S&E del Proyecto), a fin de lograr una adecuada estrategia de salida (la sistematización y documentación de las experiencias dentro del SS&E de la ejecución, es un factor decisivo dentro de la estrategia general del Proyecto).

En la documentación puesta a disposición del equipo evaluador se constata que el documento base del Programa País fue formulado en un círculo profesional constituido por técnicos pertenecientes a las diferentes agencias del Sistema de NNUU, quienes en su oportunidad realizaron las consultas correspondientes a actores del gobierno y sociedad civil organizada.

Sin embargo, se reconoce como lección aprendida antes del 2007 que:

*“El PNUD/Honduras tuvo mucho éxito en movilizar fondos de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, FIDA y el BID. Sin embargo, la prestación de servicios para el desarrollo, mediante la cual se buscó no sólo la sostenibilidad de la Oficina sino un alto volumen de ejecución, distorsiona el mandato del PNUD como agencia de desarrollo, pues no da lugar a fomentar las capacidades del país. Este enfoque fue eficaz para promover la transparencia y mejorar la competitividad y eficiencia de las adquisiciones del Estado; no obstante, en el futuro, la Oficina del PNUD debe centrarse en los efectos y la pertinencia de los programas”<sup>55</sup>.*

La formulación de los proyectos la han realizado comisiones técnicas especiales, mediante ejercicios de consulta en terreno con representantes de los destinatarios directos de los proyectos; y con autoridades de los gobiernos locales y líderes de organizaciones comunitarias y de la sociedad civil organizada. Sin embargo, la selección de los jefes de proyectos y otros cargos claves para su eficaz ejecución, ha estado altamente influenciada por la recomendación política partidaria de los diferentes gobiernos de turno. Es decir, que en el nombramiento de los altos cargos de dirección de los proyectos generalmente se descarta la selección por oposición, aspecto que el PNUD no ha podido controlar cabalmente, para tratar de asegurar un mejor desempeño de los proyectos.

---

<sup>55</sup> Plan de acción del Programa País 2007-11. Algunas de las lecciones aprendidas de la cooperación pasada, pág. 5.

## 6 LECCIONES APRENDIDAS

Como el Programa País ha tenido una amplia cobertura temática y geográfica, con ejecución a través de proyectos de muy diversa índole, la estructura de lecciones y recomendaciones sigue los niveles de Programa y proyectos, de acuerdo a los criterios escogidos en el marco de la evaluación.

### 6.1 A nivel del Programa

#### a. Pertinencia

Una buena práctica de los organismos cooperantes al desarrollo es crear espacios de consulta con organizaciones de gobierno, sociedad civil, ONG y empresa privada, según corresponda, a fin de lograr el apoyo y compromiso oficial por parte de instancias protagonistas a nivel nacional. Esto se refleja en un compromiso compartido para la legitimidad del Programa durante el período de su vigencia.

El contenido del Programa País debe responder a un criterio de relevancia para el proceso de desarrollo, en este caso para el sector rural, caracterizado por condiciones precarias en el ámbito económico, social y cultural. Si el Programa País pretende contribuir a un cambio favorable para los estratos más vulnerables en el medio rural, debió definir los objetivos directos, las metas y los productos en mayor sintonía con el cambio esperado en las condiciones de la población.

En cierta forma el Programa País 2007 – 2011 lo hizo, con el planteamiento a favor del “desarrollo para el acceso equitativo y sostenible a la tierra, y la generación de empleos de calidad, medios de producción alternativos, mercados y servicios de apoyo, así como la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza”. A la vez, el Programa corre distintos riesgos en la fase posterior de ejecución, de los que dos valen la pena ser mencionados:

- El acceso equitativo y sostenible a la tierra es un tema susceptible en el país, con interpretaciones divergentes acerca del criterio de equidad. Un organismo de cooperación que lo ponga en su estrategia multianual debe prepararse a enfrentar conflictos a la hora de ejecutar el Programa.
- La elaboración de metas directamente relacionadas con el desarrollo de capacidades institucionales a nivel nacional y en las comunidades implica el reconocimiento que las mismas no se encuentran en estado óptimo. Si bien en la ejecución del Programa se busca la integridad y el uso apropiado de los recursos institucionales, humanos y financieros, es difícil evitar el riesgo que cualquier contraparte, bajo cualquier pretexto, pueda hacer uso no apropiado de los mismos. En términos concretos, pueden surgir brechas que atenten contra la integridad de los presupuestos acordados.

En el diseño de los proyectos alineados con el programa, llama la atención que ninguno fue elaborado con miras a los *medios de producción alternativos*, por ejemplo el sector productivo orgánico. En general, la integración de prioridades ambientales, término que apenas figura en el Efecto MANUD 2, para el período considerado fue muy limitada.

En cambio, la formulación en el Programa que “PNUD contribuirá al desarrollo socioeconómico local mediante un mayor acceso de la población rural pobre”, parece

preparar el camino a la aplicación de metodologías de corte asistencialista que debilitan los procesos de desarrollo en el mediano y largo plazo. Tales metodologías siguieron siendo aplicadas en la casi totalidad de los proyectos revisados. Esto refleja la dificultad no sólo de explicitar los objetivos de combate de la pobreza en la estrategia del Programa País en los efectos 2.2 y 2.3, sino también – a través de una teoría de cambio consistente – de formular resultados alcanzables y vinculados con las inversiones necesarias para elevar los niveles de conocimiento, gestión sostenible y organización de la población productora pobre del país.

### **b. Eficacia**

En relación al resultado 2.2.1 (Capacidades institucionales), existe el reconocimiento de que *“...las acciones institucionales y de la cooperación externa no se articulan ni coordinan territorialmente, ni con los PDM<sup>56</sup>, presentándose un fraccionamiento en los programas, que impide la oferta de soluciones estructurales. Así, las políticas públicas y los proyectos de cooperación no logran los impactos deseados en los indicadores sociales, aún si se incrementa el monto invertido...Adicionalmente, ante la ausencia de una estrategia integral en el territorio, muchas veces la inversión se focaliza en unos pocos... y no se aprovechan otras escalas (mancomunidad y grupo de mancomunidades) como oportunidad de planear en conjunto, logrando economías de escala en beneficio colectivo [...]”<sup>57</sup>*

Pese a este reconocimiento, en la formulación de los proyectos de diferente naturaleza que se ejecutan con el apoyo del PNUD, demás agencias del SNU y organismos financieros internacionales, no queda claramente establecida una estrategia de carácter territorial que busque la articulación e integración de los diferentes actores institucionales vinculados directa o indirectamente en la ejecución de las actividades del Proyecto. Tampoco existe una clara identificación de los actores que podrían favorecer o entorpecer dicha ejecución, y mucho menos identificar por qué se espera que actuarían en una forma favorable o desfavorable y cómo lo harían, a fin de realizar las acciones convenientes y necesarias para potenciar la participación de actores con disposición favorable y tratar de neutralizar o revertir la calidad de participación de actores con disposición desfavorable.

La disposición desfavorable para apoyar adecuadamente la ejecución de los proyectos puede estar incluso en la contraparte nacional, como ha ocurrido con PRONADEL, PRODERT y PROMORCO, que fueron perjudicados por disposición de la más alta autoridad de la SAG.

En definitiva, se debe tener mucha prudencia y conocimiento del entorno para establecer metas y resultados de fortalecimiento institucional, ya que es un error suponer que todos los diferentes agentes institucionales estarán comprometidos con los objetivos y resultados del Programa y, por ende, de sus proyectos. Ante entornos desfavorables o potencialmente inconvenientes a nivel nacional, es preferible concentrar todo el esfuerzo a nivel local, a fin de que sean los propios actores locales comprometidos con los proyectos, quienes incidan en los decisores institucionales en los niveles jerárquicos y políticos que ellos consideren más convenientes para los propósitos del desarrollo local. *Es preferible entonces, reorientar el financiamiento destinado al fortalecimiento institucional hacia la capacitación de los actores líderes en estrategias y métodos de incidencia efectivos, y para auxiliarlos con apoyos externos en manejo de conflictos.*

<sup>56</sup> Planes de Desarrollo Municipal.

<sup>57</sup> Sistema de Observatorios para el seguimiento de las Metas del Milenio—Fase II, pagina 5. Ver también Introducción, nota 2 (pág. 14).

El resultado 2.2.2 (Capacidades comunitarias y locales) está íntimamente relacionado con el logro que se obtenga en la integración-acción de los diferentes actores “*que actúan*” en los territorios comprendidos en la competencia geográfica de los proyectos, y de la capacidad de incidencia que sus líderes y organizaciones tengan a nivel regional y nacional. La capacidad y calidad de la incidencia debe también favorecer la organización institucional local para la realización de auditorías sociales a los mismos proyectos, entidades de gobierno y ONG que manejen fondos públicos, sean de origen gubernamental, privado o internacional.

En definitiva, la capacidad organizada local para identificar, formular, negociar y ejecutar proyectos será efectiva en tanto exista confianza comunitaria sobre el manejo honrado, eficiente y eficaz de los diferentes recursos puestos a disposición del desarrollo local; y de que se aplicará sin contemplación y demora alguna el castigo correspondiente (concertado a nivel local o contemplado en la legislación nacional), a quien o quienes cometan faltas o delitos en contra del bien comunitario. En las entrevistas logradas con actores institucionales y destinatarios de proyectos, se deduce que hay un alto déficit de confianza respecto de la forma como se organiza la ejecución y control de los proyectos.

En relación al resultado 2.3.2 (Capacidades de proveedores de asistencia técnica), es necesario remontarse a la *Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola*,<sup>58</sup> luego de cuya promulgación fueron organizadas las primeras empresas por los técnicos que formaban parte de los programas de Extensión e Investigación de la SAG, prevaleciendo criterios de afinidad personal y territorial para organizarse.

Es indudable que con la aplicación de la citada Ley se han fortalecido las empresas y proveedores individuales de servicios de transferencia de tecnología. En los proyectos analizados se destacan las empresas de desarrollo rural (EDR), impulsadas por los proyectos financiados por el FIDA, y los PST contratados por PROMECOM. Sin embargo, todavía no se han realizado estudios fiables que indiquen la calidad de los servicios prestados por estas organizaciones, ni su nivel de vinculación con las estrategias de los programas y proyectos del sector agrícola hondureño.

La lección aprendida es que a pesar del incumplimiento de las metas, el Programa País no ha perdido enteramente su esencia, puesto que al menos tres Proyectos han mostrado un desempeño adecuado o bueno. Otra pregunta es si el Programa País ha sido una condición necesaria y suficiente para asegurar el desempeño de los proyectos. La respuesta depende de la capacidad institucional del PNUD, incluyendo los procesos de construcción de conocimientos, intercambio y aprendizaje mutuo de los mismos, así como los mecanismos de ajuste y reorientación que a raíz de las limitaciones encontradas no pudieron ser analizados.

### ***c. Eficiencia***

Cuatro aspectos llaman la atención en la búsqueda de estándares de eficiencia en el Programa:

---

<sup>58</sup> La Ley, publicada en 1992, revirtió el proceso de reforma agraria, e hizo desaparecer los programas de Extensión e Investigación Agrícola dentro de la SAG, con el propósito de privatizar estos servicios, creándose para tal fin el *Proyecto de modernización de los servicios de tecnología agrícola (PROMOSTA)*, que se encargó de promover la organización de empresas proveedoras de servicios privados de asistencia técnica (PST, EDR, PSDE, etc.), principalmente para que se hicieran cargo de los *servicios de transferencia de tecnología* agropecuaria y forestal en los proyectos que se ejecuten con el apoyo de la cooperación internacional.

- La Organización de una unidad de seguimiento, tanto en el Programa como también en los proyectos, debe verse como una inversión para la agilidad y control de las operaciones en ambos niveles.
- Con o sin unidad de seguimiento, consta que la agilidad del Programa es un tema de preocupación, compartido por un buen número de actores relacionados con los Proyectos u otras instancias fuera del SNU. La eficiencia administrativa del PNUD a nivel nacional es un factor clave para mantener elevado el ritmo de ejecución de Proyectos con desempeño bueno o adecuado. Para otros con desempeño regular o pobre (en particular PRODERT y PRONADEL), la eficiencia ha incidido en la efectividad de las acciones en el terreno.
- Un factor positivo ha sido la contratación de personal técnico por el PNUD en algunos proyectos, lo que ha disminuido la incidencia de presiones locales para quitar o poner personal en los mismos.
- El principal factor para la reducción de la eficiencia en las intervenciones PNUD, ha sido la desalineación en políticas rurales por parte del Gobierno en tres mandatos presidenciales sucesivos, antes y durante el Programa País. Si bien afectó a un mínimo de cuatro proyectos del Programa, sólo en un caso (PRODERT) se reportó lo ocurrido debidamente por escrito. No sólo la desalineación ha afectado la eficiencia del Programa, sino también la tendencia de no documentarla.

#### **d. Resultados**

A nivel del Programa no es factible reconstruir la totalidad de los efectos directos imprevistos, generados por los Proyectos. De manera positiva, se observa la construcción en distintas oportunidades que reflejan el potencial generador de resultados no planeados en los efectos 2.2 y 2.3 del Programa País. Estos efectos se produjeron más que nada en el nivel local:

1. Le creación de cientos de empresas nuevas y miles de jóvenes capacitados bajo impulsos del Programa Conjunto Empleo Juvenil.
2. La extensión apropiada en técnicas agrícolas a posiblemente miles de productores en el Occidente del país por medio de técnicos de EDR en el proyecto PRODERT.
3. El Programa Conjunto Cultura e Identidad dio impulsos significativos al desarrollo cultural local (Casas de Cultura, grupos e individuos inspirados), y a la integración de la cultura en las vidas cotidianas.
4. El PDP está en buena vía para mejorar la estructura empresarial y el empleo en cadenas rurales, mientras que PRODECOM tiene potencial de integrar en el mercado a numerosos productores, así como contribuir a redes comunitarias mejor gestionadas.
5. La realización de obras de riego en Comayagua ha contribuido a una mejor gestión de infraestructuras comunitarias y mejores condiciones económicas para productores locales.

La lección aprendida es que los resultados reflejan el patrón de inversiones del Programa, definido más en contribuciones en los niveles descentralizados que en la institucionalidad del Estado.

En contraste a los resultados generados, no puede perderse de vista la importancia de efectos directos no realizados hasta la fecha en el marco del Programa País. Es así que en una nueva fase del Programa País, las siguientes categorías se calificarían para una atención prioritaria:

1. Familias sin tierra – en zonas de influencia de PRODERT, PROMECOM, PRONADEL, PROMORCO, y PRONAGRI – que pudieran y debieran ser capacitadas para desarrollar proyectos de producción no agrícola.
2. Comunidades rurales enteras que quince años después del huracán Mitch (como Encarnación, Ocotepeque, ver Anexo E, fotografías 23 y 24), siguen expuestas a fenómenos naturales sin protección mínima de la seguridad humana individual y colectiva.
3. Infraestructuras medioambientales de mancomunidades (rellenos sanitarios, programados en el marco de PRODERT), que quedaron en papel por los recortes presupuestarios a los proyectos.

La lección aprendida es que a pesar de la inclusión en el Programa País de los temas de equidad en el acceso a las tierras y la mejora de las condiciones de vida de la población rural, la apuesta en el Programa a la construcción de capacidades institucionales no garantiza que los problemas apremiantes sean integrados en las políticas públicas.

#### ***e. Sostenibilidad***

En sentido estricto, los efectos que no se produjeron tampoco pueden ser sostenibles. En el sentido más amplio de capacidades creadas en el medio rural, varios proyectos – en particular los dos programas conjuntos – generaron condiciones que contribuyeron a la sostenibilidad, al integrar oportunamente otros actores institucionales. Las estrategias de salida, si bien raramente diseñadas y, en todo caso, ausentes a nivel del Programa en los efectos considerados, siguen siendo funcionales para contribuir a la apropiación y, por ende, a la perennidad de resultados.

#### ***f. Transversalidad***

Dos lecciones resaltan con respecto a los temas que tienen un carácter transversal en el enfoque de las estrategias de desarrollo:

- La atención a equidad de género en los documentos ex-ante no es una condición suficiente para lograr el acceso igualitario entre mujeres y hombres a los resultados del Programa. Tampoco ha sido un factor preponderante en la ejecución del Programa, a la luz del sesgo observado en los niveles de toma de decisión en los Proyectos, las contrapartes y organizaciones destinatarias.
- Las acciones relacionadas con el agua tienen un alto poder de convocatoria y atención de todos los estratos económicos y sociales a nivel local, facilitando el tratamiento de temas ambientales en general. Aún así, el deterioro ambiental del País no ha recibido la atención que amerita ni en el diseño ni en la ejecución del Programa País.

### ***6.2 A nivel de Proyectos***

#### ***a. Pertinencia***

- Si bien los proyectos no constituyen el medio exclusivo de realización del Programa País, se revelan como canal predominante para la producción y medición de sus

resultados. Sin proyectos se perderían los espacios para medir el cumplimiento de las metas principales.

- Involucrar a las comunidades y actores destinatarios en los procesos de formulación de (sub)proyectos locales es un factor esencial para la buena ejecución, no sólo de proyectos, sino de componentes centrales del Programa País en lo relacionado con el sector rural.
- Priorizar en la planificación lo que sea considerado y presentado como relevante por los destinatarios, en detrimento de lo que se considere relevante por los agentes del Gobierno. Esto implica que en los Proyectos revisados no ha habido suficiente equilibrio entre los intereses a nivel local y otros de índole política a nivel nacional.

**b. Eficacia**

- Las metodologías de crédito de corte asistencialista actúan en contra del crecimiento de las organizaciones, de los individuos y del desarrollo rural.
- La diversificación en valles y montañas disminuye el riesgo de pérdidas de los productores.
- Se percibe una pérdida de oportunidades si no se capacita a los Tolupanes y otros pueblos indígenas para que su recurso forestal sea manejado en su beneficio.
- En las intervenciones con Cajas Rurales la asignación de capital semilla no reembolsable, sin exigir contraparte en efectivo, erosiona la moral de pago de los productores
- En el sector cafetalero la roya del café puede comprometer la estabilidad económica de las cooperativas y otras organizaciones, peligrando el cumplimiento de las metas locales.

**c. Eficiencia**

- En la formulación y ejecución de los proyectos no se incluye una estrategia de salida y, por ende, no se aplica desde el inicio y durante la ejecución de las operaciones.
- Los sistemas de seguimiento y evaluación son para auxiliar la toma de decisiones en terreno y acompañar día a día a los técnicos de la Unidad ejecutora.
- Acciones dirigidas a la obtención de resultados sostenibles son muy diferentes de las que sólo buscan el cumplimiento de metas. En varios Proyectos, en particular PROMECOM, PRONADEL y el Programa de Cajas Rurales, la diferencia no ha recibido atención suficiente, lo que se atribuye a la influencia de las instituciones cooperantes partícipes.

**d. Resultados**

- Las tecnologías de punta como riego por goteo sólo generan resultados si los productores se integran en forma apropiada al mercado y obtienen ganancias. En esta misma línea, las modalidades de pago por los servicios de agua son más efectivos si se basan en el consumo del recurso, en vez del área irrigada.

**e. Sostenibilidad**

- Si no se aplican programas permanentes de protección de cuencas y microcuencas a nivel de gobiernos municipales y mancomunidades, se compromete la capacidad de regar de los sistemas de riego en detrimento de la economía de los usuarios.
- La gestión del riesgo climático ha quedado al margen de las intervenciones, mientras que debiera ser uno de los ejes medulares en las estrategias.

**f. Transversalidad**

- La toma de decisiones en las organizaciones está controlada por hombres, con o sin Proyecto. Los Proyectos pueden y deben tratar de corregir el equilibrio de poder, pero el enfoque de género no es condición *sine qua non* para la equidad de género. La presencia de mujeres en puestos clave de los Proyectos sí ayuda en los procesos de cambio en los territorios.

## 7 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Programa País permite un número limitado de conclusiones y recomendaciones, debido a la divergencia de las intervenciones realizadas en el transcurso del Período 2007 – 2011.

### 7.1 Conclusiones

Se ha observado la gran necesidad de acciones de la cooperación para mejorar las condiciones de vida en el sector rural del país, objetivo con el que el Programa País desde el inicio ha estado comprometido. Por el otro lado, las metas, efectos y productos se fueron alejando del objetivo general, mientras que los Proyectos por lo general se quedaron más cerca al objetivo del Programa. Los resultados de los Proyectos administrados por el PNUD se hallan más cerca a la estrategia general que las metas intrínsecas en los Efectos 2.2 y 2.3.

1. Los efectos favorables generados por proyectos individuales del Programa en cierta forma contribuyeron a su legitimidad y aceptación, en particular en subsectores rurales, cadenas e infraestructura básica productiva. Numerosas organizaciones comunitarias, asociativas y empresas han tenido acceso a los servicios de los proyectos, bien sea por la asistencia técnica, bien sea por otras vías de transferencia de capacidades. A su vez, el peso del Programa como hilo conductor ante los proyectos ha quedado muy limitado.
2. Solo una minoría de las intervenciones dirigidas por el PNUD – tres sobre un total de diez, representando apenas 8 % del financiamiento total – han demostrado un desempeño bueno o adecuado. Otros tres proyectos, con un 54 % del financiamiento total, se ubican en una categoría con desempeño regular, mientras que los demás proyectos han sufrido de deficiencias o de características pobres en cuanto al diseño y ejecución. Los últimos no fueron evaluados de manera ex-post e independiente, lo cual dificulta reconstruir con precisión cuáles factores contribuyeron a la falta de resultados favorables en el terreno. Es a través de los proyectos buenos, adecuados y regulares que se han logrado resultados favorables que han permitido un cumplimiento regular de las metas a nivel local, tanto en área de capacidades como en servicios de asistencia técnica a productores rurales.
3. Cuatro proyectos han tenido en común sus recortes presupuestarios por un total estimado mayor a USD 20 millones. En tres casos (PRONADEL, PRODERT y PROMORCO), el recorte se realizó por decisión de la contraparte estatal (SAG), incidiendo a nivel del Proyecto en su eficacia (PRODERT), en su eficiencia (PROMORCO) o en ambos (PRONADEL). El cuarto Proyecto, cuyo desempeño ya había sido pobre (PROMESAS), sufrió de un recorte por parte del cooperante canadiense. Se observa entonces una doble influencia en el desempeño de los proyectos: bien sea del lado de los gobiernos de turno, bien sea de la fuente cooperante.
4. A la luz de que en el transcurso del Programa (2007-2011) casi el 10 % de los fondos no fueran gastados en conformidad, tres elementos llaman la atención para juzgar los grados de eficacia y eficiencia global del Programa:
  - a. Productos previstos a nivel de mancomunidades y otras organizaciones comunitarias sufrieron directamente a raíz de decisiones ajenas al diseño de los Proyectos.
  - b. La alianza tripartita BCIE – FIDA – PNUD no fue efectiva para contrarrestar las operaciones de recorte de fondos, con un margen para que mejore su funcionalidad.

- c. Dentro del PNUD no hubo mecanismos de alerta temprana, ni anticipación contingente ante las decisiones de recorte del Gobierno, lo cual dejó desamparados a otros actores que señalaron la inconveniencia de las mismas.

## 7.2 Recomendaciones

1. Las recomendaciones subsiguientes de las conclusiones se inclinan al propósito de optimizar el ciclo del Programa en una próxima fase, como también a la articulación de sus objetivos directos con la estrategia de nuevos proyectos de desarrollo rural. Al respecto se considera conveniente formular las metas específicas con bastante nivel de flexibilidad, a fin de que el Programa pueda servir de “sombrija” ágil y relevante. Cuatro líneas estratégicas serían de interés para un futuro componente:
  - A. **Encadenamiento:** un componente dirigido a la inserción empresarial (asociativa) de productores hacia adelante y atrás en la cadena productiva.
  - B. **Ambiente y territorio:** un componente dirigido al ordenamiento y la gestión territorial de las comunidades locales y regionales y la política ante riesgos naturales.
  - C. **Finanzas y gestión:** un componente dirigido a la maduración, expansión e integración gradual (en estructuras supra-locales) de cooperativas, cajas rurales y fondos locales.
  - D. **Adiestramiento:** un componente de transferencia de conocimientos a (jóvenes) productores, microempresarios, artesanos y emprendedores culturales.
2. Se recomienda que ya no se contemplen líneas de acción con miras al desarrollo de capacidades institucionales a nivel estatal, a no ser que se trate de acciones vinculadas con la temática antes mencionada. El fomento de un marco legal para un (sub-)sector particular tampoco sería parte de una agenda de cooperación multilateral. Impulsar la puesta en marcha de un proceso de descentralización regional, con estrategias afinadas a nivel de mancomunidades, gobiernos locales e instituciones civiles a nivel nacional, comprometidas con el desarrollo empresarial, municipal o educativo.
3. A nivel externo e interno el PNUD puede contemplar acciones para desenvolverse hacia mayores niveles de agilidad y eficiencia. Las alianzas multi o bipartitas pueden sujetarse con mayor frecuencia a evaluaciones, sin que estas se conviertan en ejercicios con rutina pesada. Al respecto, se recomienda poner en marcha un mecanismo de alerta temprana para casos potenciales de desalineación estatal. Internamente se debe asegurar una protección a los técnicos para los casos en los que se expongan a indebidas influencias que se originen en instituciones públicas.
4. Al PNUD se recomienda realizar un análisis por áreas, temas y proyectos que sean de diferente grado de prioridad. El análisis de eficiencia puso en evidencia que los proyectos de mayor tamaño no siempre son aquellos con mejor desempeño, ni las intervenciones con bajo (o muy elevado) nivel de gastos por persona destinataria. La calidad de los proyectos depende de su apropiado diseño y formulación, así como de la competencia y compromiso de los talentos humanos involucrados en su ejecución (incluidos los de la organización administradora), independientemente del tamaño financiero de los mismos.
5. En el mismo contexto se recomienda una revisión de los sistemas de monitoreo y evaluación, tanto del PNUD como de otras agencias del SNU. Cabe evitar que el cumplimiento de metas cuantitativas sea prioritario ante el logro de resultados, en

detrimento de la eficacia y sostenibilidad de los proyectos. Se ganarían niveles de compromiso y responsabilidad con informes breves de avance periódico, incluyendo un análisis crítico de los problemas enfrentados y por enfrentar; y de los factores y actores que pueden favorecer su ejecución y el logro de los resultados, siendo ésta una de las formas claves para contribuir al desempeño del Programa.

## REFERENCIAS

Bebbington, A., R. Rojas y L. Hinojosa, “*El Programa de Cofinanciamiento de Holanda y sus contribuciones al Desarrollo Rural en las Zonas Altas de Perú y Bolivia*”, Boulder, Colorado, 2002.

CDR (2010), *Nuevas Oportunidades para la promoción del Ahorro rural en Centroamérica: el caso de Honduras. Diagnóstico con base en sistematizaciones realizado para ICCO*. San José, Agosto 2010.

CDR (2011), *Estudio de Factibilidad de una Entidad Financiera de Segundo Piso de Apoyo a Cajas Rurales. Informe del Estudio*. FUNDER y CordAid. Tegucigalpa. San José, Marzo 2011.

CODESA (2008), “*Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible de Zonas de Fragilidad Ecológica en la Región del Trifinio de Honduras (PRODERT). Evaluación de Medio Término de Efectos y Resultados.*” Tegucigalpa, Abril 2012.

CEPAL (2012) *Panorama social de América Latina. 2011*. Santiago de Chile. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/45171/PSE2011-Panorama-Social-de-America-Latina.pdf> (ingresado el 28/12/12).

Escalante, Mario (2012), “*Programa Conjunto, Creatividad e Identidad Cultural para el Desarrollo Local, Sistematización de la Experiencia*”. Honduras.

FHIS (2006), *Resultados de la Aplicación de la Boleta a los Alcaldes para determinar los niveles de Capacidad de Gestión de los Municipios y Mancomunidades*.

Fuentes Portillo, L.Y. (2011), *Estrategia productiva y económica de agricultores de pequeña escala de acuerdo al sistema de riego utilizado: El caso de Honduras*. Zamorano, Honduras. (<http://bdigital.zamorano.edu/bitstream/11036/81/1/T3095.pdf>. (ingresado el 1/1/13).

FUNDER (2009), *Proyecto Desarrollo de Producción de Cacao Fino en La Mosquitia, Gracias a Dios, Cuarto Informe de Avance*. Enero 2008-Junio 2010. Tegucigalpa.

FUNDER (2011), *Modelo FUNDER para el Impulso de Cajas Rurales y Fomento del Emprendedurismo en el Campo Hondureño Concepto y Metodología del Centro de Cajas Rurales*. Tegucigalpa, Marzo 2011.

Global Environmental Facility (2009), GEF Evaluation Office, OPS4 Methodological Paper #2, “*Towards Enhancing the Impacts of Environmental Projects, The ROTI Handbook*”, August 2009.

Gobierno de la República de Honduras (GOH, 2009), Sistema de Las Naciones Unidas, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Programa Conjunto “*Desarrollo Humano Juvenil Vía Empleo, Para Superar Los Retos De La Migración En Honduras*”, Tegucigalpa MDC, Enero de 2009.

Guevara, Suyapa (2010), *Evaluación Ex - Ante del Impacto Social del Proyecto PROMORCO*. SAG. Noviembre 2010.

Henao, Juana (2010), *Informe de la Evaluación de Medio Término del Programa Conjunto de Honduras: “Desarrollo Humano Juvenil Vía Empleo Para Superar Los Retos De La Migración”*. Tegucigalpa, MDG Achievement Fund.

Hernández, Martha y Gerardo A. Colmenares Cruz (2011), *Evaluación y Medición de la Calidad de Gestión en las Cajas Rurales. Alcance y Sustentabilidad*. Caracas. ([http://www.webdelprofesor.ula.ve/economia/gcolmen/programa/economia/rev\\_econ\\_evaluacion\\_2012.pdf](http://www.webdelprofesor.ula.ve/economia/gcolmen/programa/economia/rev_econ_evaluacion_2012.pdf) (ingresado el 22/2/13).

IICA (2010), *Experiencias con el Bono Tecnológico Productivo en las Comunidades de Jacaleapa y San Juan de Linaca, El Paraíso, Honduras. Estudio de Caso*. Tegucigalpa. Abril 2010.

- IFAD (2010), *Informe de Terminación del Proyecto PRONADEL.Roma*.
- IFAD (2012), *Project Completion Report Validation PRONADEL*. Independent Evaluation Office. Rome.
- Mejía Del Cid, Lisandro (2012), Proyecto Emprende Joven Rural (PEJR), Evaluación de Medio Término. Tegucigalpa (Abril 2012).
- Núñez I.M, Cáceres I.D., García M.I., Espinal L.M. (2012) *Contaminantes en el Ciclo del Oxígeno, Tegucigalpa*, <http://mlabciencia2012.files.wordpress.com/2012/10/contaminantes-en-el-ciclo-del-oxc3adgeno.pdf> (ingresado el 1/1/13).
- N.A. (2006), *Hacia un Programa Nacional de Desarrollo Económico Local. Revisión de PRONADEL*. Borrador de discusión. Abril 27 del 2006. Zamorano.
- Nusselder, Hans (2005a), *Propuesta para la Puesta en Operación de una Red Nacional de Cajas Rurales de Ahorro y Crédito*, Informe de Misión para PRRAC. Tegucigalpa, Julio 2005.
- Nusselder, Hans (2005b), *Apoyo a la Gestión Municipal, Vivienda y Capacitación Vocacional y Empresarial en Honduras*. PRRAC Desarrollo Local. Informe para UE. Tegucigalpa, Octubre 2005.
- OECD (2002), Development Assistance Committee, “Glossary of Key Terms in Evaluation and Result Based Management”. Evaluation and Aid Effectiveness. Paris.
- PNUD (2007a), Plan de Acción Del Programa de País Entre el Gobierno de Honduras y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2007 – 2011, Tegucigalpa.
- PNUD (2007b), Documento de Proyecto, *Plan Nacional de Cajas Rurales*. Tegucigalpa.
- PNUD. *Documento informe final PRO-MESAS. Período 2003-2008*. Tegucigalpa.
- PNUD (2010), *Objetivos del Milenio. Tercer Informe de País (Honduras)*. Tegucigalpa.
- PNUD (2009), *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo*. New York, UNDP.
- Privat, Christian (2010), “*Programa Conjunto Creatividad e Identidad Cultural para el Desarrollo Local. Evaluación Intermedia (2010). Informe Final*”. Fondo Para el Logro de Los Objetivos del Milenio. Sistema de Naciones Unidas.
- PRODERT (s.f.), “*Informe de Cierre Administrativo, Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible de Zonas De Fragilidad Ecológica de la Región del Trifinio*.” Tegucigalpa.
- Programa Conjunto Creatividad e Identidad Cultural (2012), “*Sistematización del Programa Conjunto Creatividad e Identidad Cultural para el Desarrollo Local*”. Tegucigalpa.
- PROMECOM (2012), Proyecto Mejorando la Competitividad de la Economía Rural en Yoro, *Informe de Avance Primer Semestre 2012*. Morazan Yoro, Agosto 2012.
- Rojas Muñoz (2012), “*Evaluación Final del Programa Conjunto Creatividad e Identidad Cultural Para el Desarrollo Local en Honduras*”, SNU Honduras, Julio 2012.

SICI-UNAH (2008), Agricultura Orgánica en Honduras y Tendencias de Mercados Internacionales para estos Productos. <http://www.sici-unah.org/art/Agricultura%20Organica%20en%20Honduras.pdf>.

UNAH (2009), con equipo investigadores (Germán Bú, Roberto Briceño, Elvis Trejo, Manuel Flores), *Análisis De La Situación de las Cajas Rurales en Honduras*. Tegucigalpa. Facultad de Ciencias Sociales.

UNDP (2011), Outcome-Level Evaluation. A Companion Guide to the Handbook on Planning Monitoring and Evaluating for Development Results for Programme Units and Evaluators. New York, December 2011.



## 8ANEXO A: Términos de Referencia

### Antecedentes

Las políticas y normas del PNUD establecen que, de manera obligatoria, las oficinas realicen por lo menos una evaluación de efecto por cada Área Programática, dentro del ciclo de Programa de País. Dando cumplimiento a lo establecido en el Plan de Evaluación de la Oficina PNUD/Honduras 2012-2016, se llevará a cabo la evaluación externa de los Efectos 2.2 y 2.3 del Programa de País 2007-2011 (identificado como No. 28 en el sistema ATLAS).

Como efecto se entiende los cambios esperados en aspectos específicos de la situación de desarrollo del País, a los cuales el PNUD pretende contribuir mediante la implementación de su programa y los cuales definen en consulta con el gobierno, a partir de un análisis profundo de la situación de desarrollo del País.

Cabe señalar que el PNUD por sí solo no puede lograr un efecto, ya que cambios de la naturaleza de la que se plantean en los Programas de País, no dependen únicamente de PNUD, por lo que juega un rol importante en todo el proceso, la efectividad de las alianzas establecidas tanto con los socios nacionales (gobierno, sociedad civil y sector privado), como con las demás agencias del Sistema de las Naciones Unidas y otros organismos de Cooperación Internacional.

La evaluación del Efecto debe tener un enfoque estratégico y un amplio alcance, concentrando el análisis en los resultados para cumplir con objetivos centrales de desarrollo en el País.

La formulación del Programa 2007-2011 del PNUD para Honduras fue basada en la Evaluación Común para el País y en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) 2007-2011. El Programa también se preparó dentro del marco de trabajo de las prioridades nacionales establecidas en la Estrategia para la Reducción de la Pobreza y al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Los efectos a ser evaluados se enmarcan dentro del área prioritaria de cooperación en el MANUD identificada como: (ii) desarrollo rural y seguridad alimentaria.

Al igual que en el MANUD, el programa del PNUD se sustentó en tres principios fundamentales: (i) la aplicación del enfoque de derechos humanos, partiendo de la premisa de que contribuye a orientar las prioridades hacia las personas más desposeídas, lo cual es particularmente relevante en el caso de Honduras, un país marcado por la desigualdad y la exclusión; (ii) el desarrollo de capacidades nacionales, objetivo central para el desarrollo nacional, para acelerar el crecimiento económico, reducir la pobreza y lograr los ODM; y (iii) el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, principal compromiso mundial de orientar esfuerzos hacia la consecución de ocho objetivos y 18 metas para el 2015.

En el área de desarrollo rural, en el marco del combate a la pobreza, el Plan de Acción del País (CPAP) 2007-2011 se estableció que el PNUD apoyaría conjuntamente con socios gubernamentales y no-gubernamentales, al fortalecimiento de capacidades de las instituciones públicas y de los grupos comunitarios, por medio de iniciativas que permitieran el mejoramiento de la productividad, acceso a mercados y competitividad de las pequeñas unidades productivas rurales, agrícolas y no agrícolas, con criterios de manejo sostenible.

Adicionalmente, que el PNUD apoyaría iniciativas que apuntaran al mejoramiento del acceso equitativo y sostenible de la población rural a activos productivos y al empleo rural; así como al desarrollo de una serie de políticas y mecanismos que garantizaran el acceso de la población rural pobre a servicios de financiamiento y recursos para la inversión.

Como estrategia para el logro de los resultados, el PNUD trabajaría con el fortalecimiento y desarrollo de capacidades institucionales y comunitarias con base en un enfoque participativo e incluyente, para

asegurar que las intervenciones fuesen oportunas y basadas en las necesidades reales de los grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad en las zonas rurales: como son las mujeres, los jóvenes y los grupos étnicos. También procuraría el constante fortalecimiento de capacidades individuales e institucionales para garantizar un impacto sostenible.

A continuación el marco de resultados del Efecto Directo Esperado del UNDAF No. 2: Para el año 2011, las comunidades rurales y las organizaciones locales, junto al Estado, implementan políticas públicas y procesos de desarrollo para el acceso equitativo y sostenible de la población vulnerable a tierra, otros medios de producción, mercados y servicios de apoyo, para la generación de empleo de calidad, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.

Efecto esperado del CP	Productos esperados	Metas e indicadores de productos	Asociados en la ejecución
<p><b>2.2 Se ha fortalecido la capacidad de las instituciones públicas y de las comunidades locales para lograr el desarrollo rural en el marco del combate a la pobreza.</b></p> <p><b>Indicadores:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ % de proyectos monitoreados y evaluados por un sistema integrado de monitoreo y evaluación de proyectos y programas para el desarrollo rural.</li> <li>▪ % de familias atendidas por programas de desarrollo rural.</li> <li>▪ % de recursos nacionales asignados a desarrollo rural.</li> <li>▪ % de la población rural en condiciones de pobreza extrema. LB: 67.9% (2004)</li> <li>▪ % de jefes de hogar con participación en organizaciones y proyectos – Área rural- desagregado por sexo. ▪ % de la población rural en condiciones de pobreza extrema.</li> </ul> <p>LB: 67.9% (2004) LB: (2004) Modelos de gestión de desarrollo rural aplicados de manera sistemática.</p>	<p>2.2.1 Se ha logrado fortalecer las capacidades institucionales para articular los programas y servicios nacionales para el desarrollo rural.</p>	<p><b>Meta:</b> Al 2011 dos entes del estado vinculan sus proyectos de Desarrollo Sostenible y el 40% de los mismos alineados por resultados.</p> <p><b>Indicadores:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ # de entes del estado y # de proyectos de PDS vinculados y % de proyectos alineados por resultado al 2008.</li> </ul> <p>LB: No ha existido una vinculación entre proyectos. Existe una política de desarrollo rural que no ha demostrado ser efectiva, Decreto Ley No. 012-2001.</p>	<p>SAG, DEN-TRIFINIO, FHIS, SERNA, COHCIT, Municipalidades, Mancomunidades</p>
	<p>2.2.2 Capacidades locales y comunitarias fortalecidas para el diseño, gestión e implementación de programas y proyectos en el marco de la ERP y los ODM.</p>	<p><b>Meta:</b> Tres Unidades técnicas de mancomunidades fortalecen sus capacidades para la operación de proyectos con recursos del gobierno y cooperantes en el contexto de los ODM y la ERP al 2011.</p> <p><b>Indicador:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪# de unidades técnicas intermunicipales ejecutan proyectos directamente y # de Secretarías de Estado y agencias cooperantes que transfieren recursos directamente a los municipios y/o mancomunidades, alineados con el logro de los ODM al 2008.</li> </ul> <p>LB: ND</p>	
<p><b>2.3. LAS PEQUEÑAS UNIDADES</b></p>	<p>2.3.1 Capacidades</p>	<p><b>Meta:</b> Al 2011 Honduras cuenta con</p>	<p>SAG, FHIS, Cajas</p>

Efecto esperado del CP	Productos esperados	Metas e indicadores de productos	Asociados en la ejecución
<p><b>PRODUCTIVAS RURALES, AGRÍCOLAS Y NO AGRÍCOLAS, HAN MEJORADO SU PRODUCTIVIDAD, ACCESO A MERCADOS Y COMPETITIVIDAD, CON CRITERIOS DE MANEJO SOSTENIBLE.</b></p> <p><b>Indicadores:</b> ▪ Estrategia operativa de un sistema alternativo de financiamiento rural. LB: N/D. ▪ % de recursos nacionales asignados a financiamiento rural.</p> <p><b>LB: N/D</b></p> <p>▪ % de productores que reciben asistencia técnica empresarial. LB: N/D ▪ Proporción de mujeres en asociaciones productivas. <b>LB: N/D</b></p>	<p>institucionales fortalecidas para operativizar el marco legal del sistema alternativo de financiamiento rural.</p> <p>2.3.2 Capacidades fortalecidas de los proveedores públicos y privados de servicios de asistencia técnica y empresarial a unidades productivas.</p>	<p>un documento de política y propuesta de Ley general de cajas rurales con perspectiva de género.</p> <p><b>Indicadores:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ # de cajas que aplican la política y la Ley al 2009.</li> <li>▪ % de recursos movilizados por el sistema</li> <li>▪ % de mujeres tomadoras de decisión y usuarias de las cajas</li> </ul> <p><b>LB:</b> Proyecto PESA: SAN Lucas, El Paraíso: 10 cajas rurales, con inversiones al 2005. Proyecto PROSOC: Sistematización de experiencias e Informe Final de Proyecto: 150 cajas rurales en los departamentos de La Paz e Intibucá con inversiones al 2005. Proyecto PLANDERO: 75 cajas rurales</p> <p>% de recursos movilizados: ND</p> <p><b>Meta:</b> Al 2011 se crean dos nuevas cadenas productivas y clusters rurales agroforestales, complementarios y alternativos que permitan un incremento del 25% de nuevos emprendimientos rurales.</p> <p><b>Indicadores:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ # de cadenas productivas creadas</li> <li>▪ # de clusters</li> <li>▪ # de convenios de co-ejecución</li> <li>▪ # de emprendimientos nuevos.</li> </ul> <p><b>LB:</b> Estudios por país sobre efectos del CAFTA-RD: 5 cadenas productivas Frijol, cerdo, sandía/meón, carne bovina y aceite de palma (2005-2007)</p>	<p>Rurales, Ministerio de Economía</p> <p>SAG, FHIS, IHT, SERNA, Mancomunidades</p>

Los proyectos vinculados al efecto son los siguientes:

- 00012888 - Facilidad de riego
- 00050791 - Juventud, empleo y migración
- 00012863 - Programa de desarrollo local (PRONADEL)
- 00012895 - Desarrollo rural trifinio (PRODERT)
- 00044643 - Plan nacional de cajas rurales
- 00012880 - Apoyo a Pro-Mesas
- 00012903 - Riego en el oeste Comayagua
- 00059866 - Mejorando la Productividad de la Economía Rural en Yoro (PROMECON)
- 00060386 - Desarrollo de Proveedores
- 00060149 - Agricultura bajo Riego
- 00048456 - Cultura y Desarrollo

### Descripción del contexto social, económico y político

Honduras restauró su democracia desde 1982. Aunque han existido elecciones libres, cambio de las autoridades nacionales y locales, reformas institucionales, entre otros, las instituciones democráticas todavía siguen siendo muy frágiles y no han sido capaces de resolver los urgentes problemas de las y los hondureños como son la pobreza, la inseguridad ciudadana, y la desigualdad económica y social. El Informe de Desarrollo Humano mundial del PNUD para el año 2010 ubica a Honduras en la posición 108 (de 169) con un Desarrollo Humano medio (0.604). En ese mismo informe se plantea que la expectativa de vida de la población es de 72.6 años, un promedio de escolaridad para adultos de 6.5 años de estudio y un ingreso per cápita (PPP) de US\$ 3,845.

La Encuesta Permanente de Hogares para Propósitos Múltiples (EPHPM) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) del mes de mayo de 2010 reflejó que la pobreza tuvo un aumento de 1.2 puntos porcentuales, al pasar de 58.8% en 2009 a 60.0% en 2010. Esa misma encuesta estima que 39.1% de los hogares viven en condiciones de extrema pobreza, lo cual significa que aumentaron estos hogares al compararlos con el 36.4% a mayo 2009. Según el Informe sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio Honduras 2010 publicado por el Sistema de Naciones Unidas, el análisis de la tendencia de la reducción de la pobreza en el país muestra que no se logrará la meta de reducir a la mitad la pobreza para el año 2015, según el compromiso firmado en la Declaración del Milenio en septiembre del año 2000.

Respecto a los ingresos de los hogares, las desigualdades extremas persisten en la sociedad hondureña, pues el importante crecimiento económico que se presentó entre 2004 y 2008 no ha favorecido a los estratos más pobres de la población, dado que los hogares del decil 1 acumulan apenas el 0.7% del total de ingresos nacionales (ingresos familiares per cápita), mientras los hogares del decil 10 (el 10% más ricos) acumulan 40.6% de dichos ingresos nacionales.

El estudio realizado por PAPEP en el año 2007, plantea que el país se encuentra en una zona de crisis debido a la incapacidad de dar respuestas a las demandas, expectativas y necesidades crecientes de la población como ingresos, empleo, educación, salud. A esto habría que agregar el deterioro en que han caído en los últimos dos años algunas instituciones de previsión social como el Instituto de Previsión Magisterial (INPREMA) y el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS).

La economía hondureña mantiene un desempeño macroeconómico estable. El elemento de estabilidad más importante son las remesas que envían las personas emigrantes, fundamentalmente las que proceden de Estados Unidos y Europa, las cuáles fueron de US\$ 2,594 millones al cierre de 2010, por debajo de los niveles pre-crisis mundial. Este nivel de remesas representó el 16.8% del PIB para el mismo año, lo cual sostiene una tendencia de disminución desde su punto más alto en 2006 (21.3%). Es de notar que este ingreso a la economía nacional está en dependencia de la política migratoria de Estados Unidos, y que el gran flujo de deportaciones demuestra la fragilidad de la economía de EEUU y su efecto en la economía hondureña, con riesgos de causar un desajuste macroeconómico.

Honduras sufre del impacto de la actual crisis alimentaria y de energía que se vive a nivel internacional. El aumento constante de la canasta básica de alimentos y de los combustibles, torna una perspectiva de aumento del número de los hogares pobres, principalmente aquellos hogares en condición de extrema pobreza. Lo anterior muestra que los avances logrados en el país para la reducción de la pobreza en las dos últimas décadas prácticamente se perderían.

En materia política, Honduras ha vivido un proceso de restauración de su democracia. Logros significativos han sido la desmilitarización de las instituciones del Estado y de la Policía, así como una mejora sustancial en la participación ciudadana en la elección de las candidaturas para la Presidencia de la República, las diputaciones y las Alcaldías. En términos de la representación femenina, todavía se presentan grandes retos para lograr la plena participación en los espacios políticos de toma de decisiones. Para el periodo 2010-2014, las mujeres ostentan el 20% de las diputaciones al Congreso Nacional, cifra que dista de alcanzar el 50% establecido como meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015.

Contrastando con los avances en materia de representación y participación política, las instituciones del Estado responsables de atención de crisis y desastres, y las instituciones del sistema de seguridad y justicia,

todavía resultan débiles e insuficientes para atender la demanda total de servicios y de atención a la ciudadanía.

Se nota además que el proceso de descentralización local aún no se ha completado, lo cual implica que las municipalidades no disponen de los recursos necesarios para abordar las vulnerabilidades relacionadas a la violencia armada, la seguridad alimentaria y la gestión de riesgos. Aunque en 2010 se aprobó la Ley que da vigencia a la Visión de País 2010-2038, al Plan de Nación 2010-2022 y a las Regiones de Desarrollo, ello sólo se ha producido en el nombramiento de Comisionados Regionales pero sin las estructuras presupuestaria ni administrativa.

La corrupción es otro de los problemas a los cuáles la sociedad hondureña demanda una pronta solución. A pesar de las distintas instancias y acciones que se han implementado en los últimos años, todavía se presenta debilidad de los órganos contralores del Estado y la ausencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la administración pública; ello ha conducido a que la ciudadanía cada vez tolere menos la corrupción por ser uno de los grandes obstáculos para el desarrollo humano sostenible y la gobernabilidad en Honduras.

Los desastres naturales y las emergencias recurrentes vinculadas a fenómenos climáticos afectan cada año de forma directa a un promedio de 60 mil personas y, si bien las cifras varían según la fuente, las pérdidas financieras en los últimos 30 años se ubican entre 2,400 a 7,200 millones de dólares. La falta de políticas claras acerca del uso del territorio y la debilidad institucional para aplicar las normas vinculadas al uso del mismo, han potenciado el proceso de degradación ambiental asociado al crecimiento poblacional. La manifestación más clara de esto es el aumento de la vulnerabilidad y a la exposición a riesgos de desastres naturales de gran parte de la población hondureña.

Junto a la superación de la pobreza, proveer de la seguridad a las personas y a los bienes y mejorar la capacidad del Estado para la gestión y recuperación de la crisis y los desastres naturales incorporando la perspectiva de equidad de género, son compromisos adquiridos por el Estado a través de la ratificación de tratados, convenios y marcos internacionales secundarios.

## **Alcance del Trabajo**

### Objetivos de la Evaluación

Realizar una evaluación del efecto programático de Pobreza y Desarrollo Rural a fin de valorar la eficacia, es decir, la medida en que el efecto está siendo logrado, su eficiencia, su sostenibilidad y las contribuciones principales de los proyectos y acciones realizadas por el PNUD. Asimismo, se espera que esta evaluación permita la adopción de las medidas pertinentes y la toma de decisiones para mejorar la efectividad de la cooperación del PNUD para el desarrollo del país. A la vez, los resultados de esta evaluación serán un insumo para la evaluación del Marco de Asistencia para el Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDAF).

La evaluación de efecto tiene el propósito de:

- Orientar de manera sustantiva la formulación de programas y proyectos
- Promover una mayor rendición de cuentas a partes interesadas/contrapartes clave en el país
- Contribuir al aprendizaje a niveles corporativo y nacional

### Alcance de la Evaluación

La cooperación del PNUD en el marco de estos efectos, se realizó a través de proyectos financiados, entre otros, por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Fondo España-PNUD para los ODMs, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), fondos nacionales y fondos propios del PNUD. Los proyectos financiados por FIDA y BCIE buscaron apoyar el desarrollo del sector rural centrándose en el aumento de la productividad de los sistemas de producción por medio de programas de crédito y asistencia técnica.

En su mayoría los proyectos contribuyeron al (i) fortalecimiento de las capacidades de las comunidades rurales para implementar proyectos de desarrollo local y de inversión; (ii) la extensión de la cobertura del crédito rural a pequeños productores, y (iii) la transferencia de técnicas agrícolas y comerciales. Asimismo, a través de asistencia técnica para el diseño y puesta en marcha del mecanismo de canalización de fondos

para el financiamiento de iniciativas empresariales, utilizando la red nacional de cajas rurales. Además, de programas de infraestructura productiva rural, focalizados en integrar poblaciones en extrema pobreza a través de complejos procesos de socialización y regularización de títulos de propiedad.

Los resultados de la Evaluación de los Efectos 2.2 y 2.3 serán utilizados para orientar los programas en ejecución dentro del UNDAF 2012-2016. En este sentido, se deberá:

- Evaluar el desempeño global de los proyectos respecto a los Efectos y al desarrollo de las actividades ejecutadas por las entidades participantes.
- Identificar los puntos fuertes y los débiles de los Proyectos en relación con los Efectos 2.2 y 2.3.
- Analizar el cumplimiento de los objetivos de los proyectos con respecto a los indicadores, el financiamiento, la administración y la participación social, las propuestas de cambios para el futuro.
- Evaluar los resultados y los aprendizajes alcanzados en la ejecución de los Proyectos y en este contexto evaluar la pertinencia de los proyectos evaluados, como referencia para otras iniciativas similares que el PNUD pudiera a futuro considerar apoyar.
- Determinar si los mecanismos de información para la implementación de los proyectos evaluados, han aportado lo necesario para determinar si los insumos, trabajos, calendarios, acciones requeridas y resultados se han cumplido de acuerdo a lo planificado según el presupuesto y el plan de trabajo de los Proyectos.
- Hacer propuestas y recomendaciones acerca de la ejecución futura de proyectos similares que puedan incluirse en los Efectos 2.2 y 2.3 que consideren las acciones críticas requeridas para resolver los problemas encontrados y generar una propuesta para mejorar el impacto en línea con los objetivos originalmente establecidos.
- Proponer mejores formas para coordinar intervenciones de los donantes en el sector.
- Extraer lecciones aprendidas y mejores prácticas para futuras intervenciones y identificar las áreas de atención prioritarias para futuras programaciones

#### Preguntas de evaluación

La evaluación deberá responder, por lo menos, a las siguientes preguntas orientadoras. No obstante, el equipo de evaluación complementará este listado en su propuesta metodológica (matriz de evaluación) para cumplir con los objetivos y el alcance de la evaluación.

#### *Pertinencia:*

- ¿En qué medida está el efecto (outcome) en línea con el mandato del PNUD, las prioridades nacionales y las necesidades de los hombres y mujeres beneficiarios?
- ¿En qué grado es la participación del PNUD un reflejo de consideraciones estratégicas, incluyendo el rol del PNUD en cierto contexto de desarrollo y su ventaja comparativa?
- ¿En qué medida el método de implementación utilizado por el PNUD fue apropiado para el contexto de desarrollo?
- ¿En qué grado la teoría de cambio presentada en la declaración del efecto refleja una apropiada y relevante visión sobre la cual fundamentar las iniciativas?

#### *Eficacia:*

- ¿Cómo se promovieron los principios del PNUD sobre igualdad de género, derechos humanos y desarrollo humano en el diseño, la ejecución de las actividades y/o resultados alcanzados?
- ¿En qué medida se han logrado los resultados a nivel de efectos (outcomes) o cuánto se ha progresado para alcanzarlos?
- ¿Cómo han contribuido al logro de los efectos, los productos ejecutados por el PNUD, y en qué manera no han sido efectivos?
- ¿Cuál ha sido la contribución de los socios y de otras organizaciones a los efectos (outcomes) y que tan efectivas han sido las alianzas del PNUD contribuyendo a alcanzar el efecto?
- ¿Cuáles fueron los cambios positivos o negativos, planeados o no, generados por el trabajo del PNUD?
- ¿En qué medida los resultados alcanzados beneficiaron a mujeres y hombres equitativamente?

*Eficiencia*

- ¿En qué grado los productos (outputs) del programa y sus proyectos fueron costo-efectivos?
- ¿En qué medida fueron los resultados de calidad generados en tiempo?
- ¿Hasta qué punto las alianzas con los principales actores contribuyeron a la entrega de resultados?
- ¿En qué medida los sistemas de seguimiento proporcionaron a la gerencia un adecuado flujo de información, que permitieron el aprendizaje y ajustes correspondientes a la implementación?
- ¿Cómo promovió el PNUD la equidad de género, los derechos humanos y el desarrollo humano en la entrega de los productos (outputs)?

*Sostenibilidad*

- ¿Qué señales existen de que los efectos (outcomes) serán sostenibles; por ejemplo, a través de capacidades instaladas (sistemas, estructuras, personal, etc.)?
- ¿En qué medida la estrategia de sostenibilidad, incluyendo el desarrollo de capacidades de actores claves, ha sido desarrollada o implementada?
- ¿Hasta qué punto los reglamentos y marcos regulatorios están implantados para apoyar la continuidad de los beneficios?
- ¿En qué medida están los socios comprometidos a continuar apoyando?
- ¿Cómo se atenderán las inquietudes concernientes a equidad de género, derechos humanos y desarrollo humano por actores claves?

Metodología y Enfoque de la Evaluación

El equipo de evaluadores proporcionará a la Oficina del PNUD en Honduras y a los asociados una evaluación rigurosa e imparcial del Efecto. La metodología de evaluación deberá basarse en el Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Resultados de Desarrollo del PNUD (disponible en: <http://www.undp.org/evaluation/handbook/>) y en el Manual de Lineamientos base para Evaluadores de Outcome del PNUD (adjunto) y será especificada en la propuesta del/de la consultor/a. La propuesta metodológica será posteriormente discutida y acordada con la Oficina del PNUD en Honduras.

A continuación se presentan algunos lineamientos básicos que pueden servir como parámetros para el proceso de evaluación, teniendo en cuenta que estos podrán ser complementados con otros insumos según la propuesta metodológica del equipo evaluador.

El equipo evaluador trabajará en colaboración con el personal de la Unidad de Pobreza y Desarrollo Sostenible del PNUD. La especialista en Evaluación del Centro Regional del PNUD en Panamá podrá ser consultada en diferentes fases de la evaluación. Para el cumplimiento de los objetivos del equipo evaluador cumplirá con las siguientes actividades:

- Analizar la documentación existente del Programa de País y de los Proyectos que contribuyen al efecto.
- Definir el enfoque, la metodología de la evaluación y elaborar la matriz de evaluación.
- Realizar las entrevistas semi estructuradas que consideren necesarias con los principales actores tanto a nivel nacional, como regional; Mancomunidades, Gobiernos Municipales en intervención, (Alcaldes, Miembros de los Consejos Municipales, y poblaciones beneficiarias etc.) y funcionarios y otras organizaciones nacionales pertinentes en el sector.
- Realizar las visitas de campo para verificar la ejecución de las actividades, la realización de los productos y su contribución a los resultados en los municipios de intervención.
- Analizar la información recopilada describiéndola de manera completa y abordando los aspectos clave de la evaluación. Se debe garantizar la validez y fiabilidad de los resultados de la evaluación de manera clara y asegurar una validación las conclusiones y recomendaciones (por ejemplo a través de triangulación) y deben basarse en evidencia fundamentada.
- Elaborar el borrador del informe de evaluación, circularlo para su revisión y aportes de los actores e incluir las observaciones y aportes en la elaboración del informe final.
- Asimismo, la evaluación también debe integrar el código ético del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas así como sus principios de calidad.

**Productos esperados****Entregable 1: Informe inicial de la evaluación**

El equipo de evaluación, presentará, un documento de planificación general de la Misión de Evaluación, incluyendo un cronograma de las principales fases y actividades contempladas y entregables, designando el miembro del equipo que liderará la responsabilidad de cada tarea o producto. En la propuesta metodológica el equipo de evaluación deberá detallar la comprensión de los evaluadores sobre lo que van a evaluar y por qué, mostrando cómo cada pregunta de la evaluación será contestada y por qué medio; los métodos propuestos; las fuentes de información propuestas, y los procedimientos de recolección de datos. La propuesta metodológica será discutida y acordada con la Unidad de Pobreza y Desarrollo Sostenible del PNUD. Esta información debe ser reflejada en una matriz de evaluación. Ejemplo:

**Matriz de Evaluación**

Criterios de evaluación	Preguntas de evaluación	Indicadores de desempeño	Fuentes de datos	Enfoque y diseño	Métodos de muestreo	Métodos e instrumentos de datos	Métodos de análisis de datos

El plan de trabajo será socializado con las contrapartes del sector, con el fin de garantizar la conformidad en la metodología y principales líneas de evaluación planteadas en ese documento.

**Entregable 2: Presentación de los Hallazgos e Informe Borrador**

El equipo consultor realizará una presentación después del tiempo de recopilación de información con el objetivo de presentar los primeros hallazgos al equipo que está gestionando la evaluación y a algunas de los principales socios.

El equipo evaluador presentará un **documento de evaluación**, en versión borrador, conforme a los criterios de calidad y según formato establecido en el Anexo 7 del Manual de PNUD.

**Entregable 3: Informe final**

El Consultor jefe de la misión, presentará un documento de la evaluación de efecto que incluya lo siguiente:

- Estrategias para continuar o terminar la asistencia del PNUD para lograr el Efecto;
- Análisis comparativo de los productos bajo este Efecto y su vinculación al programa de país 2012-2016
- Análisis de la habilidad del PNUD para desarrollar capacidades nacionales de una manera sostenible; la capacidad del PNUD para responder a las cambiantes circunstancias y necesidades en el desarrollo de capacidades.
- Análisis de la estrategia de salida del PNUD en las intervenciones.
- Recomendaciones para formular una futura asistencia para el efecto, oportunidades para movilización de recursos;
- Lecciones aprendidas sobre mejores y peores prácticas en la producción de productos, vinculándolos con los efectos y utilizando alianzas estratégicas;
- Calificación del progreso hacia efectos y del progreso hacia productos; contribución del PNUD al logro de los efectos
- Calificación sobre la relevancia del efecto, del logro de las prioridades nacionales y los ODMs;
- Un plan de acción, que pueda ser monitoreado.

El original del informe deberá presentarse en dos ejemplares en versión impresa y electrónica (CD) siguiendo una estructura como la siguiente:

1. Resumen ejecutivo;
2. Introducción;
3. Descripción de la metodología de la evaluación;

4. Análisis de la situación referida a los resultados, a los productos y a la estrategia de asociación;
5. Lecciones aprendidas sobre mejores y peores prácticas;
6. Conclusiones y recomendaciones;
7. Anexos: Términos de Referencia, visitas al campo, personas entrevistadas, transcripción de las entrevistas, documentos revisados, etc.

#### Entregable 4: "Sinopsis de la evaluación y presentación de los resultados"

El equipo consultor elaborará un resumen ejecutivo y realizará una presentación de los resultados de la evaluación a los socios del sector (stakeholders).

#### **Arreglos de Implementación**

El punto focal de evaluaciones en coordinación con el área de Pobreza y Desarrollo Rural de la Oficina del PNUD en Honduras coordinará la evaluación. El equipo evaluador presentará el cronograma de trabajo para la programación al punto focal. El informe borrador será primeramente presentado a las autoridades de la Oficina del PNUD. Posteriormente se realizará una presentación de los resultados de la evaluación a los actores involucrados.

#### **Duración de la Consultoría**

Para los efectos de esta consultoría se prevé que el equipo evaluador deberá destinar 30 días al ejercicio de la evaluación.

#### Cronograma de Trabajo con fechas tentativas

	<b>Plazo</b>
Reunión inicial con PNUD	1 día
Análisis documental	3 días
Preparación de instrumentos/herramientas de investigación	1 día
Misión en Campo	7 días
Entrevistas a actores claves (Gobierno, Cooperación Internacional, Sociedad Civil)	5 días
Informe Borrador	7 días
Presentación del informe borrador con PNUD	1 día
Realización de ajustes al borrador del informe	3 días
Entrega de informe y presentación final a los actores	2 días

**ANEXO B: Programa de la Misión de Evaluación**

Fecha	Lugar	Actividad
Lunes 21 enero	Tegucigalpa	Documentación; programa inicial de entrevistas
Martes 22 enero	Tegucigalpa	Documentación
Miércoles 23 enero	Tegucigalpa	Programación
Jueves 24 enero	Tegucigalpa	Preparación Informe Inicial
Viernes 25 enero	Tegucigalpa	Reunión en PNUD (Edo Stork, Luis Gradyz, Gisella Camoriano)
Sábado 26 enero	Tegucigalpa	Revisión documentos
Domingo 27 enero	Tegucigalpa	Descanso
Lunes 28 enero	Tegucigalpa	Programación itinerario y rutas. Finalización Informe Inicial y envío por correo al PNUD
Martes 29 enero	Traslado Comayagua	Reunión presidentes de Asociaciones de Regantes PROMORCO  Reunión equipo Departamento Riego y Drenaje  Con Gerentes de Distritos de Riego PROMORCO y Asesora Legal
Miércoles 30 enero	Comayagua	Reuniones con miembros del equipo técnico PROMORCO y Departamento Riego y Drenaje  Programación con PC Juventud  Entrevista Vice-alcalde Cane (La Paz).  Visitas micro-emprendedores (gallinas doble propósito, venta comida y fabricación bloques)
Jueves 31 enero	Comayagua	Entrevista con Elías Nazar  Gira a sistemas de riego Guanololo (con José René Sandoval), visita parcela y entrevista con productor de maíz bajo riego por goteo  Entrevista con Wilmer Carranza (Juventud y Empleo)
Viernes 1 febrero	Comayagua   Taulabé  Traslado a La Esperanza	Gira a Sistemas de Riego en Selguapa con Germán Alvarado (Gerente distrito Selguapa). Recorrido por el canal principal y presa derivadora.  Visita empacadora Agroindustria El Sifón y entrevista con Sr. Rolando Flores (encargado de la planta).  Entrevista con Edmundo Suazo, subdirector Colegio Polivalente Gregorio A. Consuegra  Visita Casa de la Cultura de Taulabé, PC Cultura e Identidad, Entrevista con Prof. Julia Raudales, directora de la CdC y con Hugo Castellanos (Pte. Consejo Regional de Cultura de Región A2-Tau.Sig.Com.)

Sábado 2 febrero	La Esperanza San Miguelito, La Campa  Traslado a Sta. Rosa de Copán	Reunión Sr. Lisandro Mejía, ex – funcionario y ex – consultor de PRONADEL / Cajas Rurales PRONADEL  Nicolás Reyes / Guillermina Ortiz (Central de Cajas Rurales de San Miguelito)  Petrona Benítez, Vice-presidenta de la Central de Cajas Rurales de La Campa
Domingo 3 febrero	Sta. Rosa de Copán	Salomón Mejía (Representante EDR-Salvemos la Naturaleza)  Sr. Reinaldo Chávez, Alcalde de Veracruz, Copán
Lunes 4 febrero		Luis Núñez, director Heifer Copán, ex – jefe Unidad de Planificación y Seguimiento de PRODERT  Visita Central de Cajas Rurales Flor de Café, Candelaria Dulce Nombre, con Alexis Arita (Gerente) y Misael Solórzano (Pres. Junta Directiva)  René Escalón, director de la Casa de Cultura Copán
Martes 5 febrero	Sta. Inés, San Fernando  Río Blanco, San Jorge  San Jorge (casco urbano)  La Encarnación (casco urbano)	Con Víctor Chinchilla (Gte. de Central CR San Jorge y San Fernando) Juan Ramón Santos (Pres. CRAC base Nueva Versión y Presidente de la Caja Central Rural de San Fernando), Betty Miguel.  Arquímedes Reyes, Pte. Junta Directiva Caja Central San Jorge y Tesorero Caja Base Buenos Amigos, Río Blanco (San Jorge)  Oscar René León Chacón, ex-técnico social de ADEVA (casco urbano San Jorge)  Germán Chinchilla, Sec. Coop. COPROCAEL y ex – Pres. Cajas
Miércoles 6 febrero	Traslado a Yoro  Morazán Yoro	Germán Pérez, consultor en Metodología de Desarrollo de Proveedores (MDP), San Pedro Sula.  Programación en PROMECOM, con Adonis Hernández y Héctor Fonseca
Jueves 7 febrero	Morazán Yoro (oficina PROMECOM)  Morazán  El Calichal de la Tribu Tolupan Matadero	Reunión con equipo PROMECOM: Adonis Hernández, Rubén Palacios, Nazlin Waleska García, Jazmín Rosales de León, Jorge Caballero, Héctor Chacón.  Coop. COPROCAMOL: Francisco López, Eliseo Mejía, Yesica Anariba, Arnoldo Delcid, Miriam Rosa Lemus, Ronaldo Espinosa. Beneficio ecológico: Moisés Anariba  Empresa Asociativa Campesina Productiva 22 de Mayo, con Germán Arnaldo George (Pte.) y Wilmer Castro (Sec.) y 11 socios.
Viernes 8 febrero	Yoro (Cabecera) Junta directiva FETRIX  Luquigüe	Armando Córdoba (Presidente), Silvia Karina Vega (Sec.) y Ulda Merari Albón Mejía  Manos Artesanas de Hojas de Pino, Manos de Mañana: Clementina Hernández (Pres.) y Marta Livia Mejía

	Morazán Yoro (oficina PROMECOM)	Reunión de retroalimentación con el equipo técnico
Sábado 9 febrero	Retorno a Tegucigalpa	
Domingo 10 febrero	Tegucigalpa	Sistematización de datos
Lunes 11 febrero	Tegucigalpa	UNAH: Joseph Manta (Proyecto Cultura) PDP: Nelson Fúnez (Coordinador Proyecto) Programación reuniones y sistematización de datos
Martes 12 febrero	Tegucigalpa	COHEP: Nelson Omar Fúnez PNUD: Karla Posas (Proyecto Cultura) BCIE: Jorge Deras, Norma Palma, Randall Chang (PRONADEL, PRODERT, PROMORCO, PROMECOM)
Miércoles 13 febrero	Tegucigalpa	Federico Ramos (PRONADEL) Secretaría Trabajo y Seguridad Social: Felícito Ávila (Ministro), Patricia Canales, Allan Cruz Guillén FUNDER: Miguel Ángel Bonilla, Oscar Muñoz FOSDEH: Raf Flores
Jueves 14 febrero	Tegucigalpa	Choluteca – Agrolibano, con Nelson Fúnez y Nelson Armando Torres (consultor certificado): Antonio Oviedo (experto producción), Olman Figueroa (analista CBA). Luis Díaz (control de calidad) y otros.
Viernes 15 febrero	Tegucigalpa	PRONADERS: Raúl Sabillón. Retroalimentación en PNUD SEPLAN: Héctor Corrales, Wendy Chávez y Julio Raudales (Ministro)
Sábado 16 febrero	Tegucigalpa	Sistematización de datos
Lunes 18 - Miércoles 27 febrero	Tegucigalpa	Redacción del informe

**Anexo C: Marco de revisión proyectos (Efectos 2.2 y 2.3)**

No.	Denominación	Descripción
1	Año informe de evaluación	
2	Nombre de la contraparte	
3	Código del Proyecto	
4	Area	Seguridad Alim., Democratización y Participación, Violencia y Derechos de Género
5	Nombre evaluador principal	
<b>A. Proyecto</b>		
6	Pertinencia	Ver OCDE, 2002
7	Diseño	Calidad del diseño del proyecto, según Informe de evaluación y/o Prodoc
8	Eficacia	Ver OCDE, 2002
9	Eficiencia	Idem
10	Impacto	
11	Equidad de Género	Medida en que políticas de género han sido transversalizadas en el proyecto (desde diferenciación de datos según sexo, hasta transformación de las relaciones de género buscando mayor equidad).
12	Sostenibilidad	Ver OCDE, 2002
13	Desempeño proyecto	Desempeño no ponderado de la evaluación sobre variable 6 hasta 12 (calculado)
14	No. Fortalezas	Número de principales fortalezas a reclamar ex -post a favor del proyecto
15	No. Debilidades	Número de principales debilidades a plantear ex - post a desfavor del proyecto
16	No. Asuntos pendientes	Número de asuntos pendientes a reconsiderar en concertación con la contraparte
<b>B. Contraparte</b>		
17	Empleo - mujeres	Número de mujeres promedio (unidades de empleo) durante período del proyecto
18	Empleo - hombres	Número de hombres promedio (unidades de empleo) durante período del proyecto
19	Empleo contraparte	Número total de empleados durante período del proyecto (calculado)
20	Aporte PNUD (USD)	Aporte financiado por PNUD
21	Período financiamiento	Número de años de financiación por parte de PNUD
22	Aporte PNUD / año (USD)	Aporte promedio anual, financiado por PNUD (calculado)
23	Costeo total (USD)	Financiamiento promedio total por la contraparte (incl. PNUD) durante proyecto
24	PME	Presencia de un sistema de planificación, monitoreo y evaluación interna
25	Transferencia conocimiento	Transferencia facilitada por la CP hacia su personal (cursos, talleres, otros eventos)
26	Financiera	Estructura financiera, plasmada según nivel de solvencia patrimonial
27	Institucional	Estructura institucional en organización, rendición de cuentas y equilibrio poderes
28	Extraversión	Apertura hacia estructuras externas (incl. redes, Estado, sector privado )
29	Enfoque de Género	Aplicación interna de políticas de género (“ceguera, sensibilidad, transformación”), en específico relacionadas con los criterios del semáforo de género de PNUD
30	Legitimidad	Grado de aceptación por población meta y partícipes externos en entorno de la CP
31	Desempeño CP	Desempeño CP como promedio no ponderado de variables 26 hasta 30 (calculado)
<b>C. Interacción CP - PNUD</b>		
32	Intercambio técn. CP-PNUD	Fortalecimiento recíproco en capacidades estratégicas, profesionales y operativas
33	Sustituibilidad	Grado en que el financiamiento ha sido sustituible para la CP (mayor autonomía)
34	Estrategia de salida	Grado en que apoyo de PNUD ha sido explicitado según plazo y gradualidad del retiro

No.	Denominación	Descripción
<b>35</b>	Promedio	Desempeño de la interacción CP y PNUD en aprendizaje y autonomía
<b>D.</b>	<b>Población objetivo</b>	
36	Grupo meta mujeres	Destinatarias directas del proyecto financiado por PNUD
37	Grupo meta hombres	Destinatarios directos del proyecto financiado por PNUD
38	Grupo meta total	Destinatarios directos (total calculado)
39	Población	Total destinatarios (directos e indirectos, calculado con opción de ajuste)
40	Síntesis impacto – intensidad	Intensidad del impacto (fuerza del cambio observado)
41	Síntesis impacto – amplitud	Extensión o envergadura del impacto, incluyendo replicaciones externas
42	Síntesis impacto – profundidad	Grado de cambio en condiciones de segmentos marginales de la población meta
<b>E.</b>	<b>Eficiencia de la cooperación</b>	
43	Eficiencia aporte PNUD (a)	Costo por año por empleado del financiamiento PNUD (calculado)
44	Eficiencia aporte PNUD (b)	Costo por año per cápita del financiamiento PNUD (calculado)
45	Eficiencia contraparte (a)	Costo por año de la contraparte por empleado
46	Eficiencia contraparte (b)	Costo por año de la contraparte per cápita

**Nota:** Números en cursivo negrillo refieren a dictámenes del desempeño a nivel de CP *y de un documento de evaluación o de las visitas de verificación de resultados.*

**ANEXO D: LEYES RELACIONADAS CON EL SISTEMA FINANCIERO**

<b>NO.</b>	<b>LEY</b>	<b>NO. DECRETO</b>	<b>FECHA</b>
1	Ley del Banco Central de Honduras	53 (1950)	21/02/1950
		26 (1958)	
		102 (1959)	
		171-95	16/11/95
		228-96	25/01/97
		248-2002	05/02/2002
2	Comisión de Banca y Seguros	155-95	18/11/95
		188-2000	20/12/2000
		83-2001	18/07/2001
		174-2002	15/08/2002
		248-2002	05/02/2002
		110-2004	22/09/2004
3	Ley del Sistema Financiero	129-2004	24/09/2004
4	Ley Monetaria	51 (1950)	30/01/1950
		128 (1966)	22/11/1966
		127 (1974)	24/05/1974
		150 (1974)	07/10/1974
		233 (1975)	17/06/1975
		136-94	28/10/94
5	Ley de Seguros de Depósitos en Instituciones del Sistema Financiero	53-2001	
		128-2002	03/05/2002
		283-2002	07/10/2002
		160-2003	02/12/2004
		106-2004	22/09/2004
		129-2004	24/09/2004
6	Ley de Cooperativas de Honduras	65-87	20/05/87
		213-89	30/12/1989

---

<b>NO.</b>	<b>LEY</b>	<b>NO. DECRETO</b>	<b>FECHA</b>
		80-91	26/06/1991
		211-93	02/11/93

---

<b>NO.</b>	<b>LEY</b>	<b>NO. DECRETO</b>	<b>FECHA</b>
7	Reglamento de La Ley de Cooperativas de Honduras	191-88	22/06/1988
		194-A-93	30/12/1993
8	Ley de BANADESA	903	24/03/80
9	Ley de IHDECOOP	65	30/04/87
10	Ley de Asociaciones de Ahorro y Crédito		
11	Ley del Banco de Los Trabajadores	131	16/12/66
12	Ley de Inversiones	266	20/01/90
13	Ley de Turismo	103	14/07/93
14	Reglamento de Almacenes Generales de Deposito	1055	29/12/70
15	Ley de Conversión de Deuda	149	26/12/88
16	Código de Comercio		
17	Ley de Creación del Fondo Nacional para la Producción y Vivienda (FONAPROVI)	53	30/05/97
18	Ley Reguladora de Organizaciones Privadas de Desarrollo que se Dedicar a Actividades Financieras	229-2000	2000 Actualizado 08/2005
19	Estimulo a la Competitividad y Apoyo al Desarrollo Humano	131-98	
20	Para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola	31-92	06/04/92
21	Ley Cajas Rurales de Ahorro y Crédito	201-93	01/12/93
22	Ley de Solidaridad con el Productor Agropecuario.	81/2002	
21	Resoluciones del Directorio del Banco Central de Honduras		
23	Ley para el Desarrollo Rural Sostenible	12-2000	
24	Del Sector Social de La Economía	193-85	31/09/85
25	Reglamento de La Ley del Sector Social De la Economía	254-97	12/12/97

*Fuente: Elaborado por Josefina Salgado basado en la documentación de las leyes mencionadas (CDR, 2010)*

## ANEXO E: FOTOS DE GIRA EN TERRENO

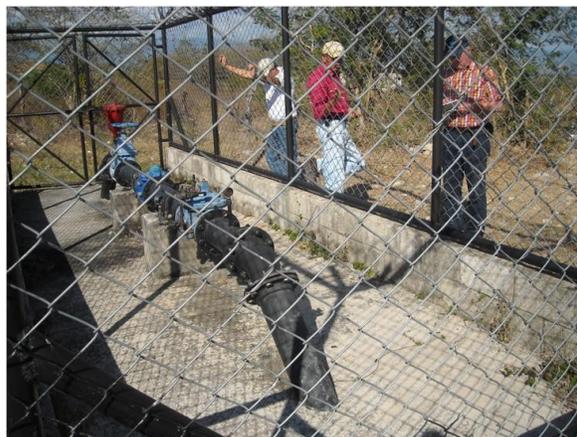
1. Reunión con directivos de las tres asociaciones de regantes y 2. Oscar Díaz, Técnico, **PROMORCO (Sección 4.6)**.



3. Reunión con Vice Alcalde y 4. Visita a Joven empresaria de bloques en Cane (**PC Empleo Juvenil, Sección 4.1**).



5. Bocatoma del Río Guangololo y 6. Desarenador del Sistema de Riego Guangololo. **PROMORCO (Sección 4.6)**.



7. Batería de filtros y 8. Unidad de riego del Sistema de riego Guangololo. **PROMORCO (Sección 4.6).**



9. Fuga de agua en sistema de Guangololo; 10. Cultivo de maíz para tamales de exportación (**PROMORCO, Sección 4.6).**



11. Productor de maíz y hortalizas y 12. Planta empacadora de pepino y sandía El Sifón (**PROMORCO, Sección 4.6).**



13. Casa de la Cultura de Taulabé y 14. Conversa con la Directora de la Casa (PC Cultura e Identidad, Sección 4.10).



15. Vicepresidenta CRAC Central La Campa (PRONADEL, Sección 4.2). 16. Reunión sobre PRODERT, Sección 4.3)



17. Caja Rural Flor del Café, Candelaria; Presidente y 18. Gerente (PRODERT-Sección 4.3/PRONADEL-4.2/Cajas Rurales-4.4).



19. Presidentes de CRAC Central San Fernando y 20. Central CRAC, San Jorge. (PRODERT-Sección 4.3/PRONADEL-4.2/Cajas Rurales-4.4)



21. y 22. Testimonio mudo de partes de equipo de un beneficio de café impulsado por PRONADEL (Sección 4.4).



23. Como recientes, los daños del Mitch en La Encarnación (24), comunidad en peligro permanente de desaparecer.

25. Sede de COPROCAMOL, Yoro, y 26. Construcción de beneficio Café en El Porvenir (**PROMECON, Sección 4.7**).



27. Ex - Presidente COPROCAMOL y 28. Miembros de Tribu Tolupan de El Calichal (**PROMECON, Sección 4.7**).



29. Artesanas Tolupanes de hoja de Pino, Luquigüe; 30. Reunión con equipo técnico de PROMECON (**Sección 4.7**).



31. Directivos de FETRIX (**Cultura e Ident., Sección 4.10**); 32. Cosecha de Melón en Agrolibano (**PDP, Sección 4.8**).



33-34. Producción de hongos y moscas predadoras para control biológico de enfermedades y plagas (**PDP, Sección 4.8**).



35. Instalaciones del Laboratorio Biológico y 36. Señora líder de cosechadoras de melón (**PDP, Sección 4.8**).