



2010:24

Sida Review

Anders Rudqvist
Karin Billing
Rodrigo Jimenez
Soraya Long
Jenny Suazo

Evaluación de Salida: Evaluación de la Cooperación de Desarrollo entre Honduras y Suecia 2001–2010

Final Report

Evaluación de Salida: Evaluación de la Cooperación de Desarrollo entre Honduras y Suecia 2001–2010

November 2010

Authors:
Anders Rudqvist
Karin Billing
Rodrigo Jimenez
Soraya Long
Jenny Suazo

Sida Review 2010:24
Sida

Authors: Anders Rudqvist, Karin Billing, Rodrigo Jimenez, Soraya Long, Jenny Suazo

The views and interpretations expressed in this report are the authors' and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Review 2010:24

Commissioned by Sida

Copyright: Sida and the authors

Date of final report: November 2010

Published by Citat

Art. no. Sida61491sp

URN:NBN urn:nbn:se:sida-61491sp

This publication can be downloaded from: <http://www.sida.se/publications>

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Valhallavägen 199, Stockholm

Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64

Postgiro: 1 56 34-9. VAT. No. SE 202100-478901

E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi

Evaluación de la Cooperación de Desarrollo de Largo Plazo
entre Honduras y Suecia

Evaluación de Salida: Evaluación de la Cooperación de Desarrollo entre Honduras y Suecia 2001-2010



Elaborada por:

ORGUT & context

Noviembre 2010

Evaluacion de la Cooperacion de Desarrollo de
Largo Plazo entre Honduras y Suecia

Evaluación de Salida:
Evaluacion de la Cooperacion de Desarrollo entre
Honduras y Suecia 2001-2010

Autores:

Anders Rudqvist (team leader)

Karin Billing

Rodrigo Jimenez

Soraya Long

Jenny Suazo

ORGUT Consulting AB,
Svartmangatan 9, SE 111 29 Estocolmo, Suecia
Teléfono: +46 8 406 76 20,
Telefax: +46 8 21 02 69
E-mail: hq@orgut.se

ORGUT

Building better livelihoods www.orgut.se

TABLA DE CONTENIDO

LISTA DE ABREVIATURAS	IV
EXECUTIVE SUMMARY	VI
1 INTRODUCCIÓN	1
1.1 ANTECEDENTES	1
1.2 ESTRUCTURA DEL INFORME	3
2 EL CONTEXTO HONDUREÑO	4
2.1 MACROECONOMÍA	4
2.2 POBREZA Y DESIGUALDAD	4
2.3 DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS	5
2.4 UNA SOCIEDAD VIOLENTA	6
2.5 UN CONTEXTO COMPLICADO	6
3 LA COOPERACIÓN EVALUADA.....	7
3.1 INTRODUCCIÓN	7
3.2 ORIGEN DE LA COOPERACIÓN SUECA.....	7
3.3 ESTRATEGIA REGIONAL AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE	8
3.4 ESTRATEGIA Y PROCESO DE SALIDA GRADUAL	9
3.5 APOYO A LA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE POBREZA.....	11
3.6 EL DIÁLOGO POLÍTICO.....	15
3.7 LAS INTERVENCIONES SELECCIONADAS.....	16
4 HALLAZGOS.....	23
4.1 INTRODUCCIÓN	23
4.2 PERTINENCIA DE LAS ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN	23
4.3 ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE POBREZA.....	24
4.4 EL DIÁLOGO POLÍTICO	31
4.5 ANÁLISIS DE LAS INTERVENCIONES SELECCIONADAS.....	35
4.6 ESTRATEGIA Y PROCESO DE SALIDA GRADUAL	50
5 CONCLUSIONES.....	55
5.1 CONCLUSIONES GLOBALES	55
5.2 CONCLUSIONES REFERENTES A INTERVENCIONES SELECCIONADAS	60
6 ENSEÑANZAS APRENDIDAS	63
6.1 PLANIFICACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN	63
6.2 ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN DE LAS INTERVENCIONES DE ASDI.....	63
6.3 GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA	63

6.4	TRABAJO EN EL ÁMBITO REGIONAL Y LOCAL VS. PROGRAMAS A NIVEL CENTRAL	63
6.5	LAS NUEVAS MODALIDADES DE COOPERACIÓN.....	64
6.6	TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO	64
6.7	ESTRATEGIA Y PROCESO DE SALIDA	65
6.8	INTERCAMBIO REGIONAL DE EXPERIENCIAS Y PRÁCTICAS	65

APENDICES

1. Términos de referencia
2. Método
3. Intervenciones seleccionadas
4. Lista de personas entrevistadas
5. Bibliografía

LISTA DE ABREVIATURAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Asdi	Asociación Sueca de Cooperación al Desarrollo Internacional
ASONOG	Asociación de Organismos No Gubernamentales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CCERP	Consejo Consultivo de la Estrategia de Reducción de Pobreza
CEDOH	Centro de Documentación de Honduras
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNA	Consejo Nacional Anticorrupción
CNE	Censo Nacional Electoral
CONADEH	Comisionado Nacional de Derechos Humanos
C-Libre	Comité por la Libertad de Expresión
DESCEAS	Programa Piloto de Desarrollo Local, Agua y Saneamiento
DDHH	Derechos Humanos
EFA	Educación para todos / Education for all
EROC	Espacio Regional de Occidente
ERP	Estrategia de Reducción de Pobreza
FUNDEVI	Fundación para el Desarrollo de Vivienda Social Urbana Rural
G-16	Grupo de países para el seguimiento de la Declaración de Estocolmo
IDB	Interamerican Development Bank
INAM	Instituto Nacional de la Mujer
INE	Instituto Nacional de Estadística
IUDPAS	Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad
NGO	Non Governmental Organization
OEA	Organización de Estados Americanos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMM	Oficinas Municipales de la Mujer
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de Salud
PAPEP	Informe de Análisis Político y Escenarios Prospectivos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRS	Poverty Reduction Strategy

RRASCA	Red Regional Agua y Saneamiento de Centroamérica
RNP	Registro Nacional de Personas
SCC	Centro Cooperativo Sueco
SDC	La Sección de Cooperación para el Desarrollo de Asdi en Honduras
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency
SWAp	Sector wide approach
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UCOS	Unidades Comunitarias de Salud
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
USAID	United States Agency for International Development

EXECUTIVE SUMMARY

Background

In 2007 the Swedish government decided to reduce the number of countries with which Sweden had international development cooperation. Among the phased-out countries was Honduras, where Swedish bilateral cooperation had been expanded after the Hurricane Mitch in 1998. Through the years, cooperation was based on the principles of the Stockholm Declaration signed in 1999. Its principles involved promoting and strengthening democracy, human rights, infrastructure, health and education, economic reform, gender equity and research. Such principles are also reflected in the Regional Strategy Central America and the Caribbean, 1 January 2001 – 31 December 2005 (extended and valid until the introduction of the Phase-out strategy 2008) and the Phase-out strategy for Swedish support to Honduras, January 2008 – December 2011.

The present report is the outcome one of two studies contracted by Sida to evaluate Swedish cooperation with Honduras 2001-2010. This evaluation aims at analyzing the overall performance and implementation of strategies for Swedish cooperation with Honduras. The parallel, thematic evaluation emphasizes Swedish cooperation in the field of democratic governance, human rights and gender equality. The evaluations have been carried out in an integrated manner, but are presented separately in accordance with their respective terms of reference (ToR). The ToR of the present study are enclosed as Appendix 1 to this report.

The Honduran society presents a very challenging context, with two-thirds of the population living below the poverty line and very unequal distribution of income and wealth. Governments, public administration and judicial system are pervaded by clientelism and corruption. Behind the formal Honduran power structure there are powerful economic and political groups and interests, “de facto powers” that exert a strong direct or indirect influence on the formal political and economic system. Violence is another increasing problem. A society with such characteristics obviously constitutes an extremely difficult, complicated and risky environment for any kind of international development cooperation, which must be taken into account when assessing such activities in Honduras.

The evaluated cooperation

Swedish development cooperation with Honduras began with occasional and limited interventions during the 90's, but assumed after the Mitch hurricane a longer term character. Most of the funds during the first period were used for post-Mitch reconstruction and transformation, balance of payments support and a census of population and housing. On the basis of the Stockholm Declaration signed in 1999, Swedish cooperation emphasized support to democracy, human rights, infrastructure, health and education, economic reforms, gender equity and research. It also focused on strengthening public administration through modernization of the state at central and local levels. The contributions were channelled through the UN system, Swedish NGOs and bilaterally. In addition, extraordinary balance of payments support was provided through a the Central America Emergency Trust Fund (CAETF) administered by the World Bank with the purpose of restoring the economy of Honduras and the neighbouring countries in the wake of Mitch.

The two main objectives of the Regional Strategy for Central America and the Caribbean were “democratic social development” and “economic and social equalization”. In line with the Stockholm Declaration democratic social development, social vulnerability and development towards increased equality as well as natural resources, regional integration and economic development were viewed as key areas.

The Phase-out strategy (January 2008 – December 2011) put the focus of Swedish cooperation on two sectors: 1) democratic governance including gender equality and local development, and 2) water and sanitation in rural areas. As a process objective the strategy stated that the phase out of Sweden should as far as possible be designed so as to ensure the sustainability of results achieved and the sustainability of institutions and organizations that received Swedish cooperation.

The Honduran Poverty Reduction Strategy (PRS) constituted the strategic framework for development cooperation in Honduras and was supported by Sida throughout Sida's presence in the country. The evaluation pays considerable attention to the limitations of the PRS process and the challenges of the new cooperation modalities envisaged in the Paris Declaration.

As part of the evaluation a selection was made of particularly significant Sida-supported interventions for more detailed examination. The selected interventions were: the Acceso programme in the health sector, Education for All, support to the social housing foundation FUNDEVI and the Pilot program for local development, water and sanitation (DESCEAS). It should be born in mind that the medium and long term results (outcomes, effects) of the different Sida interventions are difficult or impossible to quantitatively evaluate due to problems of attribution and the absence of baselines, targets and control groups. The evaluation is therefore primarily based on available quantitative and qualitative data as well as information from relevant informants in Honduras and Sweden.

Conclusions

Relevance

Sida strengthened and expanded its cooperation with Honduras after the Hurricane Mitch catastrophe. Its intervention contributed substantially to the reconstruction of road and housing infrastructure. This allowed Sida to become a respected and appreciated cooperation partner, which facilitated Sida's impact in other sensitive policy areas. On the basis of the Stockholm Declaration Sida attempted to not only to support the reconstruction of the country and its economy, through infrastructure investments as well as substantive balance of payments support, but also to promote its democratic transformation, assuming a leadership role in international cooperation, engaging and involving other donors in sensitive issues and work concerning the consolidation of democracy.

The objectives, strategies and interventions of Sida in Honduras are considered to be relevant to the country context and consistent with the development strategies of the Government of Honduras, other donors and civil society. In general, interventions responded to the Regional Strategy for Central America and the Caribbean as well as the Phase-out Strategy 2008-2011, and built on the Stockholm Declaration. However, both the strategies and the actual cooperation covered a probably too large range of sectors and interventions.

Effectiveness

With respect to effectiveness the variety and diversity of Sida's interventions responded to the needs of its many partners and counterparts and contributed in achieving greater coverage. However, the coordination and articulation of the numerous and diverse interventions became difficult. Sida did not sufficiently enhance interaction among its partners to optimize resources and impact of the programmes that often had interrelating objectives. Still, Sida managed to complement and harmonize specific lines of cooperation with other donors. In such cases, however, it is difficult or impossible for the evaluators to attribute the results to Sida contributions rather than to those of other donors.

In various areas Sida initiated cooperation with other agencies that had previous experience of working in such areas (e.g. UNDP, IDB, OAS) to optimize its resources and exert influence more

effectively. This, nonetheless, involved joining the agenda and forms of work of these organizations without being able to assume an active role in the mainstreaming of Sida priority themes.

The main part of the Swedish cooperation was allocated to the areas of governance, but cooperation in the area of governance, human rights and gender equity was not very coherent. It consisted of a “basket” of thematic projects, some interrelated, others not, some with continuity over time (INAM, TSE, RNP and political reforms) and some occasional and specific (modernization of the Armed Forces, National Institute of Statistics, National Housing Census, support to the National Congress and land titling, etc). In some projects, Sida intervened directly (e.g. National Forum on HIV/AIDS, C-Libre) and in others through international organizations. On the one hand, the more long term interventions, and on the other, the direct bilateral projects, were the ones that seem to have achieved the best results, because in the former Sida could deepen and reorient its support over time and in the latter because the direct relationship contributed substantially to the institutional strengthening of the counterpart. Some of the latter projects, although a minor part and with less significant funding, had a direct impact for poor and marginalized groups, mainly because they were targeted at these groups and directly facilitated their participation in decision-making as well as the transparency of the management of the projects.

The governance program transferred much of its resources to strengthening of formal institutions. This enabled Sida to contribute to the creation of institutional capacities and laid the basis for appropriation of such capacities by the state. However, Sida’s contributions to the generation of citizens’ capacities to guarantee the political control and to exert accountability were limited. The results of the Swedish cooperation in democratic governance were heavily dependent on the policies and decisions of political parties that did not necessarily respond to the interests of the majority of the citizens despite their formal commitments under the Stockholm Declaration and the PRS.

Although human rights constituted a crosscutting dimension, direct support for human rights was oriented primarily to the National Commissioner for Human Rights (CONADEH). Few of the civil society organizations working on human rights were beneficiaries of Sida notwithstanding their important contributions to the promotion and protection of these rights as well as to the fight against corruption and impunity.

In contrast to human rights, gender was not mainstreamed in Sida’s cooperation. It was dealt with as a specific theme, through the financing of INAM and in specific projects such as the support to INE and EFA-FTI for the development of gender sensitive statistics as well as projects supported by Diakonia. However, it was not mainstreamed or incorporated in all projects.

The limited consideration of violence also affected the effectiveness of Swedish cooperation, since high levels of violence negatively influence implementation and achievement of the objectives of Sida’s interventions.

Sida had a large and diverse programme portfolio in Honduras related to its priority issues, but did not develop until the last years of cooperation strategic planning to enable the optimization of efforts and resources towards achieving programme and strategy objectives. Targets (in terms of quantity, quality and time), baselines and systems of indicators were missing in relation to Sida programmes in the 2001 - 2007 strategy. In addition, some of the planning documents were confusing the concepts of “output” and “outcome”. Sida promoted the institutionalization of democracy by supporting the key institutions of a formal representative democracy. However, no indicators were established to measure the outcomes and impact of this cooperation in relation to Sida’s main objectives. This absence rendered measurement difficult or impossible and restricted the range of the results.

Impact and sustainability

Through its multilateral and bilateral cooperation Sida contributed substantially to the progress and consolidation of the rule of law, although the coup d'état demonstrated that these gains were insufficient and fragile. This is what may explain the widespread view that Sida's experience in governance, human rights and gender is indispensable in the current political juncture, wherefore the phase-out of Sida cooperation is viewed with preoccupation.

The long term cooperation of Sweden in poverty reduction, strengthening democracy and key institutions does not guarantee the sustainability of the results obtained due to their dependence on volatile political conditions. Progress in democratic governance, human rights and gender has been the result of participation and perseverance of the civil society and the international community rather than of state policy. A greater potential for sustainability was also perceived in projects where the beneficiaries are the executors.

During the phase-out period 2008-2010 Sida signed a series of project agreements (with UNDP, TSE, RNP, the Commission of Truth and the Municipalities of the West among the most significant). While these seemed all relevant and necessary, they may not be concluded on time, even without considering the unpredictable coup d'état, which affected their continuity and development. The staff changes at the SDC office in Tegucigalpa during the last year, as well as the change of the date of closure of the office were other factors affecting negatively both the continuity of the Swedish projects and the phase-out strategy, including the sustainability of the results. It can in particular be questioned that Sida decided to support the programme with the municipalities in western Honduras (EROC) after the phase out was a fact - a totally new programme, with a new approach and counterpart, with little experience and capacity to execute the programme.

The general conclusion on the sustainability of Sida's interventions in Honduras is that at the moment sustainability is an open question, but with a bleak outlook. Several of the institutions supported by Sida are contingent upon Swedish support, working with issues that are not promoted by the Honduran government and not prioritized by other donor agencies. Moreover, some of these public institutions have entered into conflict with and are rejected by their civil society counterparts as a result of political conflicts after the coup. At the moment there is no guarantee that the policies and values propagated by Sida will survive in any of these institutions in the long term.

The Poverty Reduction Strategy and the new cooperation modalities

The framework and overriding axis of the cooperation between Sweden and Honduras was the Poverty Reduction Strategy (PRS) whose primary goal was a 24 percent reduction of poverty and extreme poverty in Honduras by 2015. The latest data available on poverty and extreme poverty indicate, though, that this goal is far from and not likely to be achieved.

Most of the problems of the implementation of the PRS and the new cooperation modalities derived from the political system characterized by clientelism, corruption and the power monopoly of the two traditional parties that resulted in instability and frequent changes of government policies, low public sector capacity and poor quality of public services. These factors were compounded by the lack of political will on the part of the traditional political parties and administrations that, bypassing the citizens of Honduras, represent the "poderes fácticos" (de facto powers) of the country. The prevailing pattern of political and economic power is also the most likely explanation of the fact that the ERP never addressed the root causes of poverty in Honduras i.e. the structural relations that produce and reproduce poverty.

Sida was one of the foremost promoters of the new cooperation modalities (e.g. budget support and SWAp) and the principles of coordination, harmonization and alignment related to the PRS and the Paris Declaration. Still, the expected benefits of the application of these principles and rules did not materialize in practice due to various reasons in addition to those just mentioned. The Honduran

government never assumed responsibility for promoting the harmonization of cooperation through sector-wide approaches and joint efforts of general budget support while there were different and occasionally conflicting attitudes about the usefulness of the new modalities and approaches among donor agencies, as well as different answers regarding policies, programmes and projects. Consequently, the Paris Declaration approach and the new modalities of cooperation, appear as clearly unrealistic in practice. This is in particular the case in contexts with a weak institutional situation and a Government with little legitimacy, of which Honduras is one example – others also exist, i.a. in Latin America. The vast majority of the problems of the PRS and the new modalities arose from the political system. It should be noted, though, that these qualities are determined by the norms and rules (formal and informal) that define the character of governance and political system. Such norms, rules and systems may be only partially influenced by international cooperation.

The policy dialogue

Sida's policy dialogue with different categories of partners in Honduras was consistent over time and coherent with the objectives and strategies of Swedish development cooperation. The goodwill gained by Sweden and Sida through the Swedish initiatives for support to Honduras (and the other countries affected by Mitch) at the consultative group meetings in Washington in 1998 and Stockholm 1999, the substantial financial support after Mitch as well as Sida's initial infrastructure work re-establishing the basic infrastructure of the country opened spaces and responsiveness to the policy dialogue especially with the Honduran government, which in the absence of such a background would not have materialized. The appreciations by donors and counterparts of Sida's role and performance in the policy dialogue are generally positive. Sida is considered to represent cooperation with major commitment to the issues it promotes and ability to politically accompany such issues and interventions beyond the amount of funds allocated. Its vision and commitment are regarded as medium and long term. Furthermore, Sida is viewed as prepared to take risks and move forward, but without jeopardizing relations with other agencies since these qualities do not result from a desire for prominence. Virtually all donors as well as representatives of the Honduran government coincided in affirming the leading role Sida has had in the introduction and promotion of issues such as human rights, democratic governance, gender and the PRS, i.e. politically sensitive and complicated issues.

The phase-out of Swedish cooperation

Very little of the objectives of the phase-out strategy have been fulfilled or are likely to be fulfilled. Some of the most important reasons for the negative result are factors that were beyond the control of Sida. A significant such factor was the impact on international cooperation of the political crisis of 2009, unleashed by the coup d'état. Another negative factor was the effects of the international financial crisis and economic downturn, which reduced the important remittances from Hondurans working abroad. Among manageable negative factors the unfortunate management of the phase-out process by the Swedish Ministry of Foreign Affairs stands out as particularly important. On the part of Sida headquarters, the untimely decision to cut funds and bring forward the date of closure of the SDC in Tegucigalpa were clearly counterproductive decisions as regards the possibilities to attain sustainability.

Lessons Learned

Planning, monitoring and evaluation

Sida interventions should apply strategic planning enabling the measurement of achievement of objectives and expected outputs. For this purpose it is essential to establish monitoring and evaluation systems and means of accountability to facilitate evaluation of outcomes of programmes.

Systematic strategic planning facilitates the articulation and coordination of funded programmes in order to maximize the impact and efficient use of resources. Such systems and routines would also allow for Sida to play a more important role in monitoring, supervision and implementation of programmes in partnership with other development agencies. Cooperation modalities like budget support and SWAp imply particular difficulties regarding evaluation of results since these modalities are virtually impossible to evaluate (due to attribution problems) with respect to the contributions from a given individual donor agency.

Democratic governance

In the area of democratic governance Sida directed much of its resources to the reform and revitalization of formal public institutions, but progress in strengthening formal institutions is fragile in a society such as Honduras. The coup d'état demonstrated that the establishment of formal and technical national capacities is insufficient and runs the risk of rapidly vanishing since application of such capacities depends largely upon the will of governments and political parties which does not necessarily respond to the interests of the majority of citizens. It seems more adequate or at least equally important, in societies like those just mentioned, to direct cooperation towards progressive social movements or public institutions at the regional or local level to enhance citizen participation in decision making, political control and accountability, to promote in this way democratic culture and practice from the ground.

Working in regional and local vs. central level programmes

Strengthening the capacities of key organizations and stakeholders at the local level and decentralized cooperation has had a greater impact on poverty reduction than work managed from the central level. The work with civil society organizations that directly or indirectly promote the reduction of poverty or the defence and promotion of human rights ensures the continuity of such work even in situations of political crisis. Strengthening internal technical capabilities, leveraging existing institutional resources adapting them to new needs, and complementing other donor interventions optimizes the resources of cooperation, and strengthens sustainability.

The new modalities of cooperation

Sida was one of the main proponents in Honduras of the new cooperation modalities (budget support, SWAp) suggested by the Paris Declaration. Compared with "traditional" projects it was expected that the new modalities would improve national ownership, alignment, harmonization, sustainability and reduce transaction costs. However, the theoretical and practical foundations of the Paris Declaration and the new modalities proved to be very weak if not unrealistic. For a start the assumption behind the principle of "ownership" seems to imply that donors and recipients have the same objectives, allowing consensus relations and mutual trust, something which appears as quite strange considering the human rights trajectories of regimes of countries like Honduras during the last decades. It was also assumed that the application of the principles of the Declaration would lead to more effective cooperation, but neglecting that the views of what is regarded as "desired effects" may be different or opposed, within donor agencies, within the donor community, within the recipient countries and between these parties.

Gender mainstreaming

Sida should explain its conceptual gender framework and methods in order to incorporate them into the design of interventions, including using indicators and accountability procedures. Sida should also systematically encourage negotiation, networking and alliances in the area of gender equity among

civil society and government institutions to confront the resistance of patriarchal systems against the profound social change needed to achieve equality between men and women. Sida should assume gender mainstreaming as a technical-political process requiring structural transformation at the different levels at which attempts are made to exert influence.

Phase-out of Swedish cooperation

To reach the minimum conditions for sustainability of Swedish development interventions it is indispensable to initiate a systematic process of consultation with stakeholders including government, donor community, programmes and beneficiaries at an early stage. Untimely decisions to cut funds as well as to reduce the time period of presence of the Swedish representation in the country during the phased-out process are decidedly counterproductive and diminish the possibilities of ensuring the sustainability of interventions.

Regional sharing of experience and practice

Despite the obvious differences characterizing countries such as Honduras, Guatemala and Colombia, and the different modalities of development cooperation used by Sida in these countries, they share various common features (e.g. high level of inequality and violence, elite domination and social conflicts, etc.). It should therefore be useful to share among Sida staff and Swedish NGOs working in or with the respective countries, the strategies and practices of Sida as well as evaluations of practices and outcomes. It seems, for example, that Sida has supported and worked with public institutions to a considerably lesser degree in Colombia and Guatemala than was the case in Honduras.

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes

En 2007 el nuevo gobierno sueco decidió reducir el número de países con los cuales Suecia había tenido cooperación internacional para el desarrollo. Entre otros países, el gobierno decidió eliminar progresivamente la cooperación bilateral con Honduras.

Suecia inició la cooperación con Honduras en la década de los 90 con actividades puntuales, pero se intensificó a partir de 1998 después de la catástrofe ocasionada por el huracán Mitch en Honduras. La cooperación se ha basado en los principios de la Declaración de Estocolmo¹ firmada en 1999 que implican promover y fortalecer la democracia, los derechos humanos, la infraestructura, la salud y la educación, las reformas económicas, la equidad de género y la investigación. En 1999 se firmó un acuerdo marco entre Honduras y Suecia que convirtió a Honduras en un país socio de Suecia para una cooperación de largo plazo.

Es un requisito del gobierno sueco que todas las intervenciones de Suecia durante los 10 años de cooperación bilateral con Honduras sean sujetas a registro y evaluación final. Para cumplir con tal requisito Suecia ha decidido llevar a cabo dos evaluaciones. En una se analiza el desempeño general y la aplicación de las estrategias de cooperación de Suecia con Honduras.^{2,3} La segunda evaluación enfatiza la cooperación sueca en el ámbito de los derechos humanos, la gobernanza y la equidad de género durante los dos períodos de la estrategia. Las evaluaciones se presentan por separado de acuerdo con los términos de referencia específicos para cada una.

La Sección de Cooperación para el Desarrollo (SDC) en Honduras es parte de la Embajada de Suecia en Guatemala y gestiona desde 1998 los proyectos y programas financiados en Honduras. La cooperación sueca para el desarrollo en Honduras incluye la cooperación bilateral, el apoyo a través de instituciones multilaterales y las organizaciones de la sociedad civil. A partir de 2001 se inició un proceso de transferencia gradual de la responsabilidad de la planificación, decisión, presupuesto y seguimiento de los programas ejecutados en Honduras a la SDC en Tegucigalpa. Tal proceso se completó en 2003.

La cooperación sueca con Honduras se ha implementado en el marco de la Estrategia Regional para América Central 2001-2005 con validez prorrogada hasta 2008 y, a partir de 2008 en línea con la estrategia de salida gradual de Suecia con Honduras, válida para el periodo 2008-2011.

El objetivo de las evaluaciones es registrar y evaluar la cooperación de Suecia con Honduras durante el período 2001 a 2010. La pregunta fundamental es “¿ha Asdi hecho lo que dijo que haría?” Por consiguiente, el punto de partida de las evaluaciones es la estrategia del país de Suecia con Honduras 2001-2005 (prorrogada hasta junio de 2008) así como la estrategia de salida gradual de la cooperación sueca con Honduras 2008-2011. Las evaluaciones toman en cuenta el contexto específico después del huracán Mitch en el que la cooperación sueca formuló su primera estrategia

¹ <http://www.gsdehonduras.org/declaracion.html>

² Secretaría General del Gobierno de Suecia, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2001, Estrategia Regional América Central y el Caribe, 1 de enero de 2001 a 31 de diciembre de 2005, Anexo 1, Estrategia prorrogada hasta junio de 2008.

³ Secretaría General del Gobierno de Suecia, Ministerio de Asuntos Exteriores, 5 de junio de 2008, Estrategia de salida gradual de la cooperación sueca con Honduras 2008-2011.

de cooperación con Honduras, tanto como el proceso de salida gradual de 2008 a 2011. Los Términos de referencia de la presente evaluación se encuentran en el Apéndice 1.

Las evaluaciones han resultado en dos informes. Uno (“de salida”) enfatizando los resultados de las estrategias de país y de salida gradual de Asdi. La segunda evaluación (“temática”) se centró en la cooperación sueca en el área de los Derechos Humanos, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género. Ambas evaluaciones proveen a Asdi conocimientos alrededor de la pregunta subyacente, “¿Qué tan bien ha respondido la cooperación sueca a las necesidades de Honduras?” así como formas en que los resultados logrados podrán ser sostenidos; y enseñanzas aprendidas que pueden aplicarse en otras regiones donde Asdi opera, tanto referentes a la cooperación al desarrollo a largo plazo como al proceso de salida gradual.

A la luz de los resultados esperados, esta evaluación (“de salida”) analiza las estrategias de país de Suecia con Honduras y los niveles de pobreza a las que están relacionadas. Se consideran asimismo los vínculos entre la selección de los instrumentos y objetivos de la cooperación. Los criterios de evaluación aplicados son: pertinencia, eficacia, efectos directos (o resultados), sostenibilidad y (según las condiciones de evaluabilidad) impacto.⁴ Las preguntas de evaluación formuladas en los TdR y abordadas en la evaluación fueron las siguientes:

En cuanto a **pertinencia** determinar si los objetivos de las estrategias de país y de salida gradual respondían a las necesidades de Honduras. Analizar la medida en que las contrapartes y el énfasis temático han sido relevantes para las necesidades de las organizaciones apoyadas y al contexto de Honduras en general. Examinar si el apoyo de Suecia ha sido consistente con las medidas tomadas por el gobierno de Honduras, otros donantes y partes interesadas.

Referente a **eficacia** analizar que tan eficaz ha sido Asdi en apoyar a la capacidad del país y en mejorar la apropiación (*ownership*). Determinar cómo los programas apoyados han/no han aumentado la alineación con las acciones del gobierno y si se han generado de una manera que incremente la armonización con otros donantes..

Relativo a **impacto y sostenibilidad** se exploró a nivel de resultados el impacto de un eventual aumento o desarrollo de la capacidad en las áreas temáticas apoyadas por Suecia y Asdi. En casos evaluables se evaluó también el grado en que los impactos se han mantenido más allá del período de asistencia sueca al proyecto.

El Equipo de Evaluación analizó además cómo la **transversalización** de género, el enfoque basado en derechos y el enfoque de las personas que viven en la pobreza, han sido abordados en los programas apoyados por Asdi. Las intervenciones específicas y su éxito o fracaso dependen del **contexto** en el que se prestan, así como del diseño e implementación de las mismas. En consecuencia, la evaluación examina también cuestiones relativas al contexto nacional como la debilidad institucional, el compromiso político, el nivel de capacidad y la corrupción en el país.

Los métodos y hallazgos principales de la evaluación fueron presentados por el Equipo de Evaluación el 24 de junio de 2010 en un taller en la oficina de la Sección de Cooperación para el Desarrollo en Tegucigalpa con amplia participación de las contrapartes y otras partes interesadas en las intervenciones de Asdi durante el periodo evaluado.

⁴ OECD-DAC, 2010, The DAC Network on Development Evaluation, Glosario de los Principales Términos sobre Evaluación y Gestión Basada en Resultados.

1.2 Estructura del informe

El informe de evaluación parte, en el capítulo primero, de una presentación de las condiciones y propósitos de la evaluación y en el segundo se exponen algunos factores históricos y de contexto que son precisos para entender las condiciones generales, los objetivos y la lógica de las intervenciones de Asdi en Honduras. Se presentan asimismo los principales actores y partes interesadas en estas intervenciones.

El tercer capítulo, La Cooperación Evaluada, consiste de una descripción de las estrategias y las intervenciones evaluadas, su propósito, lógica, organización y partes interesadas principales.

Luego, en el cuarto capítulo se presenta los hallazgos encontrados durante la evaluación, i.e., datos y observaciones empíricas obtenidas durante el análisis de la información secundaria y el trabajo de campo en Honduras, pertinentes para responder los cuestionamientos de la evaluación. Este capítulo también incluye análisis tendiente a evaluar los hallazgos aplicando los criterios de evaluación establecidos en los términos de referencia y desde varios puntos de vista, incluyendo las perspectivas y prioridades de las partes interesadas y el criterio de los mismos evaluadores. Finalmente, los últimos dos capítulos comprenden las Conclusiones de la evaluación y Enseñanzas Aprendidas, respectivamente.

2 EL CONTEXTO HONDUREÑO

2.1 Macroeconomía

La situación económica y social de Honduras desde el 2008 en adelante ha sido afectada tanto por la crisis financiera internacional como por las consecuencias del golpe político-militar del 28 de junio de 2009. La economía hondureña, había crecido en un promedio de 6% durante el periodo 2004-2007 y 4% en 2008. Ahora, no obstante, se proyecta un decrecimiento del 1,5% para el 2009, según el Programa Monetario 2009-2010 del Banco Central de Honduras (BCH), revisado en septiembre 2009. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) a su vez proyecta que Honduras tendrá un decrecimiento de 3% en 2009 y para 2010 se estima una recuperación de 1,5%.⁵

El impacto de la crisis económica y política se ha manifestado en la contracción de la producción nacional, la pérdida de empleos, menores niveles de consumo, baja en las actividades de comercio, reducción del margen de maniobra fiscal, reducción de los niveles de inversión extranjera directa y de las reservas internacionales netas, entre otros.⁶ La crisis política hondureña, agravada desde el 28 de junio de 2009, también ha tenido repercusiones económicas negativas afectando el crecimiento económico y las reservas internacionales.

Así ha habido caída de las inversiones públicas y privadas, caída en la producción y el comercio, disminución de remesas y exportaciones y fin del desembolso de los recursos de cooperación de las agencias multilaterales y bilaterales de desarrollo.⁷ Las autoridades de la Secretaría Técnica de Cooperación declararon en el 2009 que habían dejado de percibir al menos el 30% de la cooperación internacional no reembolsable debido a las sanciones impuestas por la comunidad internacional a Honduras.⁸

2.2 Pobreza y desigualdad

La pobreza en Honduras no ha cambiado significativamente desde 1998 a pesar de un crecimiento anual del PNB positivo. Con un ingreso per cápita de USD 3,870 Honduras se encuentra en el tercer lugar de los países más pobres de América Latina por delante únicamente de Guyana y Nicaragua.⁹ Dos terceras partes de su población viven por debajo de la línea de pobreza y casi la mitad en pobreza extrema.¹⁰ La pobreza es más acentuada en las áreas rurales (75%) que en las urbanas (57%). Junto con Guatemala Honduras es el país más desigual de Centroamérica en cuanto a la distribución de los ingresos, teniendo un coeficiente Gini de 0,58 en 2007, lo cual implica un deterioro con respecto al mismo coeficiente de 1990 cuando alcanzó 0,50. Esta desigualdad extrema explica la

⁵ Comisión Económica para América Latina, CEPAL, 2009, Balance preliminar de las economías de América Central y el Caribe, Santiago.

⁶ Gallardo Glenda, José Vélez, Jaime Salinas, Pablo Kurl, Economía hondureña 2009 y perspectivas 2010: datos y percepciones, Unidad de Prospectiva y Estrategia, Asdi, PNUD Honduras, p.7 ff.

⁷ Op.cit. pp. 11, 12.

⁸ Proceso Digital, 12 de octubre de 2009, www.proceso.hn/

⁹ The World Bank, 2009, "World Development Indicators, Quick Query, Gross National Income, PPP, current international prices.

¹⁰ CEPAL, November 2009, Panorama Social de América Latina 2009, Capítulo I (versión preliminar), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

relación débil que predomina en Honduras entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.¹¹ Otro efecto significativo de la desigual distribución de los recursos es que restringe el acceso de la gran mayoría de la población a medios de producción como tierra, capital, tecnología e información. En consecuencia, el llamado “sector informal” de la economía sigue siendo desproporcionalmente grande.

2.3 Democracia y derechos humanos

A pesar de la introducción de un sistema político formalmente democrático en 1982 y seis traspasos democráticos consecutivos¹², el presidente electo en 2005, Manuel Zelaya Rosales, fue depuesto en junio de 2009 luego de un golpe político-militar. Han predominado y subsisten graves limitaciones de los gobiernos hondureños en cuanto al sistema democrático, los derechos civiles y políticos, entre ellos los derechos de la participación ciudadana, el derecho a la asociación y aún más grave la falta de la vigencia del Estado de Derecho (graves ineficacias en el cuerpo policial, injerencia del Ejecutivo en diferentes entidades judiciales etc.). El sistema político está dominado por los dos partidos tradicionales, el Partido Liberal y el Partido Nacional, que representan la poderosa élite económica y política del país. Se cuestiona también la efectividad de la división de los poderes Judicial y Ejecutivo en Honduras porque en la práctica se evidencia una intromisión del Ejecutivo en la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Los nombres y el número de los magistrados, es negociado entre los dos partidos tradicionales y la regla no escrita es que el partido que tiene mayoría en el congreso domina el ejecutivo y posee mayoría en la corte. De esa manera, la aplicación de las normas jurídicas están al servicio de los políticos o de los sectores con mayor poder.¹³

Los gobiernos, la administración pública y el sistema judicial se encuentran impregnados por altos niveles de clientelismo y corrupción. Según el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional de 2009¹⁴, Honduras se ubica en el rango 130 de un total de 180 países. Detrás de la estructura formal del poder en Honduras existen poderosos grupos económicos y políticos, los llamados “poderes fácticos”, que detentan el poder real y decisivo en cuanto a los asuntos más significativos para el desarrollo social, económico y político del país y que por medio de una presencia oculta ejercen una influencia fuerte, directa o indirecta, sobre el sistema económico y político formal.¹⁵ Algunos sectores de estos grupos fácticos tienen también fuertes vínculos con el creciente narcotráfico y el lavado de activos al igual que las organizaciones criminales de las “maras” que se dedican al narcotráfico y la extorsión mafiosa y que se han extendido a varios de los grandes centros urbanos del país. Es preciso añadir que la encuesta de la OEA y CID-Gallup para Honduras de febrero 2010¹⁶ refleja un marcado deterioro, de un punto ya muy bajo, en la confianza de los ciudadanos en las instituciones hondureñas. Ninguna de ellas recibe más que “poca” confianza de parte de los encuestados, como consecuencia de la crisis y deficiencias en gestiones anteriores. Un cuarto de los consultados expresa que no tiene ninguna confianza en los partidos políticos ni en las

¹¹ Hull, Katy, 2009, Understanding the Relationship between Economic Growth, Employment and Poverty Reduction, Promoting Pro-Poor Growth: Employment, OECD.

¹² Roberto Suazo (1982-1986), José Azcona del Hoyo (1986-1990), Rafael Leonardo Callejas (1990-1994), Carlos Roberto Reina (1994-1997), Carlos Roberto Flores (1998-2001), Ricardo Maduro (2002-2005), Manuel Zelaya (2006-2009).

¹³ Transparencia Internacional, Honduras Estudio de Integridad, www.transparency.org/regional_pages/

¹⁴ www.transparency.org

¹⁵ Meza, Víctor et al., 2007, Honduras, Poderes Fácticos y Sistema Político, Centro de Documentación de Honduras, CEDOH, Tegucigalpa.

¹⁶ CID (Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo S. A.) Gallup Latinoamérica, Organización de Estados Americanos (OEA), febrero, 2010, Estudio Opinión Pública Nacional Honduras.

Fuerzas Armadas, y un número aún mayor reprueba la policía. Solo un 15 por ciento confía en el Congreso o en la Fiscalía. Animar poca confianza, sobre todo, las instituciones netamente políticas como el Congreso o los partidos políticos.

2.4 Una sociedad violenta

La desigualdad es una de las causas más importantes de la violencia y Honduras, partiendo de un alto nivel de violencia, ha sufrido en los últimos años un incremento del índice de violencia y homicidios provocado también por la incidencia creciente del crimen organizado y el narcotráfico, que, como acabamos de mencionar, con frecuencia están relacionados con los poderosos intereses políticos y económicos.¹⁷ Como se ilustra en Cuadro 1, Honduras tiene la tasa de homicidios más elevada de Centroamérica según el informe anual 2009 del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, el cual también cuestiona la impunidad que predomina en el país.¹⁸ El informe revela asimismo que Honduras en 2009 registró una tasa de homicidios de 66,8 por cada 100 000 habitantes, lo que supone un nuevo fuerte aumento.

Cuadro 1 Homicidios por cada 100 000 habitantes en Centroamérica

Países	2006	2007	2008
Honduras	46,2	49,9	57,9
El Salvador	65	57	52
Guatemala	47	45	48
Belice	31	30	32
Panamá	11	13	19
Nicaragua	13	13	13
Costa Rica	8	8	11

Fuente: Comisionado Nacional de Los Derechos Humanos de La República de Honduras, Informe Anual 2009, Tegucigalpa, marzo de 2010.

2.5 Un contexto complicado

Es evidente que una sociedad con las características antes relatadas constituye un entorno extremadamente difícil, complicado y riesgoso para emprender cualquier tipo de cooperación internacional para el desarrollo, lo cual es preciso tener en cuenta al evaluar esta clase de actividades en Honduras.

¹⁷ Embassy of Sweden Guatemala, 2007, Sida Country Report 2006, Honduras, Stockholm.

¹⁸ Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de la República de Honduras, Informe Anual 2009, Tegucigalpa, marzo de 2010.

3 LA COOPERACIÓN EVALUADA

3.1 Introducción

La evaluación pretende llegar a conclusiones generales, sobre todo a nivel macro, alrededor de la cooperación sueca con Honduras durante la década pasada. Considerando el volumen y la diversidad de intervenciones se acordó con Asdi seleccionar un número de los programas más significativos y representativos para estudio más detenido.

Para la selección se aplicó una serie de criterios acordados con Asdi (tales como acceso a y disponibilidad de información, longevidad de las intervenciones, monto de presupuesto de las intervenciones, etc.) que son presentados en detalle en Apéndice 2 - Método. Las intervenciones seleccionadas fueron: El programa “Acceso” en el sector de salud, Educación Para Todos (Education For All, EFA), Fundación para el Desarrollo de Vivienda Social Urbana Rural (FUNDEVI) y el Programa Piloto de Desarrollo Local, Agua y Saneamiento (DESCEAS). Las intervenciones son descritas en más detalle en el Apéndice 5. Se acordó también analizar el diálogo político como un caso especial.

Adicionalmente, siendo la Estrategia de Reducción de Pobreza el marco para toda la cooperación, y sus metas los últimos objetivos de la misma, se decidió estudiar ésta y las nuevas modalidades de cooperación que conlleva. La estrategia está descrita en el capítulo 3.5.

3.2 Origen de la cooperación sueca

La cooperación sueca con Honduras se inició en el marco del apoyo a los procesos de paz en Centroamérica durante el fin de la década de los 80 y con intervenciones puntuales y limitadas en Honduras que crecieron gradualmente (v.g. gobernanza democrática) durante los años 90. . Con la Estrategia regional para América Central y el Caribe 1996-2000¹⁹ la cooperación asumió un carácter algo más planificado y menos puntual. Suecia inició cooperación en gran escala después de la catástrofe ocasionada por el huracán Mitch en octubre de 1998 y con la firma en de la Declaración de Estocolmo. El acuerdo marco entre Honduras y Suecia convirtiendo a Honduras en un país socio de Suecia para una cooperación de largo plazo se firmó en 1999. Tal declaración fue resultado de la conformación en diciembre 1998 del grupo consultivo para la reconstrucción y transformación de América Central cuyo objetivo fue coordinar el apoyo internacional de acuerdo a las prioridades nacionales de Honduras. Entre 1998-1999 existía, por ende, un compromiso de los Estados de Centroamérica y los cooperantes para la reconstrucción, pero también para la consolidación de la democracia y la paz en la región centroamericana. En la reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo en mayo de 1999 se suscribió la Declaración de Estocolmo cuyos objetivos fueron los siguientes:

- Reducir la vulnerabilidad ecológica y social de la región
- Reconstruir y transformar Centroamérica sobre la base de un enfoque integrado con transparencia y gobernabilidad
- Consolidar la democracia y gobernabilidad, reforzando la descentralización de funciones y facultades gubernamentales con la activa participación de la sociedad civil
- Promover el respeto de los derechos humanos como objetivo permanente y la promoción de la igualdad de género, los derechos de la niñez, las etnias y otras minorías

¹⁹ Asdi, Embajada de Suecia en Guatemala, 2003, Programa de la Cooperación de Suecia con Honduras 2001–2005, p. 4.

- Coordinar los esfuerzos de donantes, guiados por las prioridades establecidas por los países receptores
- Intensificar los esfuerzos para reducir la carga de la deuda externa de los países de la región.

Las prioridades temáticas regionales de la Declaración fueron: participación popular en los procesos políticos; fortalecimiento del Estado de Derecho; conducción democrática de la sociedad; manejo de conflictos y reconciliación; fortalecer la igualdad económica y social; apoyo a reformas económicas; desarrollo de los sectores sociales (salud, VIH); crecimiento económico del sector rural; mejorar condiciones de vida del sector urbano. Suecia jugó un rol importante en la organización de la segunda reunión del Grupo Consultativo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica en Estocolmo, mayo 1999 así como en la formulación de la Declaración promocionando, entre otras cosas, la incorporación de la sociedad civil en el proceso.

El marco general para la cooperación lo constituye la Estrategia de Reducción de Pobreza (ERP/PRS) 2001,²⁰ que ha sido enmendada ocasionalmente. El acuerdo de cooperación entre Suecia y Honduras advierte que hasta donde sea posible debe darse mayor prioridad al apoyo presupuestario general y a programas antes que a proyectos. En este sentido toda la cooperación de Asdi con Honduras tiene el objetivo de apoyar al proceso ERP y al logro de sus metas.

3.3 Estrategia Regional América Central y el Caribe

3.3.1 Objetivos

En febrero de 2001 el Gobierno sueco adoptó la Estrategia Regional para América Central y el Caribe, 1 de enero 2001 a 31 de diciembre de 2005, para la cooperación internacional de Suecia con Honduras y otros países centroamericanos. El objetivo global de la estrategia fue el de mejorar el nivel de vida de los pobres”.²¹ Se destacaron además como objetivos generales de una relevancia especial “el desarrollo democrático de la sociedad” y “la disminución de las desigualdades económicas y sociales”.²² En línea con la Declaración de Estocolmo fueron considerados como temas primordiales para la cooperación: el desarrollo democrático social, la vulnerabilidad social y el desarrollo hacia una igualdad incrementada, la vulnerabilidad ecológica y los recursos naturales, la integración regional y desarrollo económico.

La estrategia fue formulada a nivel regional y se complementó para Honduras con un programa de país, inicialmente para el periodo 2001-2005²³, que fue extendido hasta el 2007. Este documento se refiere a las intervenciones iniciadas y planificadas de la cooperación sueca.

3.3.2 Áreas de intervención

La estrategia definió algunas áreas de intervención específicas para contribuir a un desarrollo democrático de la sociedad:

²⁰ International Monetary Fund, August 2001, Honduras, Poverty Reduction Strategy Paper 2001-2015, and, Poverty Reduction Strategy Progress Report 2004.

²¹ Que luego fue reemplazado por el objetivo de “crear las condiciones necesarias para que las personas pobres mejoren su condición de vida”.

²² Secretaría General del Gobierno de Suecia, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2001, Estrategia Regional América Central y el Caribe, 1 de enero de 2001 a 31 de diciembre de 2005. (Posteriormente extendido hasta junio 2008, y válido hasta el inicio de la implementación de la estrategia de salida en 2008)

²³ Asdi, Programa de la Cooperación de Suecia en Honduras 2001-2005, Embajada de Suecia en Guatemala, p. 16.

- Participación política
- Fortalecimiento del estado de derecho
- Buen gobierno

Para el objetivo del desarrollo económico y social la estrategia definió las siguientes áreas de intervención:

- Apoyo programático, particularmente destinado al alivio de la deuda externa y apoyo presupuestario
- Apoyo a sectores sociales
- Crecimiento económico en las áreas rurales
- Desarrollo urbano y local
- Apoyo a la producción de estadísticas, análisis y otros procesos que fortalecen la promoción de opiniones

En cuanto a los métodos y formas de cooperación, la cooperación sueca debe estar compenetrada con una perspectiva de derecho; contribuir a mejorar las posibilidades del Estado de cumplir con sus deberes establecidos en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos así como especialmente considerar y promover la igualdad entre hombres y mujeres, los derechos de los niños y las personas con discapacidad.

3.3.3 Diálogo político

La Estrategia Regional entendía por diálogo político al “diálogo consecuente que acompaña las iniciativas suecas de cooperación para el desarrollo con las metas establecidas”.²⁴ Este diálogo se mantiene con diferentes actores tales como gobiernos con los que se coopera, los partidos políticos, la sociedad civil el sistema de la ONU, la Comisión Europea, los bancos de desarrollo, las reuniones consultativas de donantes para Centroamérica y otras instituciones internacionales.

Puntos de partida generales del diálogo son la Declaración de Estocolmo y la integración de una perspectiva de derechos con rendimiento de cuentas basado en las normas internacionales y su exigibilidad en todas las iniciativas de cooperación para el desarrollo. Con respecto a los países de la región el diálogo debe promover una política de distribución justa hacia la población con menos recursos y marginada, una explotación sostenible de los recursos naturales y el ambiente, la igualdad de género y la profundización de los procesos democráticos.

3.4 Estrategia y proceso de salida gradual

3.4.1 Salir de Honduras, una decisión política

En la primavera de 2007 se sabía que el nuevo gobierno sueco tenía la intención de reducir considerablemente el número de países con los que Suecia había tenido cooperación internacional gestionada por Asdi. Al final, más de treinta países socios, entre ellos Honduras, fueron excluidos de la cooperación bilateral sueca. El gobierno de Suecia comunicó la decisión de salir de Honduras en julio el mismo año. Un argumento central de reducir el número de países fue eficacia:

²⁴ Ibid. p. 29ff.

Un memorándum²⁵ del Ministerio de Asuntos Exteriores decía: “La preocupación por la calidad de nuestra cooperación internacional para el desarrollo requiere que evaluemos las posibilidades de utilizar nuestros recursos de una manera más enfocada y eficiente. ” Finalmente, más de treinta países socios, entre ellos Honduras, fueron excluidos de la cooperación bilateral sueca.

3.4.2 La estrategia de salida gradual 2008-2011

Para preparar y sistematizar la salida de Suecia se elaboró para cada uno de los países afectados una estrategia de salida gradual. En el caso de Honduras se fijó el período de salida a 2008-2011. Cabe mencionar que concerniente a procesos y estrategias de salida existe relativamente poca información o análisis sistematizado sobre el tema.²⁶ Con el propósito de utilizar experiencias de salida ya hechas, sistematizar aprendizajes y preparar el apoyo para la elaboración de estrategias de salida de la cooperación sueca se elaboró un documento guía.²⁷ Éste fue breve e incluyó un plan de salida gradual, la transición hacia otras formas de cooperación e instrucciones de comunicación.

La Estrategia de Salida Gradual determinó que el objetivo general de la cooperación sueca con Honduras durante el período de salida sería una gobernabilidad democrática mejorada que incluyera el “reconocimiento y la aplicación de los derechos humanos, así como mejores condiciones de vida para las mujeres, los hombres, las niñas y los niños que viven en la pobreza en zonas rurales” con enfoque de derechos y de género.²⁸

Durante el período de salida, la cooperación se concentraría en dos sectores, es decir gobernabilidad democrática incluyendo equidad de género y desarrollo local, así como agua y saneamiento en áreas rurales dentro del sector de los recursos naturales y el medio ambiente. Criterios aducidos para esta selección de sectores fueron los problemas percibidos del desarrollo de Honduras, su estrategia nacional para reducir la pobreza, los resultados logrados en la cooperación con el país y las ventajas comparativas de Suecia en dichos sectores.²⁹

Como objetivo de proceso la Estrategia de salida precisó que la salida gradual de Suecia en la medida de lo posible debía realizarse de tal manera que pudiera garantizarse la sostenibilidad de los resultados alcanzados y la sostenibilidad de las instituciones y organizaciones que recibían cooperación de Suecia.

El asunto global para el diálogo político era lograr una mayor comprensión en la sociedad hondureña de la perspectiva de desarrollo de las personas viviendo en condiciones de pobreza y de la perspectiva de derechos. También se dió importancia al diálogo que debería orientarse principalmente a como otros donantes puedan contribuir a ocupar el lugar de Suecia en el diálogo con el Gobierno alrededor de cuestiones políticas especialmente sensitivas, tales como los derechos humanos, la corrupción, salud, derechos sexuales y reproductivos así como equidad de género.³⁰

²⁵ Memorandum del Ministerio de Asuntos Exteriores (original en sueco): “Una cooperación bilateral enfocada” (“Ett fokuserat bilateralt utvecklingssamarbete”), Utrikesdepartementet, 27 augusti 2007.

²⁶ Un estudio comparativo reciente que analiza salidas de Botsuana, Eritrea, India, Malawi y Sudáfrica es, Slob Anneke, Alf Morten Jerve, 2008, Managing Aid Exit and Transformation, Lessons from Botswana, Eritrea, India, Malawi and South Africa, Synthesis Report, Joint Donor Evaluation (Sida, Netherland’s Ministry for Foreign Affairs, Danida, Norad).

²⁷ Asdi, Metodgruppen, noviembre 5, 2007, PM, Vägledning för utarbetande av utfasningsstrategier (Guía para la elaboración de estrategias de salida).

²⁸ Secretaría General del Gobierno de Suecia, Ministerio de Asuntos Exteriores, 5 de junio de 2008, Estrategia de salida gradual de la cooperación sueca con Honduras 2008-2011, p. 5.

²⁹ Op.cit. pp. 16, 17.

³⁰ Op.cit. pp. 5,6.

La cooperación se enfocaría en el ámbito de la gobernabilidad democrática y los derechos humanos, en la consolidación de las reformas democráticas, priorizando el fortalecimiento de las condiciones institucionales para los procesos electorales, en la cooperación con la sociedad civil para una profundización del desarrollo democrático, en la cooperación con reformas sobre la equidad de género así como el respeto a los derechos humanos incluyendo los derechos de las personas que viven con VIH/SIDA.

Se prestaría además cooperación para consolidar los gobiernos municipales en la región del Occidente pues las experiencias en Honduras han demostrado que recursos administrados a nivel local para reducir la pobreza generan resultados concretos y más sostenibles de manera más eficaz y transparente que recursos administrados a nivel central.³¹

3.4.3 Resultados o efectos esperados de la estrategia de salida

Coligiendo los “efectos esperados” de los objetivos planteados en la Estrategia de salida gradual tendríamos los siguientes resultados que deberían haberse materializado como consecuencia de la Estrategia al final del año 2010:

- La sostenibilidad de los logros obtenidos y las instituciones y organizaciones que reciben ayuda sueca está (hasta donde sea posible) garantizada
- El proceso electoral está basado en la justicia, fuertemente representativo y participativo, a nivel nacional y local
- Hay mayor equidad de género en el sector público y en la participación política
- Hay mayor transparencia y rendición de cuentas en el sector público
- Hay mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones
- Ha habido avances significativos con respecto al Objetivo del Milenio para el agua potable y saneamiento en diez municipios, con un acceso de 90% para el agua potable y de 80% para el saneamiento hasta 2010.
- Se han creado, por medio del diálogo, las condiciones necesarias para lograr resultados sostenibles y la sostenibilidad de las instituciones y organizaciones que reciben apoyo de Suecia.

3.5 Apoyo a la Estrategia de Reducción de Pobreza

La reducción de la pobreza constituye un objetivo global de la cooperación internacional sueca. En consecuencia, el propósito fundamental de la cooperación entre Suecia y Honduras es trabajar para la reducción de la pobreza, la igualdad económica y social, el desarrollo sostenible y la consolidación de la democracia y los derechos humanos en Honduras.³² El marco general para la cooperación lo constituye la Estrategia para Reducción de Pobreza (ERP/PRS) 2001,³³ que ha sido enmendada ocasionalmente. El

³¹ Op.cit. p. 7 y, Ramos, Miguel, Dustin Santos, Gustavo Ramos, septiembre 2006, Análisis de los Resultados de la Cooperación Suecia-Honduras 2001-2006, Unidad de Apoyo Técnico, Secretaría de la Presidencia, Investigadores Asociados S.A., Tegucigalpa, p. 32.

³² Agreement between the Government of Sweden and the Government of the Republic of Honduras on Development Co-Operation, 1 January 2003-31 December 2005, Tegucigalpa, M.D.C., 27 September, 2002.

³³ International Monetary Fund, August 2001, Honduras, Poverty Reduction Strategy Paper 2001-2015, and, Poverty Reduction Strategy Progress Report 2004.

acuerdo de cooperación entre Suecia y Honduras advierte que, hasta donde sea posible, se debe dar más prioridad al apoyo presupuestario general y a programas, antes que a proyectos.

3.5.1 La preparación de la ERP

La preparación de la ERP fue una condición para que Honduras pudiera ingresar a la Iniciativa HIPC (Highly Indebted Poor Countries) liderada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, obteniendo así un alivio interino de su deuda externa. Este alivio, según la ERP, se convertiría en definitivo si Honduras lograra llegar al Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC en abril 2005. Un propósito central de la Iniciativa fue que los países beneficiados utilizaran los fondos liberados mediante el alivio de deuda para redoblar sus esfuerzos por reducir la pobreza.

El proceso de preparación de la ERP de Honduras fue completado en septiembre 2001 basado en el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional preparado en 1999, después del huracán Mitch. En contraste con anteriores procesos de planificación el lanzamiento del Plan Maestro y el subsiguiente proceso de preparación de la ERP se hicieron en forma participativa, instalando entre otros, un Consejo Consultivo de la ERP (CCERP) incluyendo representantes de la sociedad civil, ONG, gobiernos locales, representantes de la empresa privada y delegados de las dos principales cámaras de comercio. Se esperaba que la preparación participativa contribuyera a una mayor apropiación de las políticas para reducir la pobreza, y a una mejor implementación de las mismas.

Desafortunadamente, los resultados de la consulta no fueron tomados en cuenta en la redacción final del documento ERP, lo cual fue fatal para la apropiación del documento. De esta manera la ERP tuvo un mal comienzo marcado por la desconfianza, una situación que luego nunca se pudo subsanar.³⁴

3.5.2 Objetivos y principios de la ERP

La ERP fue basada en cinco pautas principales: a) priorizar acciones que tienden a reducir la pobreza de una manera sostenible; b) priorizar acciones que favorecen los grupos y áreas menos desarrolladas del país; c) fortalecer la participación de la sociedad civil y la descentralización; d) fortalecer la gobernabilidad y la participación democrática; y e) reducir la vulnerabilidad del medio ambiente y su impacto a la pobreza.³⁵

Conjuntamente, el desarrollo de las medidas políticas, programas y proyectos fue orientado por las siguientes seis áreas estratégicas:

- Acelerando el crecimiento económico equitativo y sostenible
- Reduciendo la pobreza en áreas rurales
- Reduciendo la pobreza urbana
- Invirtiendo en capital humano
- Fortaleciendo la protección social de grupos específicos
- Garantizando la sostenibilidad de la estrategia³⁶

Además, la Estrategia propuso las siguientes metas a lograr para el año 2015: a) reducir en 24 por ciento la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza; b) doblar la cobertura neta de educación

³⁴ Expresado entre otras en la entrevista con ex Ministro de Gobierno y Justicia, Tegucigalpa, junio de 2010.

³⁵ Op.cit. Poverty Reduction Strategy Paper 2001-2015, August 2001 pp. 9-20.

³⁶ Op.cit. 60-93.

pre-escolar para niños de 5 años; c) alcanzar 95% cobertura neta de acceso a los dos primeros ciclos de educación básica; d) alcanzar 70% cobertura neta del tercer ciclo de educación básica; e) alcanzar 50% finalización de educación secundaria para nuevos participantes en la fuerza laboral; f) reducir la tasa de mortalidad infantil y de niños a la mitad; g) disminuir la desnutrición en niños menores de 5 años a 20%; h) reducir la mortalidad materna a la mitad; i) alcanzar 95% de acceso a agua potable y sanidad; j) lograr paridad y elevar en 20% el Índice de Desarrollo Humano relacionado a género; y, h) implementar una estrategia para el desarrollo sostenible.³⁷

3.5.3 La ERP y las nuevas modalidades de cooperación

En el marco de la ERP algunos donantes intentaban contribuir al cambio de las modalidades de la cooperación internacional y las relaciones entre donantes y receptores fortaleciendo la apropiación (ownership) y asociación (partnership) de los países receptores.³⁸ Los países donantes habían buscado lograr mayor eficacia y eficiencia de la cooperación internacional, ambiciones que se habían manifestado en varias Reuniones de Alto Nivel.³⁹

Los donantes, de acuerdo con estos principios se alinearían con las estrategias, aceptarían el liderazgo del gobierno receptor y ofrecerían más ayuda en modalidades “flexibles” como el apoyo presupuestario y el apoyo sectorial. Las ideas y los procesos de las ERP tenían coincidencias con los principios de la Declaración de París y fueron hasta cierto punto “alineados” con las intenciones de la Declaración. Según los proponentes del apoyo presupuestario o sectorial esta modalidad ofrecería, en comparación con los proyectos, una serie de ventajas en términos de apropiación nacional, alineación, armonización, fungibilidad y sostenibilidad, así como menores costos de transacción.

En Honduras Asdi fue uno de los primeros y principales paladines del apoyo presupuestario y desembolsó USD 8 millones en 2004 sin condiciones adicionales,⁴⁰ pero los demás donantes bilaterales consideraron que las condiciones todavía no estaban dadas para el apoyo presupuestario, específicamente en cuanto al uso transparente de los fondos.⁴¹ Esta posición no ha cambiado mucho a pesar de la creación, por una iniciativa de Suecia, de un Grupo de Apoyo Presupuestario ya que “en Honduras hay pocos donantes bilaterales que están a favor de esta modalidad, en principio”.⁴²

3.5.4 Manejo político de la ERP

Para el año electoral de 2005 el gobierno del Presidente Ricardo Maduro (2002-2006) había definido los proyectos de la ERP y dispuso de fondos suficientes para iniciar el proceso. Ordenó, empero, realizar un nuevo proceso de consulta para definir de nuevo los proyectos a ejecutar en el 2006. Este

³⁷ Op.cit. 51-54.

³⁸ De Jong, Niek, Rafael Del Cid, Kees Biekart, Geske Dijkstra, abril 2008, Evaluación De Las Estrategias de Reducción de Pobreza en America Latina, Informe País – Honduras, 2007, Cooperación Internacional y Ejecución Nacional: ¿Importa la Calidad? p. 23ff.

³⁹ Reuniones de Alto Nivel en Roma 2003, París 2005 y Accra 2008. En la Declaración de Paris los países participantes se comprometieron a promover cinco principios en la cooperación internacional: apropiación nacional, alineación, armonización, gestión por resultados y responsabilidad mutua. Se estableció también metas cuantitativas a lograrse en 2010, entre otras la de otorgar 60% de toda la asistencia en la forma de modalidades programáticas, como apoyo presupuestario o sectorial.

⁴⁰ Cuesta, José 2005, Honduras: El desafío de crecimiento pro-pobre, Institute of Social Studies, Asdi, La Haya, Estocolmo, pp. 62, 63.

⁴¹ Ibid. pp. 58, 61.

⁴² De Jong, Niek, Rafael del Cid, Kees Biekart, Geske Dijkstra, 2007, Honduras: ¿Qué pasó con la ERP? La Haya: Institute of Social Studies/Estocolmo: Asdi, pp. 65, 67.

procedimiento fue un golpe duro a una ERP que ya había sido progresivamente debilitada. En la práctica tuvo como resultado que no se realizó ningún proyecto de los 33 antes consensuados y mucho menos alguna de las 25 mil ideas de proyectos recogidas en la nueva consulta.⁴³ Según De Jong et al:

“Todo parece indicar que se trató de una táctica destinada a distraer la atención para evitar proceder a realizar los proyectos ya antes consensuados con la sociedad civil y, más aún, a crear una atmósfera de promesas coincidente con la campaña electoral, una forma subliminal de decir: ‘de ganar el partido de gobierno, los proyectos acordados se llevarán a cabo.’ El resultado fue que no se efectuó ningún proyecto de los 33 antes consensuados, de esta manera nuevamente se generó una cantidad grande de expectativas sobre los proyectos a realizarse en el año siguiente para que finalmente, de todas maneras, el candidato oficialista perdiera las elecciones”.⁴⁴

Ganó las elecciones el liberal Manuel Zelaya Rosales (27 de enero 2006-28 de junio 2009) que en forma rápida inició una serie de consultas con el CCERP que incluía los representantes de la sociedad civil, para discutir su política social, la continuidad de la ERP y buscar financiamiento de sus pasadas promesas de campaña. Presentó a la vez un proyecto de presupuesto sin mayores detalles. La reunión de 29 de marzo produjo un acuerdo entre Presidente, miembros de su gabinete y las organizaciones de la sociedad civil presentes que se comprometieron a que: (i) todos los recursos de la condonación se utilizarían para el combate de la pobreza, con base a los proyectos priorizados por la población, y (ii) se establecería un Fondo Real para los recursos de la ERP. De las mismas salió además la propuesta de presupuesto relacionada con la ERP.⁴⁵

Para el 2006, el Congreso Nacional aprobó un presupuesto global de la ERP, que representó alrededor de 38% del presupuesto nacional, incluyendo fondos globales por asignar por un monto de 887,6 millones de lempiras.⁴⁶ El propósito de este fondo era financiar parte de los proyectos consensuados con la sociedad civil en las consultas efectuadas en el 2003 y 2005. Tales fondos, sin embargo, no tenían un ejecutor especificado, lo cual causó un fuerte debate entre el poder Ejecutivo, el Legislativo y las organizaciones de la sociedad civil representadas en el CCERP.

De los 887,6 millones de lempiras por asignar, el Congreso asignó 700 millones a las municipalidades de Honduras. Esto causó protestas de organizaciones de la sociedad civil el Grupo de Seguimiento a la Declaración de Estocolmo (G-16)⁴⁷. Finalmente, los políticos aceptaron atenerse a la fórmula presentada en el Informe de la ERP, que determina como criterio distributivo el porcentaje de población en condición de pobreza de cada municipio, además de destinar los 187 millones de lempiras restantes del fondo “para actividades de monitoreo de la ejecución ERP al nivel local”. Luego se reveló que alrededor del 67% de los fondos de la condonación de la deuda (HIPC) estimados para el 2006 se empleaban para cubrir gastos relacionados con las promesas de la campaña presidencial de Manuel Zelaya.⁴⁸

⁴³ Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo Social, FOSDEH, Balance Crítico de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, Tegucigalpa, s.f.

⁴⁴ Op.cit. De Jong et al, p. 39.

⁴⁵ Op.cit. pp. 39, 40.

⁴⁶ Aproximadamente USD 45 millones.

⁴⁷ Descrito en más detalle en la sección 3.6

⁴⁸ Op.cit. pp. 40, 41.

3.6 El diálogo político

Según las orientaciones de la Declaración de Estocolmo y la Estrategia Regional de América Central y el Caribe⁴⁹ el diálogo político de Suecia y Asdi en Honduras tiene como punto de partida la perspectiva de derechos con rendimiento de cuentas basado en las normas internacionales y su exigibilidad. Las contrapartes del diálogo son principalmente el gobierno con el cual se coopera, los partidos políticos y la sociedad civil hondureños. El diálogo con otros actores internacionales se dirige normalmente a la Comisión Europea sobre todo referente a asuntos de integración regional, a las instituciones financieras internacionales en relación con los procesos de reducción de la pobreza y la igualdad de género, a las Naciones Unidas para asegurar que la responsabilidad y sostenibilidad esté en manos de nacionales. Los objetivos o ambiciones del diálogo son promover:

- una política de distribución justa hacia la población con menos recursos y marginada
- una explotación sostenible de los recursos naturales y ambiente
- la igualdad de género así como la profundización de los procesos democráticos.

Avances en los campos mencionados contribuyen, según la concepción de Asdi, al logro del objetivo global de la cooperación internacional de Suecia, o sea la de “crear las condiciones necesarias para que las personas pobres puedan mejorar sus condiciones de vida”, así como los temas considerados primordiales para la cooperación sueca.

Luego de la reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo en mayo 1999 se constituyó el Grupo de Seguimiento a la Declaración de Estocolmo, un grupo de coordinación de donantes que llegó a ser el foro principal de diálogo político y coordinación para la cooperación internacional en Honduras^{50 51}. Al inicio fue formado por cinco países (Alemania, Canadá, España, Estados Unidos y Suecia) y tenía el nombre G-5, para al final llegar a 16 miembros con el nombre G-16. Su propósito es apoyar al país y trabajar de manera armonizada para evitar la duplicidad de esfuerzos, reducir los costos de transacción y contribuir al fortalecimiento de los sistemas nacionales de gestión financiera, administrativa y de control de los recursos públicos. Su estructura comprende tres niveles:

- El Grupo de Embajadores y Representantes que se reúne para coordinar acciones, intercambiar posiciones u opiniones con el Gobierno central.
- El Grupo Técnico de Seguimiento a nivel técnico de los miembros del G-16. Este a su vez conforma grupos de trabajo para temas específicos como el Grupo de Efectividad de la Ayuda.
- Las Mesas o grupos de cooperantes (sectoriales) es un espacio compartido entre los donantes, liderados por un coordinador de turno por cada una de las agencias, con el propósito de coordinar y dar seguimiento a los programas a nivel sectorial. Estos grupos participan en las Mesas Sectoriales tripartitas, coordinando las intervenciones con el Gobierno y la sociedad civil.

El Grupo de efectividad de la ayuda, coordina acciones en el marco de la implementación y del seguimiento de la ERP y de planes nacionales de desarrollo. Apoya a nivel de las agencias y con las autoridades nacionales el cumplimiento de las declaraciones sobre efectividad, armonización y

⁴⁹ Op.cit. Secretaría General del Gobierno de Suecia, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2001, Estrategia Regional América Central y el Caribe, 1 de enero de 2001 a 31 de diciembre de 2005.

⁵⁰ www.gsdehonduras.org

⁵¹ Grupos equivalentes fueron constituidos en los otros países centroamericanos participantes en la Conferencia de Estocolmo.

alineación de la cooperación internacional y mecanismos de coordinación regional de la cooperación. Durante los últimos años una ambición sueca ha sido impulsar el proceso nacional de alineamiento y armonización de la cooperación a través de las mesas sectoriales.

3.7 Las intervenciones seleccionadas

3.7.1 Introducción

En el marco de la evaluación se hizo una selección de programas particularmente significantes en el portafolio de Asdi para análisis más detenido. La selección se hizo según una serie de criterios (tales como acceso a y disponibilidad de información, longevidad de las intervenciones, monto de presupuesto de las intervenciones, etc.) que son presentados en detalle en el anexo 2 de método.

Todos los programas y proyectos de la cooperación sueca se han orientado por los objetivos de la estrategia 2001-2008 y los dos pilares para la clasificación de los proyectos y programas en Honduras, es decir: (1) Reducción de las inequidades económicas y sociales, y (2) Gobernabilidad democrática y derechos humanos. En el marco de estos pilares la cooperación se ha desarrollado esencialmente en cuatro áreas de intervención programática: (1) Gobernabilidad democrática y derechos humanos (incluyendo equidad de género); (2) Reformas económicas incluyendo apoyo presupuestario y reformas de prioridad para el crecimiento y la estabilidad macroeconómica; (3) Sectores sociales, en primer lugar en los sectores de salud y educación; (4) Desarrollo local y fortalecimiento de municipios.⁵²

Cuadro 2 presenta los montos totales de la cooperación sueca con Honduras cada año. Cuadro 3 indica como la cooperación sueca 2001-2010 se distribuyó entre los sectores definidos en el sistema LIS⁵³. Es obvio que el área dominante fue la de gobernabilidad democrática, derechos humanos y equidad de género, con 32% de los recursos otorgados⁵⁴.

Cuadro 2 Monto total de la cooperación sueca con Honduras 2001-2010

2001	2002	2003	2004	2005	
323 994 329	106 975 996	59 672 944	220 244 480	141 617 888	
2006	2007	2008	2009	2010	Total
159 072 152	141 434 472	117 851 174	63 401 780	7 151 047	1 341 416 261

Fuente: Lista LIS obtenida de Asdi en mayo 2010

⁵² Embajada de Suecia en Guatemala, Sección de Cooperación Tegucigalpa, 26 de octubre de 2006, Documento de Planificación 2 Honduras, p. 2(31).

⁵³ Lista LIS obtenida de Asdi en mayo 2010.

⁵⁴ Si no se cuenta con el apoyo a la construcción de puentes que todavía constituyó una parte voluminosa en 2001, el área de gobernabilidad democrática, derechos humanos y género representó 40% durante el período.

Cuadro 3 Distribución de la cooperación sueca entre áreas de trabajo/sectores 2001-2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
	% del total	% del total	% del total	% del total	% del total	% del total	% del total	% del total	% del total	% del total	% del total
Sector LIS											
01 Salud	5%	18%	21%	11%	7%	12%	6%	1%	4%	-2%	9%
02 Educación	0%	0%	1%	23%	21%	25%	1%	-1%	1%	0%	9%
03 Investigación	0%	0%	1%	1%	1%	7%	6%	13%	15%	20%	4%
04 Democracia, DDHH y equidad de género	25%	44%	38%	23%	40%	22%	54%	54%	66%	41%	36%
05 Conflicto, paz y seguridad	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0,1%	0%	0%	0%
06 Asistencia humanitaria	0,0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	11%	0%	0%	1%
07 Infraestructura y servicios sostenibles	46%	23%	15%	8%	18%	23%	21%	1%	2%	0%	22%
08 Desarrollo de mercados	0%	1%	2%	0,4%	1%	0,2%	0,3%	0,3%	0,5%	0%	0%
09 Medio ambiente	0%	0,0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
10 Agricultura y forestería	2%	9%	8%	2%	5%	5%	3%	17%	9%	0%	5%
11 Apoyo presupuestario para reducción de pobreza	19%	0%	0%	27%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	9%
12 Otro	3%	5%	15%	5%	7%	6%	8%	3%	3%	42%	6%

Fuente: Lista LIS obtenida de Asdi en mayo 2010

3.7.2 Gobernabilidad democrática, derechos humanos y equidad de género

3.7.2.1 Introducción

De acuerdo con las estrategias de Suecia, una tercera parte de la cooperación sueca 2001-2010 con Honduras fue dirigida a intervenciones directamente enfocadas a mejorar la situación en términos de gobernabilidad democrática, derechos humanos y género⁵⁵.

La evaluación temática realizada en paralelo con la presente evaluación está enfocada en esta cooperación, y presenta una descripción detallada de la misma y profundiza el análisis de intervenciones seleccionadas en el área⁵⁶.

Como mencionado antes, en relación a gobernabilidad democrática, derechos humanos y género, este informe se limita a presentar un resumen de la descripción y los hallazgos de la evaluación temática. La descripción y análisis profundizado de las intervenciones seleccionadas en este tema se presentan en dicha evaluación.

3.7.2.2 Gobernabilidad democrática

Asdi desarrolló con su principal socio el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, un Programa de Gobernabilidad Democrática en tres etapas: 1999-2002⁵⁷; 2004-2007 y 2008-2010. En la primera, el Programa ejecutó: Establecimiento de un Sistema Nacional de Estadísticas; Apoyo al Censo de Población y Vivienda 2000; Apoyo al establecimiento del Instituto Nacional de la Mujer; Apoyo a la ejecución de una política de igualdad de oportunidades en el tema de reducción de la

⁵⁵ Fuente: Lista LIS obtenida de Asdi en mayo 2010. Si no se cuenta con el apoyo a la construcción de puentes que todavía constituyó una parte voluminosa en 2001, el área de gobernabilidad democrática, derechos humanos y género representó 40% durante el período.

⁵⁶ Evaluación temática: Cooperación de Suecia con Honduras en gobernabilidad democrática, derechos humanos y equidad de género, Octubre 2010.

⁵⁷ Para este período, Asdi establece dos aportes de costo compartido con el PNUD por un total de SEK 118 millones que cubren el total del programa de gobernabilidad para el 2001. En el 2002 aprueba un adicional de SEK 29.8 millones.

pobreza; Apoyo a la ejecución de una política de igualdad de oportunidades en áreas rurales; Desarrollo Municipal y descentralización; Apoyo al Congreso Nacional (Centro de Informática y Estudios Legislativos); Fortalecimiento del Ministerio Público (cinco fiscalías especiales: mujer, consumidor, derechos humanos, ambiente y etnias); y Reforma Electoral.⁵⁸

En el 2004-2007 se realizaron cuatro proyectos.⁵⁹ Reforma Política, Armas pequeñas, seguridad y justicia, Fortalecimiento de la Secretaría de Defensa y modernización de las Fuerzas Armadas y Legalización y titulación de tierras en Tegucigalpa. Además Asdi-PNUD impulsó iniciativas para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) desde lo local con vinculaciones a lo nacional apoyando el proyecto “Fortalecimiento de las capacidades nacionales e incidencia para el desarrollo humano sostenible y el logro de las metas del milenio en Honduras”. El plazo de este proyecto fue extendido hasta diciembre de 2008 y luego pasó al Subprograma de fortalecimiento a la democracia, extendiéndose hasta diciembre de 2010. En la fase de salida 2008-2010, la alianza con el PNUD no sólo continuó para su cierre con algunas de las contribuciones anteriores, sino que se inició la implementación de dos sub-programas en gobernabilidad:⁶⁰ uno de apoyo a las reformas para el fortalecimiento de la democracia y otro de seguridad, justicia y cohesión social.

Con la OEA, Asdi se sumó al Programa de apoyo a la reforma política electoral de la OEA orientado a la asistencia técnica al Tribunal Supremo Electoral (TSE) y al Registro Nacional de Personas (RNP), aportando así a la separación e independencia de ambos. Con el BID, Asdi apoyó el Programa de Administración de las Finanzas Públicas, que tuvo por objetivo promover la eficiencia y transparencia en las compras y contrataciones del Estado a través de la modernización de las instituciones del sector público involucradas, y de la actualización del marco jurídico y de sus instrumentos operativos y organizacionales. También con el BID retomó su colaboración con el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), con un proyecto de fortalecimiento de las estadísticas nacionales.

En materia de descentralización, Asdi le apostó al Programa de Apoyo a la Región de Occidente (ERO) y trabajó directamente con gobiernos locales (municipalidades y mancomunidades) para el desarrollo de proyectos de inversión que forman parte de los Planes de Desarrollo Municipal priorizados por las comunidades a través de la participación ciudadana.

En el área de transparencia y la lucha contra la corrupción, Asdi apoyó al Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) para la creación de una unidad de conocimiento para la investigación del fenómeno de la corrupción en el país. Se produjeron dos informes, uno en 2007 dirigido a la conformación de un sistema nacional de integridad y otro en 2009 que impulsa la creación de una política pública en la materia.

3.7.2.3 Derechos Humanos

Asdi apoyó al Comisionado Nacional de Derechos Humanos (CONADEH) desde 2001 para el fortalecimiento institucional y la defensa y protección de los derechos de la mujer. La cooperación se dirigió al apoyo logístico para un servicio itinerante de atención de quejas con una orientación de género. Para 2008-2010 Asdi firmó el último convenio con el CONADEH orientado a disminuir los

⁵⁸ Eriksson Lars, Lena Blomquist, Margarita Oseguera, 2002, Swedish/PNUD, Governance Programme in Honduras, Sida Evaluation 02/25, Department for Latin America.

⁵⁹ Para su ejecución, Asdi aporta un total de SEK 34.6 millones y el PNUD 2 millones. En el 2007 brinda un apoyo adicional de 7 millones de coronas para actividades específicas del proyecto Reforma Política, es decir entre 2004 y 2007 Asdi dio USD 4,43 millones, Castaldi et al, op.cit. p. 13.

⁶⁰ PNUD, Informe narrativo, p. 3.

actos de corrupción a nivel local y tutelar los derechos humanos de la población de Honduras,⁶¹ pero por el golpe de estado en junio de 2009, Asdi suspendió y concluyó esta cooperación. El vacío presupuestario que dejó la cooperación sueca ha sido cubierto por el gobierno hondureño.⁶²

Otras áreas de intervención en el área de derechos humanos (DDHH) fueron apoyo a las ONG hondureñas, como por ejemplo Comité por la Libre Expresión (C-Libre) y Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) en materia de libertad de expresión. Se apoyó también a la Comisión de la Verdad.

3.7.2.4 Equidad de género

En Equidad y Género la principal intervención fue el apoyo al Instituto Nacional de la Mujer (INAM), inicialmente mediante el PNUD (desde los inicios de la institución en 1998) para la formulación e implementación de políticas de equidad de género para el desarrollo sostenible. Esta intervención se hizo a través de 3 proyectos: apoyo a la creación del INAM; apoyo a la implementación de la Política de Oportunidades de Igualdad en el área rural; y, apoyo a la implementación de la Política de Oportunidades de Igualdad en el área de reducción de pobreza. Posteriormente, Asdi tuvo una cooperación bilateral con INAM para la creación de oficinas municipales de la Mujer (OMM) en 64 municipios de 16 departamentos del país y para otros temas puntuales como el diplomado de políticas públicas y la contratación de consultorías para la elaboración del II Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres.

Adicionalmente, Asdi apoyó a otras iniciativas en esta área, incluyendo a través de las ONG suecas Diakonia, Forum Syd y SCC. También hubo un componente género en programa de salud de OPS 2003-05.

3.7.2.5 Fortalecimiento de la sociedad civil a través de ONG suecas

En adición al apoyo sueco directo a instituciones hondureñas y a través de organizaciones internacionales, Asdi contribuyó a los esfuerzos de ONG suecas (como Diakonia, Centro Cooperativo Sueco (SCC) y Forum Syd) que apoyan las estructuras de la sociedad civil orientadas a la promoción y la defensa de la democracia, DDHH y género. Con este apoyo Asdi buscó generar propuestas de mayor calidad para la incidencia en las políticas públicas.

3.7.3 Programa Acceso en el sector de salud de Honduras

El programa Acceso se inició en 1995. Las dos primeras fases se ejecutaron en 1995-1998 y 1999-2002 respectivamente. Estas fases fueron canalizadas a través de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y durante la tercera fase 2003-2008 (originalmente 2003-2005) Asdi cooperó directamente con la Secretaría de la Salud. La contribución total de Asdi al programa fue aproximadamente SEK 65 millones. Los objetivos y actividades de Acceso se relacionaron con los correspondientes de la ERP porque el proceso ERP tenía como enfoque estratégico realizar acciones a favor de los mismos grupos y áreas.

⁶¹ Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras. Informe Final del 1 de abril 2008 al 31 de julio 2009, Proyecto Fortalecimiento Institucional al Comisionado de los Derechos Humanos, Financiamiento: Gobierno de Suecia, Dinamarca y Honduras, diciembre, 2009.

⁶² Entrevista con ex funcionario de Asdi.

Asdi firmó el primer acuerdo de cooperación referente a Acceso en julio 1994. El objetivo fue aumentar el acceso con equidad de la población hondureña a los servicios de salud a nivel nacional. La segunda etapa (1999-2002) enfatizó la extensión y profundización del proceso nacional de Acceso, dirigiendo las actividades más hacia los departamentos para apuntalar el proceso de desconcentración impulsado por la Secretaría de Salud en el marco de la reorganización y readecuación de la red de servicios.⁶³ La tercera etapa 2003-2008 tuvo como objetivo principal llegar a la población marginada y local por medio de un proceso de departamentalización del sistema que fue orientado y coordinado técnicamente por el Programa. Acceso cubrió aproximadamente 40% de la población y fue implementado en 72 municipios,⁶⁴ operó en 18 departamentos de los cuales Asdi apoyó el trabajo en ocho, BID en cuatro, el BM en cuatro y USAID en cuatro.⁶⁵ Uno de los propósitos de Asdi relacionado con Acceso e impulsado continuamente, fue promover el lanzamiento de un SWAp (*Sector Wide approach*) en el sector salud. Sin embargo, no se logró tal ambición.

Un eje de las actividades se relacionó con educación y capacitación en salud, incluyendo materiales pedagógicos, formación de equipos técnicos y administrativos a nivel de municipalidades y departamentos, desarrollo e institucionalización de órganos de consulta a niveles diferentes donde el nivel priorizado fue el local. Un segundo eje se refirió a inversiones en infraestructura, sobre todo sistemas locales de agua potable y sanidad, y equipos. La mayor parte de las inversiones se dirigieron a necesidades identificadas y priorizadas en los planes locales de desarrollo. Finalmente, una serie de actividades se enfocaron al marco administrativo y jurídico del proceso de descentralización del sector salud incluyendo, entre otros, manuales y reglamentación para la gestión de recursos financieros y personal.

Los objetivos inmediatos del programa fueron:

1. Direcciones Departamentales organizadas y funcionando para la conducción y gerencia descentralizada de sus redes de servicios de salud.⁶⁶
2. Evaluación y Promoción del acceso equitativo de la población a los servicios de salud implementadas.
3. Modelo de atención basado en la promoción de la salud, atención primaria y participación social, desarrollado en municipios demostrativos y mancomunidades.
4. Grupos especiales de población (etnias, adulto mayor, discapacitados, adolescentes, mujeres embarazadas, niños y víctimas de violencia intrafamiliar) recibiendo servicios primarios de salud, relevando aspectos de género, interculturalidad, solidaridad, dignidad humana e inserción social.
5. Estrategias integrales orientadas al adecuado manejo comunitario de problemas de agua y saneamiento implementados.
6. Los resultados alcanzados por el Programa, probada su atingencia e impacto, incorporados oficialmente al sistema de salud.

⁶³ Entrevista con Ramón Pereira, Unidad Local de Apoyo Técnico, Secretaría de Educación y USAID, Tegucigalpa, 16 de julio de 2010.

⁶⁴ Embassy of Sweden Guatemala, 2008, Sida Country Report 2007, Honduras, Stockholm, p. 19.

⁶⁵ Op.cit. Entrevista con Ramón Pereira.

⁶⁶ Los departamentos de salud seleccionados fueron Lempira, Olancho, El Paraíso, Gracias a Dios, Santa Bárbara, Ocotepeque, Colón y Yoro.

3.7.4 Educación para Todos (Education for All, EFA)

En 2003 Asdi decidió apoyar el programa Educación para Todos-Fast Track Initiative (EFA-FTI) en Honduras durante los años 2003-2006. Para el periodo 2003-2004 Asdi llegó a un acuerdo de un fondo de fideicomiso (*trust fund*) con el Banco Mundial por un monto de SEK 80 millones. Para el segundo período 2005-2006 Asdi estableció un acuerdo directamente con el gobierno de Honduras por un monto de SEK 60 millones. Los fondos fueron canalizados por medio de un fondo común (*pool fund*). El segundo acuerdo de abril 20 de 2005 fue extendido posteriormente hasta 30 de junio de 2008, con un período de actividades hasta el 31 de diciembre de 2007. El Equipo de Evaluación no pudo conseguir el monto de fondos para la extensión, probablemente debido al avance y gasto lento del programa que implica la existencia de un saldo sobrante de los períodos anteriores.

EFA era una iniciativa rápida que pretendía cubrir la brecha entre los esfuerzos del Estado hondureño para alcanzar las metas de la universalización de la educación básica para todos los niños y niñas, y los requerimientos que hacían falta para lograrlo. El compromiso tenía que ver con el cumplimiento de metas puntuales de 5 programas (Plan EFA):⁶⁷ Eficiencia de la educación básica, Recurso docente con calidad y eficiencia, Fortalecimiento de la educación, Equidad y acceso a la educación intercultural bilingüe, Redes educativas rurales. Los objetivos específicos se encaminaron a:

- Educación pre básica universal a la edad de 5 años
- Acceso en tiempo para el primer grado con 6 años de edad y graduación de educación básica en 6 años
- Mejoramiento de la calidad y eficiencia de los maestros
- Mejoramiento en el acceso y la equidad en la educación básica intercultural bilingüe y la educación para niños con necesidades especiales
- Desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional (sistemas de supervisión, monitoreo y evaluación).

3.7.5 Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana Rural - FUNDEVI

FUNDEVI nació en 2001 de un acuerdo tripartito entre el Gobierno de Honduras, el Banco Alemán para la Reconstrucción (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW) y Asdi. Por el acuerdo se fusionó un programa de vivienda para el sector rural con otro programa de financiamiento para la vivienda en zonas urbanas pobres.

El objetivo global de FUNDEVI es apoyar los esfuerzos de familias de bajos ingresos en la solución de sus necesidades de vivienda en las áreas rurales y urbanas de todo el país. El apoyo de Asdi ha permitido el lanzamiento de servicios adicionales como microcréditos para vivienda y un programa de infraestructura progresiva. Mediante este último se financia la construcción de obras complementarias para mejorar el medio en que se encuentran las viviendas, los asentamientos y las comunidades.

FUNDEVI tiene diferentes líneas de crédito (crédito tradicional, microcréditos, créditos para obras de infraestructura) acompañadas de asistencia técnica. Ofrece también varios tipos de crédito tanto par vivienda como para obras de infraestructura social. Provee asimismo asistencia legal para titulación de terrenos, especialmente en las áreas rurales. En zonas urbanas FUNDEVI tiene acuerdos con las municipalidades donde trabaja para agilizar la titulación para las familias y los grupos organizados.

⁶⁷ Entrevista con Dora Cynthia Cardona, Secretaría de Educación, Plan EFA, Daisie Coello, Plan EFA, Tegucigalpa 16 de junio de 2010.

3.7.6 Proyecto Programa Piloto de Desarrollo Local, Agua y Saneamiento (DESCEAS)

El Programa Piloto de Desarrollo Local, Agua y Saneamiento (DESCEAS) inicia en 2006, con una solicitud presentada por miembros de la Red de Agua y Saneamiento de Honduras (RASHON) y la Red Regional Agua y Saneamiento de Centroamérica (RRASCA), propuesta a la Agencia Sueca por el Desarrollo (Asdi) y la posterior firma del convenio de Cooperación entre RRASCA y Asdi, para ejecutar la primera fase del proyecto entre 2007 a 2008. El fin de este Programa es contribuir con las comunidades rurales y urbanas de Honduras a mejorar el acceso al agua y saneamiento y al fortalecimiento de la gestión de servicios, así como al apoyo del proceso de descentralización de los sistemas de agua en Honduras. El convenio se amplió a junio de 2009, pero no se pudo ampliar para una segunda fase del proyecto, requerida por RRASCA para garantizar su sostenibilidad⁶⁸.

El programa piloto DECEAS, se dirige a cinco municipios en las zonas más pobres del país y se ejecuta a través de RRASCA, con la suscripción en 2007 de un convenio marco con cada uno de los 5 municipios seleccionados, a saber: a) Guajiquiro, La Paz; b) Mercedes, Ocotequepe; c) Nacaome, Valle; d) San Andrés, Lempira; y, e) Yamaranguila, Intibucá. Los municipios antes listados pertenecen todos al grupo de municipios con mayor índice de pobreza y están localizados en la franja oeste del país, según requisito establecido por Asdi. Asimismo, RRASCA firmó convenios marco con cada una de las ONG seleccionadas para el acompañamiento a cada municipio, que en su orden son las siguientes: a) CARE de Honduras; b) Agua para el Pueblo; c) Asociación Hondureña de Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento; d) Catholic Relief Services; y, e) Save the Children.

Todavía, no existe una propuesta concreta pero hay interés por varios donantes para cubrir el vacío que deja la salida de Suecia. En este orden de ideas vale la pena parafrasear la reiterada frase expresada por los diferentes beneficiarios de proyectos que como éste han sido de mucho beneficio local y que en el desarrollo de esta consultoría se escuchó varias veces y que reza así: “La salida abrupta de la Cooperación Sueca en Honduras, no solo resulta inoportuna, sino que genera mucha tristeza en los beneficiarios locales, que han logrado sentir el cambio en sus vidas; y, es que la cooperación sueca promovió a través de este programa, insistentemente la gobernabilidad municipal con mensajes directos de apropiación de los proyectos”⁶⁹.

Los objetivos del proyecto fueron los siguientes:

- Objetivo nacional del sector: El 90% de la población tiene acceso a agua potable y el 85% tiene acceso a saneamiento antes de finalizar el año 2010.
- Objetivo de la cooperación sueca al ámbito de cooperación: Avances significativos con respecto al Objetivo del Milenio para el agua potable y saneamiento en diez municipios con un acceso de 90% al agua potable y de un 80% para el saneamiento hasta 2010.
- Objetivo del proceso: Consolidación de la cooperación existente con otros donantes para asegurar la sostenibilidad de los resultados.

⁶⁸ Entrevista a Ingeniero Humberto Puerto, Secretario Ejecutivo de la RRASCA, junio 2010.

⁶⁹ Entrevista a Ingeniero Humberto Puerto, junio 2010

4 HALLAZGOS

4.1 Introducción

En las páginas siguientes se presenta un resumen de los hallazgos encontrados en el curso de la evaluación. Estos hallazgos consisten en los datos y las observaciones empíricas directas recogidas en las etapas de análisis de fuentes secundarias de información y de trabajo de archivo y entrevistas tanto en Honduras, como con (ex)funcionarios de Asdi en Suecia.

4.2 Pertinencia de las estrategias de cooperación

4.2.1 Estrategia Regional para América Central y el Caribe

La estrategia regional fue innovadora en el sentido de que Asdi basó su análisis de la región en el informe “Estado de la región”, elaborado en 1999 por el sistema de las Naciones Unidas en cooperación con actores regionales. Esta decisión fue positiva, dejando más recursos para la preparación de la cooperación.

La estrategia fue muy amplia en sus formulaciones. Cubrió casi todos sectores en una manera bastante extensa. Si bien todos los objetivos y áreas de trabajo sugeridas fueron pertinentes, no dio mucha pauta para seleccionar las áreas más priorizadas para la cooperación sueca. Al mismo tiempo se denota que “la cooperación sueca debe darse en una forma concentrada que es consistente con la representación relativamente limitada en el país.”⁷⁰

En retrospectiva, otro punto de vista formulado por un funcionario de Asdi fue que el análisis no tuvo suficiente entendimiento de la importancia de la violencia y la criminalidad, factores que en alto grado influyeron en la posibilidad de implementar la estrategia y las intervenciones apoyadas. Otros funcionarios de Asdi, sin embargo, consideran que sí hubo consciencia del aumento de la violencia a nivel del trabajo concreto en Honduras y que se expresó en apoyo a organizaciones de derechos humanos tales como COFADEH, en parte para sus actividades normales y también en apoyo a procesos jurídicos referentes a asesinatos de activistas de derechos humanos, medidas de protección de activistas y sus familiares, así como apoyo a organizaciones de la ONU como UNFPA para campañas de anti-violencia orientadas a jóvenes de las grandes ciudades, seminarios con las autoridades de seguridad, el estudio sociológico de las maras en Centroamérica.⁷¹ Por razones de seguridad estas intervenciones fueron financiadas mediante un fondo especial (PK-fonden) que no era visible en la rendición de cuentas de Asdi a las autoridades hondureñas.

Las personas entrevistadas varían en su valoración de si fue pertinente y correcto para Suecia entrar en cooperación de largo plazo en la forma que se hizo, o sea con volúmenes grandes a nivel central e institucional en gobernabilidad y otros, considerando la débil cultura democrática, la influencia de “poderes fácticos” etc. Ciertas personas son de la opinión que Asdi debería haber dirigido mucho más de la cooperación a programas locales, de base y de infraestructura social, o sea a intervenciones más concretas y más cercanas al grupo meta. Otros opinan que si bien es correcto

⁷⁰ Secretaría General del Gobierno de Suecia, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2001, Estrategia Regional América Central y el Caribe, 1 de enero de 2001 a 31 de diciembre de 2005, Anexo 1, Estrategia prorrogada hasta junio de 2008, p 33.

⁷¹ En el caso del ambientalista Mario Guijarro, asesinado por la mafia hondureña durante su trabajo en la Reserva de la Biósfera del Río Plátano Asdi dialogó con el Presidente de Honduras alrededor de la necesidad de investigar el asesinato.

que es difícil trabajar con el gobierno en países como Honduras, es necesario hacer esto en paralelo a la cooperación local para poder influir a los procesos desde ambos niveles.

4.2.2 Estrategia de Salida

La estrategia de salida fue pertinente y lógica en su formulación, limitando el número de sectores y dando tanto objetivos generales como objetivos de proceso. Como se ha mencionado antes, el trabajo de concentración ya se había iniciado anteriormente, en el curso del trabajo preparatorio de la nueva estrategia del país que no fue finalizada debida a la decisión de salir de Honduras.

Sin embargo, como se elabora en más detalle en el capítulo 4.6, la estrategia fue un producto de Asdi, sobre todo de Asdi en Estocolmo, y no fue compartida con las contrapartes, socios u otros donantes. Es significativo que la estrategia no fue traducida al castellano, sino solamente existía en inglés.

4.3 Estrategia de Reducción de Pobreza

4.3.1 Introducción

La Estrategia de Reducción de Pobreza (ERP) fue el marco para las políticas de desarrollo del gobierno de Honduras y la comunidad de donantes en el país. Toda la cooperación de Asdi con Honduras después de 2001 ha tenido el objetivo de apoyar al proceso ERP y al logro de sus metas, sea directamente al proceso, en la forma de apoyo presupuestario o en la forma de programas y proyectos.

La ERP ha sido el eje central para toda la cooperación, representando las prioridades y necesidades de Honduras. Consecuentemente las metas de la ERP han sido las metas últimas de la cooperación sueca, por lo cual se justifica hacer un análisis de qué tan bien se ha cumplido con estas metas hasta la fecha. En este ejercicio obviamente hay que recordar que Asdi solamente fue uno de los actores, y que no es posible darle ni el honor del cumplimiento de metas, ni la culpa por la falta de cumplimiento de otros (el problema de atribución). Además, todavía es temprano evaluar el impacto de largo plazo. También es valioso analizar la implementación de las modalidades de cooperación que acompañan la ERP y la nueva arquitectura de cooperación internacional.

4.3.2 ¿Qué pasó con la pobreza?

La meta principal de la ERP a lograr para el año 2015 fue reducir pobreza y la extrema pobreza en Honduras en 24 puntos porcentuales desde 2001. Los últimos datos accesibles sobre la pobreza y la extrema pobreza, sin embargo, indican que esta meta está muy lejos de lograrse en 2010. Cuadro 4 ofrece una aproximación de la tendencia de la incidencia de la pobreza, la extrema pobreza y la desigualdad en Honduras durante el período de la ERP transcurrido hasta el momento.

Cuadro 4 Personas en Situación de Pobreza e Indigencia (2002, 2007)

2002		2007	
Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
77,3	56,8	68,9	45,6

Fuente: CEPAL, Noviembre 2009, Panorama Social de América Latina 2009, Capítulo I (versión preliminar), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

Entre los años indicados Honduras ha logrado reducir la pobreza en un muy tímido 8,4 por ciento y la extrema pobreza en 11,2 por ciento, así que la reducción esperada del 24 por ciento para 2015 queda muy distante. Considerando las consecuencias de la crisis económica internacional y los efectos del golpe de estado en Honduras, lo más probable es que la reducción resultante disminuirá mucho más al conocerse los datos de los años 2008-2010. Un pronóstico reciente y realista de la

tendencia de la pobreza en Honduras hecho por FOSDEH en 2009 indica que el número de pobres puede aumentar con 568 000.⁷²

Una de las formas más utilizadas para caracterizar la desigualdad distributiva es por medio de la participación de diferentes grupos de hogares en los ingresos totales. Si la distribución del ingreso es equitativa, cada grupo debiera recibir un ingreso proporcional a su participación en la población. La discrepancia entre ambos valores representa, por lo tanto, el grado de concentración de los recursos. Generalmente se usa cuatro grupos, 40, 30, 20 y 10 por ciento respectivamente, de los hogares ordenados ascendentemente según su ingreso per cápita. Cuadro 5 muestra el desarrollo de la distribución del ingreso de diferentes grupos de hogares en Honduras durante el periodo 1999 a 2007.

Cuadro 5 Distribución del Ingreso de los Hogares, Honduras 1999 – 2007 a)

Año	Ingreso promedio b)	Participación en el ingreso total del:			
		40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico
1999	3,9	11,8	22,9	29,0	36,3
2002	4,3	11,4	21,7	27,6	39,3
2006	4,5	8,8	22,5	29,3	39,4
2007	4,7	10,1	23,5	29,5	36,9

Fuente: CEPAL, Noviembre 2009, Panorama Social de América Latina 2009, Capítulo I (versión preliminar), Pobreza y Desigualdad en el Contexto de la Crisis Económica, CEPAL sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

a) Hogares del conjunto del país ordenados según su ingreso per cápita.

b) Ingreso promedio mensual de los hogares, en múltiplos de la línea de pobreza per cápita.

El índice de Gini, es uno de los indicadores más utilizados para medir la desigualdad y toma valores en el rango 0-1 donde el valor de 0 corresponde a la equidad absoluta y el valor 1 a la inequidad absoluta. El índice Gini en Cuadro 6, al igual que los índices similares de Theil y Atkinson, demuestra que la desigualdad en Honduras ha sido persistente durante gran parte de la ejecución de la ERP. El índice de Gini, por ejemplo, muestra una disminución de apenas 0,035 entre los años 1990 y 2007 mientras el Atkinson ha disminuido en un 0,048. De manera que ambos índices demuestran que la desigualdad permanece a un nivel no satisfactorio, ubicándose Honduras entre los países más desiguales en América Latina, y que la ERP no ha podido afectar visiblemente esta realidad social y económica. En consecuencia, no sorprende constatar que entre 1990 y 2007 el porcentaje de personas con ingreso menor que el 50% de la mediana aumentó en Honduras de un 26,1% a un 30,5%.

⁷² FOSDEH, julio 2009.

Cuadro 6 Indicadores de Concentración del Ingreso, Honduras 1990 – 2008⁷³

Año	Porcentaje de personas con ingreso menor que el 50% de la mediana	Índice de Gini	Índice de Theil	Índice de Atkinson
1990	26,1	0,615	0,817	0,649
1999	25,7	0,564	0,636	0,603
2002	26,5	0,588	0,719	0,608
2006	31,9	0,605	0,736	0,713
2007	30,5	0,580	0,650	0,601

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

4.3.3 ¿Qué pasó con los fundamentos de las nuevas modalidades de cooperación?

Para analizar los fundamentos de las nuevas modalidades de cooperación y la receptividad de los regímenes políticos de Honduras a los mismos, el Equipo de Evaluación tomó como punto de partida el hecho de que las cualidades de tales regímenes son definidos por las normas y reglas sociales (formales y, sobre todo, informales) que constituyen el marco y definen el carácter de la gobernanza y el sistema político en una sociedad. Los gobiernos o estados son expresiones de, actúan según y reproducen estos sistemas de normas y reglas en interacción con la sociedad civil y estos procesos forman, modifican o reproducen las instituciones y relaciones sociales. Aunque de central importancia para los resultados y la sostenibilidad de los programas de desarrollo tales sistemas de reglas (especialmente las informales) pueden ser apenas parcialmente influenciados por la cooperación internacional. Entre los hallazgos del equipo vale destacar los siguientes:

- Algunos donantes, sobre todo las sedes de ellos, estaban interesados en promover, en el contexto de la ERP, las modalidades e instrumentos de cooperación (apoyo presupuestario y sectorial) sugeridas por la Declaración de París, y que una de las agencias más interesadas en dicha promoción era Asdi.
- Los fundamentos teóricos y prácticos de la Declaración de París desde su lanzamiento han sido objeto de muchas observaciones críticas. Los más importantes se refieren a la ambigüedad de los principios de “apropiación” (ownership) y alineación que, según los críticos, equivocadamente suponen que donantes y recipientes tendrían los mismos objetivos (permitiendo relaciones de consenso y confianza mutua). Los críticos mantienen que donantes y recipientes frecuentemente tienen agendas diferentes u opuestas, lo cual elimina la base real de los principios mencionados.
- Revisando la discusión de la investigación aplicada (“policy research”) sobre los principios de la Declaración de París el Equipo de Evaluación descubrió que otra crítica significativa apunta al concepto de “eficacia” que supone que donantes y recipientes desearían lograr los mismos resultados. No obstante, los donantes y los grupos de interesados y de cabildeo, que los rodean generalmente, tienen intereses y objetivos divergentes al igual que las contrapartes

⁷³ Para los tres indicadores: a mayor valor, mayor el grado de desigualdad. No obstante, mientras los índices de Gini y Atkinson toman valores en el rango 0-1, los otros dos indicadores tienen máximos que exceden el valor 1.

recipientes y sus grupos correspondientes. Dichos intereses y objetivos a su vez conllevan tendencias o intereses en mostrar lo que halaga a determinados grupos de interés o cabildeo que pueden influir la asignación de recursos a una agencia de cooperación. Esto a su vez dificulta o imposibilita la armonización de los donantes.

- Una omisión clave en la nueva arquitectura de la cooperación es su vacío referente a las bajas tasas de crecimiento económico de los países de Centroamérica y otros que han seguido la receta del Consenso Washington y los programas de Ajuste Estructural. Este problema no se ha abordado ni en la planificación de las ERP ni en los principios de la Declaración de París, a pesar de los fracasos vividos en años pasados y pese a que constituye un problema clave. Es posible que esta negligencia se explica por la aversión de muchos políticos y tecnócratas frente a cualquier medida que tenga que ver con los cambios de carácter estructural que son un requisito incondicional para avances económicos y sociales en países como Honduras.

Se podría concluir, por lo tanto, que los fundamentos teóricos y conceptuales de la Declaración de París y las nuevas modalidades de cooperación internacional fueron débiles. La discusión de estas debilidades o riesgos, así como los puntos críticos con respecto a los principios y modalidades de la Declaración, brilla por su ausencia en los documentos de preparación y planificación de Asdi. En cuanto a la relación entre las los principios de la Declaración y su implementación práctica en países como Honduras) es evidente que se hubiera necesitado mucho más preparación y un análisis de contexto más profundo y sofisticado que lo que constituyó el fundamento en Honduras para embarcarse de lleno en la empresa de las nuevas modalidades de cooperación.

4.3.4 ¿Qué pasó con las nuevas modalidades de cooperación?

Los esfuerzos de Asdi por apoyar la ERP en Honduras han sido detenidamente analizados y evaluados en el curso de varios años por un equipo de investigadores del Institute of Social Studies de La Haya.⁷⁴ El equipo holandés se dedicó, entre otras cosas, a examinar los resultados de la aplicación de las nuevas modalidades de cooperación con una mirada especial a las experiencias de Asdi. Los investigadores del ISS llegaron a varias conclusiones que soportan los hallazgos presentados abajo:

- Los avances en la coordinación y armonización de la cooperación fueron limitados desde el año electoral 2005. El gobierno hondureño no asumió el liderazgo para promover la armonización de la ayuda mediante enfoques sectoriales o esfuerzos conjuntos de apoyo presupuestario general a la vez que las agencias de la cooperación internacional tenían enfoques y respuestas diferentes en relación a los hechos políticos. Incluso, existieron diferentes actitudes frente a la utilidad del los nuevos instrumentos entre las mismas agencias de desarrollo.

Esta conclusión fue confirmada en varias de las entrevistas con informantes clave en el curso del trabajo de campo de la evaluación. En las palabras de un ex ministro y planificador hondureño con larga trayectoria: “Suecia fue uno de tres cooperantes, junto con la Unión Europea y Canadá, que han tenido presente las Declaraciones de París y Accra. El resto se unieron al proceso más para sabotearlo. Pero ninguno ha cumplido”.⁷⁵

El Informe ISS de 2004 expresa la brecha entre el discurso y los hechos de los donantes de la

⁷⁴ www.iss.nl/Cross-cutting-themes/PRSP

⁷⁵ Entrevista con ex ministro y planificador, Tegucigalpa, junio de 2010.

siguiente manera: “Aunque la ERP es indudablemente el ‘punto de referencia’ para todos los donantes, existe una percepción amplia entre la comunidad internacional (sobre todo entre bilaterales) que la existencia de la ERP no ha cambiado la forma de ejecución de sus proyectos”.⁷⁶

- Formalmente había una coordinación fuerte entre las agencias de cooperación mediante el G-16 que siempre abogaba por la persistencia de las políticas para reducir la pobreza. No obstante las mesas sectoriales tripartitas no estaban funcionando bien en 2005.⁷⁷ El gobierno había presentado planes sectoriales para cinco mesas, pero la reunión del Grupo Consultivo en mayo 2005 concluyó que no había consenso sobre los planes por la existencia de posiciones e intereses opuestos respecto a las prioridades de contenido e implementación de programas y acciones en el marco del ERP.⁷⁸
- En 2005 Asdi sugirió establecer un Grupo de Apoyo Presupuestario en el marco del G-16, pero no resultó en mucha armonización en la práctica. Tres donantes principales (Banco Mundial, BID y Comisión Europea) utilizan diferentes sistemas de apoyo presupuestario con condiciones que no siempre se basan en la ERP, porque en su versión original el ERP no tenía la concreción necesaria. Además, los donantes se orientan por sus prioridades propias, así que el incumplimiento total o parcial del gobierno con las condiciones ha suscitado distintas reacciones de los donantes: a veces reducción de desembolsos, a veces cambio de las condiciones y en otras ocasiones cambio de modalidad de cooperación de apoyo presupuestario general a apoyo presupuestario sectorial por ejemplo.
- Un factor que explica los pocos avances de coordinación y armonización en la práctica es que los donantes son un grupo heterogéneo con intereses diversos.⁷⁹ Además, los representantes de las agencias involucradas en el trabajo de las mesas de cooperantes en Honduras por lo general no tenían el mandato para poder incidir en la programación de las agencias.

En resumen, no se podía observar avances en el apoyo sectorial (SWAps). La mesa del EFA (Education for All) fue la única que seguía funcionando, pero antes que un SWAp este es un programa sub-sectorial abarcando un fondo común y proyectos individuales de la cooperación internacional así como algunos programas y proyectos con participación de varias agencias.

La condicionalidad en los sistemas de apoyo presupuestario es fuerte, basada en una multitud de diferentes indicadores y metas. Además, tiende a orientarse progresivamente hacia pre-condiciones o requerimientos basados en resultados. Honduras no ha podido cumplir con todos los requerimientos en la práctica, lo que ha contribuido a incertidumbre y desembolsos menores que los previstos.⁸⁰ Por lo tanto, los investigadores del ISS concluyen, al igual que varios de los informantes entrevistados en el curso de esta evaluación, que los beneficios esperados del apoyo presupuestario no se han materializado. Con referencia al apoyo presupuestario, alineación con los sistemas del gobierno y armonización entre los donantes, se pregunta el equipo del ISS:

⁷⁶ Cuesta, José, 2005, Honduras: El desafío de crecimiento pro-pobre, Institute of Social Studies, La Haya, Asdi, Estocolmo, p. 60.

⁷⁷ Cabezas, Maritza, 2005, Honduras: Presupuestar la ERP, Institute of Social Studies, La Haya, Asdi, Estocolmo, p. 33.

⁷⁸ Op.cit. De Jong et al., 2007, Honduras: ¿Qué pasó con la ERP?, p. 68.

⁷⁹ Op.cit. De Jong et al, 2008, Cooperación Internacional y Ejecución Nacional: ¿Importa la Calidad? p. 28.

⁸⁰ Op.cit. De Jong, Niek Rafael Del Cid, Kees Biekart, Geske Dijkstra, Evaluación De Las Estrategias de Reducción de Pobreza en America Latina, Informe País – Honduras, 2008, Cooperación Internacional y Ejecución Nacional: ¿Importa la Calidad? pp. 41-43.

“La cantidad y cobertura amplia de condiciones, el incremento en precondiciones y condiciones basadas en resultados y la poca relación con la ERP es evidencia de la limitada confianza que los donantes tienen en las políticas de reducción de la pobreza del país. Si la situación es así, cabe la pregunta ¿por qué se brinda AP (Apoyo Presupuestario)?”⁸¹

En cuanto a la desconfianza, los donantes tienen toda la razón en seguir examinando atentamente el desempeño (así como condicionar la cooperación) de gobiernos como los de Honduras, pero eso no quita la validez de la pregunta, al contrario la refuerza.

4.3.5 ¿Qué pasó con la institucionalidad de la ERP?

Como se puede deducir de páginas anteriores el proceso de la ERP fue afectado por una serie de problemas notorios y profundos. El hallazgo sobresaliente de esta evaluación es que la gran mayoría de dichos problemas se derivan del sistema político imperante en Honduras.

- El clientelismo político y el monopolio de poder de los dos partidos políticos tradicionales se traducen en inestabilidad y cambios frecuentes de las políticas públicas, baja capacidad del sector público y baja calidad de los servicios del mismo. A estos factores se suma la falta de voluntad política de los partidos políticos tradicionales y las administraciones que, antes que a los ciudadanos hondureños, representan los “poderes fácticos” del país.⁸²
- Las relaciones de poder político y económico son asimismo la explicación más factible del hecho de que la ERP nunca abordó las causas fundamentales de la pobreza en Honduras, o sea los factores estructurales que producen y reproducen la pobreza. Como reflejan los coeficientes Gini, se trata de una desbordante concentración de tierra y capital que se refleja en desigualdades que no se pueden ajustar mediante crecimiento económico sino que requiere reformas estructurales, como por ejemplo reforma agraria. Esta conclusión la comparten también los autores de una evaluación extensa de las ERP y la pobreza rural.⁸³
- Los desequilibrios de poder conllevan que no existe un sistema completo de responsabilidad del gobierno hacia los ciudadanos. Los elementos que existen se refieren principalmente al uso de los recursos. Ha habido pocos avances en materia de rendición de cuentas referentes a las políticas de reducción de pobreza y menos aún en cuanto a los resultados de dichas políticas. Los resultados de la auditoría social son por lo general más visibles y concretos al nivel local.⁸⁴
- El Consejo Consultivo de la ERP (CCERP) como enlace entre el Ejecutivo (Gabinete Social) y la sociedad civil no ha cumplido su papel en la práctica por falta de capacidades técnicas de seguimiento y monitoreo de los programas y proyectos de la ERP, así como por falta de mecanismos de coordinación y capacidades para proporcionar información hacia los sectores

⁸¹ Op.cit. De Jong et al., 2007, Honduras: ¿Qué pasó con la ERP? pp. 17, 18.

⁸² Meza, Víctor et al., 2007, Honduras, Poderes Fácticos y Sistema Político, Centro de Documentación de Honduras, CEDOH, Tegucigalpa.

⁸³ Kay Cristóbal, René Escoto, Orlando Lara, José Antonio Péres, Lorenzo Pellegrini, enero 2008, Pobreza Rural Y Desarrollo, Evaluación de las Estrategias de Reducción de Pobreza en America Latina 2007, Asdi/ISS, Estocolmo, La Haya, p. 43.

⁸⁴ Op.cit. De Jong et al, 2007. Honduras: ¿Qué pasó con la ERP? Asdi Institute of Social Studies, Estocolmo, La Haya, p. 55-57.

representados. Además, y más grave, las organizaciones de la sociedad civil en el CCERP mantienen que el gobierno nunca ha intentado fortalecer a estas organizaciones y tampoco se les ha brindado información confiable sobre la ERP.

- La actualización de la ERP intentada por Zelaya falló. El proceso de la actualización fue lento e ineficiente. Nunca pasó a la etapa de implementación sistemática de una estrategia coherente. Los representantes de Asdi calificaron el rumbo tomado de la estrategia como una “Crónica de una muerte anunciada”⁸⁵ pidiendo una presentación oficial de la estrategia actualizada. El 28 de junio 2009 ocurrió el golpe de estado, por el cual se perdió lo que quedaba de normalidad del proceso ERP, y después siguió una coyuntura política muy agitada y confusa hasta la campaña y las elecciones presidenciales en 2009.

Por ende, el futuro de la ERP se ve bastante complicado y oscuro. La ERP ha sido el eje principal de la política pública de desarrollo, pero durante los últimos años se ha visto debilitada y desplazada por nuevos planes de desarrollo y cambios de gobierno, constitucionales o de facto, seguidos por los habituales cambios de políticas públicas que implican una institucionalidad incoherente e ineficiente para su ejecución. Organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la ERP como Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), por ejemplo, mantienen que el estado actual de la ERP se debe a:

“... una lenta, pero sistemática politización sectaria y partidaria de la estrategia, que en el aspecto técnico la convirtió en un entramado confuso, contradictorio y fallido. La ciudadanía organizada en ningún momento vetó la participación de los políticos en el combate a la pobreza, más bien consideraba que esa es la obligación fundamental de quienes son electos por el voto popular; lo que si les exigió fue que actuaran bajo los principios de eficiencia y transparencia; con responsabilidad; sin comprometer negativamente el desarrollo de las nuevas generaciones, sin ver únicamente su propio beneficio o de los intereses que representan. Infortunadamente, en cada uno de los gobiernos de los Presidentes Flores, Maduro y Zelaya, lo que ha imperado es lo contrario, y en ninguno hubo verdadera voluntad política al más alto nivel para volverla real.”⁸⁶

Una consecuencia concreta de la incoherencia e ineficiencia en el ámbito local y regional son las frecuentes y prolongadas demoras de los desembolsos:

“Lamentablemente, este también es un área de serio rezago en la implementación de la ERP; algunas municipalidades no han logrado avanzar más allá de los recursos de 2006. Existe un enorme retraso en los desembolsos correspondientes a los años 2007, 2008 y 2009, lo que ha generado un desfase en la ejecución de los planes de inversión municipal, pero sobre todo se han reducido las expectativas tanto de los gobiernos locales como de la sociedad civil en reducir la pobreza. Reconocemos que en algunas municipalidades hay serios problemas en cuanto a la liquidación de desembolsos, pero instamos al Gobierno a trabajar con estas instituciones para corregir los errores, aprender de los mismos, y agilizar el desembolso de los recursos para los pobres.”⁸⁷

⁸⁵ Stöddberg, Ann, 15 de abril de 2009, Crónica de una Muerte Anunciada, Diario El Herald, Tegucigalpa.

⁸⁶ Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), 2010, Balance crítico de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, s.f., p. 6.

⁸⁷ Espacio Regional de Occidente (EROCC), 2010, Aproximándonos a una Vergüenza Nacional por una Oportunidad Desperdiciada: Lamentable Situación de la ERP en Honduras.

Después del golpe de estado Honduras se encuentra en una aguda crisis política y económica y el frágil gobierno de Porfirio Lobo Sosa (27 de enero 2010 - 27 de enero 2014) no ha demostrado su capacidad de salir de ella. El presupuesto 2010 refleja una priorización de gastos a expensas de inversión y a pesar del desequilibrio económico no hay señales de medidas para frenar al déficit presupuestario. Las demandas de los diferentes sectores así como las respuestas de los gobiernos siguen siendo las mismas, i.e., aumentos presupuestarios y de salarios, contratos y prebendas. No se ha preparado un plan anti-crisis de corto y mediano plazo en el cual exista una mayor coherencia entre la política monetaria, fiscal, comercial y de inversión y un plan de inversión pública integral que fomente la productividad y el empleo, especialmente al sector social de la economía, el campesinado y las pequeñas y medianas empresas.⁸⁸

4.3.6 La ERP y la participación popular

Ha habido pocos avances en materia de rendición de cuentas de las políticas de reducción de pobreza y menos aún en cuanto a los resultados de estas políticas. Desde el principio, empero, hubo participación en la preparación de la ERP de las organizaciones de la sociedad civil, pero estas organizaciones resolvieron finalmente preparar un documento propio que contenía puntos de vista diferentes de los incluidos en el documento oficial.

Las organizaciones consideraron que su documento era eficaz para presentar un punto de vista alternativo, pero se sintieron decepcionados por el hecho de que el Banco Mundial y el FMI no tomaron el documento en cuenta al sancionar la estrategia del gobierno. Estos hechos junto con el modo en que se negoció el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (*Poverty Reduction and Growth Facility*) llevaron a las organizaciones de la sociedad civil de Honduras (y Nicaragua) a la conclusión de que la formulación de las políticas macroeconómicas seguía dominada por las condiciones impuestas de las instituciones financieras internacionales, con poca relación con las políticas de desarrollo social formuladas en el Informe ERP.⁸⁹

La intención del marco institucional de la ERP actualizada fue mejorar el proceso de coordinación entre la sociedad civil, el gobierno y la cooperación internacional, respecto a la ejecución de la Estrategia, así como promover y fortalecer los procesos de auditoría social sobre los recursos y los resultados de la ERP. Aparte del CCERP que funcionaba como enlace entre el Ejecutivo (Gabinete Social) y la sociedad civil organizada se introdujo algunos nuevos mecanismos para fortalecer la participación y la transparencia tales como la publicación en el Internet de indicadores y demás información pertinente de la ERP en el sitio del Sistema de Indicadores de la ERP (SIERP)⁹⁰ y otros sitios gubernamentales del Internet fue un avance (breve), pero los indicadores no siempre estaban actualizados, su alto nivel de agregación impedía análisis detallado y sólo una parte menor de la población tiene acceso a Internet. Más grave, desde junio de 2010 no hay acceso a la página.

4.4 El Diálogo Político

4.4.1 La evaluabilidad del diálogo político

La misma naturaleza y las características intangibles del diálogo político lo hace muy difícil evaluar en

⁸⁸ FOSDEH, 2010, Balance del FOSDEH, Los cien primeros días de la Administración Lobo Sosa, p. 8.

⁸⁹ Overseas Development Institute, febrero de 2003, Experiencias en Estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina y el Caribe, Monitoring and Synthesis Project, PRSP Nota de Síntesis, no. 5.

⁹⁰ Sistema de Indicadores de la ERP, www.sierp.hn

un sentido estricto. Por lo tanto, la mayor parte de la información y los datos que se han podido recabar para esta evaluación es de carácter cualitativo y narrativo. Se podría cuestionar, inclusive, si tiene sentido tratar de evaluar un tema tan intangible como el diálogo político, especialmente durante un período largo con frecuentes cambios de los gobiernos hondureños así como del personal de la oficina de Asdi en Tegucigalpa. Como es obvio las posibilidades de atribuir efectos a causas al estilo de la evaluación ortodoxa son en este caso muy restringidas.

4.4.2 Un diálogo político coherente

El punto de partida del diálogo de Asdi en Honduras fue la Declaración de Estocolmo y las estrategias regionales para Centroamérica y el Caribe. Los documentos de Asdi enfatizan también que la cooperación sueca debe atender especialmente a la ERP y su implementación, pero que los temas específicos del diálogo deben ser, igual que antes, la descentralización, la reforma del sistema de administración de la justicia y la lucha contra la corrupción.⁹¹

Cabe mencionar que Suecia jugó un rol muy importante en la organización de la reunión y en la formulación de la Declaración de Estocolmo, igual que en el seguimiento del mismo. A la vez Honduras era el país de los firmantes de la Declaración de Estocolmo en el cual el grupo G-16 tenía más dinámica e influencia. Las condiciones del diálogo y la coordinación entre donantes en Honduras, según informantes de Asdi, fueron distintas a las de otros países por la escasez de donantes afines a la orientación política de Suecia

El Informe de País del 2008 confirma que las actividades de Asdi ya empezaban a cambiar de más apoyo presupuestario a una interacción más orientada al diálogo, lo cual se explica teniendo en cuenta los frecuentes problemas, demoras y pocos resultados de aquel y afines modalidades de cooperación referidos en prácticamente todos los Informes de País desde la introducción de dichos instrumentos.⁹² No obstante, con el beneficio de la retrospcción se puede constatar que el diálogo político llevado por Suecia y Asdi con sus diferentes categorías de contrapartes durante su presencia en Honduras fue consistente en el tiempo y coherente con los objetivos y las estrategias de la cooperación sueca.

A principios de la década de los 2000 siempre hubo participación en el diálogo político tanto de donantes y gobierno, como de organizaciones no gubernamentales y representantes de la sociedad civil. Durante el gobierno de Ricardo Maduro (2002-2006) y con la Declaración de París no obstante, la representación de la sociedad civil se retiró del diálogo por considerarlo inútil.⁹³ Así se vio diluido el diálogo político como instrumento de participación democrática. También los diferentes mandatos, procedimientos operativos, modalidades de ejecución y rendición de cuentas que tiene cada agencia de cooperación siguen siendo una limitante principal para alcanzar una mayor armonización del diálogo. Las mismas estructuras de organización de las agencias de cooperación restringen su capacidad de transferir sus objetivos y políticas prioritarias del nivel técnico al nivel político, perdiendo de este modo una parte importante de su incidencia potencial.⁹⁴

Durante los últimos años una ambición sueca ha sido impulsar mediante el diálogo el proceso nacional de alineamiento y armonización de la cooperación a través de las mesas sectoriales. Varios

⁹¹ Asdi, Programa de la Cooperación de Suecia con Honduras 2001–2005, s.f., p.12.

⁹² Sida Country Report, Honduras, 2008, p. 4.

⁹³ Entrevista con representante de Asdi, Estocolmo, junio de 2010.

⁹⁴ Castaldi, Juan Carlos, 25 de febrero de 2010, Estado de la Coordinación de la Cooperación Internacional G-16 en Honduras, ACIDI, p. 3.

donantes y recipientes de la cooperación internacional entrevistados durante la evaluación afirmaron que Asdi jugó un papel activo en los esfuerzos de armonización y alineamiento y de la cooperación en Honduras. Algunos hasta afirmaron que fue la agencia bilateral que mayor compromiso mostró con la armonización y el alineamiento en el ámbito de los grupos del G-16, en los espacios de concertación del EFA, con el apoyo presupuestario y en su cooperación con los bancos internacionales.

4.4.3 Limitaciones y ventajas del diálogo político

No obstante, estos escenarios y actividades fueron afectados por graves problemas. Las mesas sectoriales tripartitas del G-16, por ejemplo no están operativas, en algunos casos desde 2006 mientras las mesas o grupos de cooperantes se mantienen activas, con diferente grado de intensidad.⁹⁵ Esto constituyó un obstáculo grande para la ambición sueca de impulsar el proceso nacional de alineamiento y armonización de la cooperación a través de dichas mesas. Sugiere también que en la práctica los procesos de diálogo entre el gobierno y los donantes generalmente no han resultado en una apropiación por parte del gobierno de las políticas propuestas de los cooperantes, ni en un mayor liderazgo efectivo del gobierno en la coordinación de la cooperación.

Aparte de los foros oficiales, el diálogo es una especie de trabajo diplomático mediante el cual se busca establecer y crear confianza entre las partes que participan en él, sean representantes del gobierno, el congreso, partidos políticos u organizaciones de la sociedad civil, para promover los objetivos o políticas suecas de cooperación y para ofrecer o construir foros o plataformas para resolver problemas y establecer políticas o modalidades nuevas en el marco de la cooperación.

Cabe señalar que la cooperación sueca en relación con el Huracán Mitch y las obras de infraestructura y reconstrucción llevadas a cabo durante el período post-Mitch les ganó a Suecia y Asdi buena fama y simpatía en Honduras. Esta buena voluntad luego abrió espacios y receptividad para el diálogo político especialmente con el gobierno, que en ausencia de los antecedentes mencionados no se hubieran materializado.⁹⁶ Esta fuente de legitimidad le permitió a Asdi plantear sus temas priorizados de diálogo con claridad y firmeza.

Como lo comenta Opazo, Asdi ha podido participar en algunos temas de diálogo en donde no tiene gran competencia técnica pero que son de crucial relevancia para el desarrollo del país, como por ejemplo el sector de la energía. Esto, según estas valoraciones, se debe a su poder de convocatoria, y la ausencia de intereses particulares a defender como país donante.⁹⁷ Las apreciaciones de sus contrapartes referentes al papel y desempeño de Asdi en el marco del diálogo político son en general positivas. Se considera que Asdi representa una cooperación con un compromiso importante con los temas en que se involucra, que tiene la capacidad de acompañar temas e intervenciones políticamente más allá de los montos asignados y que su visión y compromiso se extienden a mediano y largo plazo.

Se opina igualmente que Asdi está preparada a tomar riesgos y adelantarse, pero sin que esto deteriore las relaciones con las otras agencias por el hecho de no obedecer a un afán de protagonismo. Predomina asimismo la impresión de que Asdi no tiene una agenda oculta derivada de

⁹⁵ Ibid. Castaldi

⁹⁶ Entrevista con representante de Asdi, Tegucigalpa, junio de 2010.

⁹⁷ Opazo, Juan Enrique, 9 de noviembre de 2006, Elementos para la Definición de Áreas de Concentración Prioritaria de Asdi, Proceso de Elaboración de la Estrategia de Cooperación con Honduras 2007- 2012 (borrador), p.12.

los intereses propios de Suecia.⁹⁸

Casi todos los cooperantes y representantes del gobierno hondureño coinciden en señalar la posición de vanguardia que tenía Asdi en la introducción y promoción de temas como los derechos humanos, la gobernabilidad, la perspectiva de género así como el proceso de la ERP,⁹⁹ es decir en temas sensibles y diplomáticamente complicados. Este perfil se refleja también en un estudio cuantitativo reciente sobre la cooperación internacional en Honduras.¹⁰⁰

4.4.4 Papel indiferente y vago del Ministerio de Asuntos Exteriores

Parece que el marco orientador del diálogo político de parte del Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia y a su vez de Asdi, fue bastante vago. Aparte de los objetivos y los temas priorizados no existieron consideraciones, o identificación de procesos o de metas, en el marco de una planificación sistemática, lo cual se hubiera podido esperar, por ejemplo, en la planificación de cualquier proyecto o programa de desarrollo. Pero, según algunos participantes en el proceso, la falta de una estructura sistemática del diálogo también tenía que ver con el desinterés de parte de la cancillería sueca frente a Honduras, que nunca fue un país de mucha prioridad para los intereses tradicionales de la diplomacia sueca en comparación, por ejemplo, con países de cooperación como Bolivia, país vecino de Brasil, Argentina y Chile donde hay grandes intereses económicos suecos.¹⁰¹

Vista desde esta perspectiva hubo una discrepancia entre lo que hacía Asdi en Honduras, y lo que hacía la cancillería. La impresión dada por los entrevistados es que para la cancillería, Honduras fue un país casi inexistente y en este sentido el dialogo no fue muy estructurado. Esto a su vez abrió un campo más abierto para acciones iniciadas localmente de Asdi, en diálogo con la embajada de Suecia en Guatemala. Sin embargo, si hubiera habido apoyo político desde Estocolmo es probable que se hubiera podido lograr más.¹⁰²

4.4.5 Resultados del diálogo político

Según algunos de los involucrados, entre las cosas que el diálogo contribuyó a lograr durante los años de Asdi en Honduras, fue:

- Un planteamiento fuerte y persistente de los temas y valores de los derechos humanos, la gobernanza democrática y la perspectiva de género en el ámbito de la cooperación internacional de Honduras.
- Contribuir a un cambio hacia una actitud más abierta y una transparencia mayor de parte de los gobiernos frente a la sociedad civil.
- Una Estrategia de Reducción de Pobreza que resultó un poco más progresista de lo que hubiera sido el caso sin la presencia de Suecia.
- La introducción y las primeras experiencias de los procesos de trabajar en programas sectoriales en lugar de proyectos individuales, tanto en el ámbito de los gobiernos hondureños como entre los donantes.

⁹⁸ Op.cit. Opazo, 2006.

⁹⁹ Entrevistas con representantes de agencias de cooperación internacionales y bilaterales, junio-julio de 2010, Tegucigalpa.

¹⁰⁰ Gallardo, Glenda, 2010, La Cooperación Internacional en Honduras, Estudios sobre Desarrollo Humano, PNUD, Honduras.

¹⁰¹ Entrevista con un representante de Asdi, junio de 2010, Estocolmo.

¹⁰² Op.cit.

4.5 Análisis de las intervenciones seleccionadas

4.5.1 Gobernabilidad Democrática, Derechos Humanos y Equidad de Género

El apoyo de Asdi a los temas de gobernabilidad fue amplio y disperso, abarcando todas las prioridades temáticas y subtemas de la meta política sobre desarrollo democrático, lo cual dificulta establecer con claridad su proyección en este campo así como su estrategia programática.

Se puede observar, sin embargo, un aporte cualitativo a la institucionalidad democrática y que el eje central de la cooperación en gobernabilidad fue el fortalecimiento institucional a nivel nacional y local así como un fortalecimiento de las políticas públicas con la intención de que eventualmente impactaría en la reducción de la pobreza. En el marco de la Gobernabilidad se transfirió la mayor parte de los recursos al fortalecimiento de la institucionalidad, pero se asignó pocos recursos al fortalecimiento de las capacidades ciudadanas que en última instancia garantizan el control político y la rendición de cuentas.

Basado en las entrevistas y la revisión de evaluaciones previas se percibe que a pesar de la amplia intervención de Asdi, esta delegó, en gran medida, en sus contrapartes su participación en la planeación, ejecución y monitoreo de sus intervenciones a través de la cooperación bilateral y multilateral.¹⁰³ Una mayoría de las personas entrevistadas vinculadas a los proyectos apoyados por Asdi aseveran que hubo una significativa participación de la cooperación sueca en ciertas instancias, temas o proyectos, fijando directrices y haciendo propuestas para lograr mayores impactos. Según la información obtenida por el Equipo de Evaluación, dicho involucramiento fue sujeto en gran medida de la afinidad temática del personal de la Sección de Cooperación para el Desarrollo en Tegucigalpa o de quien en su momento dirigiera la cooperación sueca en Honduras.

Las intervenciones ejecutadas por Asdi con el PNUD se hicieron en el marco del Programa de Gobernabilidad. El Equipo de Evaluación procuró obtener información sobre este Programa y sus objetivos con el fin de identificar el hilo conductor que justificara la selección de las intervenciones y determinar si los resultados obtenidos satisfacían los objetivos planteados. No obstante, se llegó a la conclusión de que el “Programa” como tal no existía y que las intervenciones que tenían relación con gobernabilidad fueron agrupadas en una misma área de trabajo sin existir necesariamente una interrelación o complementariedad entre ellas¹⁰⁴. Algunos entrevistados señalaron que inicialmente no existió diferencia entre proyecto y programa pero “existía un enfoque de gobernabilidad”.

La cooperación con PNUD evolucionó en los diez años de cooperación, de una alianza para la ejecución de proyectos a una planeación más estratégica en el período 2008-2010. Algunas contrapartes de la cooperación sueca señalan como una debilidad de Asdi la falta de articulación, coordinación y complementariedad entre sus diferentes intervenciones. Esto se confirma en una de las evaluaciones que se hicieron a Asdi respecto de su relación con el PNUD: “Si bien hubo una

¹⁰³ En su relación con el PNUD, no obstante, se introduce en la fase 2008-2010 un mecanismo de supervisión nuevo, o al menos no identificado como reiterativo en esta evaluación, cual es la Junta de Proyectos, instancia máxima supervisora donde participa Asdi, responsable de las aprobaciones y el monitoreo de los proyectos. Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de Gobernabilidad 2008-2010, Presentado a Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, junio del 2008.

¹⁰⁴ La evaluación de Eriksson y otros, señala que los proyectos ejecutados en la primera fase de la alianza Asdi-PNUD no componen un programa en ningún sentido funcional u operacional. Los proyectos fueron identificados y diseñados por PNUD y autoridades hondureñas en diferentes combinaciones y puntos en el tiempo con participación más bien reactiva de Asdi. La etiqueta de “programa” fue adherida posteriormente, sobre todo en función de que Asdi ofreció financiamiento para una cierta canasta de proyectos y tal vez porque aparentemente existe una idea generalizada de que un programa es en principio algo mejor que un grupo de proyectos. Op.cit.

participación activa de Asdi en la identificación de las acciones, se requiere de un mayor involucramiento en el diseño, monitoreo y evaluación de los proyectos, para asegurar su articulación con otras intervenciones financiadas por Asdi en el área de gobernabilidad y con el resto de las acciones financiadas por otras agencias de cooperación en el marco del mismo Programa”.¹⁰⁵

La revisión de las intervenciones de Asdi ejecutadas a través de diferentes aliados y contrapartes evidencia su involucramiento en diversas y variadas líneas de acción, pero una falta de articulación y armonización entre ellas y muchas veces la falta de participación activa en el diseño, ejecución y seguimiento de los proyectos. Entendemos que estos factores son consecuencia de la omisión de una planificación estratégica por parte de Asdi. Como hemos señalado, es en la última fase de la relación de la cooperación Asdi-PNUD respecto de la gobernabilidad democrática, 2008-2010, que la ejecución de proyectos responde a una planeación más estratégica en la selección temática, interrelación de proyectos y gestión por resultados.

La equidad de género no constituyó un eje transversal en el grado que lo fue la protección de derechos. Se trabajó el género como un tema desarrollado sobre todo con el ente estatal INAM como rector de la política de género y en algunos programas como los mencionados anteriormente así como el programa de crédito para mujeres de FUNDEVI, las acciones del Foro Nacional de VIH-SIDA, el manejo del recurso agua por mujeres en el marco del programa DESCEAS y en los criterios para dar apoyo del programa de las municipalidades del occidente, mas no estuvo presente como eje en la planeación y ejecución de todas las intervenciones de Asdi con sus aliados. Las personas entrevistadas coinciden en que la cooperación sueca fue determinante en la apuesta por el fortalecimiento de la institucionalidad democrática hondureña y que Asdi impulsó temas controversiales como VIH/SIDA, derechos humanos y derechos de las mujeres, abriendo un camino que luego fue seguido por otros cooperantes internacionales.

En alianza con actores clave Asdi incidió entre los partidos políticos para alcanzar acuerdos que permitieran reformas electorales necesarias y urgentes, logrando la institucionalidad del Registro Nacional de Personas y el fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral. Según entrevistas a personas calificadas, pese a la suspensión de la cooperación técnica a ambas entidades tras el golpe de estado, fue el trabajo propiciado por Asdi lo que permitió las elecciones nacionales del 2009.

4.5.2 Programa “Acceso” en el sector de salud de Honduras

4.5.2.1 Pertinencia

Los objetivos, estrategias e intervenciones del Programa Acceso en el sector salud de Honduras son claramente pertinentes respecto al estado del sector de salud y demás contexto sociopolítico del país. Son consistentes con las estrategias de Asdi, del Gobierno de Honduras, otros donantes y con la sociedad civil. Complementan y fortalecen la ERP así como los procesos de descentralización y participación en las regiones marginales del país y la sociedad civil.

¹⁰⁵ Castaldi, op.cit., pp. 34-35.

4.5.2.2 Eficacia

Acceso jugó un papel fundamental en la reestructuración y descentralización del sistema de salud aprobada en marzo 2005. Las actividades para su implementación fueron lideradas por la Secretaría de Salud con apoyo directo del programa.¹⁰⁶

En lo siguiente se analiza el cumplimiento de los objetivos del programa:

Respecto a la “evaluación y promoción del acceso equitativo de la población a los servicios de salud implementados” el resultado obtenido fue que los 8 departamentos incorporados al programa incrementaron su desempeño en 15 puntos porcentuales en promedio.¹⁰⁷

Para desarrollar un “modelo de atención basado en la promoción de la salud, atención primaria y participación social, desarrollado en municipios demostrativos y mancomunidades” se trabajó con 21 municipios “demostrativos” y mediante la formación y capacitación de las Unidades Comunitarias de Salud (UCOS) en la caracterización de problemas de exclusión en salud, identificación de causas, magnitudes, perfil de grupos, ubicación e integración de acciones a partir de estrategias de intervención, y en planes municipales. Así se consolidaron las UCOS como forma comunitaria de atención y gestión, basada en la estrategia de atención primaria. Las UCOS se concertaban entre la comunidad, el sector salud y el gobierno local, fueron gestionadas y desarrolladas por personal comunitario del voluntariado en salud y articuladas a la red de servicios bajo la rectoría de la Secretaría de Salud Nacional. Así, los UCOS constituyeron el punto de entrada al sistema de salud.¹⁰⁸

Para atender “grupos especiales de población (etnias, adultos mayores, discapacitados, adolescentes, mujeres embarazadas, niños y víctimas de violencia intrafamiliar) recibiendo servicios primarios de salud, relevando aspectos de género, interculturalidad, solidaridad, dignidad humana e inserción social”, Acceso desarrolló actividades como coordinación interinstitucional, formación descentralizada de recursos humanos, coordinación intersectorial, readecuación de la red de servicios y participación comunitaria, organización de los grupos en redes sociales y desarrollo de micro proyectos para mejorar condiciones de salud y de vida. Varios de los grupos organizados por el programa siguen siendo beneficiados en la actualidad, con aportes de la ERP y fondos municipales de sus comunidades.

Las “estrategias integrales orientadas al adecuado manejo comunitario de problemas de agua y saneamiento” se desarrollaron con UNICEF y resultaron en 65 proyectos que contribuyeron al mejoramiento de agua y saneamiento en 23 municipios, beneficiando a 63 000 familias pertenecientes a 121 comunidades. Se coordinó con instituciones estatales como la Secretaría de Salud, Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados, el Fondo Hondureño de Inversión Social y contó con la cooperación internacional de Unión Europea, USAID y AECID.

En cuanto a “la incorporación al sistema de salud de los resultados alcanzados por el programa” la importancia estratégica de Acceso para la reforma del sector salud y su incidencia positiva en los procesos de institucionalización son evidentes. Contribuciones en tal sentido son: la definición y socialización del marco legal para la organización departamental, la separación de funciones básicas de la Secretaría de Salud, el cumplimiento de las Funciones Esenciales de la Salud Pública (FESP), la consideración de las dimensiones de rectoría de la Secretaría de Salud, la implementación del enfoque de planificación estratégica en las 8 regiones sanitarias departamentales, la implementación

¹⁰⁶ Real, Fátima, Juan Enrique Opazo, 28 de marzo del 2009, Evaluación del Apoyo de Asdi al Sector Social en Honduras, Incluyendo la Perspectiva de Género, Asdi, Tegucigalpa, p. 52.

¹⁰⁷ Secretaría de Salud, República de Honduras, mayo del 2008, Programa Acceso a Servicios de Salud con Equidad y Administración Descentralizada, Informe Final.

¹⁰⁸ Ibid. p. 19.

del marco legal referido, la estructura de organización y funciones del nivel intermedio, así como la generación de condiciones de trabajo a través del mejoramiento de la infraestructura física y apoyo logístico de las regiones sanitarias en los ámbitos departamental y local.¹⁰⁹

Se puede concluir, por lo tanto, que el Programa Acceso en términos generales ha sido un programa de una eficacia adecuada, aunque la eficacia en la implementación ha variado con más resultados en acciones prácticas al nivel local y menos al nivel central normativo. Por la falta de cuantificación de los objetivos y metas formuladas al inicio del programa no es posible comparar lo logrado con lo esperado en términos numéricos.

La evaluación de Acceso en 2005 constató además, como un efecto positivo no esperado, que el programa tuvo un efecto catalizador incentivando planes estratégicos y proyectos municipales y/o de mancomunidades incluso fuera del ámbito de la salud.¹¹⁰

4.5.2.3 Impacto y Sostenibilidad

Dada la importancia estratégica del programa para el proceso de reforma del sector salud su incidencia positiva en los procesos de institucionalización del mismo es indudable. Referido al objetivo central del acuerdo sobre Acceso entre Asdi y el Gobierno de Honduras se señala un conjunto de indicadores globales (mortalidad infantil, mortalidad materna, cobertura vacuna pentavalente) para indicar sus impactos esperados. Por la focalización del programa y la incidencia de un conjunto de factores no controlables, sin embargo no se puede atribuir una causalidad directa entre programa e impactos.

No se registró, empero, diferencias significativas en los avances de los tres indicadores comparando entre el país y las ocho regiones sanitarias departamentales cubiertas por Acceso. Evidentemente, existen diferencias en el punto de partida para la estimación de la mortalidad materna, pero cuando se analiza en términos temporales se aprecia que aun para este indicador, el país en total ha avanzado de forma más acelerada en su disminución, que en aquellas zonas atendidas por Acceso.¹¹¹ No se puede tomar este tipo de mediciones demasiado en serio, sin embargo, porque generalmente no tienen línea de base confiable, ni datos suficientemente desagregados o grupos de control que permitan comparaciones robustas.

En cuanto a la sostenibilidad hay grandes preocupaciones. Se caracteriza Honduras por altos índices de pobreza, bajos fondos en el presupuesto nacional, polarización política fuerte y alta rotación de personal del gobierno. Dadas estas circunstancias es muy difícil alcanzar una sostenibilidad de actividades y logros en ausencia de una planificación que permita preparar el retiro de los fondos de Asdi. Su salida, según opiniones informadas, afectará resultados y futuro del programa porque Asdi ha sido la fuente principal de financiación. En consecuencia Acceso como mecanismo de operación que canaliza rápida y oportunamente los fondos a los niveles departamental y municipal corre un alto riesgo de desaparecer.

Algunos entrevistados juzgan probable que los impactos generados no vayan a ser drásticamente alterados por la salida ya que municipalidades, unidades de provisión de servicios de salud y

¹⁰⁹ Entrevista con Ramón Pereira, Unidad Local de Apoyo Técnico, Secretaría de Educación y USAID, Tegucigalpa, 16 de julio de 2010.

¹¹⁰ Öström, Nils, Leticia Velásquez, Sergio Rottenschweiler, mayo del 2005, Programa "Acceso" en el Sector de Salud de Honduras, Sida Evaluation 05/26, Department for Democracy and Social Development. p. 14.

¹¹¹ Real, Fátima, Juan Enrique Opazo, 28 de marzo del 2009, Evaluación del Apoyo de Asdi al Sector Social en Honduras, Incluyendo la Perspectiva de Género, Asdi, Tegucigalpa, p. 56.

organizaciones comunitarias apoyadas han continuado desarrollando actividades a través de otros fondos (ERP, municipales). Todo lo que el proyecto logró en materia de reorganización institucional está consolidado y no se alterará por la salida de Asdi como, por ejemplo, el proceso de departamentalización.

Los observadores pesimistas frente a la sostenibilidad de los procesos promovidos por Acceso, no obstante, mantienen que la mayoría de los procesos impulsados desaparecerán luego de que los fondos se retiren porque tales procesos no les conviene a los intereses poderosos que impulsan los procesos privatizadores de “modelos de gestión”.

El informe final del Programa Acceso indica una serie de desafíos que implican que la institucionalización del program no ha sido del todo satisfactoria y que hay que considerar o resolver para asegurar la sostenibilidad de los resultados, i.e.: distribución equitativa del presupuesto nacional y los fondos de cooperación externa entre las regiones sanitarias, descentralización técnica, administrativa y financiera, apoyo efectivo de las unidades técnico normativas, mejoría de la coordinación entre las unidades técnico normativas, el nivel político y la administración a nivel central, el reconocimiento y la oficialización del trabajo realizado en el nivel intermedio por el nivel central.¹¹²

En resumen, el proyecto ha contribuido positivamente a la reforma y la institucionalización del sector de salud, pero en cuanto a la sostenibilidad del programa mismo y sus impactos a largo plazo subsisten interrogantes significativos. Acceso está orgánicamente integrado al sector de salud pública en Honduras lo cual debería ser favorable para su sostenibilidad, pero a la vez dicho sector se encuentra afligido por una serie de debilidades y crisis tratadas en páginas anteriores. El futuro del programa, por lo tanto, depende del desenvolvimiento de la crisis económica y política de Honduras y la voluntad política del gobierno.

4.5.2.4 Temas transversales

La dimensión de género fue una debilidad grande del Programa Acceso. No se consideró explícitamente la perspectiva de género en la primera fase de Acceso (2003-2005). En la segunda fase se incluyó el enfoque cultural y de género a nivel de documentación como ejes transversales, pero sin consecuencias en la práctica. En su evaluación del programa, enfocando especialmente la perspectiva de género, Real y Opazo¹¹³ sostienen que la perspectiva de género es el gran vacío del programa. Basado en información obtenida mediante revisión documental y entrevistas a actores clave afirman que esta ausencia se manifiesta no solo en la concepción y filosofía de Acceso, sino también en su práctica. Faltan acciones e indicadores de seguimiento, de resultados y de impacto con perspectiva de género.

La vinculación de Acceso con el Instituto Nacional de la Mujer (INAM), rector de las políticas públicas de género, fue prácticamente inexistente. El trabajo del programa sobre género estuvo dirigido a apoyar y coordinar con las redes de las ONG y de la sociedad civil que trabajan el tema, a pesar de la existencia de acuerdos firmados entre la Secretaría de Salud y el INAM.¹¹⁴ Se destaca, no obstante, como un logro de Acceso el que se dio un acercamiento de los servicios de salud a las mujeres en las

¹¹² Op.cit. Programa Acceso a Servicios de Salud con Equidad y Administración Descentralizada, 2008, Informe Final, Tegucigalpa mayo del 2008, p. 28.

¹¹³ Real, Fátima, Juan Enrique Opazo, 28 de marzo del 2009, Evaluación del Apoyo de Asdi al Sector Social en Honduras, Incluyendo la Perspectiva de Género, Informe Final, Tegucigalpa, p. 60 ff.

¹¹⁴ Ibid. p. 61.

localidades, aunque centrado en la atención materno-infantil.

Las mujeres de las comunidades locales tuvieron un alto grado de participación en el programa. Real y Opazo estiman que un 90% de la participación comunitaria fue realizada por mujeres que manejaban las juntas de agua, apoyaban jornadas de vacunación, participaban en capacitaciones y establecían los diálogos sociales. Anotan que el sector de salud de este modo encuentra entre las mujeres un apoyo de alta eficiencia y de ningún o muy bajo costo, lo cual indica que las mujeres como promotoras constituyen un potencial probado en diferentes ámbitos.

Para las muertes ocasionadas por violencia basada en género, no existen registro y falta información y análisis de género. Los casos de violencia contra las mujeres, si se detectan, son usualmente remitidas por el sector salud a las ONG para su atención, a pesar que las mujeres están incluidas entre los “grupos especiales” de Acceso. Una debilidad del modelo de atención de Acceso reside en que es un modelo generalizado y homogéneo. Su paquete de servicios no tiene atenciones diferenciadas y suficientemente adaptadas a las necesidades de los diferentes grupos especiales.

4.5.2.5 Enseñanzas aprendidas

Una enseñanza de Acceso es que la efectividad de programas de este tipo puede ser significativa mientras dura el apoyo externo. La celeridad del apoyo a procesos de reforma crea legitimidad, así como el destinar fondos para iniciativas municipales y departamentales. Tales modalidades de operación pueden, como en el caso de Acceso, resultar en logros más allá de los esperados.

Otro aprendizaje de Acceso es que el análisis de instrumentos y métodos de apoyo deben ir acompañados de análisis serios y rigurosos de procesos alternos a los establecidos y practicados anteriormente, con líneas de base instituidas, con integración de instrumentos como el marco lógico desde un comienzo y aplicados continuamente en el curso del programa. Acceso demostró que fue esencial haber hecho un análisis y un seguimiento del proceso de descentralización del sector salud, pues de ello dependía el futuro de la institucionalización de las acciones exitosas del programa y la sostenibilidad de varias de sus intervenciones principales.

Aún otra enseñanza de Acceso es tomar en cuenta la existencia de otras agencias de cooperación en el sector salud, que impulsan agendas e iniciativas distintas a las promovidas por Asdi. En una perspectiva hacia el futuro hace falta una estrategia definida para incorporar en la Secretaría de Salud las experiencias y prácticas exitosas del Programa Acceso, porque la salida de Asdi de Honduras afectará tanto las actividades que se han venido apoyando como la perspectiva de institucionalización que se tiene.

Un aprendizaje importante de Acceso es que en futuros programas o acciones, es imprescindible promover y vigilar rigurosamente el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los receptores de fondos referentes a la transversalización del enfoque de género.

4.5.3 Educación para Todos (Education for All, EFA)

4.5.3.1 Pertinencia

Los objetivos, estrategias e intervenciones de EFA son pertinentes con respecto a los objetivos y estrategias de cooperación internacional de Asdi, del Gobierno de Honduras, otros donantes y la sociedad civil. Extender el acceso y mejorar la calidad de la educación, son prerrequisitos fundamentales para el desarrollo futuro del país. Los sistemas educativos tienen por objetivo formar a las generaciones jóvenes de ciudadanos a la vez que para los grupos pobres y marginados la educación constituye un requerimiento para poder salir de la pobreza. Los objetivos de EFA responden a las necesidades del sector de educación, las posibilidades de cumplir con los derechos ciudadanos a una educación universal, fortifican las acciones de la ERP y los objetivos de participación fijados por el Gobierno de Honduras en el momento de planificar e iniciar el Plan.

4.5.3.2 Eficacia

Para determinar la efectividad de las inversiones y actividades de EFA es necesario indagar la relación entre la inversión realizada y la consecución de las metas esperadas del Plan. En este caso dicha tarea es complicada debido a que la ejecución ha estado muy por debajo de lo proyectado. Además, como lo señalan Real y Opazo en su evaluación de EFA, la inversión por componente/programa, en términos de lo proyectado y lo realizado no guarda una relación directa.¹¹⁵ Aparte de que por cuestiones de atribución es imposible determinar con alguna certeza si los resultados demostrados de los indicadores cuantitativos tienen una relación causal inequívoca con las actividades del programa y menos si lo tienen con las inversiones específicas de Asdi. Esta limitación se presenta en cualquier programa del tipo de EFA y es más notoria en modalidades como SWAp y apoyo presupuestario.

Un antecedente decisivo respecto a los resultados del Plan, su apropiación y la continuidad de sus actividades, se relaciona con los cambios de gobiernos y la correspondiente rotación de personal técnico. En el curso de EFA el programa vio pasar a varios presidentes y muchos ministros de educación. A pesar de ciertos esfuerzos de institucionalización, las diferentes concepciones políticas y personales de lo que debe representar EFA (donde debe ubicarse, como se debe administrar, etc.) cambian al ritmo de los cambios políticos coyunturales y afectan seriamente los resultados y la sostenibilidad de las acciones.¹¹⁶

Cuadro 7 muestra los cambios en los indicadores de las principales metas del EFA a partir del año en que entra en operación con las primeras inversiones. El estado de las metas al 2008 no es satisfactorio porque de las 12 metas proyectadas se cumplen apenas tres, o sea finalización de sexto grado, rendimientos en español y matemáticas y ampliación de cobertura en el nivel pre-básico.

No obstante, referente a estos logros puntuales, se debe considerar la posible influencia de factores externos. En cuanto a la primera meta, por ejemplo, influyeron el programa “matrícula gratis”, del gobierno en el 2007 y el 2008 al igual que la ampliación del programa “merienda escolar”.¹¹⁷ El incremento de la cobertura en pre-básica se debe probablemente a la implementación de una estrategia de una fundación privada, externa a la Secretaría de Educación, y que se ha ampliado en el marco de EFA. En 2008 la matrícula de los Centros Comunitarios de pre-básica cubrió aproximadamente 65 850 niños y niñas en edades entre 5 y 6 años, representando un 27 por ciento del total de centros preescolares. El restante 77 por ciento corresponde mayormente a matrícula en jardines infantiles privados.¹¹⁸

¹¹⁵ Real, Fátima, Juan Enrique Opazo, 2009, Evaluación del Apoyo de Asdi al Sector Social en Honduras, Incluyendo la Perspectiva de Género, Tegucigalpa.

¹¹⁶ Op.cit. p, 27.

¹¹⁷ Que se incrementó de alrededor de 967 187 raciones en el 2005 a 1 350 000 raciones en el 2008.

¹¹⁸ Op.cit. Real, Fátima, Juan Enrique Opazo, 2009, p. 33.

Cuadro 7 Avance de Metas EFA 2004 – 2008

	PROYECTADA	ALCANZADA	PROYECTADA	ALCANZADA	PROYECTADA
METAS	2004	2004	2008	2008	2015
% DE FINALIZACIÓN DE 6° GRADO	74%	75.42%	82,5%	86%	100%
% GRADUADOS EN 6° GRADO CON 12 AÑOS O MENOS	32%	25.49%	35%	30%	85%
RENDIMIENTO EN MATEMÁTICAS Y ESPAÑOL	47%	37.44%	55%	56%	70%
TASA DE REPITENCIA 1	15%	17.48%	7,8%	13.0%	0.80%
TASA DE REPITENCIA 2	8.50%	11.57%	4,5%	7.0%	0.50%
TASA DE REPITENCIA 3	7%	8.29%	3,4%	4.50%	0.30%
TASA DE REPITENCIA 4	4%	5.12%	2,2%	2.90%	0.20%
TASA DE REPITENCIA 5	3%	3.17%	1,5%	1.8%	0.10%
TASA DE REPITENCIA 6	0.80%	1.63%	0,4%	1.0%	0.00%
DESERCIÓN	2.60%	2.32%	1,1%	0.88%	0%
% DE MATRÍCULA EN 1° GRADO CON 7 AÑOS O MENOS	61%	50%	78%	47%	100%
TASA DE MATRÍCULA NETA PRE ESCOLAR			70%	64%	100%

Fuente: República de Honduras, Secretaría de Educación, Dirección General de Evaluación de la Calidad de la Educación (DIGECE), Avances y logros en la educación básica, 2009.

Como se puede apreciar, las otras metas se encuentran bastante lejos de los resultados esperados. En lo que se refiere a disponibilidad, uso, valoración e impacto de los materiales educativos proporcionados por EFA existe una primera estimación de la llegada del Plan a los centros educativos.¹¹⁹ La estimación señala que a pesar de la poca accesibilidad de muchos centros educativos en las zonas rurales, los maestros afirman disponer de las pruebas formativas (86%), textos, estándares y programaciones y el 73 por ciento dispone de las pruebas formativas ofrecidas por el EFA entre 2006 y 2008. Cerca del 75 por ciento afirma que siempre o casi siempre el material proporcionado (68% en el caso de estándares).

Cabe enfatizar que una dimensión muy importante es la calidad de la educación, que es tan o más importante que la cobertura y que no se refleja en estos datos de la Secretaría. Ha habido conciencia de la importancia de la calidad desde hace ya bastante tiempo.

Pero como se confirma en el Informe de País de Honduras de 2006, la falta de calidad del sistema de educación todavía constituye una causa mayor de las tasas altas de repetición y deserción del sistema.¹²⁰ Las apreciaciones de los procesos y resultados de EFA de las evaluaciones realizadas son más bien demoledores.¹²¹ Se considera que EFA se organizó bajo la lógica convencional de gestión de proyectos o programas y no con un enfoque de gestión de políticas y que esto conllevó dificultades en las líneas de mando, funciones poco claras y relaciones poco fluidas.

Tanto con respecto a la organización como la integración, la estrategia de EFA fue conceptualizada y percibida como un proyecto tradicional, y no un programa, lo cual tuvo consecuencias problemáticas tanto para la organización de la ejecución como para la integración de las estrategias de intervención en la educación básica. No se tuvo suficientemente en cuenta los tiempos requeridos para realizar los objetivos de la armonización y el alineamiento, lo cual implicó que la oferta grande de fondos al comienzo del Plan EFA fue obstaculizada por las vías complicadas de su llegada y los procedimientos

¹¹⁹ República de Honduras, Secretaría de Educación, 2008, El Currículo Nacional Básico en el Aula.

¹²⁰ Sida Country Report 2006, Honduras, Stockholm, p. 21

¹²¹ Real, Fátima, Juan Enrique Opazo, 2009, Evaluación del Apoyo de Asdi al Sector Social en Honduras, Incluyendo la Perspectiva de Género, Tegucigalpa, Aguilar, Javier, 2004, Misión Análisis EFA FTI en Honduras, Romero, Anaín, 2007, Investigación de la educación para todos iniciativa de apoyo ágil caso Honduras, CECME-COMCORDE, Informe de Consultoría, Tegucigalpa (citados por Real y Opazo), Ramos, Miguel, Dustin Santos, Gustavo Ramos, septiembre 2006, Análisis de los Resultados de la Cooperación Suecia-Honduras 2001-2006, Unidad De Apoyo Técnico, Secretaría de la Presidencia, Investigadores Asociados S.A., Tegucigalpa.

engorrosos para ejecutarla. Esto a su vez atrasó mucho la planificación e implementación del Plan.

Una evaluación del Banco Mundial en 2004¹²² mantiene por lo demás que el equipo de EFA no tenía un vínculo concreto hacia el nivel local y que su articulación con las direcciones departamentales era muy incipiente, algo que implicaba que no se contaba con una capacidad descentralizada para poner en práctica las estrategias EFA.

4.5.3.3 Impacto y Sostenibilidad

Varios de los actores que participan o han participado en el proceso del EFA opinan que la contribución material o monetaria de Asdi no era el aspecto más importante en cuanto a su salida de EFA y de Honduras. En primer lugar, debido a la incorporación de nuevos socios (AECID, Unión Europea, posiblemente Francia) en el fondo común y también por la baja capacidad que persiste en la ejecución de los fondos disponibles a través de esta modalidad.

Una consecuencia considerada importante en relación con la salida de Asdi de EFA, es que los donantes de Plan EFA pierden una voz importante, capaz de defender puntos de vista y avanzar con determinación en los procesos de diálogo con el gobierno y los demás socios del Plan. Impulsando las firmas de los memorándum iniciales Asdi fue una pieza clave en el arranque del Plan y contribuyó con desembolsos aunque no estuviera listo el mecanismo acordado. Otro elemento que se pierde con la salida de Asdi es la memoria histórica del proceso EFA, ya que Asdi por su participación duradera en gran medida ha representado esta memoria. Se valora y se pierde además la capacidad de interlocución que ha tenido Asdi con el Secretariado de la Iniciativa EFA.

Fue igualmente importante la contribución de Asdi a la legitimidad y sostenibilidad del fondo común. No obstante, las trabas mismas de esta modalidad y su incompatibilidad con los sistemas nacionales junto con problemas de tiempo en planificación y desembolsos de recursos implicaron que el fondo no constituye un mecanismo suficientemente ágil y efectivo para la ejecución del Plan. De hecho, ha sido cuestionado también por sus dificultades de ejecutar, por sus debilidades en el monitoreo y la evaluación de las inversiones, por la centralización de su gestión y la falta de descentralización de los fondos a los departamentos y centros educativos.

Se ha tenido que recurrir a mecanismos de transferencia alternos para apoyar tareas en ámbitos regionales y locales como, por ejemplo, la socialización de las metas EFA y la supervisión de centros de educación. Por lo tanto, se dan opiniones bastante críticas respecto de los resultados del fondo común en lo relativo a su incapacidad de transferir fluidamente los recursos hacia los niveles departamental y local. Se considera también como un peligro para la sostenibilidad la división que existe entre asistencia financiera y técnica. Con la cooperación técnica (Japón, USAID) se puede ver resultados, pero los donantes que dan la asistencia técnica no usan procedimientos nacionales.

Algunos donantes señalan que la salida de Asdi probablemente será menos problemática en cuanto al sector de educación que en el caso de otros sectores y programas, como por ejemplo INAM donde ha sido clave, o en el apoyo a los programas de gobernabilidad democrática y derechos humanos.¹²³

Al mismo tiempo hay algunos puntos de vista críticos alrededor de la participación de Asdi en el EFA que aseveran que la cooperación sueca fue relativamente nueva en el sector, que fue tímida y que tenía un perfil vago en cuanto a preferencias políticas en el sector de educación. Se afirma igualmente que Asdi debería haber participado más en los aspectos técnicos de la educación y no

¹²² Aguilar, Javier, 2004, Misión Análisis EFA FTI en Honduras, Banco Mundial.

¹²³ Entrevistas con representantes de agencias de cooperación internacional en Honduras, Tegucigalpa, junio de 2010.

limitarse a los administrativos. Se sugirió también que Asdi hubiera podido ser más incisiva en lo concerniente al monitoreo de las inversiones del Plan EFA.

Resumidamente, los logros e impactos de EFA han sido bastante tímidos, muy por debajo de los esperados. Consideramos tanto la organización del programa, como su ejecución y los resultados logrados como fracasos indiscutibles. Las necesidades urgentes de Honduras en materia de reforma y mejoramiento del sistema de educación básica es la explicación principal de la continuación del programa y del hecho de que hay donantes dispuestos a participar en la financiación del programa en una etapa venidera. De este modo hay sostenibilidad financiera del programa, pero no hay ninguna garantía de que la calidad de su ejecución y sus resultados será adecuado.

4.5.3.4 Temas transversales

La evaluación de Real y Opazo confirma que los objetivos del Plan EFA, tanto generales como específicos, no consideran el enfoque de género. La revisión documental de aquella evaluación no arrojó ninguna información específica sobre la inclusión del tema de género dentro del programa, ni siquiera a nivel teórico.¹²⁴ Las organizaciones de mujeres de la sociedad civil que participaron como actoras claves en la evaluación percibieron que no hubo acercamiento suficiente con la sociedad civil y que la información desagregada por sexo aún está en forma muy preliminar en las direcciones distritales.

Los sistemas de información hacia el nivel central no son considerados eficientes para obtener la información y aunque tal información podría existir, no se la utiliza para la toma de decisiones.¹²⁵ Las organizaciones de mujeres entrevistadas identificaron avances en el sector de educación, aunque hicieron énfasis en que éstos no han ocurrido en el marco de EFA. Las agencias de cooperación que participaron en la evaluación, consideraron que el trabajo sobre género en Honduras es casi nulo en educación.

Dentro de la Secretaría de Educación no hay orientaciones ni funcionarios que implementen la Política Nacional de la Mujer, así que el tema de género se maneja de forma marginal. Se afirma asimismo que el enfoque de género no estuvo visualizado en el marco del EFA, debido a la falta de prioridad. En las reuniones del Fondo Común se centraba más en discusiones de carácter financiero y de parte de Asdi, se señala, no hubo tampoco incidencia sobre el tema de género en esa instancia.¹²⁶

En 2008 EFA lanzó la idea de abordar como un tema necesario la perspectiva de género, pero nunca hubo vinculación con INAM para fortalecer e implementar esta perspectiva desde EFA. Un estudio de la Secretaría de Educación presentó en febrero 2009 por primera vez datos desagregados por sexo incluyendo el rendimiento académico y el analfabetismo. La Secretaría de Educación destinó asimismo en 2008 por primera vez una persona para iniciar este trabajo que aún está en los primeros pasos. El INAM confirmó, empero, que no tuvieron trabajos conjuntos con EFA para asegurar la incorporación del enfoque de género en esta labor.

Como EFA y el sector de educación no tienen conocimientos de la amplitud de la perspectiva de género, no vislumbraron ni realizaron ningún trabajo en el cual el análisis de género desempeñara un papel para mejorar la eficacia y la sostenibilidad de las acciones y resultados del Plan.

¹²⁴ Real, Fátima, Juan Enrique Opazo, 2009, Evaluación del Apoyo de Asdi al Sector Social en Honduras, Incluyendo la Perspectiva de Género, Tegucigalpa, p. 38.

¹²⁵ Ibid. p. 39.

¹²⁶ Ibid.

A pesar del liderazgo que ha mostrado Asdi en su compromiso con los derechos, como los de género, no identificó desde el inicio de la intervención los vacíos de la perspectiva de género para poder modificar desde el diseño de los objetivos esta falla e incluir esta perspectiva. Tampoco en el curso del resto del programa se tomaron las medidas requeridas para superar esta omisión que afecta directamente a las niñas hondureñas y el potencial de EFA de contribuir a transformar las inequidades en educación.¹²⁷

4.5.3.5 Enseñanzas aprendidas

Para mejorar el alcance de la estructura organizacional de la Secretaría de Educación para gestionar el Plan EFA es necesario incluir la sociedad civil como complemento al gobierno central y los donantes, así como incluir en el Plan Operativo Anual de EFA el financiamiento de fondos bilaterales en su totalidad y no solamente los aportes de los donantes por vía del fondo común ya que el mecanismo administrativo de EFA opera a través de la contratación directa de personas o de instituciones privadas.

Es necesario fortalecer las estadísticas y sistemas de monitoreo de la Secretaría de Educación para poder dar un mejor seguimiento al cumplimiento de las metas de los programas y poder orientar las actividades en el sector a una gestión basada en resultados.

Debe darse prioridad al trabajo a nivel descentralizado porque así las organizaciones de la sociedad civil logran un mayor involucramiento y el factor de inestabilidad política tiene menor injerencia.

Asdi debe promover y vigilar rigurosamente el cumplimiento de los compromisos adquiridos por sus receptores de fondos en lo relativo a la transversalización del enfoque de género, para el acatamiento de políticas nacionales sobre el tema, así como la política de género inducida por Asdi.

El beneficio de operar con un fondo común y la flexibilidad que supone en el manejo de los fondos, no refleja niveles aceptables en la ejecución presupuestaria del Plan EFA.

La selección y el impulso de Asdi a la modalidad del fondo común fueron consistentes con la idea de avanzar en apoyos sectoriales para llegar a un SWAp, pero no contó con los análisis y planes previos requeridos para un efectivo diseño y una compatibilización con los mecanismos de implementación.

4.5.4 Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana Rural (FUNDEVI)

4.5.4.1 Pertinencia

La falta de acceso de los pobres a servicios financieros para la construcción de vivienda constituye uno de los mayores obstáculos para el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobres en las periferias urbanas y en zonas rurales. Como el mayor actor en el sector de vivienda social FUNDEVI ha hecho importantes contribuciones y por medio de su reorientación de la tecnología de financiación aplicada ha abierto una perspectiva interesante para la construcción de vivienda social. Los objetivos, estrategias e intervenciones de FUNDEVI son pertinentes vistas en relación al estado del sector vivienda y las necesidades de los grupos más pobres de Honduras tanto en las áreas urbanas como en las rurales.

Son, además, relevantes y coherentes con respecto a la política de vivienda de Asdi, la Estrategia Regional para América Central y el Caribe así como con las políticas del Gobierno de Honduras, otros donantes y la sociedad civil. El trabajo de FUNDEVI en el sector de vivienda complementa y fortalece

¹²⁷ Op.cit. p. 40.

la ERP así como los procesos de participación de los grupos más pobres y marginados del país.¹²⁸

4.5.4.2 Eficacia

Como el proveedor más grande de vivienda social en Honduras FUNDEVI ha ayudado a un gran número de familias pobres a obtener condiciones de vivienda adecuadas haciendo así una contribución importante para mejorar las condiciones de vida de los pobres. La institución tiene cobertura en el país a través de cuatro divisiones regionales y cuenta con 18 agencias y un centro de servicios en Tegucigalpa.¹²⁹ Asdi estima que en el 2008 su cooperación con FUNDEVI benefició aproximadamente a 14 200 personas.¹³⁰

Desde el punto de vista de los beneficiarios los resultados de los proyectos de la Fundación son positivos. La gran mayoría de los prestatarios (y recipientes de subsidios del Gobierno hondureño) pertenecen a los grupos más pobres del país y no tienen acceso al financiamiento de vivienda del sector formal. El mejoramiento de sus viviendas, que habitualmente son provisorias y destartaladas, o la construcción de viviendas nuevas, significan una gran diferencia para los beneficiarios a pesar de la obligación de pagar una deuda durante muchos años, algo que para estos grupos siempre implica duras privaciones.

Dependiendo de los ingresos, los beneficiarios tienen asimismo derecho a subsidios del gobierno hondureño. La combinación de contribuciones personales, subsidios y préstamos bajo condiciones de mercado se ha mostrado como un instrumento adecuado para alcanzar las categorías más pobres y mejorar sus condiciones de vivienda. Cabe aclarar, no obstante, que las subvenciones del estado no se integran a los créditos de Asdi. Varias sistematizaciones y evaluaciones han demostrado que los beneficiarios están satisfechos con los resultados que han logrado y que un aspecto central para ellos es el mejoramiento de su nivel de vida debido a la reducción del número de personas por espacio de cada vivienda. Aparte del mejoramiento de las condiciones de la vivienda fue posible elevar en muchos casos la categoría de los servicios sanitarios. Otro efecto fue que un gran número de beneficiarios pudieron usar el espacio más grande a mano para iniciar una ocupación o un pequeño negocio.

La mora de la cartera ha sido uno de los problemas principales de FUNDEVI por varios años, pero según la última evaluación hecha del programa y los más recientes informes de monitoreo se ha tomado determinadas medidas que lentamente han permitido corregir en alguna medida los problemas de la cartera¹³¹. Sin embargo, al cierre del año 2007, aun el 18,9% del volumen de cartera o 19,8% de los prestatarios tenía mora mayor a 60 días (pesadez).¹³² Además, un relativamente gran número de prestatarios tienen un serio incumplimiento en su registro crediticio. Los morosos de más de 181 días y los castigados en los últimos 3 años suman 13,7% del total de prestatarios.

La eficacia de los programas de FUNDEVI ha variado, con resultados menos eficaces en cuanto al desarrollo institucional y fortalecimiento de las instituciones que sirven de intermediarios para los

¹²⁸ Como es el caso, por ejemplo, de los proyectos de vivienda para grupos indígenas en los departamentos de Intibucá, La Paz y Olancho. Véase Ramos Miguel, Dustin Santos, Gustavo Ramos, septiembre de 2006, Análisis de los Resultados de la Cooperación Suecia-Honduras 2001-2006, Unidad de Apoyo Técnico, Secretaría de la Presidencia, Tegucigalpa. p. 16.

¹²⁹ Boman, Kristina, Eberto de León, Marzo de 2010, Monitoreo de la Fundación Para el Desarrollo de La Vivienda Social Urbana Y Rural (Fundevi), Informe Final, pp. 1,2.

¹³⁰ Sida Country Report 2008, Honduras, Stockholm, p. 5.

¹³¹ Echarte, Luis, agosto de 2008, Evaluación del Desempeño y Recomendaciones, Fundación Para El Desarrollo de la Vivienda Social y Urbana (Fundevi), Cooperación Técnica y Financiera entre Honduras, Alemania y Suecia, SIC Desarrollo, Boman, Kristina, Eberto de León, Agosto 2009, Monitoreo de la Fundación Para el Desarrollo de La Vivienda Social Urbana Y Rural (Fundevi), Informe Final, Boman, Kristina, Eberto de León, Marzo de 2010, Monitoreo de la Fundación Para el Desarrollo de La Vivienda Social Urbana Y Rural (Fundevi), Informe Final.

¹³² Ibid. Echarte, Luis, agosto de 2008, p.13.

fondos de Asdi así como los sistemas de crédito. La efectividad ha sido más alta en la consecución de los resultados de la autoconstrucción de viviendas nuevas y viviendas mejoradas. La diferencia muestra la baja en la colocación de préstamos, los altos índices de morosidad y el laxo sistema de monitoreo que constituyen debilidades institucionales. Según la última evaluación disponible de KfW referente a FUNDEVI, la eficacia de la Fundación es considerada suficiente en términos globales.¹³³ Sin embargo, los últimos informes de monitoreo de Asdi atestiguan una relativamente baja eficacia de FUPROVI ya que sus colocaciones de recursos financieros en el sistema bancario hondureño representan a diciembre 2009 47,5% de los activos mientras la cartera de préstamos apenas 44,5%.¹³⁴

Es decir, la institución no ha podido utilizar los recursos que tiene para atender a mayor cantidad de población. Si se considera el tamaño de la institución y el monto de los recursos disponibles, podría haber hecho mucho más. Además ha ocurrido en el período 2002 al 2008 un cambio en la atención hacia una población de mayor ingreso familiar promedio en áreas rurales y urbanas, se ha dado más énfasis en el área urbana, y la población atendida de situación de pobreza y extrema pobreza disminuye.¹³⁵ Durante 2009, por ejemplo, la institución colocó menos créditos de mejoramiento de vivienda que en 2005 cuando se inició el programa.¹³⁶

Se calcula que entre 2009 al 2013 FUNDEVI tendrá casi SEK 37 millones de los fondos de Asdi ociosos en inversiones en el sistema bancario de Honduras, es decir, sin ser utilizados para apoyar a la gente pobre a mejorar sus condiciones de vivienda.¹³⁷ No obstante, FUNDEVI todavía atiende un segmento (pequeño en relación con los desembolsos recibidos por la institución) de población de bajos ingresos con necesidades de vivienda y manteniéndose dentro de su grupo meta.

4.5.4.3 Impacto y Sostenibilidad

El impacto principal del programa se ha dado en el ámbito socioeconómico. La construcción de más y nuevas viviendas contribuye a satisfacer la necesidad básica de una vivienda digna. Esto significa más oportunidades para los pobres, especialmente familias con muchos niños sacan ventajas en diferentes formas de la vivienda extendida o mejorada. Se producen además efectos temporales de empleo. Según un análisis de FUNDEVI la implementación de cada proyecto implica aproximadamente tres meses de empleo (1,5 meses para un maestro de obra y 1,5 meses para un obrero no calificado). El 90 por ciento de los beneficiarios del programa son pobres que contribuyen mediante su participación en la planificación, implementación y mantenimiento de las viviendas.

Los riesgos para la sostenibilidad del proyecto se relacionan con ciertas deficiencias de la Fundación. Como expuesto en un informe de monitoreo de 2009, la limitación institucional más importante de FUNDEVI es la forma en que está integrado su consejo directivo que tiene una participación dominante del Gobierno con tres miembros, lo cual afecta en forma directa la percepción que se tiene de la institución y el proceso de selección de los principales funcionarios. De esta manera la Fundación está expuesta a los cambios de gobierno y otras características negativas de las instituciones públicas referidas anteriormente. No logra estabilidad, difícilmente puede competir en

¹³³ Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW, 2004, Honduras: (FUNDEVI) Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural, Housing Rehabilitation in Urban Peripheries III and IV, Ex-post Evaluation, y Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW, 2004, Honduras: (FUNDEVI) Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural, Low-Cost Housing Construction in Rural Areas, Ex-post evaluation.

¹³⁴ Boman, Kristina, Eberto de León, Marzo de 2010, Op.cit. pp. 6,7.

¹³⁵ Ibid. Echarte, Luis, agosto de 2008, Boman, Kristina, Eberto de León, Agosto 2009, Op.cit. pp. 5,6,

¹³⁶ Boman, Kristina, Eberto de León, Marzo de 2010, Op.cit. p. 11.

¹³⁷ Kristina, Eberto de León, Agosto 2009, Op.cit. p. 24,

el mercado financiero y tener un desempeño eficiente. Así también, la institución está expuesta a que se de eventos políticos que impliquen riesgos de mal uso o utilización de los recursos con fines diferentes de los establecidos.

El proceso de reestructuración, sin embargo, ha quedado estancado y el cambio de Gobierno de enero de 2010 creó inestabilidad dentro de FUNDEVI. Como previsto de los estatutos los tres miembros del gobierno fueron cambiados y hasta ahora no se ha dado todavía ninguna reunión de Junta Directiva. Además de los cambios de la Junta Directiva, existe la expectativa y el temor de que se dé un cambio de Director Ejecutivo en una forma incorrecta, que haga entrar a la institución en una crisis similar a la que se dio cuando entró el anterior gobierno.¹³⁸

Otras dificultades que afectan impacto y sostenibilidad son los problemas de calidad (morosidad) de los préstamos, la supervisión y el monitoreo de los mismos así como a los sistemas de información. Para garantizar la sostenibilidad de la Fundación y sus actividades como institución financiera hay que superar estas debilidades.

Por otro lado hay factores favorables a la sostenibilidad. En un análisis de la Fundación en 2008¹³⁹ se encontró que no son imprescindibles los fondos de los donantes para cubrir el presupuesto de gastos de FUNDEVI y se opina que la Fundación puede subsistir sin partidas del Gobierno para subsidios. En resumen, podemos afirmar que FUNDEVI ha realizado medidas para superar el impacto financiero de los préstamos incobrables que han surtido ciertos efectos, pero sigue generando un número muy alto de deudores morosos en el sistema financiero con perjuicio (de quedar excluidos del sistema crediticio) para los supuestos beneficiarios.

Si bien FUNDEVI ha presentado algunas deficiencias estructurales en comparación con entidades de intermediación financiera en condiciones óptimas, la evaluación citada de Luis Echarte considera que es viable operar financieramente bajo el esquema actual. No obstante, se prevé que bajo las actuales condiciones su crecimiento futuro será complicado.¹⁴⁰ Empero, el futuro del microcrédito para mejoramiento de vivienda es incierto debido a que el temor al manejo del producto por los riesgos que implica, ha llevado a la reducción de la cartera a niveles críticos y a una tendencia a que desaparezca. El mismo escenario se vislumbra para los proyectos de infraestructura que pueden ser financiados mediante microcrédito porque se observa una tendencia de disminución del número de proyectos que pueden ser desarrollados.¹⁴¹

4.5.4.4 Temas transversales

Desde el principio el programa ha aplicado un enfoque participativo en la planificación e implementación de los proyectos. En el apoyo a las actividades de construcción de FUNDEVI, una parte importante es la existencia de un programa de créditos especial para mujeres, con condiciones más suaves (no se exige, por ejemplo, que las mujeres tengan que comprobar que tenían un ingreso mensual). Por falta de información el Equipo de Evaluación no pudo constatar el avance y el estado más global de transversalización de género, pero se supone que FUNDEVI y Asdi ha tomado en cuenta e implementado las observaciones y recomendaciones al respecto hechas ya en noviembre 2003 en la evaluación de Boman y Peck.¹⁴²

¹³⁸ Ibid. p. 8.

¹³⁹ Echarte, Luis, Op.cit.

¹⁴⁰ Echarte, Luis, Op.cit. p. 14.

¹⁴¹ Boman, Kristina, Eberto de León, Marzo de 2010, Op.cit. p. 15, 16.

¹⁴² Boman, Kristina, Lennart Peck, 2003, Integrerade bostadsprogram i Centralamerika, Sida/INEC (Programas integrados de vivienda en Centroamérica), pp. 11, 15, 18,19, 21.

4.5.4.5 Enseñanzas aprendidas

Si bien no es una práctica usual de Asdi, el procedimiento de contratación directa se constituyó en este caso en un mecanismo de ayuda de emergencia funcional y expedito.

Es importante coordinar y armonizar los desembolsos de fondos con la capacidad de colocación de préstamos de la institución ejecutora de proyectos para incrementar la eficacia de las operaciones y evitar fondos ociosos.

La experiencia con FUNDEVI enseña la utilidad de definir alternativas para la terminación ordenada de la cooperación tomando en cuenta el tiempo y los recursos que requiere dicho proceso de terminación dispuesta a comprometer para dar seguimiento a la alternativa que seleccione.

El proceso de terminación, dado el volumen de fondos desembolsados pero no colocados, requerirá esfuerzos para dar seguimiento y asistencia técnica con el fin de lograr el uso satisfactorio de los fondos para los objetivos establecidos. El Equipo de Evaluación quiere enfatizar la importancia de las observaciones y recomendaciones hechas al respecto del Equipo de Monitoreo¹⁴³ que subraya la necesidad de definir las alternativas para la terminación ordenada de la cooperación con FUNDEVI, tomando en cuenta el tiempo disponible y los recursos requeridos para supervisar y dar seguimiento al uso de la cantidad considerable de fondos desembolsados pero hasta el momento no colocados.

“[Asdi] Debe tomar en cuenta que cualquier alternativa que seleccione, excepto la salida sin hacer nada, requiere esfuerzos para dar seguimiento y en algunos casos asistencia técnica para lograr implementar la alternativa seleccionada.”¹⁴⁴

4.5.5 Programa Piloto de Desarrollo Local, Agua y Saneamiento (DESCEAS)

4.5.5.1 Pertinencia

No obstante que el Programa surge en la etapa de salida, su articulación con y entre todos los niveles jerárquicos de la gestión integrada de recursos hídricos para la provisión de servicios de agua potable y saneamiento (ASP), permite su ejecución eficiente para alcanzar uno de los objetivos más importantes en la mejora de la calidad de vida de los pobres rurales en los cinco municipios más pobres del país; adicionalmente, al incorporar la gestión del manejo de cuencas como parte del modelo, RRASCA y la ONG acompañantes promueven la sostenibilidad y reducción de la vulnerabilidad que fundamenta la Declaración de Estocolmo; además, uno de los ejes centrales de la ERP es la descentralización del desarrollo, que sin duda es uno de los alcances de este proyecto y que lo enmarcan en los objetivos y metas de la ERP y los objetivos del milenio, al contribuir con el incremento de la cobertura de los servicios básicos del país.

4.5.5.2 Eficacia

El proyecto ejecutado en dos años logró alcanzar y en algunas instancias sobrepasar los objetivos y metas previstas en cuanto a inversión en infraestructura; así como en la generación de capacidades locales para la gestión sostenible de sus sistemas de APS. Además, incorporó acciones de protección y manejo de cuencas.

¹⁴³ Boman, Kristina, Eberto de León, Marzo de 2010, Op.cit. p. 23.

¹⁴⁴ Ibid.

4.5.5.3 Impacto y sostenibilidad

Los impactos generados por este Programa, van más allá de mejorar el acceso en calidad y cantidad de APS, ya que incluye el fortalecimiento local a través de la creación de organizaciones locales para la gestión integrada del recurso hídrico y del sistema en sí mismo. Además incluye el fortalecimiento de la gestión financiera del proyecto. Sin embargo, la sostenibilidad de las acciones ejecutadas es incierta porque según los consultados se requieren todavía dos años para lograr la consolidación de la organización; y, no obstante que existe interés de otros donantes, todavía se gestiona el apoyo financiero para su continuidad.

4.6 Estrategia y proceso de salida gradual

4.6.1 Introducción

En el proceso de salida gradual de un gran número de países socios de la cooperación internacional sueca subyacen ciertas tensiones o contradicciones que se refieren tanto a los objetivos de la reducción, como al mismo proceso de selección de los países a ser excluidos. Estas tensiones se manifiestan principalmente en la posición del Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia, por un lado, y del personal de Asdi y las organizaciones suecas de la sociedad civil comprometidas con la cooperación internacional, por otro lado.

Muchos de los actores mencionados, de ambos lados, estaban de acuerdo en que la reducción del número de países tenía una cierta lógica y que, bien hecha, hubiera podido contribuir a un aumento de la eficacia de la cooperación internacional sueca. Las dudas y contradicciones se refirieron sobre todo a los motivos y la forma en que se llevó a cabo el proceso. En cuanto a los motivos se sospechaba que el objetivo tácito fuera el de ganar simpatías del electorado mediante una reducción del monto total de la cooperación internacional sueca, y en cuanto a la forma hubo una serie de objeciones que trataremos a continuación.

4.6.2 Divergentes percepciones alrededor de la decisión de salir de Honduras

En lo que se refiere al caso de Honduras Asdi no estaba de acuerdo con la decisión del Ministerio de terminar la cooperación, y no se consideró que estaba basada en consideraciones de desarrollo, incluyendo el rol de Asdi en el país, sus ventajas comparativas, la existencia de otros donantes que podrían reemplazar a Asdi en diferentes procesos. Como lo formuló un funcionario de Asdi:

“Asdi no apoyó la decisión de salir de Honduras. El compromiso debiera haber sido a más largo plazo. En general pensamos que era bueno concentrar la cooperación sueca a menos países. Pero Honduras no debía salir. Se pensó que la Cancillería no había considerado suficientemente volumen de cooperación de otros donantes y las ventajas comparativas de Asdi y Suecia.”¹⁴⁵

En cuanto a los motivos de la salida invocados por la Cancillería representantes de Asdi tenían la convicción de que:

“... era una decisión política, no de prioridades de desarrollo o de cooperación internacional... [los representantes de Asdi] recibieron un ‘sprachreglung’ de Estocolmo, para que todos dieran la misma información sobre las razones de la salida. Sin embargo, la gente, ni siquiera los ministros, creían que las razones dadas eran las verdaderas.”¹⁴⁶

¹⁴⁵ Entrevista con un representante de Asdi, Estocolmo, junio de 2010.

¹⁴⁶ Entrevista con un representante de Asdi, Estocolmo, julio de 2010.

También las ONGs suecas tenían reservas frente a la información relacionada con la salida sueca: “No comunicaron bien las razones de la salida. Mucha gente pensó que era por la corrupción en Honduras. Asdi debería haber tenido una mejor estrategia de comunicación”.¹⁴⁷ La impresión que dejan las entrevistas con el personal de Asdi involucrado en el proceso de salida es que una vez tomada la decisión de salir, ya no existía Honduras para el Ministerio de Asuntos Exteriores. De acuerdo con esta percepción la Cancillería sueca dejó todo el proceso en manos de Asdi y Asdi, dadas las restricciones y circunstancias existentes, no logró responder en forma óptima a toda esa responsabilidad.

4.6.3 Preparación y recursos para lograr la sostenibilidad

Otros representantes de Asdi involucrados en el proceso opinan que no hubo suficientes recursos para la salida lo cual pudiera explicarse por el déficit del presupuesto administrativo de Asdi y que frente a ese déficit resultó más cómodo y fácil cortar el presupuesto de un país de donde se estaba saliendo. El golpe de estado en Honduras, obviamente, complicó aún más el proceso.¹⁴⁸

Además, la sede principal de Asdi no asumió satisfactoriamente su responsabilidad. Dejó todo a la Sección de Cooperación para el Desarrollo en Honduras, cambiaron la Dirección de Asdi en Estocolmo, por ejemplo, redujeron los recursos financieros y adelantaron la fecha de cierre de la oficina en Tegucigalpa. La reorganización de Asdi en Estocolmo probablemente contribuyó a la falta de enfoque en este proceso, así como los problemas presupuestarios de Asdi.¹⁴⁹

No obstante las frecuentes alusiones al “diálogo político” y a la “asociación” (*partnership*), la Cancillería no realizó una consulta previa con los países socios. Luego, no se pudo identificar y analizar sistemáticamente las “ventajas comparativas” de Asdi en los distintos países y contextos. A pesar de que están, curiosamente, las “ventajas comparativas” y el “valor agregado” de la cooperación sueca entre los cuatro grupos de indicadores que usará Suecia para definir sus nuevas prioridades geográficas.¹⁵⁰

A la vez, tal vacío indica para algunos analistas del proceso una falta de visión global desde el Ministerio de Asuntos Exteriores sueco ya que frente a la previsible evaporación de las relaciones bilaterales, se hubiera podido utilizar mecanismos como el diálogo político continuado incluso en el entorno de la Unión Europea:

“Estos no solamente beneficiarían al país, sino al conjunto de la región en cuya reconstrucción y transformación Suecia jugó un papel fundamental durante los últimos 25 años. No obstante, careciendo de un análisis más profundo de sus ventajas comparativas más allá de la ayuda (por ejemplo, en los ámbitos planteados por la Declaración de Estocolmo), Suecia ya no se encuentra en condiciones de seguir proyectando sus valores y capacidades en el país y su entorno. Con la grave crisis institucional actual generada por el golpe de Estado, esta retirada completa que incluye la pérdida de la pericia sueca para el diálogo político, parece tener un precio muy elevado para el desarrollo del país.”¹⁵¹

Algunos de los entrevistados representantes de Asdi también coinciden en la apreciación de que

¹⁴⁷ Entrevista con un representante de una ONG sueca, Estocolmo, junio de 2010.

¹⁴⁸ Entrevista con un representante de Asdi, Estocolmo, julio de 2010.

¹⁴⁹ Entrevista con un representante de Asdi, Estocolmo, agosto de 2010.

¹⁵⁰ Ministry for Foreign Affairs, 2007, Stockholm, Guidelines, Decisive factors for country focus, pp. 4-5, y Puerto Gómez, Margarita, Nils-Sjard Schulz, 2009, Los huérfanos del campeón: Honduras se despide de Suecia, FRIDE, p. 13.

¹⁵¹ Op.cit. p. 23.

hacía falta la consulta tanto previa como en el curso del proceso de salida:

“La selección de sectores fue pertinente, se continuó con áreas donde ya se había empezado. Pero, el enfoque fue muy concentrado en la propia salida y no se hizo mucho para conversar sobre las prioridades con el gobierno de Honduras. Poco antes se había empezado un proceso grande para formular una nueva estrategia de país, con muchas consultaciones con el gobierno y otros. Ese proceso se detuvo con la decisión del gobierno sueco de terminar la cooperación con Honduras. La elaboración de la estrategia de salida, empero, se basaba mucho en aquél trabajo ya realizado, pero hubiera sido mejor involucrar más al gobierno y otros también en la elaboración de la estrategia de salida. Esta fue, sobre todo, un producto de Asdi.”¹⁵²

No hubo coordinación del proceso con otros donantes a nivel europeo tampoco. De esta manera una respuesta conjunta de la comunidad donante en Honduras sobre los potenciales efectos negativos de la salida sueca no contó con bases sólidas. En lugar de darse algún acuerdo entre las sedes, la coordinación dependía fundamentalmente de la interlocución entre la SDC con los demás miembros de la comunidad donante en Honduras, que en su mayoría no han mostrado gran interés o sensibilidad por el proceso.¹⁵³

Durante la fase de salida Asdi firmó varios convenios de programa (PNUD, TSE, RNP, Comisión de la Verdad, Municipalidades de Occidente entre otros) que no podrán ser concluidos antes de la salida, lo cual dificultó la etapa de cierre y afectará la perspectiva de sostenibilidad de estos programas.

4.6.4 Los resultados de la Estrategia de Salida Gradual a la luz del golpe de estado

En retrospectiva se puede concluir que muy poco de los objetivos de la estrategia de salida (se ha materializado. Entre las razones más importantes para el resultado decepcionante hay algunas causas claves que se encontraron fuera del control y la influencia de Asdi. Una causa significativa fue el impacto en la cooperación internacional de la crisis política del año 2009, desatada por el golpe de estado del 28 de junio de 2009. Otra influencia negativa la ejerció la crisis financiera internacional y el período de descenso económico internacional que, entre otras cosas, redujo las importantes remesas de los hondureños que trabajan en el exterior.

De factores negativos manejables se destacan la forma infortunada de gestionar el proceso de salida de parte de la Cancillería sueca y las decisiones intempestivas de recortar los fondos y adelantar la fecha de cierre de la SDC en Tegucigalpa de parte de la sede principal de Asdi. Además faltó un manejo adecuado de la información sobre la salida de Asdi la cual generó incertidumbre entre las contrapartes porque no había claridad de si Asdi salía, cuándo, cómo y qué iba a pasar con los proyectos. Esa falta de información asimismo sirvió para malinterpretar las causas de la salida, que muchos interpretaron como una sanción por la política del gobierno de Manuel Zelaya y el no cumplimiento de la ERP.

El golpe demostró la debilidad del sistema político y las instituciones públicas en Honduras incluyendo los poderes ejecutivo, legislativo y judicial frente a los “poderes fácticos”, las corrientes más conservadoras de la élite política y las fuerzas armadas cuando estos poderes decidieron llevar a cabo el golpe. Además, algunas de las instituciones públicas apoyadas y “fortalecidas” por la cooperación internacional finalmente se adhirieron a los golpistas. Algunos hondureños involucrados en la cooperación internacional así como integrantes de la comunidad donante entrevistados en el

¹⁵² Entrevista con un representante de Asdi que participó en la formulación de la Estrategia de Salida Gradual, Estocolmo, agosto 2009.

¹⁵³ Op.cit. Puerto Gómez, Margarita, Nils-Sjard Schulz, 2009.

curso del trabajo de campo, afirmaron inclusive, que “la derecha volvería a dar un golpe de estado si lo considerara necesario para defender sus intereses”.

4.6.5 La sostenibilidad de resultados logrados por Asdi en Honduras

El objetivo de proceso de la Estrategia de Salida fue que: “La sostenibilidad de los logros obtenidos y las instituciones y organizaciones que reciben ayuda sueca está (hasta donde sea posible) garantizada”. El golpe y la crisis política subsiguiente implicaron una serie de cambios de las directivas y el personal de las instituciones y programas apoyados por Asdi, que obviamente alteraron las perspectivas de una continuidad institucional así como la sostenibilidad política y en general del trabajo de dichas instituciones y programas. A esto se agrega la interrupción en los programas y procesos de cooperación causada por la cancelación del desembolso de los recursos financieros de las agencias multilaterales y bilaterales de desarrollo como consecuencia del golpe.

Otro aspecto clave de la sostenibilidad, según la Estrategia de Salida, se refiere a la cooperación o implicación de otros donantes, para retomar el papel de Asdi y Suecia en el apoyo de sus programas y en el diálogo con el gobierno hondureño sobre temas políticos sensibles e impulsados por Suecia, tales como derechos humanos, corrupción, salud sexual y reproductiva, y equidad de género. La salida de Suecia no fue asociada o consultada con otros donantes europeos de acuerdo a los principios de la división del trabajo entre donantes y el Código de Conducta europeo, debido supuestamente a la poca presencia de donantes europeos en Honduras.¹⁵⁴

En cambio, Asdi informó al G-16 sobre su retiro en las reuniones de coordinación y los demás miembros percibieron la salida de Asdi como una decisión unilateral y soberana de Suecia. La comunidad de donantes no consideró la utilidad de un eventual diálogo referente a la sostenibilidad de los resultados de la cooperación sueca o los recursos necesarios para dar continuidad a los mismos y los procesos asociados. Así que se puede constatar una cierta indiferencia de parte de la comunidad donante, probablemente fundada en la percepción de que se trataba de una decisión unilateral y no consultada de Suecia que no era preciso juzgar como de alta importancia para las demás agencias en Honduras.

Se pudo apreciar durante el trabajo de campo de la presente evaluación que las reacciones de las demás agencias donantes en el país, incluyendo las pocas con ideas o posiciones afines a las de Asdi, fueron más bien cautas o distantes con respecto a la posibilidad de responsabilizarse de los programas o espacios dejados por Asdi. El estudio especial de FRIDE en 2009 del proceso de salida de Asdi de Honduras, sostiene que una causa principal de la dificultad en atraer otros donantes residió en restricciones inherentes a la misma estrategia:

“... la Estrategia de Salida partió de un enfoque restringido principalmente a la dimensión financiera, al que se unió una visión muy optimista con respecto a una posible corresponsabilidad de la comunidad donante frente a los desafíos de la salida sueca para el desarrollo de Honduras. Mientras que la gestión de los riesgos se enfocó esencialmente en una posible incidencia de la corrupción, no se plantearon otras hipótesis (por ejemplo en relación al comportamiento de otros donantes) y, por tanto, no se previó un panorama adverso al que habría que dar respuestas más concretas, por ejemplo a nivel del G-16 y/o en el diálogo político con el Gobierno.”¹⁵⁵

Las organizaciones de la sociedad civil asociadas con Asdi manifestaban a su vez su gran

¹⁵⁴ Op.cit. Puerto Gómez, Margarita, Nils-Sjard Schulz, p. 14, 15.

¹⁵⁵ Ibid. p.12.

preocupación por la salida de Asdi y por las consecuencias potenciales que conlleva para la sostenibilidad de estas organizaciones y los procesos que están impulsando, teniendo en cuenta que tales procesos y temas han sido abanderados por Suecia, pero no constituyen prioridades de otros donantes en Honduras.¹⁵⁶ Refiriéndose a la salida de Suecia y la coyuntura política actual de Honduras un ex ministro y analista político manifestó que “Asdi se va en el momento que el país lo necesita más”.¹⁵⁷

El papel de las organizaciones no gubernamentales suecas con actividades en Honduras tampoco se contempló de forma clara en el proceso de salida, a pesar de la amplia experiencia de tales organizaciones especialmente de procesos en el ámbito local, la cual hubiera podido ser aprovechada en la negociación de salida de programas y procesos.¹⁵⁸

La conclusión general sobre la sostenibilidad de los procesos y programas apoyados por Asdi en Honduras es que en el momento es una pregunta abierta, pero con una perspectiva poco alentadora. Varias de las instituciones apoyadas por Asdi dependían financieramente del apoyo sueco, trabajaban en temas no muy promocionados por el gobierno y tampoco priorizados por otras agencias de la comunidad donante. Algunas de estas instituciones además han entrado en conflicto con y son desconocidos por sus contrapartes de la sociedad civil hondureña como consecuencia de los conflictos políticos después del golpe. En el momento no hay garantía de la supervivencia, con mantenimiento de las políticas y valores propagados por Asdi, de ninguna de ellas a largo plazo.

Otro objetivo de la estrategia de salida se refirió a lograr un proceso electoral basado en la justicia, fuertemente representativo y participativo, a nivel nacional y local. La mayoría de los observadores dentro y fuera de Honduras coinciden en que debido al golpe ha habido un grave retroceso en la democracia y los procesos democráticos del país, incluyendo el proceso electoral. Aunque se dieron elecciones en el 2009, Honduras en el momento tiene un gobierno cuestionado y frágil. Además, el país se halla fuertemente polarizado entre un movimiento organizado de resistencia que demanda reformas estructurales y que desconoce al nuevo gobierno, y las fuerzas políticas que defienden el statu quo.

El tercer objetivo, “alcanzar una mayor equidad de género en el sector público y en la participación política,” y el cuarto, llegar a una “mayor transparencia y rendición de cuentas en el sector público” tampoco se han podido realizar por razones presentadas arriba, de los cuales algunas esenciales están fuera del control de Asdi y especialmente de la SDC.

La ambición de lograr “avances significativos” con respecto al Objetivo del Milenio para el agua potable y saneamiento en diez municipios, con un acceso de 90% para el agua potable y de 80% para el saneamiento hasta 2010 no se ha podido realizar debido, entre otras cosas, a la crisis económica y política. Sin embargo, por medio del programa de las municipalidades del Occidente y otras iniciativas se han alcanzado algunos avances importantes y alentadores en áreas específicas.

¹⁵⁶ Entrevistas con representantes de organizaciones de la sociedad civil en Honduras, Tegucigalpa, julio de 2010.

¹⁵⁷ Entrevista con ex ministro y director de centro de investigación de ciencias sociales.

¹⁵⁸ Op.cit. Puerto Gómez, Margarita, Nils-Sjard Schulz, 2009, p. 16.

5 CONCLUSIONES

5.1 Conclusiones globales

5.1.1 Introducción

Asdi consolidó su cooperación con Honduras a partir de la tragedia humana y ambiental ocasionada por el huracán Mitch; su intervención aportó sustancialmente a la reconstrucción de la infraestructura vial y de vivienda. Esto le permitió no solo contribuir en este campo, sino también convertirse en un aliado de cooperación respetado y apreciado, lo que a la postre le facilitó la incidencia en otras áreas más sensibles en el ámbito político. Siendo uno de los impulsores de la Declaración de Estocolmo, Asdi apoyó no sólo a la reconstrucción del país sino a su transformación democrática, asumiendo un liderazgo en la cooperación internacional involucrándose, e involucrando a otros cooperantes, en temas sensibles sobre la consolidación de la democracia en Honduras.

Sin embargo, la evaluación también encontró debilidades y problemas que trataremos en más detalle en páginas venideras de este capítulo. Las más importantes de estas se relacionan con la planificación, el monitoreo y la evaluación de Asdi, su articulación y coordinación de las intervenciones, su concepción e intervención referentes a las nuevas modalidades de cooperación, la transversalización de género, la estrategia y el proceso de salida y sus consecuencias para la sostenibilidad de las intervenciones así como las opciones y preferencias relacionadas a trabajo en el ámbito local/ regional versus programas a nivel central.

5.1.2 Pertinencia

Los objetivos, estrategias e intervenciones de Asdi en Honduras son pertinentes respecto al contexto del país y consistentes con las estrategias del Gobierno de Honduras, otros donantes y la sociedad civil.

Sin embargo, tanto las estrategias (sobre todo la estrategia regional) y la cartera de intervenciones, fueron muy dispersas, abarcando un gran número de sectores e intervenciones, lo cual a veces dificultó para Asdi dedicar a cada una los recursos necesarios para mantener la calidad deseada. Si bien esto no es único para el caso de Honduras, de todas maneras es un aspecto importante para tomar en cuenta para la cooperación en el futuro.

En general, las intervenciones respondieron a la Estrategia Regional para América Central y El Caribe y a la Estrategia de Salida 2008-2011 y se enmarcaron en la Declaración de Estocolmo. También fueron en línea con las prioridades y políticas de la cooperación sueca en general. En términos generales, también las intervenciones fueron pertinentes, si bien eran demasiado numerosas y dispersas.

5.1.3 Eficacia

- Asdi tuvo un importante y variado portafolio de programas en Honduras relacionado con sus temas priorizados, pero no desarrolló sino hasta en sus últimos años de cooperación una estrategia planificada que le permitiera optimizar sus esfuerzos y recursos hacia el logro de los objetivos de la Declaración de Estocolmo así como su efectividad en apoyar la capacidad del país. Faltaban metas, línea de base y sistemas de indicadores de los programas de Asdi en

su Estrategia 2001- 2007.¹⁵⁹ Además, en algunos de los documentos de planificación hay confusión de los conceptos de “producto” (output) y “resultado” (efecto directo, outcome).¹⁶⁰ Asdi le apostó a la institucionalidad democrática, apoyando a las instituciones clave en una democracia representativa formal. Sin embargo, no se estableció indicadores para determinar los efectos directos (resultados) y el impacto de esta cooperación con relación a los objetivos principales de Asdi, lo que ha dificultado o rendido imposible la medición y restringido el alcance de los resultados.

- Todas o la mayoría de las intervenciones de Asdi fueron pertinentes, pero a la vez demasiado numerosas y diversas. La variedad y diversidad de intervenciones de Asdi, respondiendo a las necesidades estatales, los intereses temáticos de sus ejecutivos y la multiplicidad de socios y contrapartes, contribuyó a que Asdi lograra una mayor cobertura. Empero, resultó difícil la coordinación y articulación de las intervenciones. Pese a participar en varias intervenciones en forma simultánea, algunas de ellas con temas relacionados, Asdi no propició una interrelación entre sus contrapartes para optimizar los recursos y el impacto de los programas lo cual limitó la capacidad de Asdi en apoyar la capacidad del país. Esto ha sido mencionado por varios entrevistados como un factor negativo respecto a la calidad de la cooperación sueca. Aún así, Asdi logró complementar y armonizar con otros donantes líneas específicas de cooperación en alguna medida incrementando la armonización con ellos. Resulta difícil no obstante, para los evaluadores distinguir los resultados de un aporte de Asdi de los de otros. Es en pocos proyectos donde se establecieron lineamientos para hacer esta distinción a pesar de la complementariedad de las contribuciones.
- Asdi inició cooperación en sus diferentes áreas de intervención con otras agencias que tenían experiencia previa de las mismas (PNUD, BID, OEA, etc.) para optimizar sus recursos, incidir más eficazmente e incrementar el alineamiento entre sus intervenciones y las acciones del Gobierno. Esto, sin embargo, le implicó sumarse a la agenda y forma de trabajo que estas organizaciones venían implementando, sin que Asdi asumiera un rol activo para garantizar la transversalidad de los temas prioritarios establecidos en la Declaración de Estocolmo y las Estrategias Regionales. En los proyectos de gobernabilidad predominó la cooperación Asdi-PNUD, delegando Asdi una importante cuota de responsabilidad en el diseño, implementación, administración y monitoreo de los proyectos. Si bien Asdi aprovechó la experiencia del PNUD y su red de consultores en la región, no debió obviar que esta instancia internacional depende mucho del gobierno del país donde trabaja, lo cual limita la posibilidad de ser crítico y actuar de manera más independiente. En las entrevistas con la OEA se pudo constatar que cuando se lo proponía, Asdi tenía mucha participación e incidencia en la ejecución. Esto también se pudo haber aplicado en la negociación de Asdi con la cooperación multilateral y con otros donantes. Asdi pudo haber negociado formas de implementación y no sólo sumarse aportando recursos y fungiendo como “observador”. Máxime que Asdi tenía objetivos claros a partir de una estrategia previamente definida y teniendo como marco la Declaración de Estocolmo. Otro ejemplo es la coordinación conjunta entre Asdi y AECID de una agenda de trabajo respecto de su apoyo conjunto al Registro

¹⁵⁹ Si bien no existía requerimientos de líneas de base etc. en Asdi en estos años, vale mencionarlo, ya que influye tanto en la implementación de las intervenciones como en la posibilidad de medir los resultados de las mismas.

¹⁶⁰ Opazo, Juan Enrique, 9 de noviembre de 2006, Elementos para la Definición de Áreas de Concentración Prioritaria de Asdi, Proceso de Elaboración de la Estrategia de Cooperación con Honduras 2007- 2012 (borrador), p. 8.

Nacional de Personas, aún con la oposición del PNUD que se encargaría de la ejecución. Es decir, Asdi tenía elementos y poder para tener una mayor participación.

- La cooperación en el área de Gobernabilidad, Derechos Humanos y Equidad de Género no fue muy coherente. Funcionó como una canasta de proyectos temáticos, algunos relacionados entre sí, otros no. Algunos con continuidad en el tiempo (INAM, TSE, RNP y las reformas políticas) y otros muy puntuales (como Fuerzas Armadas, el Instituto Nacional de Estadísticas, el Censo Nacional de Vivienda, apoyo al Congreso Nacional y titulación de tierras, entre otros). En algunos proyectos su intervención fue directa (Foro Nacional de VIH/SIDA, C-Libre) y en otros, actuó a través de entidades internacionales con apoyo multilateral. Fue con los proyectos de más largo plazo y a través de cooperación bilateral donde Asdi logró mayores resultados; en los primeros porque tenía la oportunidad de profundizar y reorientar su apoyo y en los segundos porque su relación directa aportó sustancialmente a la contraparte. Se logró, por ejemplo, una sostenibilidad y una sinergia entre el sector público y el privado. La comunicación directa con funcionarios/as de Asdi facilitó el cumplimiento de las políticas de cooperación de la agencia como es el caso de la transversalidad de la perspectiva de género. Cabe mencionar como ejemplos exitosos: el apoyo al Programa de VIH/SIDA y sus avances concretos en la participación ciudadana, el fortalecimiento institucional, la descentralización, el abordaje del tema a nivel nacional, la transparencia y la rendición de cuentas; el apoyo al INAM, aún cuando Asdi no logró la transversalización de género su apoyo al INAM fue vital para la subsistencia y fortalecimiento de esta institución; la creación de las Oficinas Municipales de la Mujer que si bien en la práctica están rindiendo poco, significaron un hito en su momento y existen. Otro éxito son las Políticas sobre derechos de las mujeres que emanaron del INAM. El apoyo de Asdi al INAM fue de largo plazo y si bien al inicio lo hizo a través del PNUD, luego generó un apoyo directo.
- En esta misma línea de pensamiento, algunos de los proyectos financiados por Asdi, lamentablemente la minoría y con menor aporte económico, tuvieron un impacto directo positivo para los grupos pobres y marginados. Principalmente porque se enfocaron en poblaciones excluidas, marginadas y discriminadas, partiendo de la perspectiva de estos grupos pobres, y favorecieron la atención directa a estas poblaciones, su participación en la toma de decisiones y la transparencia de la gestión.
- Siendo uno de los pilares de la cooperación sueca fortalecer la participación ciudadana como una forma de consolidar la democracia y la gobernabilidad, el Programa de Gobernabilidad canalizó gran parte de sus recursos al fortalecimiento de la institucionalidad. De esta forma, Asdi logró incidir en la generación de capacidades institucionales y sentó las bases para una apropiación de las mismas por parte del Estado. No obstante, los aportes de Asdi dirigidos a la generación de las capacidades ciudadanas que garantizaran el control político y la rendición de cuentas fueron limitados.
- Los resultados esperados de la cooperación sueca en gobernabilidad democrática estuvieron sujetos a, o dependieron en gran medida de, las decisiones de los partidos políticos que no necesariamente respondieron al interés nacional, aunque existía un marco de compromiso en la Declaración de Estocolmo y la ERP. Asimismo, el desarrollo y profundidad de las capacidades institucionales generadas a través de la cooperación dependerán de la voluntad política de los gobiernos de turno. Los esfuerzos considerables de Asdi por mejorar el sentido de propiedad (ownership) del Gobierno no surtieron efectos, lo cual es lógico tomando en cuenta las características del contexto político hondureño.

- El mayor peso de la cooperación sueca en esta área estuvo en gobernabilidad. Aunque un eje transversal fue la protección de derechos, el apoyo directo en derechos humanos se enfocó principalmente en el Comisionado Nacional de Derechos Humanos (CONADEH). Pocas de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en derechos humanos fueron beneficiarias de Asdi, pese a sus importantes aportes en la promoción y defensa de tales derechos, en la lucha contra la corrupción y contra la impunidad.
- La protección de los derechos es un eje transversal en el área de gobernabilidad, derechos humanos y género. No ocurre lo mismo con el eje de género; este no se transversalizó en la cooperación sueca. El género fue trabajado como un tema, casi exclusivamente con el INAM y en algunos proyectos puntales apoyados por Diakonia.
- La escasa consideración del incremento de la violencia en Honduras afectó asimismo la eficacia de la cooperación sueca, toda vez que este elemento influyó negativamente en la implementación y logro de los objetivos de las intervenciones de Asdi.

5.1.4 Impacto y sostenibilidad

- La falta de desarrollo de instrumentos de planificación estratégica y monitoreo dificultó la creación de condiciones para generar la sostenibilidad de aquellas contribuciones de la cooperación dirigidas a la consolidación de instituciones clave en la democracia hondureña. El Programa de Gobernabilidad con el PNUD y los proyectos e intervenciones acordados con otros donantes carecieron en gran medida de estudios de línea de base, análisis de riesgos, objetivos específicos con indicadores de resultados y mecanismos de monitoreo y medición de resultados cualitativos y cuantitativos para diferentes niveles. En los casos en que se formularon indicadores y metas, fue a nivel de productos (outputs) y no en términos de efectos directos (outcomes) o impactos, por lo cual ha sido muy difícil evaluar efectos directos o impactos.
- Sin embargo, Asdi a través de la cooperación multilateral y bilateral aportó sustancialmente al avance de la construcción y consolidación de un Estado de Derecho. Aunque con el golpe de estado se evidenció que estos avances fueron insuficientes y frágiles. Lo anterior es lo que justifica, quizás, la existencia de una opinión generalizada de que la experiencia acumulada de Asdi en materia de gobernabilidad, derechos humanos y género es indispensable en el contexto político actual hondureño por lo que se ve con preocupación el retiro de la cooperación sueca. La contribución a largo plazo de Suecia, dirigida a la reducción de pobreza e instituciones clave en la democracia hondureña, no garantiza la sostenibilidad de los resultados obtenidos por su dependencia de los vaivenes políticos. Los avances en el área de gobernabilidad democrática, derechos humanos y género han sido resultado de la participación y constancia de la sociedad civil y de la comunidad internacional, más que de una política de Estado. En el caso de género el apoyo a la institucionalidad, fomentando la aprobación de una política nacional de igualdad de género que si bien es cierto no se aprobó conforme a lo planificado, el trabajo realizado con el Instituto Nacional de la Mujer, se recuperó para la aprobación de una política actualizada con la participación de la sociedad civil.
- Se percibió un potencial más grande de sostenibilidad en los proyectos en donde los beneficiarios son los ejecutores. En el caso de proyectos de apoyo institucional, en cambio, la sostenibilidad depende de la voluntad política del Estado; y, en los proyectos con intermediación la sostenibilidad dependerá de la gestión y voluntad de los organismos intermediadores y de otros países cooperantes.

- En la fase de salida 2008-2010 Asdi suscribió una serie de convenios de proyectos (con el PNUD, con el TSE, con el RNP, con la Comisión de la Verdad y con las Municipalidades de Occidente, entre los más significativos) que si bien todos ellos son relevantes y necesarios, no podrán ser concluidos en tiempo, aún sin considerar, por imprevisible, el golpe de estado, que afectó la continuidad y el desarrollo de varios de ellos. Esto dificultó la etapa de cierre de la cooperación sueca y todavía más, su sostenibilidad. El cambio de personal de la oficina en el último año fue otro factor que afectó tanto la continuidad de los proyectos, como su cierre y la estrategia de sostenibilidad.

5.1.5 La Estrategia de Reducción de Pobreza

El marco y eje general de la cooperación entre Suecia y Honduras fue la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) cuya meta principal era lograr para el año 2015 reducir la pobreza y la extrema pobreza en Honduras en 24 puntos porcentuales. Los últimos datos accesibles sobre la pobreza y la extrema pobreza, sin embargo, indican que esta meta está muy lejos y no factible de lograrse. El país se encuentra en el tercer lugar de los países más pobres de América Latina. Dos terceras partes de su población viven por debajo de la línea de pobreza y casi la mitad en pobreza extrema. Es el país más desigual de Centroamérica en cuanto a la distribución de los ingresos y en la última década el índice de distribución de ingresos ha empeorado. Por ende, en términos de su objetivo principal, el cumplimiento de la ERP ha sido decepcionante.

5.1.6 Nuevas modalidades de cooperación

Relacionado con la ERP y la Declaración de París Asdi promovió los principios de coordinación, armonización y alineamiento junto con nuevas modalidades de cooperación tales como apoyo presupuestario y SWAps. Asdi fue uno de los primeros y principales tutores de dichos principios y modalidades. Empero, los beneficios esperados de la aplicación práctica de estos principios y modalidades no se materializaron debido a varias razones y circunstancias. El gobierno hondureño nunca asumió la responsabilidad para promover la armonización de la ayuda mediante enfoques sectoriales o esfuerzos conjuntos de apoyo presupuestario general a la vez que existieron diferentes y en ocasiones opuestas actitudes frente a la utilidad de los nuevos instrumentos entre las mismas agencias de desarrollo, así como enfoques y respuestas diferentes en relación a políticas, programas y proyectos. Los planteamientos de la Declaración de París así como las nuevas modalidades de cooperación, cuando aplicadas aparecen como poco realistas (más bien surrealistas), particularmente en contextos como Honduras.

La gran mayoría de los problemas de la ERP y las nuevas modalidades se derivaba del sistema político imperante, el clientelismo político, el monopolio de poder de los dos partidos políticos tradicionales que se traducían en corrupción, inestabilidad y cambios frecuentes de políticas públicas, baja capacidad del sector público y baja calidad de los servicios públicos. Sin embargo, es preciso subrayar que estas cualidades del sistema político son determinadas por las normas y reglas sociales (formales e informales) que definen el carácter de la gobernanza y el sistema político. Estas normas, reglas y sistemas pueden ser apenas parcialmente influenciados por la cooperación internacional. Esto obviamente no es único para el caso de Honduras.

5.1.7 Diálogo político

El diálogo político llevado por Suecia y Asdi con sus diferentes categorías de contrapartes en Honduras fue consistente en el tiempo y coherente con los objetivos y las estrategias de la cooperación sueca. La buena voluntad en Honduras ganada de Asdi y Suecia por las iniciativas suecas de apoyo a Honduras (y otros países afectados por Mitch) durante las reuniones de los grupos consultativos en Washington 1998 y Estocolmo 1999, el apoyo financiero considerable después del Mitch tanto como el trabajo inicial en infraestructura de Asdi reconstruyendo la infraestructura

básica del país abrió espacios y receptividad para el diálogo político especialmente con el gobierno, que en ausencia de dichos antecedentes no se hubieran materializado.

Esta legitimidad permitió a Asdi plantear sus temas de diálogo con claridad y firmeza. Asdi tenía poder de convocatoria que en parte se debió a la ausencia de intereses particulares a defender como país donante. Las apreciaciones de las contrapartes del papel y desempeño de Asdi en el diálogo político son en general positivas. Se considera que Asdi representa una cooperación con un compromiso importante con los temas en que se involucra y capacidad de acompañar temas e intervenciones políticamente más allá de los montos asignados, que su visión y compromiso se extienden a mediano y largo plazo. Además se opina que Asdi está preparada a tomar riesgos y adelantarse, pero sin que esto deteriore las relaciones con las otras agencias por el hecho de no obedecer a un afán de protagonismo. Casi todos los cooperantes y representantes del gobierno hondureño entrevistados coincidieron en señalar la posición de vanguardia de Asdi en la introducción y promoción de temas como los derechos humanos, la gobernabilidad, la perspectiva de género y la ERP, o sea temas sensibles y diplomáticamente complicados.

5.1.8 Estrategia y proceso de salida

Muy poco de los objetivos de la estrategia de salida se cumplió. Entre las razones más importantes para el resultado negativo hay factores claves que se encontraron fuera del control de Asdi. Un factor significativo fue el impacto en la cooperación internacional de la crisis política del año 2009, desatada por golpe de estado. Otra influencia negativa fue el impacto de la crisis financiera y el descenso económico internacional que redujo las importantes remesas de los hondureños que trabajan en el exterior. De factores negativos manejables se destacan la forma desafortunada de gestionar el proceso de salida de parte de la Cancillería sueca. De parte de la sede principal de Asdi, las decisiones intempestivas de recortar los fondos y adelantar la fecha de cierre de la SDC en Tegucigalpa fueron contraproducentes para las posibilidades de lograr la sostenibilidad de las intervenciones de Asdi.

La conclusión general sobre la sostenibilidad de los procesos y programas de Asdi en Honduras es que en el momento es una pregunta abierta, pero con una perspectiva poco alentadora. Varias de las instituciones apoyadas por Asdi dependían del apoyo sueco, trabajaban temas no promocionados por el gobierno y no priorizados por otras agencias de la comunidad donante. Además, algunas de estas instituciones han entrado en conflicto con, y son desconocidos por, sus contrapartes de la sociedad civil hondureña como consecuencia de los conflictos políticos después del golpe.

5.2 Conclusiones referentes a intervenciones seleccionadas

5.2.1 Programa “Acceso” en el sector de salud de Honduras

Pertinencia: Los objetivos, estrategias e intervenciones del Programa Acceso en el sector salud de Honduras son claramente pertinentes respecto al estado del sector de salud y demás contexto sociopolítico del país.

Eficacia: El Programa tuvo una eficacia adecuada con más resultados en acciones prácticas al nivel local y menos al nivel central normativo.

Temas transversales: La dimensión de género fue el lunar más grande del programa. No se consideró la perspectiva de género en la primera fase y en la segunda se incluyó el enfoque cultural y de género a nivel de documentación, pero sin consecuencias en la práctica.

Impacto y sostenibilidad: Dada la importancia estratégica del programa para el proceso de reforma del sector salud su incidencia positiva en los procesos de institucionalización del mismo es indudable, pero en cuanto a su sostenibilidad hay grandes preocupaciones dadas la debilidad de la economía y las instituciones hondureñas y su dependencia de los fondos de Asdi.

5.2.2 Educación para Todos (Education for All, EFA)

Pertinencia: Los objetivos, estrategias e intervenciones del programa EFA son pertinentes con respecto a los objetivos y estrategias de cooperación internacional de Asdi, del Gobierno de Honduras, otros donantes y la sociedad civil. Responden a las necesidades del sector de educación, las posibilidades de cumplir con los derechos ciudadanos a una educación universal, fortifican las acciones de la ERP y los objetivos de participación fijados por el gobierno.

Eficacia: La eficacia de EFA fue baja. De las 12 metas proyectadas al 2008 se cumplieron apenas tres. EFA se organizó bajo la lógica convencional de gestión de proyectos y no con un enfoque de gestión de políticas. Esto conllevó dificultades en las líneas de mando así como funciones y relaciones poco claras y fluidas. No se tuvo suficientemente en cuenta los tiempos requeridos para realizar los objetivos de la armonización y el alineamiento, lo cual implicó que la oferta grande de fondos al comienzo de EFA fue obstaculizada por las vías complicadas de su llegada y los procedimientos engorrosos para ejecutarla. Esto a su vez atrasó mucho la planificación e implementación del Plan.

Impacto y sostenibilidad: Los objetivos de EFA, tanto generales como específicos, no consideran el enfoque de género. El Plan no tiene información específica sobre la inclusión del tema de género dentro del programa, ni siquiera a nivel teórico. Debido a la incorporación de nuevos socios en el Fondo Común de EFA y por la baja capacidad que persiste en la ejecución de los fondos disponibles la salida de Asdi no tendrá grandes repercusiones financieras, pero se lamenta la pérdida en Asdi de una voz importante, capaz de defender puntos de vista y avanzar con determinación en los procesos de diálogo con el gobierno y los demás socios del Plan. Asdi además fue una pieza clave en el arranque del Plan EFA y representa la memoria histórica del proceso.

5.2.3 Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana Rural (FUNDEVI)

Pertinencia: El programa es pertinente porque la falta de acceso de los pobres a servicios financieros para la construcción de vivienda es un obstáculo mayor para el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobres en las periferias urbanas y en zonas rurales. Los objetivos, estrategias e intervenciones de FUNDEVI son relevantes en relación al estado del sector de vivienda y las necesidades de los grupos más pobres de Honduras. Son coherentes con la política de vivienda de Asdi, la Estrategia Regional para América Central y el Caribe así como con las políticas del Gobierno de Honduras, otros donantes y la sociedad civil. El trabajo de FUNDEVI en el sector de vivienda complementa y fortalece la ERP así como los procesos de participación de los grupos más pobres y marginados del país.

Eficacia: La eficacia de los programas de FUNDEVI ha variado, con resultados menos eficaces en el desarrollo institucional y el fortalecimiento de las instituciones que realizan la intermediación social y técnica de los proyectos de infraestructura de FUNDEVI financiados con los fondos de Asdi así como en los sistemas de crédito. La efectividad ha sido más alta en la consecución de los resultados de la autoconstrucción de viviendas nuevas y viviendas mejoradas.

Impacto y sostenibilidad: No son imprescindibles los fondos de los donantes para cubrir el presupuesto de gastos de FUNDEVI y la Fundación puede subsistir sin partidas del Gobierno para subsidios. En alguna medida FUNDEVI ha logrado superar el impacto financiero de los préstamos incobrables, pero sigue generando un número alto de deudores morosos en el sistema financiero.

5.2.4 Programa Piloto de Desarrollo Local, Agua y Saneamiento (DESCEAS)

Pertinencia: El programa es desde su planteamiento, objetivos y ejecución pertinente ya que logra insertarse apropiadamente en la visión y los objetivos de la ERP, contribuyendo a fortalecer las capacidades locales para la gestión y administración de sus sistemas de agua potable y saneamiento, fortalecer la descentralización municipal y contribuir a alcanzar los objetivos del Milenio.

Eficacia: Aunque el Programa es ejecutado en un corto período de tiempo, respecto a que se

requiere un mayor acompañamiento para alcanzar la solidez administrativa requerida, permitió alcanzar, y en algunos aspectos sobrepasar, los objetivos y metas previstas en cuanto a inversión en infraestructura; así como en la generación de capacidades locales para la gestión sostenible de sus sistemas de APS. Además, incorporó acciones de protección y manejo de cuencas. Sin embargo, la falta de conceptualización de un programa de Recursos Naturales y Ambiente explícito, así como la falta de articulación de la cooperación entre proyectos del mismo sector, limita la eficacia de la intervención de Asdi en este sector de agua potable y saneamiento en Honduras.

Impacto y sostenibilidad: Este es un proyecto exitoso que recientemente ha sido difundido y cuyo impacto va más allá de mejorar el acceso en calidad y cantidad de agua potable y saneamiento, ya que incluye el fortalecimiento local a través de la creación de organizaciones locales para la gestión integrada del recurso hídrico y del sistema en sí mismo, fortaleciendo procesos de descentralización e incrementado el acceso a la cobertura de sistemas de agua potable y saneamiento.; pero no obstante que en todas sus líneas de acción incluye los elementos de sostenibilidad, ésta todavía es incierta, por un lado porque no logra plantearse con la claridad requerida porque según los consultados se requieren todavía dos años para lograr la consolidación de la organización; y, a pesar de que existe interés de otros donantes, todavía se gestiona el apoyo financiero para su continuidad.

6 ENSEÑANZAS APRENDIDAS

6.1 Planificación, monitoreo y evaluación

Las intervenciones de Asdi deben responder a una planificación estratégica que permita ir midiendo la consecución de los objetivos y de los productos esperados. Para tal propósito es fundamental establecer sistemas de monitoreo y evaluación y medios de rendición de cuentas que faciliten la evaluación de resultados o efectos de los programas. Una planificación estratégica sistemática facilitaría la articulación y coordinación de los programas financiados con el fin de maximizar el impacto y aprovechar los recursos de una manera eficiente. Este tipo de sistemas y rutinas facilitarían asimismo que Asdi juegue un papel más destacado en monitoreo, supervisión e implementación de los programas ejecutados en asociación con otras agencias de desarrollo. Modalidades de cooperación como apoyo presupuestario y SWAp implican dificultades especialmente grandes para la evaluación de los resultados, dichas modalidades de cooperación son en el momento prácticamente no evaluables con respecto a las contribuciones de una agencia donante individual.

6.2 Articulación y coordinación de las intervenciones de Asdi

Es preciso establecer mecanismos más eficaces de articulación de los programas de Asdi para mitigar los efectos que se presentan con los cambios de las relaciones de poder, tanto a nivel estatal como de la propia institución y, en general, para articular y coordinar programas financiados por Asdi con las de otras organizaciones (ONG suecas en particular, comunidad donante en general) en una forma que permita una utilización eficiente de los recursos. En los casos donde convergen recursos de diversos donantes deben establecerse criterios claros para poder determinar y especificar los resultados obtenidos con los recursos destinados.

6.3 Gobernabilidad democrática

En el área de la gobernabilidad democrática Asdi orientó gran parte de sus recursos a la vigorización de la institucionalidad pública formal, pero los avances en el fortalecimiento de las instituciones formales son frágiles en una sociedad como la hondureña. El golpe de estado mostró que la instalación de capacidades formales y técnicas nacionales no es suficiente para la consolidación de la institucionalidad democrática y corren un alto riesgo de desaparecer por depender en gran medida de la voluntad de gobiernos y partidos políticos que no necesariamente responden a los intereses de la gran mayoría de los ciudadanos. Es importante, en sociedades como las mencionadas, dirigir la cooperación en gran medida a organizaciones y movimientos sociales o públicos progresistas entre otro en el ámbito regional o local para potenciar la participación ciudadana para la toma de decisiones, el control político y la rendición de cuentas, de tal esta manera fomentando la cultura y práctica democrática desde su base. El logro de tales objetivos requiere profundización y perfeccionamiento del análisis preparativo sobre las características y dinámicas de la estructura social, económica y política que constituye el contexto de las intervenciones de desarrollo.

6.4 Trabajo en el ámbito regional y local vs. programas a nivel central

El fortalecimiento de las capacidades de organizaciones y actores clave a nivel local y la cooperación descentralizada ha demostrado un mayor impacto en la reducción de la pobreza que el trabajo gestionado desde el nivel central. Los resultados de varios proyectos que tuvieron dichos efectos

directos mostraron igualmente que estas organizaciones tienen una buena capacidad de propuesta y que con pocos recursos pueden generar cambios sustanciales. El trabajo con organizaciones de la sociedad civil, que en forma directa o indirecta promueven la reducción de la pobreza o la defensa y promoción de los derechos humanos aseguran la continuidad de la cooperación aún en escenarios de crisis política. Fortalecer las capacidades técnicas internas, aprovechar los recursos institucionales ya existentes, adaptándolos a nuevas necesidades, y complementar la intervención con otros donantes optimiza los recursos de la cooperación, pero además, garantiza la sostenibilidad.

6.5 Las nuevas modalidades de cooperación

Asdi fue uno de los principales defensores en Honduras de las modalidades de cooperación (apoyo presupuestario y sectorial) sugeridas por la Declaración de París. En comparación con los proyectos “tradicionales” se esperaba de las nuevas modalidades mejoras de apropiación nacional, alineación, armonización, sostenibilidad y reducción de los costos de transacción. Sin embargo, los fundamentos teóricos y prácticos de la Declaración de París y las nuevas modalidades se mostraron muy débiles por no decir irrealistas. De entrada resulta extraña la suposición detrás del principio de “apropiación” que implica que donantes y recipientes tendrían los mismos objetivos, permitiendo relaciones de consenso y confianza mutua, teniendo en cuenta las historiales de los regímenes de países como Honduras durante las últimas décadas. Se supuso asimismo que la aplicación de los principios de la Declaración conduciría a aumentar la eficacia de la cooperación, pero no se tomó en cuenta que las concepciones de lo que son efectos deseables pueden ser diferentes, tanto dentro de la comunidad donante, dentro del país recipiente como entre estas dos partes interesadas.

En la práctica el Gobierno de Honduras nunca se apropió de las intervenciones (más palpable en los casos de la ERP y el Plan EFA), dentro de la comunidad donante se dieron diferentes y opuestas actitudes frente a la utilidad de los nuevos instrumentos, así como una práctica individual de cooperación. La “coordinación” “armonización” y “alineación” en los procesos de preparación de programas se caracterizaron por las muchas demoras y su lentitud. En el contexto hondureño las nuevas modalidades de cooperación se mostraron como un engendro burocrático y tecnocrático sin fundamento en la realidad. Un análisis más detenido y serio de Asdi desde el principio del lanzamiento de las nuevas modalidades hubiera llevado a una mejor asignación de los recursos de cooperación, a favor de la cooperación directa con las organizaciones e instituciones en el ámbito local y regional.

6.6 Transversalización de Género

Asdi debe explicitar su marco conceptual y de métodos para la transversalización de género que sea incorporado en el diseño de sus intervenciones. Son ineludibles los indicadores y los procedimientos de rendición de cuentas que faciliten la evaluación de los resultados de los proyectos o procesos de promoción de la igualdad de género. Asdi debe asimismo incentivar sistemáticamente la negociación, la articulación y la creación de alianzas en el tema de la igualdad de género entre la sociedad civil y las estructuras del Estado, para enfrentar la resistencia del sistema patriarcal contra cambios sociales profundos hacia la igualdad entre el hombre y la mujer. La transversalización de género no es un componente retórico. En consecuencia, Asdi debe asumir que la transversalidad de género es un proceso técnico-político que requiere de una transformación estructural en los diferentes niveles institucionales en que se busca incidir.

6.7 Estrategia y proceso de salida

Para poder llegar a condiciones mínimas de sostenibilidad de las intervenciones realizadas de la cooperación sueca es indispensable desde el principio iniciar un proceso sistemático de consultas con las diferentes partes afectadas por, o interesadas en, las intervenciones (entre otras gobierno, comunidad donante, programas y beneficiarios). Decisiones intempestivas de recortar fondos así como adelantar las fechas cierre de la representación sueca en el país durante el proceso de salida son contraproducentes y disminuyen las posibilidades de garantizar la sostenibilidad de las intervenciones.

6.8 Intercambio regional de experiencias y prácticas

A pesar de las obvias diferencias que caracterizan países como Honduras, Guatemala Colombia así como las diferentes modalidades de cooperación usadas de Asdi en estos países, comparten varios rasgos comunes (por ejemplo, altos niveles de desigualdad y violencia, dominación de élites y conflictos sociales, etc.). Sería, por lo tanto, útil compartir entre personal de Asdi y ONGs suecas trabajando en o con estos países, las estrategias y prácticas de Asdi así como las evaluaciones de prácticas y resultados. Parece, por ejemplo, que Asdi ha apoyado y trabajado con las instituciones públicas en considerablemente menor grado en Guatemala y Colombia que en Honduras.

Case No.:
2010-0112

Date
2010-02-18

**Terms of reference – Evaluation of Swedish Development
Cooperation with Honduras 2001 – 2010.**

1 BACKGROUND

1.1 Information about Sida

Sida, the Swedish International Development Cooperation Agency, is a government authority. Our goal is to contribute to enabling poor people to improve their living conditions.

As other Swedish government agencies, Sida works independently within the framework established by the Swedish Government and Parliament. They decide on the financial limits, the countries with which Sweden (and thus, Sida) will cooperate, and the focus and content of that cooperation.

For additional information, please visit Sida's website, www.sida.se

1.2 Information about Development Cooperation with Honduras

In 2007 the Swedish Government decided to reduce the number of countries with which Sweden had development cooperation. Among other countries, Swedish Government decided to phase out the bilateral cooperation with Honduras.

Swedish development cooperation with Honduras was initiated in 1998 after Hurricane Mitch battered Honduras. Based on the Stockholm Declaration, signed in 1999, development cooperation with Honduras has emphasized issues concerning democracy, human rights, infrastructure, health and education, economic reforms, gender equity and research. During the exit period 2008 – 2010 Swedish cooperation is concentrated on the sectors of democratic governance/human rights and natural resources.

It is now a Swedish Government requirement that all Swedish interventions during the 10 years of bilateral cooperation with Honduras are subject to recording and final evaluation. For this purpose Sweden has decided to carry out two evaluations. One evaluation shall analyse overall performance and implementation of the Swedish cooperation strategies with Honduras (Regional Strategy for Central America and the Caribbean 2001 – 2005, extended to June 2008 and Phasing out strategy with Honduras July 2008 – June 2010). The second evaluation (see appendix 2.2) shall emphasize Swedish development cooperation in the area of Human Rights, Governance and Gender Equality during both strategy periods. The evaluations shall be reported separately following the specific Terms of reference for each evaluation (appendix 2.1 and appendix 2.2).

1.3 Information about SDC in Honduras

The Section for Development co-operation (SDC) in Honduras is part of the Swedish Embassy in Guatemala and has since 1998 financed projects and programmes in Honduras. The Swedish support to development in Honduras includes bilateral development co-operation, support through multilateral institutions and civil society organizations. Since 2003 the responsibility for planning, decision, budget and follow-up of programmes carried out in Honduras has been delegated to the SDC in Tegucigalpa.

Development cooperation with Honduras has been implemented within the framework for the Regional Strategy for Central America 2001 – 2005 with extended validity to 2008. From 2008, Swedish development cooperation with Honduras is expressed in the Swedish Phasing out Strategy with Honduras, valid for the period 2008 – 2011. In 2008 the budget amounted to about SEK 90 million, SEK 70 million in 2009 and it is expected to amount to SEK 45 million in 2010.

1.4 Purpose of the studies

The purpose of both studies is to record and evaluate Swedish cooperation with Honduras during the period 2001 – 2010.

The underlying question for the evaluations is whether Sida has done what it said it would. Thus, the point of departure for the evaluations shall be the Swedish country strategy with Honduras 2001 – 2005 (extended until June 2008) and the phasing out strategy with Honduras valid for the period July 2008 – June 2011.

The studies shall take in consideration the specific context after the Hurricane Mitch in which the Swedish cooperation formulates its first cooperation strategy with Honduras. The evaluation shall also need to assess the phasing out process 2008 – 2011.

The evaluations are expected to result in two studies. One study shall emphasize the Swedish country strategy and phasing out strategy. The second evaluation (see appendix 2.2) will focus on the Swedish cooperation to the area of Human Rights and Democratic Governance.

Both evaluations shall provide Sida with knowledge on:

- How well Swedish cooperation has responded to Honduras needs;
- On ways that achieved results can be sustained;
- Learning lessons that can be applied in other regions where Sida works covering both long-term development cooperation as well as learning from the phasing out process .

2 SCOPE OF ASSIGNMENT: EVALUATION OF THE COUNTRY STRATEGY 2001 – 2005 (EXTENDED UNTIL JUNE 2008) AND THE PHASING OUT STRATEGY WITH HONDURAS 2008 – 2011.

2.1 Focus of the analysis

In the light of the expected results outlined above, this specific evaluation shall analyse the Swedish country strategies with Honduras and the poverty outcomes to which they are linked. The evaluation shall also assess the links between the choice of instruments and objectives.

2.2 Scope of work

The consultancy team shall use the following criteria in the assessment of the country strategies:

- *Relevance*

Expected results: the evaluation shall assess if the objectives in the country strategy/phasing out strategy responded to the needs of

Honduras. It shall also analyse the extent to which partnerships and thematic emphasis has been relevant to the needs of the organizations supported and to the Honduras context in general. The evaluation shall also assess if the Swedish support has been consistent with actions taken by the Honduras government, other donors and stakeholders.

- *Efficiency*

Expected results: the evaluation shall assess if results has been generated efficiently in terms of their costs and time.

- *Effectiveness*

Expected results: the evaluation shall assess how effective Sida has been in supporting country capacity and improving ownership. The evaluation shall assess how the programmes supported have/have not increased alignment with government actions and if they have been generated in a way to increase harmonization with other donors.

- *Impact and sustainability*

Expected results: on the outcome level the evaluation should explore the impact of increased or developed capacity in the thematic areas supported by Sweden/Sida. The evaluation shall also assess the extent to which impacts have been sustained beyond the period were support was provided, e.g. beyond the project's lifetime.

- *Cross-cutting issues and mainstreaming*

Expected results: The evaluation shall assess how the mainstreaming of gender, the right-based approach and the approach of persons living in poverty has been addressed in Sida-supported programmes.

- *Context*

The specific interventions and the success or failure depends on the context in which they are delivered as well as on the design and implementation. Thus, the evaluation shall also address issues concerning the domestic context such as institutional weakness, political commitment, low country capacity and corruption.

2.3 Schedule

The assignment shall be performed during the period April 15th 2010 and July 14th 2010. A first draft shall be submitted to Sida no later than June 10th, 2010, a second draft no later than June 25th, and a final draft no later than July 14th, 2010.

2.4 Methodology

It will be up to the evaluation team to decide on the specific methodologies to be used in order to collect and analyse data. However, all Sida evaluations and reviews must adhere to the OECD/DAC Evaluation Quality Standards, appendix 2.4.

Format and outline of the report shall, to the extent it is relevant, follow the guidelines in Format for Sida Evaluation Reports, appendix 2.3.

The consultant shall adhere to the terminological conventions of the OECD/DAC Glossary on Evaluation and Results-Based Management as far as possible.

2.5 Reporting and documentation

The consultants shall report to the Country Team Honduras.

Ten days after the agreed starting date for the assignment the consultants must submit an Inception Report stating general approach, updated time plan and work schedule, principles for selection of people to interview and selection of interventions for closer scrutiny. A dissemination plan for the report shall be finalised by the consultants, targeting among other things, other phasing out events conducted by Sida.

The consultants shall produce one report in Swedish and Spanish and an Executive summary in English with a max of 60 pages excl annexes. A first draft shall be submitted to Sida's Country Team Honduras (CT Honduras) electronically no later than June 10th, 2010, and a second draft no later than June 25th, 2010. The drafts shall be presented for a minor audience including Sida staff. A final draft shall be submitted to Sida both electronically and in one hard copy no later than July 14th, 2010. The final version shall be completed with appendices as well as checked for language errors.

The consultants should be prepared to present their findings in a wide seminar in Honduras and/or Sweden. Specific arrangements for each seminar will be determined in close cooperation with CT Honduras.

Apéndice 2 - Método de la evaluación

1. Introducción

Tanto la Evaluación de Salida como la Evaluación Temática se llevaron a cabo en tres fases principales, es decir: 1) trabajo preparatorio en Suecia antes del trabajo en anticipación del trabajo de campo en Honduras, 2) el trabajo de campo en Honduras, donde predominó la ubicación de material, revisión del mismo y entrevistas, en paralelo con entrevistas con personas clave en Estocolmo y otros lugares (7 de junio – 3 de julio, 2010) y 3) análisis y redacción de informes, en paralelo con entrevistas con personas clave en Estocolmo y otros lugares (8 de julio – octubre, 2010).

2. La fase preparatoria

La fase preparatoria consistió de orientación y contactos iniciales con Asdi, el desarrollo conceptual de un marco detallado de evaluación y valoración, examen de los marcos de políticas de desarrollo de Asdi y otras contrapartes pertinentes o interesadas en la cooperación internacional de Asdi con Honduras. Se realizó asimismo un escrutinio inicial de documentación alrededor de actividades, programas y procesos impulsados por Asdi en Honduras y una valoración inicial de sectores, procesos e intervenciones a ser estudiadas en más detalle. Sobre esta base se condujo una serie de entrevistas con informantes claves o relevantes del personal de Asdi, el Ministerio de Asuntos Exteriores y ONG suecas con actividades de cooperación en Honduras. Como complemento se hizo un sondeo para identificar organizaciones y personas adicionales en Honduras y Suecia a contactar durante la fase preparatoria o en el curso del trabajo de campo.

Se elaboró asimismo un marco conceptual y operativo de la evaluación comprendiendo los criterios de la evaluación, formulación de preguntas detalladas, guías de entrevistas y formatos de registro para guiar la recolección subsecuente de datos y análisis, tanto como para establecer las relaciones entre criterios de evaluación, preguntas concretas y hallazgos para facilitar la identificación de vacíos de información y análisis, triangulación y cooperación con las partes interesadas en la evaluación. Dicho marco facilitó también la sistematización, comparación y verificación de la información acopiada en el curso de la evaluación.

Finalmente, se preparó un informe de inicio y finalizó la planificación del trabajo de campo, comprendiendo priorización tentativa de sectores, procesos e intervenciones, preparación de perfiles del desarrollo cronológico de las fases de estrategias, programas y proyectos de Asdi en Honduras, así como ajuste de formatos y guías de entrevistas preliminares.

3. La fase de trabajo de campo

La fase de trabajo de campo en Honduras comenzó con una reunión de inicio en la oficina de Asdi en Tegucigalpa 8 de junio con discusión de enfoque, prioridades y planificación del trabajo de campo de la evaluación con el personal de Asdi en Honduras. Basado en el trabajo preparatorio de Suecia el equipo de evaluación ajustó la división de trabajo de los miembros del equipo de acuerdo a los perfiles profesionales y experiencias de los integrantes y procedió a preparar un plan detallado del trabajo de campo incluyendo un listado de informantes pertinentes de organizaciones e instituciones involucradas de una u otra manera con la cooperación sueca con el país.

La división del trabajo del Equipo de Evaluación resultó imprescindible con vista al extenso período de intervención de Asdi, la complejidad y el volumen de actividades a cubrir por el Equipo de Evaluación durante el tiempo disponible para el trabajo de campo. En consecuencia el Equipo de Evaluación realizó entrevistas individuales, con informantes claves, con grupos pequeños y grandes con la participación de uno o varios de los miembros del Equipo.

La mayor parte del trabajo de campo tuvo lugar en Tegucigalpa donde se encontraba la gran mayoría de las organizaciones, instituciones y personas a entrevistar así como el archivo de la Sección de Cooperación para el Desarrollo (SDC) de Asdi en Tegucigalpa, de una importancia clave para la evaluación. Las entrevistas, la observación directa y el trabajo de archivo fueron intercalados con sesiones de intercambio, sistematización y triangulación de la información recogida así como lluvia de ideas y planificación de nuevas etapas del trabajo de campo con los integrantes del equipo prácticamente todas las noches después de terminadas las tareas del día.

El equipo logró asimismo hacer una gira por diferentes municipalidades del Occidente del país donde se entrevistó con varias instituciones y categorías de participantes y beneficiarios del program de apoyo a las municipalidades del Occidente. Se realizó asimismo una serie de entrevistas con funcionarias locales de las Oficinas Municipales de la Mujer (OMM) en las mismas municipalidades así como con representantes del Programa de SIDA/VIH.

4. Criterios para seleccionar intervenciones

Para poder proceder de una manera estratégica en la recolección de la información el Equipo de Evaluación estableció una serie de criterios para seleccionar intervenciones (programas, proyectos, procesos) a ser estudiadas en una forma particularmente detenida.

4.1. Criterio principal

Un criterio principal de selección de intervenciones a evaluar más en detalle lo constituyen las condiciones de *acceso y disponibilidad de información e informantes* en relación con las intervenciones en Honduras durante el periodo a evaluar. Cabe recalcar que la identificación y ubicación de la documentación pertinente, tanto de parte de Asdi como de sus contrapartes, fue un proceso complicado que tomó más tiempo y recursos de lo esperado.

Con el propósito de de identificar criterios que permitieran hacer a una selección de intervenciones representativa del carácter de las actividades de Asdi durante el período se examinó las estrategias y objetivos de la cooperación sueca durante el mismo periodo y los demás criterios de selección de intervenciones partieron del objetivo general de la cooperación sueca, o sea crear las condiciones necesarias para que las personas pobres mejoren sus condiciones de vida.

Este objetivo se refleja en la Estrategia Regional para América Central y el Caribe, 1 de enero 2001-31 de diciembre, 2005, la cual basa su análisis en los siguientes cuatro temas considerados primordiales para la cooperación: desarrollo democrático social; vulnerabilidad social y desarrollo hacia una igualdad incrementada; vulnerabilidad ecológica y recursos naturales; integración regional y desarrollo económico. Durante este período la cooperación se orientó a apoyo en administración, modernización del aparato estatal central y local canalizado por el sistema ONU y ONGs suecas así como cooperación bilateral con ministerios y organismos del Estado. La cooperación fue dirigida sobre todo a sectores sociales como salud, agua, sanidad e infraestructura social focalizando los más pobres, la administración pública y los derechos humanos.

Hay, por lo tanto, una continuidad de objetivos e intervenciones en el transcurso del tiempo ya que en la Estrategia de salida gradual de la cooperación sueca con Honduras, enero 2008 – diciembre 2011 se define los siguientes objetivos de la cooperación sueca a lograr en el ámbito de la cooperación:

- Un proceso electoral basado en la justicia, fuertemente representativo y participativo, a nivel nacional y local
- Mayor equidad de género en el sector público y en la participación política
- Mayor transparencia y rendición de cuentas en el sector público
- Mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

En el área de recursos naturales y medio ambiente (agua y saneamiento) el objetivo de la cooperación sueca es lograr “avances significativos con respecto al Objetivo del Milenio para el agua potable y saneamiento en diez municipios con un acceso de 90% para el agua potable y de 80% para el saneamiento hasta 2010”. Las cuestiones priorizadas para el diálogo político fueron: “trabajar regularmente a favor de una mayor concientización y gestión/acción a favor de los principios fundamentales de no discriminación, participación, transparencia y rendición de cuentas en el servicio público y la sociedad en general”. Los objetivos establecidos en las estrategias guiaron la selección de intervenciones y fueron complementados con número de criterios complementarios.

4.2. Criterios complementarios

- la longevidad de las intervenciones
- el monto de los presupuestos de las intervenciones, o sea que se busca incorporar proyectos que por su permanencia en el tiempo y por el monto de las inversiones hechas tienen un peso especial en el portafolio de Asdi.
- la actualidad y relevancia del tema(s) de la intervención en el contexto hondureño.

4.3. Sectores

Se buscó además aplicando los criterios mencionados, alcanzar una selección representativa de los sectores o áreas de actividad presentes en el portafolio de intervenciones de Asdi. Según una clasificación aplicada por Asdi se puede clasificar los programas de acuerdo a las siguientes categorías: (1) Reducción de las Inequidades Económicas y Sociales, (2) Programas estratégicos de salud, educación, agua y saneamiento, vivienda, orientados a extender el acceso de servicios para sectores rurales y urbanos de bajos ingresos y, (3) Programas para la reconstrucción y transformación de Honduras, con enfoque integral, para consolidar democracia y gobernabilidad.

5. Intervenciones seleccionadas

Basado en estos objetivos, estrategias, sectores y criterios se escogió los siguientes programas correspondientes a diferentes sectores o áreas de intervención:

- Salud: Programa Acceso en el sector de salud de Honduras.
- Educación: Educación para Todos – Plan EFA (Education for All).
- Vivienda social: Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana Rural, FUNDEVI

- Recursos naturales, Medio Ambiente, Agua: Proyecto Programa Piloto de Desarrollo Local, Agua y Saneamiento (DESCEAS)
- Gobernabilidad Democrática (en la Evaluación temática, paralela a la presente evaluación):
 - Fortalecimiento del Instituto Nacional de la Mujer, INAM
 - Foro Nacional de HIV/SIDA.
 - Fortalecimiento de la Secretaría de Defensa y modernización de las Fuerzas Armadas
 - Registro Nacional de Personas.
 - Programa de Apoyo a la Región de Occidente (descentralización, participación, reducción de la pobreza).

Adicionalmente, se estudio con profundidad la Estrategia para Reducción de Pobreza, ERP, siendo el marco general de toda la cooperación, y el diálogo político.

La evaluación temática igualmente incluye tres estudios de caso: Programa de Apoyo a la Región de Occidente, (descentralización, participación, apoyo directo Asdi-Municipalidades/ONGs); Instituto Nacional de la Mujer, INAM (apoyo bilateral Asdi-INAM); y Programa de Gobernabilidad Democrática en Honduras PNUD (relación Asdi-PNUD). La selección de estos estudios de caso permite, además de un estudio específico de las respectivas intervenciones, una comparación entre diferentes modalidades de cooperación y selección de instrumentos para la cooperación internacional de parte de Asdi.

6. Análisis y redacción de informes

Un análisis preliminar de los principales hallazgos de la evaluación fue realizado por el Equipo de Evaluación durante el trabajo de de campo en Honduras. Luego, los métodos y hallazgos principales de la evaluación fueron presentados por el Equipo de Evaluación el 24 de junio de 2010 en un taller en la oficina de la Sección de Cooperación para el Desarrollo, (SCD) de Asdi en Tegucigalpa con amplia participación de las contrapartes y otras partes interesadas en las intervenciones de Asdi durante el periodo evaluado. Después de terminado el trabajo de campo se llevó a cabo una etapa de análisis final y redacción de informes orientada por el marco de evaluación preparado durante la fase de preparación.

Apéndice 3 - Intervenciones seleccionadas para estudio profundo

Programa “Acceso” en el sector de salud de Honduras

Inicio

El programa se inició en 1995. Las dos primeras fases fueron 1995-2002 y 2003-2005 respectivamente. Las dos primeras fases fueron canalizadas a través de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) mientras durante la tercera fase 2003-2008 (originalmente 2003-2005) Asdi cooperó directamente con la Secretaría de la Salud. La contribución total de Asdi al programa fue aproximadamente SEK 65 millones.

Antecedentes

A finales de la década de los 80 y principios de los 90, se inició el proceso de modernización del Estado basado en ajuste estructural de la economía, descentralización, cooperación intersectorial en el ámbito municipal y énfasis en la participación popular. En el periodo de 1995-2007 más de una tercera parte de la población no tenía acceso a servicios básicos de salud. La Secretaría de Salud consideró que no era suficiente extender únicamente la cobertura para resolver el problema sino que se necesitaba una reforma más completa basada en el desarrollo técnico y administrativo del sistema de salud, enfatizando el nivel local.

Es importante destacar que los objetivos y actividades de Acceso se relacionaron y reforzaron los correspondientes de la ERP ya que el proceso ERP tenía como enfoque estratégico realizar acciones en favor de los grupos y áreas menos desarrolladas y fortalecer la descentralización y participación de la sociedad civil. Con referencia al sector de salud ERP prioriza entre otros, el paquete de servicios básicos, la promoción de la salud para niños y mujeres así como la prevención de las enfermedades infecciosas.

Se firmó el primer acuerdo de cooperación con Acceso en julio 1994. El objetivo fue aumentar el acceso con equidad de la población hondureña a los servicios de salud a nivel nacional. La primera etapa de Acceso se realizó en el marco del Proceso Nacional de Acceso a Servicios de Salud y constituyó un reconocimiento de la importancia atribuida a la relación del programa con municipalidades y comunidades locales. La segunda etapa transcurrió entre 1999 y el 2001 y enfatizó extensión, consolidación y profundización del proceso nacional de Acceso. Además se dirigía las actividades más hacia los departamentos para apuntalar el proceso de desconcentración impulsado por la Secretaría de Salud en el marco de la reorganización y readecuación de la red de servicios.¹

La tercera etapa 2003-2007, tuvo como objetivo principal llegar a la población marginada y local por medio de una departamentalización del sistema. La Secretaría de Salud lideró este proceso y Acceso lo orientó y lo coordinó técnicamente. Acceso operó en 8 departamentos hondureños; el BID en 4, el BM en 4 y USAID en 4. En programa cubrió aproximadamente un 40 por ciento de la población y fue implementado en 72 municipalidades.²

Uno de los propósitos de Asdi relacionado con Acceso e impulsado continuamente en el diálogo político, fue promover el lanzamiento de un SWAp (*Sector Wide approach*) en el sector salud. Asdi pensó que el apoyo prolongado a Acceso coincidía con la extendida promoción de un plan estratégico de salud de 5 años y un SWAp en el sector que ya se había ofrecido.³ Además, en 2004 el gobierno hondureño había declarado su interés y todos los donantes menos la UE estaban dispuestos

¹ Real, Fátima, Juan Enrique Opazo, 28 de marzo del 2009, Evaluación del Apoyo de Asdi al Sector Social en Honduras, Incluyendo la Perspectiva de Género, Informe Final, Tegucigalpa.

² Embassy of Sweden Guatemala, 2008, Sida Country Report 2007, Honduras, Stockholm, p. 19.

³ Embassy of Sweden Guatemala, 2006, Sida Country Report 2005, Honduras, Stockholm, p. 18.

a apoyar el proceso. La Secretaría de Salud trabajaba en la elaboración de un plan estratégico de salud para el sector y Asdi afirmó en su Informe de País que los asuntos de apropiación del gobierno y la creación de un plan unificado fueron las principales cuestiones de diálogo de Suecia en el sector.⁴

Objetivos

El *objetivo estratégico* de Acceso fue contribuir al mejoramiento de salud, bienestar y calidad de vida de la población y el objetivo del programa fue que la población de las zonas de intervención⁵ resultara involucrada en un proceso de desarrollo local integral y accedieran a la salud desde una perspectiva de derecho ciudadano con equidad, calidad y participación social. Además, lograr la institucionalización financiera y organizacional Secretaría de Salud con extensión a los restantes departamentos y municipios de Honduras.

Objetivos Inmediatos

1. Direcciones Departamentales organizadas y funcionando para la conducción y gerencia descentralizada de sus redes de servicios de salud.⁶
2. Evaluación y Promoción del acceso equitativo de la población a los servicios de salud implementados.
3. Modelo de atención basado en la promoción de la salud, atención primaria y participación social, desarrollado en municipios demostrativos y mancomunidades.
4. Grupos especiales de población (etnias, adulto mayor, discapacitados, adolescentes, mujeres embarazadas, niños y víctimas de violencia intrafamiliar) recibiendo servicios primarios de salud, relevando aspectos de género, interculturalidad, solidaridad, dignidad humana e inserción social.
5. Estrategias integrales orientadas al adecuado manejo comunitario de problemas de agua y saneamiento implementados.
6. Los resultados alcanzados por el Programa, probada su atingencia e impacto, incorporados oficialmente al sistema de salud.

Componentes del Proyecto

Un eje de las actividades se refería a educación y capacitación incluyendo materiales de educación y capacitación, formación de equipos técnicos y administrativos a nivel de municipalidades y departamentos, desarrollo e institucionalización de órganos de consulta a niveles diferentes donde el nivel priorizado es el local. Un segundo eje se refería a inversiones en infraestructura, sobre todo sistemas locales de agua potable y sanidad, y equipos. La mayor parte de las inversiones se dirigían a necesidades identificadas y priorizadas en los planes locales de desarrollo. Finalmente, una serie de actividades se enfocaron al marco administrativo y jurídico del proceso de descentralización del sector salud incluyendo, entre otros, manuales y reglamentación para la gestión de recursos financieros y personal.

De acuerdo con sus objetivos el programa pretendió desarrollar la capacidad de gestión de la red de servicios de salud en sus diferentes niveles con énfasis en el ámbito local para reducir las inequidades en el acceso a los servicios de salud. Así, Acceso se esforzaba por promover la participación y la asistencia de las comunidades locales utilizando el apoyo de Asdi para dinamizar el programa. Las estrategias primordiales del programa fueron: reorganización de la red de servicios, desarrollo de los recursos humanos, la participación social. En el curso de las etapas del programa se fueron desarrollando estrategias complementarias con eficacia de implementación variada.

⁴ Op.cit. Sida Country Report 2003, Honduras, Stockholm, p.16, y, Sida Country Report 2005, Honduras, p. 18.

⁵ 42 municipios en 8 departamentos.

⁶ Los departamentos de salud seleccionados fueron Lempira, Olancho, El Paraíso, Gracias a Dios, Santa Bárbara, Ocotepeque, Colón y Yoro.

Educación para Todos – EFA (Education for All)

Inicio

En noviembre de 2003 Asdi decidió apoyar el programa Educación para Todos-Fast Track Initiative (EFA-FTI) en Honduras durante los años 2003-2006. Para el periodo 2003-2004 Asdi llegó a un acuerdo de un fondo de fideicomiso (trust fund) con el Banco Mundial por un monto de SEK80 000 000 para un segundo periodo 2005-2006 Asdi estableció un acuerdo directamente con el gobierno de Honduras por un monto de SEK60 000 000. Los fondos fueron canalizados por medio del mecanismo de un Fondo Común (Pool Fund). El segundo acuerdo de abril 20 de 2005 fue luego extendido hasta 30 de junio de 2008, con un periodo de actividades hasta el 31 de diciembre de 2007.

Antecedentes

Luego del Huracán Mitch en 1998 las agencias de cooperación internacional en Honduras empezaron a coordinarse más efectivamente debido a las urgencias de la emergencia y la reconstrucción. Se formó la Mesa Redonda de Cooperantes Externos de Educación (MERECE) en los meses que siguieron al Mitch. Al principio, MERECE brindó orientación de diagnóstico y apoyo al sector educativo, pero adicionalmente se consolidó como instancia de coordinación entre los cooperantes. Asdi ha tenido una participación activa en esta mesa.

El contexto del apoyo de Asdi al sector de educación en Honduras es la Iniciativa Rápida de Educación para Todos que se inició en 2002 cuando el gobierno de Honduras aceptó la invitación de la comunidad internacional (G-8) de participar en dicha iniciativa. Se desarrolló luego un paulatino proceso de coordinación de la cooperación internacional en el sector.

EFA era una iniciativa rápida que pretendía cubrir la brecha entre los esfuerzos del Estado hondureño por alcanzar las metas de la universalización de la educación básica para todos los niños y niñas, y los requerimientos que hacían falta para lograrlo. El compromiso tenía que ver con el cumplimiento de metas puntuales. Para lograr esos compromisos, se diseñó el Plan EFA en 5 programas.⁷

Desde el inicio del acuerdo de noviembre del 2003 Asdi intentó canalizar el apoyo a través de un mecanismo de apoyo sectorial (SWAp), un fondo común, para transferir los fondos directamente al plan nacional de educación. Inclusive, se dejó abierta una posibilidad de adaptación a un SWAp totalmente desarrollado en el futuro cercano.⁸ Como no estaban dadas las condiciones para iniciar un SWAp y un fondo común, Asdi recurrió a un mecanismo alternativo o sea un acuerdo de administración con el Banco Mundial, a través de un fondo de fideicomiso.

Asdi constató que el lanzamiento del EFA había sido demorado debido a procesos lentos de adquisición, focalización política en la negociación de los salarios de los maestros así como decisiones de financiación demoradas de los donantes. No obstante, los asuntos prioritarios del diálogo político de Asdi en Honduras fueron apropiación del gobierno y armonización de los procesos de planificación, presupuestación y monitoreo.⁹

Objetivos

Objetivos generales

- Contribuir al alivio a la pobreza
- Terminación universal del sexto grado de educación básica para todos los niños en el 2015.

Objetivos específicos

⁷ Entrevista con Dora Cynthia Cardona, Plan EFA, Deisi Cuello, Secretaría de Educación, Tegucigalpa 16 de junio de 2010.

⁸ Sida Country Report 2003, Honduras, Stockholm, p.16, Sida Country Report 2004, Honduras, Stockholm, p.20.

⁹ Op.cit. Sida Country Report 2003, Honduras, Stockholm, p. 16.

ORGUT & context

- Educación pre básica universal a la edad de 5 años
- Acceso en tiempo para el primer grado con 6 años de edad y graduación de educación básica en 6 años
- Mejoramiento de la calidad y eficiencia de los maestros
- Mejoramiento en el acceso y la equidad en la educación básica intercultural bilingüe y la educación para niños con necesidades especiales
- Desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional (sistemas de supervisión, monitoreo y evaluación).

El Plan pretende que los países involucrados logren seis metas educativas básicas que tienen que ver con la universalización de la educación primaria (graduación al menos de sexto grado).

Componentes del Proyecto

El Plan EFA comprendía 5 programas:

- Eficiencia de la educación básica
- Recurso docente con calidad y eficiencia
- Fortalecimiento de la educación
- Equidad y acceso a la educación intercultural bilingüe
- Redes educativas rurales.

FUNDEVI - Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana Rural

Inicio

FUNDEVI nació el 5 de julio de 2001 por medio de un acuerdo tripartito entre el Gobierno de Honduras, el Banco Alemán para la Reconstrucción (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW) y Asdi. A través del acuerdo se fusionó un programa de vivienda para el sector rural con otro programa de financiamiento para la vivienda en zonas urbanas pobres.

Antecedentes

En su política para Centroamérica¹⁰ Asdi considera que los subsidios para vivienda son sobre todo la responsabilidad de los gobiernos nacionales que actúan como intermediarios de la cooperación internacional en esta clase de programas. Esta es la razón por la que la gran parte de los fondos de Asdi han sido destinados a financiar tres componentes principales de estos programas, i.e.:

- créditos (incluyendo microcréditos para mejoramiento de vivienda o construcción de vivienda nueva
- asistencia técnica, dirigida tanto a las agencias implementadoras como los grupos meta
- desarrollo institucional, particularmente de las instituciones que son intermediarios de los fondos de Asdi.

La cooperación de Asdi con Honduras en el área de infraestructura social se inició en 1999 con el Programa de Reconstrucción y Rehabilitación de Vivienda, Fase I, para las familias damnificadas por el paso del Huracán Mitch. Esta primera fase, se canalizó a través del Programa Integral de Mejoramiento Habitacional Urbano. Asdi contribuyó entonces con SEK 18 millones para créditos a la construcción de viviendas de familias de bajos ingresos. En abril 1999 se inició la primera fase del Programa de Reconstrucción y Rehabilitación de Vivienda que concluyó en noviembre 2001 y por medio del cual se financió la construcción de 800 viviendas para familias damnificadas por el Huracán Mitch.

En seguida, Asdi financió una segunda fase que incorporó áreas complementarias como el microcrédito para el mejoramiento habitacional y el crédito institucional para provisión progresiva de servicios e infraestructura básica para asentamientos nuevos y existentes mas montos de crédito para el mejoramiento habitacional, acompañado de asesoría financiera y supervisión técnica para la ejecución de las obras.

Luego y particularmente en el caso de FUNDEVI, Asdi ha coordinado su trabajo en forma muy cercana con KfW y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta colaboración entre donantes ha sido una de las primeras experiencias en Honduras de asociación de donantes en el sector de vivienda para la población de escasos recursos. Dicha cooperación ha generado un impacto más amplio en el abastecimiento de programas de vivienda para la población de ingresos bajos.¹¹

Objetivos

El objetivo global de FUNDEVI es apoyar los esfuerzos de familias de bajos ingresos en la solución de sus necesidades de vivienda, en las áreas rurales y urbanas de todo el país. El apoyo de Asdi ha permitido el lanzamiento de servicios adicionales como microcréditos para vivienda y un programa de infraestructura progresiva, por medio del cual se financia la construcción de obras complementarias para mejorar el medio en que se encuentran las viviendas, los asentamientos y las comunidades.

¹⁰ En Centroamérica Asdi ha apoyado a las siguientes organizaciones en el sector de vivienda: Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI), Costa Rica, Fundación para la Promoción al Desarrollo Local (PRODEL) Nicaragua, Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI) El Salvador, Fideicomiso para el Desarrollo Local en Guatemala (FDLG) así como FUNDEVI en Honduras.

¹¹ Stein, Alfredo, How International Cooperation can make a change, The Swedish Response to Urban Poverty, Sida, s.f.

Componentes del Proyecto

FUNDEVI tiene diferentes líneas de crédito acompañadas por asistencia técnica. En línea con su interés de mejorar las condiciones de vivienda en forma integral ofrece varios tipos de créditos tanto par vivienda como para obras de infraestructura social. Además provee asistencia legal para titulación de terrenos, especialmente en las áreas rurales. En zonas urbanas FUNDEVI tiene acuerdos con las municipalidades donde trabaja que agilizan la titulación para las familias y los grupos organizados. En nuevos asentamientos, no obstante, la titulación de la tierra no es un requisito para obtener un préstamo para el mejoramiento de viviendas.

En los asentamientos formales recién establecidos FUNDEVI está involucrada en la planificación y el diseño de los nuevos asentamientos, proporcionando directamente o por medio del Estado o instituciones locales independientes la infraestructura y los servicios básicos, asistiendo en la titulación de terrenos y proveyendo asistencia técnica para la autoconstrucción y el reasentamiento. La asistencia técnica social y para la autoconstrucción está separada de la asistencia financiera.¹²

Crédito tradicional

El crédito tradicional con garantía hipotecaria está asignado de acuerdo con la capacidad de pago de cada familia y acompañado por asistencia técnica para asegurar que las soluciones habitacionales financiadas cumplan con los requisitos técnicos reconocidos. Las familias reciben un financiamiento en calidad de préstamo que debe ser devuelto a FUNDEVI mediante cuotas pactadas. Como requisito para obtener el financiamiento las familias deben aportar el equivalente al 10 por ciento del costo total de la solución habitacional. Dicho aporte puede realizarse a través de materiales de construcción o de ahorro propio.

Microcréditos

Los microcréditos son montos de crédito para el mejoramiento habitacional que vienen acompañados de asesoría financiera y supervisión técnica para la ejecución de las obras. Se destinan los microcréditos a ampliación, completamiento, reparación y otras mejoras a las viviendas así como a la legalización y compra de terrenos, a financiamiento de los terrenos o de la escritura. Los créditos se combinan con subsidios del gobierno, pero todos los créditos, independientemente de la accesibilidad a o el uso de subsidios, son complementados por ahorros en dinero, autoconstrucción y contribuciones en especie de las familias participantes.

Créditos para obras de infraestructura

Los créditos para obras de infraestructura están dirigidos a grupos de pobladores o urbanizadores que desean gestionar proyectos de instalaciones básicas o adquirir o legalizar terrenos en urbanizaciones, colonias o barrios nuevos o existentes, que cubrirán necesidades de familias de escasos recursos económicos. Las obras que se financian son: agua potable, alcantarillado sanitario, deposición de excretas (letrinas, tanques sépticos, etc.), tratamiento de aguas negras o servidas, drenajes pluviales, accesos y viabilidad interna (gradas y peatonales), obras de protección contra riesgos naturales (como muros de contención) y redes internas de distribución eléctrica. Dentro de este renglón, hasta el momento se han realizado, están en ejecución o en etapa de gestión 56 proyectos con una inversión de casi L107 millones financiados con los fondos de Asdi y del KfW.

¹² Stein, Alfredo, Irene Vance 2008, The role of housing finance in addressing the needs of the urban poor: lessons from Central America, Environment and Urbanization, International Institute for Environment and Development, IIED, Vol. 20:1, p. 23.

Programa de Apoyo a la Descentralización Municipal y Desarrollo Social Basado en la Gestión de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento (DESCEAS)

Inicio

Este programa se conceptualiza en 2006, con una solicitud presentada por miembros de la *Red de Agua y Saneamiento de Honduras (RASHON)* y la *Red Regional Agua y Saneamiento de Centroamérica (RRASCA)*, propuesta a la Agencia Sueca por el Desarrollo (Asdi), orientada a contribuir con las comunidades rurales y urbanas de Honduras a mejorar el acceso al agua y saneamiento y al fortalecimiento de la gestión de servicios, así como al apoyo del proceso de descentralización de los sistemas de agua en Honduras.

El proyecto inicia con la firma en diciembre de 2006 de un convenio de Cooperación entre RRASCA y Asdi, para ejecutar la primera fase del proyecto entre 2007 a 2008; posteriormente se amplió el convenio a junio del 2009. En 2008, RRASCA presentó una solicitud de financiamiento para la ejecución de una segunda fase del proyecto, pero con la salida de la Representante de Asdi en Honduras y del encargado de este componente, así como el adelanto de la salida de la cooperación del país, no fue aprobada¹³.

Antecedentes

En este sector, Suecia presta cooperación a programa piloto DECEAS, que se dirige a cinco municipios en las zonas más pobres del país. El Programa DESCEAS se ejecuta a través de la RRASCA, quien con la suscripción de un convenio marco en el 2007, con cada uno de los 5 municipios de los 5 diferentes departamentos seleccionados, a saber: a) Guajiquiro, La Paz; b) Mercedes, Ocotequepe; c) Nacaome, Valle; d) San Andrés, Lempira; y, e) Yamaranguila, Intibucá. Los municipios antes listados pertenecen todos al grupo de municipios con mayor índice de pobreza y están localizados en la franja oeste del país, según requisito establecido por Asdi. Asimismo, RRASCA firmó convenios marco con cada una de las ONG seleccionadas para el acompañamiento a cada municipio, que en su orden son las siguientes: a) CARE de Honduras; b) Agua para el Pueblo; c) Asociación Hondureña de Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento; d) Catholic Relief Services; y, e) Save Childrens. El requisito para que estas ONGs fueren seleccionadas es que debían demostrar presencia de varios años en la zona de trabajo y pertenecer a la Red de Agua y Saneamiento de Honduras (RASHON).

En virtud a que el Programa DESCEAS, se enmarca y tiene como misión apoyar la descentralización mediante el fortalecimiento municipal y comunitario, para la gestión de servicios básicos y avanzar en el alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Estrategia de Reducción de la Pobreza, mediante una planificación y ejecución de los planes de las autoridades locales en asociación con ONGs locales ha permitido a Suecia, alcanzar de forma eficaz el apoyo a los procesos de descentralización, así como el mayor acceso de los pobres al agua y saneamiento de acuerdo con los Objetivos del Milenio.

En este contexto Asdi, logró una importante apropiación del programa haciéndoles énfasis a los municipios, sobre que son ellos los “dueños” del programa y cada uno de los proyectos ejecutados, lo cual sin lugar a dudas ha promovido una buena gobernanza en estos municipios. Además, en consecuencia los planes operativos y el presupuesto que cada ONG presenta son formulados con la participación de las municipalidades, la Comisión Municipal de Agua y Saneamiento (COMAS) y la Asociación de Juntas de Agua Municipal (AJAM). También, es necesario que cada plan refleje y sea consistente con los tres componentes del programa y con el POA, elaborado por el Grupo Núcleo (el conjunto de las 5 ONGs acompañantes de los municipios). Con base a estos instrumentos y procedimientos y a partir de las respectivas solicitudes municipales, se realizan los desembolsos, con el apoyo de la ONG y la firma de un contrato con RRASCA¹⁴.

¹³ Comunicación Personal. 2010. Entrevista a Ingeniero Humberto Puerto, Secretario Ejecutivo de la RRASCA

¹⁴ *Ibid.*

En este orden de ideas, el Programa logró con estos procedimientos e instrumentos la inversión ágil y de manera coordinada entre las ONGs, Alcaldías y la RRASCA. Las inversiones en infraestructura; pero también porque se realizó previamente un análisis de las necesidades y las potencialidades y la demanda de las poblaciones de cada uno de estos 5 municipios. Lográndose alcanzar y hasta sobrepasar las metas previstas, con el mismo presupuesto, pero que implicó variaciones en el nivel de ejecución, en la inversión en más de 70 proyectos de agua potable y saneamiento, de los 55 que originalmente estaban previstos; de estos el 68% son proyectos de reconstrucción y el resto son nuevos.

En el alcance de la meta de aumentar capacidades para el manejo adecuado en las áreas donde se produce agua, es decir las zonas de recarga acuífera o protección de fuentes de agua las diferentes ONGs que acompañan a cada municipio sirven de facilitador para lograr el vínculo entre la sostenibilidad del sistema y la protección de la fuente respectiva. Queda claro, que para los beneficiarios del proyecto, este es el principal incentivo para garantizar la inversión en tiempo y mano de obra para este tipo de acciones¹⁵. En tanto que el fortalecimiento de las capacidades locales para aumentar el conocimiento en el nuevo marco legal, para una mejor gestión hídrica por parte de los actores locales se logró a través de capacitaciones y fortalecimiento de las estructuras organizativas locales y municipales.

Este modelo de gestión del recurso hídrico y dotación de infraestructura y capacidad para mejorar el acceso a agua en calidad y cantidad, que se ha generado y consolidado en un breve período de tiempo, ha sido reconocido a nivel nacional como un importante logro de la cooperación sueca y de RRASCA; según, los consultados la organización de una estructura entre alcaldías, asociaciones comunitarias, así como el fortalecimiento de éstas, ha permitido viabilizar el proyecto, porque no se invierte en formación de organizaciones, sino en potenciar sus capacidades. También las alcaldías se han visto beneficiadas en el fortalecimiento de capacidades de gestión, que ha servido para acceder más fácilmente a los fondos de la Estrategia de Reducción de la Pobreza¹⁶. Que según lo indica la evaluación realizada en 2008, 'la que a través de encuestas y entrevistas muestra una tendencia favorable a mejorar los índices de apropiación de los sistemas, que se refleja en la nueva disposición al pago de tarifas más altas a las tradicionales y que se manifiesta en una mejor captación de ingresos, orientada a una mejor gestión administrativa de los sistemas.

Se planteó como parte de la Estrategia de Salida, que en durante este período, Suecia facilitaría la búsqueda de nuevos donantes y continuaría apoyando al Programa, de manera tal que se considerase como un complemento importante para asegurar una salida gradual responsable dentro del sector. Y, que la sostenibilidad del proyecto estaría garantizada con la incorporación de soluciones adaptadas localmente y la aplicación de la legislación existente a nivel municipal en cuanto a la evaluación ambiental estratégica y un control del impacto ambiental; permitiendo que Suecia a través del mismo contribuya a un uso sostenible de los recursos hídricos y a una mejor gestión de los residuos. Y, que a través de otros donantes dentro del sector APS, en zonas rurales con interés en continuar cuando Suecia se retire, se garantizaría el seguimiento y sostenibilidad del Programa. Sin embargo, según los consultados la carencia de una estrategia de salida, como un proceso claramente definida para lograr el *"desprendimiento paulatino del acompañamiento técnico y administrativo a las JAA, AJAM, COMAS y municipalidades"*, puede limitar la sostenibilidad del éxito alcanzado¹⁷.

Ya, que tal y como se planteó en la solicitud de una segunda fase y que no pudo ser concretada, estas organizaciones locales y las autoridades municipales, requieren todavía del acompañamiento y /o facilitación de las ONGs, de dos o más años; así como la creación de un fondo especial para la reposición de sistemas, a fin de lograr su consolidación y demostrar su capacidad administrativa y operativa. En su defecto, se llevó a cabo en agosto del 2010, un taller sectorial en donde se presentó

¹⁵ RRASCA-ASDI. 2008. Informe de Evaluación de DESCEAS.

¹⁶ Comunicación Personal. 2010. Entrevista a Ingeniero Humberto Puerto.

¹⁷ RRASCA-ASDI. 2008. Informe de Evaluación de DESCEAS

a los diferentes actores del sector APS los logros alcanzados y el planteamiento de gestión de nuevos fondos, con nuevos donantes para dar continuidad al acompañamiento a estos 5 municipios y optar por la ampliación a dos nuevos municipios. Todavía, no existe una propuesta concreta pero hay interés por varios donantes para cubrir el vacío que deja la salida de Suecia.

En este orden de ideas vale la pena parafrasear la reiterada frase expresada por los diferentes beneficiarios de proyectos que como éste han sido de mucho beneficio local y que en el desarrollo de esta consultoría se escuchó varias veces y que reza así: *“La salida abrupta de la Cooperación Sueca en Honduras, no solo resulta inoportuna, sino que genera mucha tristeza en los beneficiarios locales, que han logrado sentir el cambio en sus vidas; y, es que la cooperación sueca promovió a través de este programa, insistentemente la gobernabilidad municipal con mensajes directos de apropiación de los proyectos”*¹⁸.

Objetivos

- *Objetivo nacional del sector:* El 90% de la población tiene acceso a agua potable y el 85% tiene acceso a saneamiento antes de finalizar el año 2010.
- *Objetivo de la cooperación sueca al ámbito de cooperación:* Avances significativos con respecto al Objetivo del Milenio para el agua potable y saneamiento en diez municipios con un acceso de 90% al agua potable y de un 80% para el saneamiento hasta el 2010.
- *Objetivo del proceso:* Consolidación de la cooperación existente con otros donantes para asegurar la sostenibilidad de los resultados.

Componentes del Proyecto

- **Inversión en Sistemas de Agua Potable y Saneamiento (APS).** La ejecución de obras de infraestructura de sistema de APS, buscan mejorar la Cobertura de Agua Potable y Saneamiento en 5 de los municipios más pobres del país a saber: a) Guajiquiro, La Paz; b) Mercedes, Ocotequepe; c) Nacaome, Valle; d) San Andrés, Lempira; y, e) Yamaranguila, Intibucá. A través de este componente se ejecutaron 71 proyectos, de los que 48 son proyectos reconstruidos y el resto son nuevos; 52 son proyectos de AP por gravedad, 14 de bombeo eléctrico, 1 de bombeo o motor de combustión y 4 de captación de agua lluvia. Además, se manejan 21 pozos de bombeo manual en Nacaome
- **Creación de Capacidades Locales.** A través de recursos humanos capacitados y/o certificados en APS, se busca el fortalecimiento municipal y comunitario para alcanzar la Descentralización. Este proceso de fortalecimiento incluye la organización en el municipio y la gestión transparente de Agua Potable y Saneamiento (APS). En el marco de la descentralización municipal se promueve la organización de estructuras locales como: las Juntas Administradoras de Agua (JAA); la Asociación de Juntas Administradoras Municipales (AJAM); la Comisión Municipal de Agua y Saneamiento (COMAS); que con el acompañamiento de las ONG's presentes en cada uno de los 5 municipios y que integran la Red de Agua y Saneamiento de Honduras (RASHON), todos bajo la coordinación de la Red de Agua y Saneamiento de Centroamérica (RRASCA).¹⁹
- **La capacitación y acompañamiento a estas organizaciones y el fortalecimiento institucional municipal,** para la descentralización e inversión tanto en infraestructura como para la protección ambiental y modernización del sector. La apropiación de los sistemas por parte de las municipalidades, el acercamiento al diálogo permanente entre autoridades y representantes de organizaciones comunitarias, mediante asambleas, cabildos abiertos y espacios de consulta y concertación para la toma conjunta de decisiones relacionadas con la promoción, construcción y mantenimiento de los proyectos, son algunos de los logros de este componente. Además, se

¹⁸ Comunicación Personal. 2010. Entrevista a Ingeniero Humberto Puerto

¹⁹ RRASCA, tiene como sede Honduras y convoca a las diferentes redes de agua de Centroamérica, que para Honduras se denomina RASHON

incluye el fortalecimiento en temas administrativos y manejo financiero de cada sistema de agua potable y saneamiento.

- Protección de las Fuentes de Agua. Las diferentes acciones de protección de los recursos hídricos, a nivel de manejo de cuencas hidrográficas, busca reducir la vulnerabilidad de los servicios de APS. Entre otras, las acciones previstas en este componente para este alcance, están: trámites de declaratoria de protección de las fuentes de agua; manejo forestal para la protección contra incendios forestales, protección contra cambios de uso de la tierra, degradación y deforestación; organización de comités de protección de la microcuencas; negociaciones y pagos por bienes y servicios ambientales; delimitación y demarcación de cuencas protegidas; arborización, forestación y/o reforestación de fuentes de agua; rotulación y divulgación de mensajes de protección; y, legalización de las JAA, así como de la tenencia de la tierra de la fuente.

Apéndice 4 - Lista de personas entrevistadas

EN HONDURAS

FECHA	NOMBRE	INSTITUCION/CARGO	LUGAR	PROYECTO
8 de junio	Equipo Asdi		Oficina Asdi	
8 de junio	Pär Sköld	Asdi Oficial de Programa	Oficina Asdi	
9 de junio	Jan Robberts	Jefe Oficina Asdi	Oficina Asdi	
10 de junio	Selma Estrada	Ex-Ministra INAM	Hotel Plaza San Martín	
10 de junio	Oscar Reyes	INAM, Asistente de la Ministra	Oficina del INAM	
10 de junio	María Antonieta Botto	Ministra del INAM	Oficina del INAM	-Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer -Transversalización del Enfoque de Género para el Desarrollo Integral de la Mujer -Plan de Reforma Educativa del Nivel Básico: Reconocimiento a la Diversidad Cultural y Equidad de Género
10 de junio	Xiomara Bú	Foro Nacional de SIDA, Coordinadora	Sede del Foro	
	Janeth Flores Izaguirre	Gerencia de Programas y Proyectos		
	César Josué Coello	Asistente de la Coordinación		
	Gilberto Granados V.	Incidencia Política		
	Xenia Sándres	Gerente de Finanzas		
12 de junio	Norman Alvarado	Oficial Técnico del Capítulo Copán del Foro Nacional de SIDA	Hotel VIP Copán	
13 de junio	Thelma Iris López	Alcaldesa de Santa Bárbara	Su casa de habitación	
14 de junio	Dora Cintia Cardona	Coordinadora General del Plan EFA	Sede EFA	Plan EFA

ORGUT & context

14 de junio	Daisy Coello	Subcoordinadora Pedagógica del Plan EFA	Oficina de EDU/EFA	
14 de junio	Gladis Lanza	Representante de Visitación Padilla	Oficina de	
15 de junio	Rocío Tábor Luca Renda	PNUD	Oficina de PNUD	-Gobernabilidad Democrática 2004-2007 - Desarrollo Humano -Metas del Millennium -Desarrollo de Metas en Honduras 2004-2007 (2009) -Gobernabilidad Democrática 2008-2010
15 de junio	Hernán Acosta	Regidor de la Municipalidad de Santos Guardiola Islas de la Bahía		
15 de junio	Sergio Membreño (Comisión de la Verdad)	Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) Ex-Director	Oficina de la Comisión de la Verdad	-Informe nacional de transparencia -Proyecto” knowledge and influence to strengthen a national integrity system”
15 de junio	Claudia Hermannsdorfer	Directora del Centro de Derechos de la Mujer CDM	Oficina CDM	-Fortalecimiento del Liderazgo de las Mujeres en el Espacio Público
	Gilda Rivera	CDM Coordinadora Ejecutiva	Oficina CDM	
15 de junio	Regina Fonseca	CDM Coordinadora del Programa de Derechos Sexuales y Reproductivos	Oficina CDM	
15 de junio	Ricardo Arias	Ex – Vice Ministro de la Presidencia	Hotel Plaza San Martín	
16 de junio	Glenda Gallardo	PNUD,	Oficina PNUD	Diálogo Nacional
16 de junio	Loany Alvarado	Ministerio Público Fiscal de Violencia contra la Mujer	Ministerio Público	
16 de junio	Francis Araica	Directora de Diakonía	Oficina de ASDI	Diakonía 2008-2010

ORGUT & context

16 de junio	Alfredo Alonzo	Centro Cooperativo Sueco (CCS)	Oficina de ASDI	Cooperativas
16 de junio	Dr. Ramón Pereira	Director Programa ACCESO	Unidad Local de Apoyo Técnico	Acceso a los Servicios de Salud 2003-2008
16 de junio	Vivian Ingren Linck Loany Alvarado	Magistrada de la Corte Suprema de Justicia Violencia Doméstica	Oficina CSJ	
16 de junio	Antonella Espada	PNUD	Oficina de PNUD	
17 de junio	Ignacio Rupérez Rubio	Embajador de España		Diálogo Nacional
17 de junio	Víctor Meza	Director CEDOH	Oficina de CEDOH	Apoyo al Plan Institucional
17 de junio	Luis Romero	CONASA Director	Oficina de CONASA	
17 de junio	Leticia Salomón	Consultora Proyecto de Modernización de las Fuerzas Armadas de Honduras	Hotel Plaza San Martín	Modernización de las Fuerzas Armadas Libro Blanco
17 de junio	Reyna Rivera	Ex- Directora de CIPRODEH	Oficina IUPAS	
18 de junio	Olga Patricia Falk	BID Especialista de Género y Diversidad,	Oficinas del BID	
18 de junio	Karín Mejía	BID Consultora de apoyo a la Gerencia	Oficinas del BID	
18 de junio	Marco Tulio Flores	Coordinador de Planificación de Proyectos CONADEH	Oficina de CONADEH	DDHHR Ombudsman CONADEH
22 de junio	Jan Robberts		Oficina de ASDI	
22 de junio	Edith María López Rivera	Magistrada de la Corte Suprema de Justicia	Oficina de la CSJ	
22 de junio	Humberto Puerto	Director de Red Regional de Agua y Saneamiento de Centro América (RRASCA)	Oficina de RRASCA	Proyecto de Agua y Saneamiento
22 de junio	Oscar Reyes	INAM	Oficina del INAM	Plan de Igualdad de Equidad de Género PIEGH 2010-2015
22 de junio	Alma Coello	INAM, Directora de Programa	Oficina del INAM	
22 de junio	Servio Mendoza	INAM, Director de Programa	Oficina del Inam	

ORGUT & context

23 de junio	Loly Salas	Abogada, anteriormente laboró en la CSJ	Hotel Plaza San Martín	
23 de junio	Bertha Oliva	Directora de COFADEH	Oficina de COFADEH	
24 de junio	David Matamoros Batson	Magistrado Tribunal Supremo Electoral (TSE)	Oficina del TSE	Proyecto de Reformas Electorales
24 de junio	Saúl Escobar	Secretario TSE	Oficina del TSE	
24 de junio	Denis Gómez	Suplente TSE	Oficina del TSE	
24 de junio	Enrique Ortiz	Magistrado Propietario	Oficina del TSE	
24 de junio	Alejandro Quezada	Secretario General	Oficina del TSE	
25 de junio	Yolanda Batres	Palacio de Justicia, Enlace entre el Poder Judicial y Organismos Cooperantes	Oficinas del Palacio de Justicia	
25 de junio	Fernando Lezama	Consultor OEA,	Hotel Plaza San Martín	Proyecto del Registro Nacional de las Personas
29 de junio	Judith Lobo	Coordinadora del Proyecto TSE-ASDI	Hotel Plaza San Martín	Proyecto de Reformas Electorales
29 de junio	Juan Carlos Castaldi	Consultor	Hotel Plaza San Martí	
29 de junio	Miriam Arredondo	Encargada del Programa de Gobernabilidad Democrática y Género Cooperación Española	Oficina de AECI	
29 de junio	Julieta Castellanos	UNAH,	Oficina de la UNAH	

Entrevistados EROC y ASONOG - Oficinas de Espacio Regional de Occidente (EROC), Santa Rosa de Copán

FECHA	NOMBRE	INSTITUCION/ CARGO	LUGAR DE PROCEDENCIA	PROYECTO
12 de junio	Jazmín Romero M.	Administradora de EROC	Santa Rosa de Copán	Programa de Apoyo a la Región de Occidente
	Ovidio Posadas	Delegado de EROC y de la Mancomunidad	La Encarnación, Ocotepeque	
	Héctor Lebrón Peña	Consejo Coordinador de la Mancomunidad de Asociación de Municipios del Valle de Sensenti (AMUAS)	Santa Fe, Ocotepeque	
	Jesús Orlando Navarro	Suplente de EROC	San Juan Guarita	
	Melvin Roberto Paredes	Vocal II, Junta Directiva de EROC	Municipalidad de San Agustín	
	Francisco Javier García	Técnico de EROC	Santa Rosa de Copán	
	Mariel Tábor	Técnico de EROC	Santa Rosa de Copán	
	Leonor Lara	Delegada de la Red de Mujeres, Mancomunidad del Guisayote	Sensenti	
	Alirio Henríquez	Suplente Junta Directiva de EROC, Alcaldía de Guarita	Guarita, Lempira	
	Sandra María Interiano	Presidenta Coordinación de Sociedad Civil (CSC) de Mercedes de Ocotepeque	Mercedes, Ocotepeque	
	Concepción Aguilar	Acompañante, Programa de Participación Ciudadana (PPC), ASONOG	Santa Rosa de Copán	
	Julia Patricia Carranza	Secretaria de CSC, Mancomunidad de Sol	Tambla, Lempira	
	Leydi Waldina Soriano	Secretaria de Actas, CSC, Mancomunidad del Valle de Sensenti	Mercedes de Ocotepeque	
	Víctor Hugo Ramírez	Secretaria Adjunta EROC Municipalidad de La Labor	La Labor	

Entrevistados en la Oficina de la Mujer, Lepaera, Lempira

FECHA	NOMBRE	INSTITUCION/ CARGO	LUGAR DE PROCEDENCIA	PROYECTO
12 de junio	Lourdes Perdomo	Regidora Municipal - Enlace	Lepaera, Lempira	Cooperación bilateral con INAM para la creación de Oficinas Municipales de la Mujer
	Delmi Bermúdez	Red de Mujeres		
	Miriam Vásquez	Red de Mujeres		
	Yuris Senayda Reyes	Secretaria de la Red de Mujeres		
	Miriam Mercedes Ponce	Tesorera de la Red de Mujeres		
	Rosa Isabel del Cid	Eje de Educación		
	Rosandra Lara	Oficina de Gestión		
	Digna Irene del Cid	Coordinadora		

Entrevistados en la comunidad de Las Flores, Departamento de Lempira

FECHA	NOMBRE	INSTITUCION/ CARGO	LUGAR DE PROCEDENCIA	PROYECTO
12 de junio	María del Carmen Portillo	Regidora de la Municipalidad de las Flores	Municipalidad de Las Flores	Programa de Apoyo a la Región de Occidente
	Janeth Flores Izaguirre	Gerente de Programa y Proyectos del Foro Nacional de SIDA		
	Cesar Josué Coello	Asistente de Coordinación		
	Gilberto Granados	Incidencia Política		
	Xenia Sandres	Gerente de Finanzas		
	Wilfredo Cáceres Argueta	Alcalde Municipal de Flores	Palacio Municipal de Flores	
	María del Carmen Portillo	Regidora de Municipalidad de Las Flores		
	Magno Rodolfo Hernández	Secretario Municipal		
	Heidy Yessenia Urrea Pinto	Promotora Municipal de Flores		
	Ana Jamileth García Gamer	Coordinadora de la Oficina de la Mujer de la Municipalidad de Flores		

EN SUECIA O POR TELÉFONO

NOMBRE	CARGO/INSTITUCIÓN
Magda Brättemark	Forum Syd Coordinadora regional Centroamérica 2008-10 en Managua, responsable de Honduras, Guatemala y Nicaragua (2002-2008 en Managua pero sin responsabilidad de Honduras)
Ewa Werner Dahlin	Embajador de Suecia en Guatemala agosto 2006-diciembre 2009
Ina Eriksson	Responsable de la formulación de la estrategia de CA en el Departamento de América Latina de Asdi (RELA) 1999-2000; Responsable de DDHH, democracia y género 2000-2004 (2000-2003 también salud y medio ambiente); Jefe de la Sección de Cooperación para el Desarrollo de Asdi (SDC) en Honduras 2004-2006.
Per Fröberg	Responsable de programa FUNDEVI, Asdi
Eivor Halkjaer	Jefe Asdi/RELA 1997-feb 2000; Ministerio de Asuntos Exteriores febrero-agosto 2000, trabajando con el seguimiento de la Conferencia de Estocolmo; Embajador de Suecia en Guatemala 2004-2006
Göran Holmqvist	Asdi: Coordinador de la cooperación regional con Centro América (desde la embajada de Suecia en Guatemala), 1993-1996, coordinador en el proceso de iniciar la cooperación con Honduras después el Mitch (1998-1999) en Asdi/RELA; Jefe del departamento de América Latina de Asdi, (Asdi/RELA), 2000-2006; Director general de Asdi (temporalmente) 2007
Nilla Ingstorp	Encargada de DDHH, democracia y género en Asdi/SDC 2004-2007
Karin Metell	Estratega de país, Asdi/RELA agosto 2003- junio 2006. En 2004 responsable de macroeconomía en Asdi/SDC.
Göran Paulsson	Responsable de democracia, DDHH, género en Asdi/ SDC 2004-2007
Alfredo Stein	Encargado de programas de vivienda y otra infraestructura en Asdi/ SDC junio 1999-2004.
Ann Stödborg	Jefe de la oficina Asdi/ SDC 2006-2009 (abril)
Janet Vähämäki	Responsable de salud, educación y otros sectores sociales en Asdi/ SDC junio 2003-2005.
Staffan Wrigstad	Embajador de Suecia en Guatemala 1996-2000

Apéndice 5 - Bibliografía

AECI, Documento Estrategia de País, Cooperación Española Honduras, 2005-2008.

Aguilar, Javier, 2004, Misión Análisis EFA FTI en Honduras.

Alliance 2015 Towards the Eradication of Poverty, 2015 Watch, Report 6, 2010, The EU's Contribution to the Millennium Development Goals, Keeping the Goals Alive. SEMINARIO INTERNACIONAL Asdi-UNAH.

Armony, Victor, Las tensiones en la agenda de los derechos humanos en América Latina, Seminario Internacional Asdi-UNAH, Democracia y Gobernabilidad: Evaluación y Perspectivas, Tegucigalpa, Honduras, 21 al 24 de junio de 2010.

Asdi, Embajada de Suecia en Guatemala, 2003, Programa de la Cooperación de Suecia con Honduras 2001-2005.

Asdi-PNUD, Programa de Gobernabilidad 2008-2010, Resumen de Avances de Metas 2009.

Asdi-PNUD, Julio 2009- Diciembre 2009, Informe Narrativo, Programa de Gobernabilidad Democrática.

Banco Mundial, Honduras Evaluación de la Pobreza, 31 de Marzo, 2006, Logrando la reducción de la pobreza, Departamento de América Central Región de América Latina y el Caribe.

Bandstein, Sara, 2007, What Determines the Choice of Aid Modalities? A framework for assessing incentive structures, Swedish Agency for Development Evaluation, SADEV, Report 2007:4, Karlstad.

Boman, Kristina, Lennart Peck, 2003, Integrerade bostadsprogram i Centralamerika, Sida/INEC (Programas integrados de vivienda en Centroamérica).

Boman, Kristina, Eberto de León, Agosto 2009, Monitoreo de la Fundación Para el Desarrollo de La Vivienda Social Urbana Y Rural (Fundevi), Informe Final.

Boman, Kristina, Eberto de León, Marzo de 2010, Monitoreo de la Fundación Para el Desarrollo de La Vivienda Social Urbana Y Rural (Fundevi), Informe Final.

Bourguignon, François, 2003, The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity Across Countries and Time Periods, in Inequality and Growth: Theory and Policy Implications, ed. by T. Eicher and S. Turnovsky Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

Cabezas, Maritza, 2005, Honduras: Presupuestar la ERP, Institute of Social Studies, La Haya, Asdi, Estocolmo.

Castaldi, Juan, Gloria Noreña, Marco Handal, junio, 2007, Evaluación Programa de Gobernabilidad Democrática en Honduras, 2004-2007, Asdi-PNUD.

Castaldi, Juan Carlos, 25 de febrero de 2010, Estado de la Coordinación de la Cooperación Internacional G-16 en Honduras, ACDI.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina, 2009, Balance preliminar de las economías de América Central y el Caribe, Santiago.

CEPAL, November 2009, Panorama Social de América Latina 2009, Capítulo I (versión preliminar), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

CID, Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo S. A., Gallup Latinoamérica, Organización de Estados Americanos, OEA, Febrero, 2010, Estudio Opinión Pública Nacional Honduras.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado Informe, <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Honduras09sp/Cap.1.htm>

Comisión Mixta Hispano-Hondureña de Cooperación, 23 de mayo de 2006, Acta, Presentación de la Cooperación entre Honduras y España.

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras, Diciembre, 2009, Informe Final del 1 de abril 2008 al 31 de julio 2009, Proyecto Fortalecimiento Institucional al Comisionado de los Derechos Humanos, Financiamiento: Gobierno de Suecia, Dinamarca y Honduras.

Comisionado Nacional de Los Derechos Humanos de La República de Honduras, Marzo de 2010, Informe Anual 2009, Tegucigalpa.

Consejo de Ministros, 13 de febrero 2009, Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

Cordero, José Antonio, Honduras: Recent Economic Performance, November 2009, Center for Economic and Policy Research, CEPR, Washington, D.C.

Cuesta, José, 2005, Honduras: El desafío de crecimiento pro-pobre, Evaluación de Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina 2004, Institute of Social Studies, Asdi, La Haya, Estocolmo. Sida Evaluation 2008:29

Dahl-Østergaard, Tom, Karin Schulz, Barbro Svedberg, 2008, Experiences and Lessons Learnt from Sida's Work with Human Rights and Democratic Governance, Department for Democracy and Social Development, Sida Evaluation 2008:29.

Dejgaard, Hans Peter, Jocke Nyberg, Anders Rudqvist, Sida Evaluation 2008:25, Supporting Civil Society Organizations for Empowerment and Economic Progress of Small Farmers and People Living in Poverty, Results and Effects of Sida's Framework Agreement with Swedish Cooperative Centre.

De Jong, Niek, Rafael Del Cid, Kees Biekart, Geske Dijkstra, Abril 2008, Cooperación Internacional y Ejecución Nacional: ¿Importa la Calidad? Evaluación de Las Estrategias de Reducción de Pobreza en America Latina, Informe País - Honduras, 2007, Institute of Social Studies, Asdi, La Haya, Estocolmo.

De Jong, Niek, Rafael Del Cid, Kees Biekart, Geske Dijkstra, Mayo 2007 ¿Qué Pasó con la ERP? Evaluación de las Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina 2006, Honduras, Institute of Social Studies, Asdi, La Haya, Estocolmo.

De Jong, Niek, Arjun Bedi, Juan Ponce, Rob Vos, Junio 2006, Presupuesto para la Educación: Bolivia, Honduras y Nicaragua, Evaluación de Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina, 2005, Institute of Social Studies, Asdi, La Haya, Estocolmo.

Díaz Rodríguez, Francisco, Tina Lundh, Mayo 2005, Informe Evaluación Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, CONADHE.

Dijkstra, Geske, Junio 2007, Género y los Procesos ERP en Bolivia, Honduras y Nicaragua, Evaluación de las Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina 2006, Informe Temático, Institute of Social Studies, Asdi, La Haya, Estocolmo.

Dubón, Sonia Marlina, 2000, Fortalecimiento Institucional al Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Defensa y protección de los derechos humanos, Sida Evaluation 00: 38, Department for Latin America,

Echarte, Luis, Agosto de 2008, Evaluación del Desempeño y Recomendaciones, Fundación Para El Desarrollo de la Vivienda Social y Urbana (Fundevi), Cooperación Técnica y Financiera entre Honduras, Alemania y Suecia, SIC Desarrollo.

Embassy of Sweden Guatemala, 2006, Sida Country Report 2005, Honduras, Stockholm.

Embassy of Sweden Guatemala, 2007, Sida Country Report 2006, Honduras, Stockholm.

Embassy of Sweden Guatemala, 2008, Sida Country Report 2007, Honduras, Stockholm.

Embajada de Suecia, Sección de Cooperación para el Desarrollo, Tegucigalpa, 26 de octubre de 2006, Documento de Planificación 2 Honduras.

Embassy of Sweden Guatemala, 2007, Sida Country Report 2006, Honduras, Stockholm

Embassy of Sweden Guatemala, 2008, Sida Country Report 2007, Honduras, Stockholm.

Eriksson, Lars, Lena Blomquist, Margarita Oseguera, 2002, PNUD, Governance Programme in Honduras, Sida Evaluation 02/25, Department for Latin America.

Eriksson, Lars, 25 May, 2004, Swedish Agency for International Development, Sida Cooperation Section Honduras, Assessment of Support to the "Poverty Reduction Strategy Technical Assistance Credit, PRS TAC" through co-financing with the World Bank, Mission Report.

Eriksson, Lars, 7 June, 2004, Swedish Agency for International Development, Sida Cooperation Section Honduras, Assessment of Support to the "Poverty Reduction Strategy Technical Assistance Credit PRS TAC" through co-financing with the World Bank, Addendum to Mission Report.

Espacio Regional de Occidente, EROC, 2010, Aproximándonos a una Vergüenza Nacional por una Oportunidad Desperdiciada: Lamentable Situación de la ERP en Honduras.

Estrada, Brenda Christine, 2008, Youth gangs in Central America: A comparative analysis of Las Maras in Honduras and Nicaragua, Saint Mary's University, Canada.

Forss, Kim et al, Are Sida Evaluations Good Enough? An Assessment of 34 Evaluation Reports, Sida Studies in Evaluation 2008:1.

FOSDEH, Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo Social, Balance Crítico de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, Tegucigalpa, s.f.

FOSDEH, Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras, 2010, Balance crítico de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza.

FOSDEH, 2010, Balance del FOSDEH, Los cien primeros días de la Administración Lobo Sosa.

Fruchart, Vincent, Per Egil Wam, William Webster, September 2009, Effective Poverty Reduction Strategies in Fragile and Conflict-Affected Countries: Lessons and Suggestions, Social Development Department, The World Bank.

Frühling, Pierre, May 2002, Turning Disasters into Opportunities, Swedish Contributions to Reconstruction and Transformation in Central America after Disaster Mitch, A Review Commissioned by Sida.

Frühling, Pierre, 2008, Maras and Youth Gangs, Community and Police in Central America, Summary of a regional and multidisciplinary study, Sida Information department.

Frühling, Pierre, Francesca Jessup, 2008, External Analysis of Forum Syd's Country Programs in Central America, Department for Latin America, Sida Evaluation, 2008:11

Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana Rural, FUNDEVI, Informe Trimestral de Avance, No. 27, Octubre-Diciembre de 2008.

Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana Rural, FUNDEVI, Informe Trimestral de Avance, No. 31, Octubre-Diciembre de 2009.

Gallardo, Glenda, José Vélez, Jaime Salinas, Pablo Kurl, Economía hondureña 2009 y perspectivas 2010: datos y percepciones, Unidad de Prospectiva y Estrategia, Asdi, PNUD, Honduras.

Gallardo, Glenda, 2010, La cooperación internacional en Honduras, Estudios sobre Desarrollo Humano, PNUD, Honduras.

Gobierno de Honduras, 1999, Plan Maestro de la Reconstrucción y Transformación Nacional, Estrategia para Impulsar el Desarrollo Acelerado, Equitativo, Sostenible y Participativo.

Gobierno de Honduras, Estrategia para la Reducción de la Pobreza, versión actualizada 2006, Tegucigalpa.

Government of Sweden, Government of the Republic of Honduras, 27 September, 2002, Agreement on Development Co-Operation, 1 January 2003 - 31 December 2005, Tegucigalpa, M.D.C.

Government Bill, 2002/03:122, Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development. Swedish Agency for Development Evaluation.

Guzmán León, Juany, Desafío Democrático: Institucionalizar sus Instituciones, Seminario Internacional Asdi-UNAH, Democracia y Gobernabilidad: Evaluación y Perspectivas, Tegucigalpa, Honduras 21-24 de junio 2010.

Hedblom, Erik, Viktoria Hildenwall, 2008, Strengthening the Results-Oriented in Sweden's Engagement in Multilateral Development Cooperation, An evaluation of UNDP's country level evaluation activities, Swedish Agency for Development Evaluation, SADEV, Report 2008:6, Karlstad.

Helmsing, Bert et al, 2003, Descentralización, Gobernabilidad Local e Implementación de las Estrategias de Reducción de Pobreza en Bolivia, Honduras y Nicaragua, Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina, Informe Temático 2003, Institute of Social Studies, Asdi, La Haya.

Hull, Katy, 2009, Understanding the Relationship between Economic Growth, Employment and Poverty Reduction, Promoting Pro-Poor Growth: Employment, OECD.

Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad, IUDPAS-UNAH, Observatorio de la Violencia, Mortalidad y otros, Edición No.13, Enero 2009.

Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad, IUDPAS-UNAH, Observatorio de la Violencia, Informe especial: Muerte de mujeres por violencia intencional, Edición No. 1, Enero 2009.

International Monetary Fund, IMF, August 2001, Honduras, Poverty Reduction Strategy Paper 2001-2015.

International Monetary Fund, IMF, Poverty Reduction Strategy Progress Report 2004.

International Monetary Fund March, IMF, 2005, Honduras: Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report, Country Program Evaluation: 2005.

International Monetary Fund, IMF, March 2009, The Implications of the Global Financial Crisis for Low-Income Countries.

Inter-American Development Bank, April 2007, Country Program Evaluation: Honduras 2001-2006, Office of Evaluation and Oversight, OVE, Washington, D.C.

Jansson, Kjell, Hans Örn, Alf Carling, 2002, Welfare Economic Assessment Reconstruction of 11 Bridges in Honduras, Sida Evaluation 02/31.

Jessup, Francesca S, August 2009, Final Evaluation of the Sida-IDB Partnership Program in Central America 1999-2009, Swedish International Development Agency (Sida) Inter-American Development Bank (IDB).

Komives, Kristin, Geske Dijkstra, Junio 2007, La Responsabilidad de Reducir la Pobreza, Evaluación de las Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina 2006, Institute of Social Studies, Asdi, Estocolmo, La Haya.

Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW, 2004, Honduras: (FUNDEVI) Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural, Housing Rehabilitation in Urban Peripheries III and IV, Ex-post Evaluation.

Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW, 2004, Honduras: (FUNDEVI) Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural, Low-Cost Housing Construction in Rural Areas, Ex-post evaluation.

Lathrop Guillermo et al, Marzo 2005, Desarrollo Económico Local en Bolivia, Honduras y Nicaragua, Evaluación de Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina 2004, Asdi, FLASCO, ISS, La Haya, Estocolmo.

Martens, Bertin, 2005, Why Do Aid Agencies Exist? Development Policy Review, Vol. 23, No. 6, November 2005.

Mejía, Bárbara, Junio 2007, Definición y Categorización de Pandillas, Anexo VI, Informe Honduras, Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos, Departamento de Seguridad Pública, Washington DC.

Meza, Víctor, 2004, Estudio-Base sobre Gobernabilidad Democrática en Honduras, Honduras, 2004.

Meza, Víctor et al., 2007, Honduras, Poderes Fácticos y Sistema Político, Centro de Documentación de Honduras, CEDOH, Tegucigalpa.

Meza, Víctor, Exposición de la sesión inaugural, Seminario Internacional Asdi-UNAH, Democracia y Gobernabilidad: Evaluación y Perspectivas, Tegucigalpa, Honduras, 21 al 24 de junio de 2010.

Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría General del Gobierno de Suecia, 2001, Estrategia Regional América Central y el Caribe, 1 de enero de 2001 a 31 de Diciembre de 2005.

Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría General del Gobierno de Suecia, 5 de junio de 2008, Estrategia de salida gradual de la cooperación sueca con Honduras 2008-2011.

Ministry for Foreign Affairs, 2007, Guidelines, Decisive factors for country focus, Stockholm.

Molund, Stefan, Göran Schill, May 2007, Looking Back, Moving Forward, Sida Evaluation Manual, Second revised edition, Stockholm.

Morra Imas, Linda G, Ray C. Rist, 2009, The Road to Results, Designing and Conducting Effective Development Evaluations, The World Bank, Washington D.C.

Noreña, Gloria, Abril 2008, Evaluación del Programa de Cooperación Asdi-Comité por la Libre Expresión (C-Libre), Periodo 2004-2007.

Noreña, Gloria, Abril 2008, Evaluación del Programa de Cooperación Asdi-Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), Periodo 2002-2007.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, PNUD, Foro de Alto Nivel, París, 28 de febrero-2 de marzo 2005, Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, Apropiación, Armonización, Alineación y Resultados y Mutua Responsabilidad.

Organización de Estados Americanos, OEA, marzo 2008, Programa de Asistencia Técnica Electoral, Apoyo al Régimen Electoral de la República de Honduras, Informe Final 2003-2007.

Organización de Estados Americanos, OEA, Subsecretaría de Asuntos Políticos, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, Informe Final, Apoyo al Régimen Electoral de la República de Honduras, Asistencia Técnica Electoral, 2004 al 2007, documento elaborado por Judith Lobos, Coordinadora General del Programa.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, Foro de Alto Nivel (3er), 2-4 septiembre 2008, Accra, Programa de Acción de Accra.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, Comité de Ayuda al Desarrollo, CAD, Red de Evaluación, 30-31 de marzo 2006, Estándares de Calidad de Evaluación del CAD.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, Comité de Ayuda al Desarrollo, CAD, Red de Evaluación, 2010, Glosario de los Principales Términos sobre Evaluación y Gestión Basada en Resultados.

Opazo, Juan Enrique, 9 de noviembre de 2006, Elementos para la Definición de Áreas de Concentración Prioritaria de Asdi, Proceso de Elaboración de la Estrategia de Cooperación con Honduras 2007-2012 (borrador).

Orellana, Ángel Edmundo, 2009, Artículos sobre el Golpe de Estado en Honduras, Boletín Especial, No. 93, Septiembre 2009, Centro de Documentación de Honduras, CEDOH.

Orellana, Edmundo, 2009, Seguridad y Defensa del Estado de Derecho, Boletín Especial, No. 91, Enero 2009, Centro de Documentación de Honduras, CEDOH.

Overseas Development Institute, ODI, febrero de 2003, Experiencias en Estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina y el Caribe, Monitoring and Synthesis Project, PRSP Nota de Síntesis, 5.

Pearce-Oroz, Glenn, November 2007, Limits to Large-Scale Reconstruction in Honduras: Land Development for Low-Income Housing in Inadequately Functioning Land Markets, Global Urban Development Magazine, Volume 3, Issue 1.

Pereira, Ramón, 17 de Junio 2008, Programa Acceso a Servicios de Salud, Informe Final 2003-2007, presentación Powerpoint.

Padilla, Iris, Juan Enrique Opazo, 2007, Evaluación del Apoyo de La Cooperación Sueca al Foro Nacional De VIH/SIDA en Honduras, Asdi, borrador final.

Pineda, Claudia, Nelson Mejía, 10 de Julio 2010, Informe Final, Evaluación externa del efecto 3.3, “Se habrá fortalecido en el año 2011 la democracia representativa en los niveles nacional y local para la generación y ejecución de Políticas Públicas equitativas e incluyentes,” Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, octubre 10 del 2007, Programa de Gobernabilidad 2008-2010, Presentado a Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, junio del 2008 Tegucigalpa.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, comunicación a Asdi, 13 de agosto de 2009. Ref.: GOB 01227/09kr.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Informe Narrativo Julio 2009- Diciembre 2009, Programa de Gobernabilidad Democrática Asdi-PNUD, Honduras.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2010, Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad, San José, C.R.

Puerto Gómez, Margarita, Nils-Sjard Schulz, 2009, Los huérfanos del campeón: Honduras se despide de Suecia, FRIDE.

Proceso Digital, 12 de octubre de 2009, www.proceso.hn/

Ramos, Miguel, Dustin Santos, Gustavo Ramos, septiembre 2006, Análisis de los Resultados de la Cooperación Suecia-Honduras 2001-2006, Unidad de Apoyo Técnico, Secretaría de la Presidencia, Investigadores Asociados S.A., Tegucigalpa.

Ravallion, Martin, 2004, Pro-Poor Growth: A Primer, Policy Research Working Paper No. 3242 Washington: World Bank.

Real, R. Fátima, José Rodolfo Pérez Córdova, 2009, Apoyo Institucional de Suecia (Asdi) para el Instituto Nacional de la Mujer (INAM), Durante el período 2003–2008, Sida Review 2009:04.

Real, Fátima, Juan Enrique Opazo, 28 de marzo del 2009, Evaluación del Apoyo de Asdi al Sector Social en Honduras, Incluyendo la Perspectiva de Género, Informe Final, Tegucigalpa.

Renard, Robrecht, 2006, The Cracks in the New Aid Paradigm, Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp.

República de Honduras, Poverty Reduction Strategy Progress Reporta 2004, Tegucigalpa, January 2005.

República de Honduras, Estrategia para la Reducción de la Pobreza, Versión Actualizada Tegucigalpa, Abril 2005.

República de Honduras, Estrategia para la Reducción de la Pobreza, Versión Actualizada 2006, Borrador.

República de Honduras, Estrategia para la Reducción de la Pobreza, Versión Actualizada 2007, Versión borrador, Noviembre 2007.

República de Honduras, Estrategia para la Reducción de la Pobreza, Versión actualizada al 4 de junio de 2008 (Primer borrador del Informe de la Comisión Estratégica: Coordinador del Gabinete Social, Comisionado Presidencial para la Reducción de la Pobreza, CPRP, Subsecretarios de Estado en los Despachos Presidencial y de Finanzas.

Rojas Aravena, Francisco, Democracia, Fuerzas Armadas y Policía: La Reforma en los Sectores de Defensa, Seminario Internacional Asdi-UNAH, Democracia y Gobernabilidad: Evaluación y Perspectivas, Tegucigalpa, Honduras, 21 al 24 de junio de 2010.

Romero, Anaín, 2007, Investigación de la educación para todos iniciativa de apoyo ágil caso Honduras, CECME-COMCORDE, Informe de Consultoría, Tegucigalpa.

Rudqvist, Anders, 2002, Review of Sida's monitoring and evaluation practice with reference to Area Development Projects, Partnership Policy, Capacity Building and Good Governance, in, Farrington, John et al, 2002, Area Development Projects, Poverty Reduction, and the New Architecture of Aid, Volume I: Synthesis Report, Sida Evaluation Report 02/14:01.

Salomón, Leticia, Manuel Torres Calderón, Artículos sobre el Golpe de Estado en Honduras, Boletín Especial, No. 92 Septiembre, 2009, Centro de Documentación de Honduras, CEDOH.

Secretaría de Salud, República de Honduras, mayo del 2008, Programa Acceso a Servicios de Salud con Equidad y Administración Descentralizada, Informe Final, Tegucigalpa.

Secretaría de Educación, Dirección General de Evaluación de la Calidad de la Educación (DIGECE), República de Honduras, Avances y logros en la educación básica, 2009.

Republica De Honduras, Secretaría Técnica de Planificación Cooperación Externa (SEPLAN), junio 2010, Políticas Públicas y Equidad de Género en el Marco de la Visión de País, Plan de Nación y el Plan de Gobierno 2010 – 2014.

Secretaría de Educación, República de Honduras, 2008, El Currículo Nacional Básico en el Aula.

Secretaría de Educación, República de Honduras, Dirección de Planeamiento y Evaluación de Gestión (UPEG), Plan Educación para Todos, Narrativa POA EFA, Enero 2008, Plan Educación para Todos 2008.

Secretaría de Educación, República de Honduras, Plan Educación para Todos, 16-17 Abril, V Revisión Conjunta, Informe, Educación para Todos, 2007.

Secretaría de Educación, República de Honduras, Plan Educación para Todos, 2007, IV Trimestre 2007, Tegucigalpa.

Schiefelbein, Ernesto, Helmis Cárdenas, diciembre 31, 2001, Educación en Honduras: Una Estrategia de Cambio Efectiva, Asdi.

Secretaría de Salud, República de Honduras, mayo del 2008, Programa Acceso a Servicios de Salud con Equidad y Administración Descentralizada, Informe Final.

Sida Country Report 2003, Honduras, Stockholm.

Sida Country Report 2004, Honduras, Stockholm.

Sida Country Report 2005, Honduras, Stockholm.

Sida Country Report 2006, Honduras, Stockholm.

Sida, July 2006, What Have We Learned? Seminar on Poverty Reduction Strategies, Stockholm 17 May 2006.

Sida, 2007, Country Plan for Development Co-Operation with Honduras 2007 with an outlook to 2008-2009, July 2006.

Sida, Metodgruppen, noviembre 5, 2007, PM, Vägledning för utarbetande av utfasningsstrategier (Guía para la elaboración de estrategias de salida).

Sida Country Report, Honduras, 2008.

Sida, September, 2009, Strategy Report 2009 for the Country Honduras.

Sjöstedt, Martin, 2009, Mainstreaming the Environment, Does Sida Conceptualize Poverty-Environment Linkages in Accordance with the Global Norm? Swedish Agency for Development Evaluation, SADEV, Report 2009:2, Karlstad.

Slob, Anneke, Alf Morten Jerve, 2008, Managing Aid Exit and Transformation, Lessons from Botswana, Eritrea, India, Malawi and South Africa, Synthesis Report, Joint Donor Evaluation (Sida, Netherland's Ministry for Foreign Affairs, Danida, Norad).

Spink, Peter, 1997, 70 years of Administrative Reform, paper prepared for delivery at the 1997 meeting of the Latin American Studies Association, Guadalajara, Mexico, April 17-19, 1997.

Stein, Alfredo, How International Cooperation can make a change, The Swedish Response to Urban Poverty, Sida, s.f.

Stein, Alfredo, Irene Vance 2008, The role of housing finance in addressing the needs of the urban poor: lessons from Central America, Environment and Urbanization, International Institute for Environment and Development, IIED, Vol. 20:1.

Stödborg, Ann, 15 de abril de 2009, Crónica de una Muerte Anunciada, Diario El Heraldo, Tegucigalpa.

Tábora, Rocío, Desafíos de la democracia en Honduras a once años del Huracán Mitch y la Declaración de Estocolmo: sistema de partidos, actores territoriales, y espacios de reconstrucción de la esfera pública, Seminario Internacional Asdi-UNAH, Democracia y Gobernabilidad: Evaluación y Perspectivas, Tegucigalpa, Honduras, 21 al 24 de junio de 2010.

The Education for All-Fast Track Initiative Secretariat, World Bank, 2009, Making Aid More Effective for Education by 2010, 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration Indicators in Selected FTI Countries.

The World Bank, June 30, 2006, Honduras Poverty Assessment, Attaining Poverty Reduction, Volume I: Main Report, Washington DC. Report No. 37861.

The World Bank, Report No. 37861, Honduras Country Assistance Evaluation, October 31, 2006, Country Evaluation and Regional Relations, Independent Evaluation Group, Document of the World Bank.

The World Bank, December 2006, Reducing HIV/AIDS Vulnerability in Central America, Honduras: HIV/AIDS Situation and Response to the Epidemic Latin America and Caribbean Region and Global HIV/AIDS Program.

The World Bank, Central America Country Management Unit, Latin America and the Caribbean Region, June 28, 2007, The Republic of Honduras, Fourth Annual Progress Report of the Poverty Reduction Strategy and Joint World Bank-IMF Staff Advisory Note.

The World Bank, Institutional Governance Review "Strengthening Performance Accountability In Honduras" Volume I, Executive Summary, Main Report, March 9, 2009, Latin America and the Caribbean Regional Office.

The World Bank, Institutional Governance Review "Strengthening Performance Accountability In Honduras," Volume II: Background Chapters, March 9, 2009.

The World Bank, 2009, "World Development Indicators, Quick Query, Gross National Income, PPP, current international prices.

Transparencia Internacional, Honduras Estudio de Integridad, www.transparency.org/regional

UD, 2007-10-18, Strategiprocesser 2007-2009, inklusive beslut om förlängningar av samarbetsstrategier, strategier och förhållningssätt samt uppdrag till Sida att utarbeta nya planer samt förlängning av gällande samarbetsstrategier, samarbetsstrategier, strategier och förhållningssätt, PM, Sida.

United Nations Secretariat, UN Inter-Agency and Expert Group on MDG Indicators, The Millennium Development Goals Report 2010.

UNESCO, 2010, Reaching the marginalized, EFA Global Monitoring Report 2010, Oxford University Press.

United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC, Homicide Statistics, Criminal Justice Sources, Latest available year (2003-2008).

USAID, Honduras Country Assistance Strategy, Fiscal Years 2009-2013. Report 6 / 2010.

Vos, Rob, Maritza Cabezas, 2006, Illusions and Disillusions with Pro-Poor Growth, Poverty Reduction Strategies in Bolivia, Honduras and Nicaragua, Sida studies no. 17. Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de

Vos, Rob et al, 2003, Reducir la Pobreza: ¿Se puede? Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina, Informe Regional 2003, Institute of Social Studies, Asdi, La Haya.

Vos, Rob, Maritza Cabezas, Kristin Komives, Presupuestar para Reducir la Pobreza, Evaluación de Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina, 2005, Institute of Social Studies, Asdi, La Haya, Estocolmo.

Wennerholm Carolina, José Rodolfo Pérez C., Junio 2005, Informe de Monitoreo Intermedio, Transversalización del Enfoque de Género para el Desarrollo Integral de la Mujer, Proyecto Ejecutado por el Instituto Nacional de la Mujer, Gobierno de Honduras y financiado por Asdi.

Öström, Nils, Leticia Velásquez, Sergio Rottenschweiler, mayo del 2005, Programa "Acceso" en el Sector de Salud de Honduras, Sida Evaluation 05/26, Department for Democracy and Social Development.

DOCUMENTOS DE ARCHIVO

Indicadores PIEGH II, Ambiente, Versión Final.

Indicadores de Participación Política PIEGH II.

Matriz Final de Indicadores.

Evaluación del Módulo II.

Informe Final de Diplomado Género y Políticas Públicas

Del Fondo de Fideicomiso de Pequeñas Donaciones

Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer.

Documento Resumen sobre la sistematización de los Proyectos Del Fondo de Fideicomiso de Pequeñas Donaciones.

Fase Final de Contribución Honduras 2009-2011.

Plan Estratégico Nacional de Respuesta al VIH y el SIDA (Pensida III), 2008-2012.

Espacio Regional de Occidente, Plan Estratégico 2007-2011.

Plan de Trabajo a Desarrollar por la Comisión de la Mujer del Congreso Nacional

Transversalización del Enfoque de Género para el Desarrollo Integral de la Mujer.

Prevención de Violencia en Centros Educativos, Módulo I, Violencia y Criminalidad.

Prevención de Violencia en Centros Educativos, Módulo II Familia Niñez y Seguridad.

Prevención de Violencia en Centros Educativos, Módulo III.

Prevención de Violencia en Centros Educativos, Módulo IV, Convivencia y Prevención de Conflictos.

Prevención de Violencia en Centros Educativos, Módulo V Red de Prevención de Violencia en Centros Educativos.

Resumen Ejecutivo del Instituto Nacional de la Mujer Ejecución de Metas Físicas a Junio del 2008.

II Plan de Igualdad y Equidad de Género (PIEGH) 2010-2015.

Fortalecimiento de Liderazgo de la Mujeres en el Espacio Público.

Plan de Reforma Educativa del Nivel Básico: Reconocimiento a la Diversidad Cultural y Equidad de Género.

Política Nacional de la Mujer, Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2002-2001Informe Final del Apoyo Institucional de Suecia (Asdi) para el INAM (Instituto Nacional de la Mujer) para el período 2003-2008.

Estrategia de Salida de la Cooperación Sueca para Honduras

Manual de Evaluación: Mirando hacia atrás y moviéndose hacia adelante.

Defensa y Protección de los Derechos de la Mujer, Informe de Gestión del Instituto Nacional de la Mujer (INAM), 2003-2007 Proyecto de Reforma de Partidos Políticos, Unidad de Gobernabilidad.

Programa de Gobernabilidad Democrática en Honduras.

Análisis externo del Programa de País de Forum Syd en C.A.

Educación en Honduras: Una Estrategia de Cambio Efectiva.

Proyecto Seguridad, Justicia y Cohesión Social.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Visita a Honduras,
<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Honduras09sp/Cap.1.htm>

Sida, Strategy Report 2009 for the Country Honduras, September, 2009.



EVALUACIÓN DE SALIDA: EVALUACION DE LA COOPERACION DE DESARROLLO ENTRE HONDURAS Y SUECIA 2001-2010

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Valhallavägen 199, Stockholm

Telephone: +46 [0]8-698 50 00. Telefax: +46 [0]8-20 88 64

Postgiro: 1 56 34-9. VAT. No. SE 202100-478901

E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

