Honduras: Evaluación del F-ODM, estudio de caso

MDG:F
MDG ACHIEVEMENT FUND

Prólogo

El Fondo para el logro del ODM se estableció en 2007 a través de un acuerdo histórico firmado entre el Gobierno de España y el sistema de las Naciones Unidas. Con una contribución total de aproximadamente US $ 900 millones, el F-ODM ha financiado 130 programas conjuntos en ocho ventanas temáticas, en 50 países.

Nueve países fueron seleccionados en 2009 para recibir ayuda financiera adicional para la Comunicación e Incidencia (C&I) y las estrategias de monitoreo y evaluación a nivel nacional (M&E). La razón de ser de la asignación de este apoyo es estimular intervenciones creativas e innovadoras relacionadas tanto con C&I como con M&E, destacables como casos ejemplares de la acción colectiva en la pobreza y los ODM. Los nueve países seleccionados inicialmente fueron Bosnia y Herzegovina, Colombia, Ecuador, Etiopía, Honduras, Mauritania, Marruecos, Filipinas y Timor-Leste. El Salvador se añadió en 2012 como décimo país.

Las evaluaciones de los estudios de caso son ejercicios de generación de conocimiento cuyos principales objetivos son: a) evaluar la contribución del Fondo, a nivel nacional, a la consecución de los ODM, los principios de la Declaración de París y la iniciativa de reforma de la ONU "Unidos en Acción ". b) Informar a la futura programación conjunta para el desarrollo mediante la identificación de las mejores prácticas y las lecciones aprendidas de las experiencias del Fondo c) Conectar las intervenciones del programa a nivel local con los procesos de formulación de políticas a nivel nacional, poniendo en relieve las iniciativas piloto más exitosas con potencial de replicación y ampliación.

Cada estudio de evaluación país ha sido encargado por la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas (OCR) en el país respectivo. La Secretaría del F-ODM ha proporcionado orientación y garantía de calidad para el equipo de país en el proceso de evaluación, en particular mediante la revisión de los términos de referencia y los informes de evaluación. Se espera que todas las evaluaciones de los países del estudio que se realizarán en consonancia con el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (CAD) de la red de evaluación "Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo", y el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) "Normas para la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas". El Grupo de Referencia de Evaluación (ERG), dependiendo del país, incluye representantes del Comité Directivo Nacional (NSC), los Comités de Gestión de Programas (PMCs), las contrapartes gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil.

Agradecemos a nuestros socios nacionales, el Coordinador Residente de la ONU y sus respectivas oficinas de coordinación, así como el equipo del programa conjunto, por los esfuerzos invertidos en la realización de esta evaluación.

La secretaría del F-ODM

REPUBLICA DE HONDURAS

SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

OFICINA DE COORDINACION

"EVALUACIONES DE ESTUDIOS DE CASOS DE PARTICIPACION MANDATO PAISES FOCALES DEL F-ODM"

CONTRATO No. 4030-2012

INFORME FINAL

Elaborado por:

Dr. Sergio H. Rojas Muñoz. Consultor Internacional Jefe de Equipo
Ms. Gloria Noreña. Consultora Nacional

Tegucigalpa. 13 de Marzo del 2013

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO 4

GLOSARIODE TERMINOS 18

INTRODUCCION 19

I. ANTECEDENTES 20

II. CONTEXTO NACIONAL Y PRIORIDADES DE DESARROLLO DEL PAIS 21

2.1 Situación geográfica y demográfica 21

2.2 Situación económica 21

2.3 Prioridades de desarrollo del País 21

2.4 Situación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) 22

2.5 Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 25

2.6 Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) 27

III. LOS PROGRAMAS CONJUNTOS DEL F-ODM HONDURAS 30

3.1 Aspectos generales de los Programas Conjuntos 30

3.2 Población beneficiada con la ejecución del F-ODM 34

3.3 Aporte económico del F-ODM 35

3.4 Ejecución financiera 35

IV. OBJETIVOS Y ALCANCE DEL ESTUDIO DE CASOS 36

4.1 Objetivos Generales 36

4.2 Objetivos Específicos 36

4.3 Alcance de los servicios 36

V. METODOLOGIA DEL ESTUDIO DE CASOS 37

5.1 Características de los Estudios de Caso 37

5.2. Marco Conceptual 38

5.3 Hipótesis y categorías de análisis 38

5.4 Instrumentos y estrategia de ejecución 40

VI. RESULTADOS DE LOS ESTUDIOS DE CASOS 42

6.1 PROGRAMA CONJUNTO DE GOBERNANZA ECONÓMICA, AGUA Y SANEAMIENTO 42

6.1.1 Análisis de relevancia 42

6.1.2 Análisis de eficiencia 46

6.1.3 Análisis de eficacia 50

6.1.4 Análisis de sostenibilidad 53

6.2 PROGRAMA CONJUNTO CREATIVIDAD E IDENTIDAD CULTURAL PARA EL DESARROLLO LOCAL 55

6.2.1 Análisis de relevancia 55

6.2.2 Análisis de eficiencia 57

6.2.3 Análisis de eficacia 58

6.2.4 Análisis de sostenibilidad 60

6.3 PROGRAMA CONJUNTO DE DESARROLLO HUMANO JUVENIL VÍA EMPLEO PARA SUPERAR LOS RETOS DE LA MIGRACIÓN 61

6.3.1 Análisis de relevancia 61

6.3.2 Análisis de la eficiencia 63

6.3.3 Análisis de la eficacia 66

6.3.4 Análisis de sostenibilidad 69

VII. ANALISIS DE IMPACTO 71

VIII. LECCIONES APRENDIDAS 78

IX. CONCLUSIONES 83

X RECOMENDACIONES 89

XI. BIBLIOGRAFIA 94

XII. LISTADO DE CUADROS 95

XIII. LISTADO DE ANEXOS 95

RESUMEN EJECUTIVO

Honduras es considerada como el segundo país más pobre de América Central y uno de los más pobres del hemisferio occidental, con una distribución de ingresos desigual y una tasa de desempleo masivo. El país es un destino de rápido crecimiento del flujo de remesas en la región con entradas que representan más de un cuarto del PBI, equivalente a casi tres cuartos de exportaciones.

Para el año 2010 se estimó una población de 8.045,990 habitantes en el país donde el 50.7% son mujeres y 49.3% hombres, el 38.4% son menores de 14 años de edad, 57.5% se encuentran en un rango de edad entre los 15 a 64 años y 4.1% son mayores de 65 años. La tasa de crecimiento demográfico estimada al año 2010 es de 2.1% y la tasa de natalidad es de 27.8 nacimientos/1,000 habitantes. La tasa de mortalidad es de 4.6 fallecimientos/1,000 habitantes y la tasa total migratoria es de –2.2 emigrantes / 1,000 habitantes.

Los anteriores indicadores, son el reflejo la situación social expuesta, en la que inciden múltiples factores, como los siguientes: i) Existencia de zonas postergadas caracterizadas por la pobreza extrema con un IDH muy bajo; ii) Limitado acceso a los recursos del desarrollo de las municipalidades ubicadas en las zonas mencionadas que incide en una baja capacidad de gestión, administración y movilización social. iii) Limitado acceso a la educación y al mercado laboral en especial por la población joven en situación de vulnerabilidad; iv) Ausencia en la implementación de una Política Nacional de Descentralización que catalice el proceso de desconcentración sectorial iniciado en áreas críticas como: agua y saneamiento, salud y educación.

Esta problemática constituyó la base contextual para que el Sistema de Naciones Unidas de Honduras a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de España, firmaran en el año 2006 un importante acuerdo de asociación con la finalidad de contribuir al avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otras prioridades de desarrollo.

El Fondo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) ha brindado su aporte a la implementación de los Programas Conjuntos, con la colaboración de las distintas Agencias del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en Honduras, con la finalidad de generar experiencias piloto con posibilidades de éxito en el diseño de las políticas públicas del país, acelerando el progreso hacia el cumplimiento de las metas de los ODM, lo que debe reflejarse en efectos de impacto en las prioridades de desarrollo del país, para el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

El F-ODM beneficia a Honduras de manera directa, contribuyendo a la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) especialmente en cuatro Objetivos: i) reducción de la pobreza y extrema pobreza, ii) equidad de género, iii) reducción de la vulnerabilidad ambiental del país y, iv) elaboración y aplicación de estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo. Estos Objetivos e intervenciones se enmarcan en la lógica del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras (MANUD 2007-2011) [1] de acuerdo a las prioridades del país que en ese momento se reflejan en los aspectos siguientes: i) la reconstrucción post Mitch, ii) orientación del país en el proceso de inclusión en el programa de alivio de la deuda y, iii) la articulación del desarrollo del país a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Posteriormente en la formulación Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD 2012-2016)), se integra el marco legal y estratégico del país: Plan de Nación (2010-2022) y Visión de País (2010-2038), en alineamiento con las Agendas de Desarrollo internacionales: ODM, Declaración de París, Derechos Humanos y demás conferencias y cumbres vinculantes.

En este contexto, se definió el Convenio de Cooperación, para el diseño de los tres Programas Conjuntos, sobre la base de las prioridades nacionales y son el producto de un proceso de formulación y colaboración de amplia participación. El marco estratégico se caracterizó por el liderazgo del Gobierno nacional en las instancias sectoriales de competencia y, la cooperación coordinada de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas. Los tres PC implementados fueron los siguientes:

1 UNDAF, por sus siglas en Ingles

i. Gobernanza económica agua y saneamiento: Encaminado a consolidar el proceso de modernización sectorial, apuntando al cumplimiento de los ODM, las metas de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP).

ii. Desarrollo humano juvenil vía empleo para superar los retos de la migración: El programa se propone generar oportunidades de fortalecimiento empresarial y empleo digno para jóvenes en situación de vulnerabilidad, entre 15 y 29 años, con igualdad de oportunidades, equidad de género en la inserción al proceso productivo, fomentando arraigo y desincentivando la migración irregular.

iii. Creatividad e identidad cultural para el desarrollo local: Programa orientado a fortalecer las capacidades institucionales y humanas para la gestión del desarrollo cultural y creativo de manera descentralizada y sustentado en la diversidad de identidades hondureñas.

La ejecución estos Programas Conjuntos en Honduras, se inició entre Julio del 2008 y Enero del 2009 y fue extendida a septiembre del 2012. El financiamiento para la ejecución fue aportado a través del Convenio España – PNUD para el Fondo de los ODM (F-ODM) por un total de USD $20.872,000.

En Junio del 2009 el país sufrió una crisis política de gran magnitud, que limitó el desarrollo de todas las acciones del Sistema de Naciones Unidas (SNU) y por consiguiente incidió en el desarrollo de los Programas Conjuntos en el contexto nacional. Al resolverse la crisis política y comienzos del 2010, se inició el proceso de análisis y consensos de la Visión de País que contiene principios, objetivos nacionales y metas de prioridad nacional.

Los Programas Conjuntos del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) son programas que pertenecen a los países y que promueven políticas públicas a favor de los pobres, fortalecen las capacidades nacionales y locales e involucran y benefician a las poblaciones locales. Estos programas son apoyados por las organizaciones participantes de Naciones Unidas y otros socios como la sociedad civil y el sector privado[2].

La selección de las zonas de intervención para cada PC, se hizo de acuerdo a los criterios concertados entre las Agencias del SNU y los Asociados estratégicos de la manera siguiente: i) zonas que el Gobierno de Honduras ha identificado como las más pobres del país a través del Programa de la Red Solidaria, con los IDH mas bajos del país; ii) zonas y municipios donde ya han habido intervenciones de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU); iii) zonas de intervención, donde está en marcha el proyecto del PNUD "Observatorios de Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)", como soporte en el proceso de monitoreo y evaluación.

La población beneficiaria directa estuvo representada por 1, 370,283 personas de ambos sexos y; la población Indirecta de mujeres y hombres fue de 1, 679,002, ubicada en las zonas de intervención seleccionadas para cada PC de la manera siguiente:

Gobernanza económica agua y saneamiento: 12 municipios de los Departamentos de Valle, Intibucá, Atlántida, Lempira, Copán, Cortés, que se agrupan en seis Mancomunidades: NASMAR, MAFRON, SOL, AMFI, MAMUCA y MANCORSARIC; Desarrollo humano juvenil vía empleo para superar los retos de la migración: La Paz, Comayagua e Intibucá y; Creatividad e identidad cultural para el desarrollo local: Norte A (Santa Bárbara, Cortés), Norte B (Atlántida, Yoro, Colón), Sur (Choluteca, Valle), Occidente A (Copán, Ocotepeque, Lempira), Occidente B (Intibucá), Oriente (Olancho), Mosquitia (Gracias a Dios), Centro A (Comayagua, La Paz), Centro B (Francisco Morazán, El Paraíso).

El Estudio se ha basado en la estrategia de seguimiento y evaluación (S + E) del F-ODM y el PNUD, que sugiere una modalidad metodológica, denominada "Evaluación de Estudios de Casos de participación generadores de Conocimiento" que permitiera influir en el pensamiento y en la actuación de los actores y población beneficiaria-participante sobre temas específicos de análisis.

[2] Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) Julio de 2009. Pag.1

Las unidades de análisis, se definieron en función de las contribuciones de cada uno de los Programas Conjuntos, junto al aporte del F-ODM. La evaluación constituyó un esfuerzo de profundización en el conocimiento de: i) impacto de los Programas Conjuntos de manera acumulativa a nivel nacional, en relación con los pilares fundamentales de la cooperación para el desarrollo, como la generación de políticas publicas en las áreas de cooperación y; ii) el análisis causal de los resultados de los Programas Conjuntos así como de sus procesos de implementación, considerando particularmente los factores socioeconómicos y políticos.

El periodo de estudio corresponde a las fases de concertación, diseño e implementación de los tres Programas Conjuntos (2006-2011)). Durante el diseño y colecta de datos para la evaluación participaron en el ámbito nacional, los Socios en la ejecución del Gobierno Nacional, la Sociedad Civil, los representantes de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU). En el ámbito local, beneficiarias y beneficiarios participantes, como los representantes de los actores institucionales, ubicados en municipios y comunidades de las zonas de intervención de los tres Programas Conjuntos.

El objeto principal del "Estudio de Casos" esta en correspondencia a los objetivos de la evaluación planteados en los TDR en los que se destacan los objetivos específicos siguientes:

a) Analizar y describir en profundidad, midiendo el impacto de los modelos productivos y de generación de empleo digno, apoyados por el F-ODM y su papel en la mejora de las condiciones de vida de la población meta. Valorando la validez o en su caso refutando las hipótesis sobre las que se sustenta dicho modelo de forma que se pueda determinar y definir un modelo que pueda ser escalado en las diferentes políticas públicas sectoriales de Honduras.
b) Analizar, describir en profundidad midiendo el impacto del modelo de descentralización de servicios públicos que el F-ODM ha apoyado en Honduras a través de la implementación de los 3 Programas Conjuntos financiados por el mismo. Valorando su validez o en su caso refutándola para concretar una secuencia escalable útil para las políticas públicas hondureñas.
c) Analizar, describir en profundidad, midiendo el impacto del modelo de colaboración inter-Agencial de Unidos en la Acción que el F-ODM ha apoyado en Honduras. Estableciendo su validez o en su caso refutándola en comparación a otros tipos de intervenciones de desarrollo no interagenciales de Naciones Unidas de forma que se puedan extraer lecciones útiles y buenas prácticas que puedan ser difundidas como modelo de trabajo de Naciones Unidas en otros países del mundo.

El abordaje del Estudio se basó en ***un enfoque acumulativo,*** a partir del cual se fueron reuniendo y asociando, hallazgos de los Programas Conjuntos, para responder a las preguntas de una evaluación de causa y efecto. Se desarrolló ***un amplio proceso participativo*** con los diversos actores involucrados en el desarrollo de los tres Programas Conjuntos, para lograr ***una aproximación en el dimensionamiento***, del impacto que alcanzaron los Programas en el ámbito del desarrollo, en el contexto nacional y los cambios ocurridos en la población participante.

Se elaboraron hipótesis de trabajo a fin de establecer relaciones, entre las preguntas centrales de la evaluación y la cadena de evidencias que se fue construyendo, a partir de las categorías de análisis relacionadas con las fases de ejecución de los PC (diseño, procesos y resultados) y, por los criterios analíticos establecidos para la evaluación de cada Programa Conjunto: Relevancia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.[3]

La lógica metodológica se fundamentó entonces, en ***la aproximación sucesiva***, que permitió al equipo evaluador mediar entre la indagación rigurosa y sistemática, hasta la comprensión e interpretación de la información recuperada para llegar a establecer la coherencia, resultados e impacto en los ejes estratégicos: a) Análisis del modelo productivo de generación de empleo digno; b) Análisis del modelo de descentralización de los servicios públicos; c) Análisis del proceso de colaboración inter Agencial estrategia del modelo "Unidos en Acción".

[3] TDR, Capitulo 6, Págs. 5-9

En el plano específico, del Estudio de Casos, se hizo la ***recopilación de insumos que permitieron el mayor dimensionamiento posible*** del impacto general de los Programas Conjuntos respecto a los tres pilares principales del Fondo - ODM: i) progresar para lograr los ODM, ii) implantar los principios de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, iii) apoyar el proceso de reformas de la ONU, especialmente el proceso "Unidos en la Acción" y, iv) Reunir las buenas prácticas y las lecciones aprendidas de los programas conjuntos, para repetir y extender las intervenciones de desarrollo con éxito.

Los puntos de muestreo territorial de acuerdo al consenso logrado con la Oficina de Coordinación del SNU y los Coordinadores de los PC, se establecieron en ***las áreas de concentración de población participante de cada PC***, quedando definidas así: i) Comayagua con la integración de La Paz, zona de ejecución del PC de Desarrollo Juvenil vía Empleo, ii) Taulabé municipio de referencia junto con Siguatepeque del PC de Identidad Cultural para el Desarrollo y, iii) Santa Rosa de Copan como municipio de referencia del PC de Agua y Saneamiento en la zona occidental, que integra Lempira, Ocotepeque y la zona norte de Copán.

En los tres municipios se realizaron Talleres de Evaluación, contándose con la participación de unas 30 personas de ambos sexos, en cada evento, entre integrantes de Organizaciones de la Sociedad Civil, representantes de instancias gubernamentales y de los Gobiernos locales (vicealcaldes, regidores) y población participante-beneficiaria.

De otra parte, las fuentes primarias, se consensuaron mediante un listado de actores como informantes clave, fueron abordados a través de entrevistas a profundidad con base en protocolos previos. Finalmente se determinó realizar un Taller Nacional con los representantes niveles gerenciales de los tres Programas, realizado en Tegucigalpa en la Casa de las Naciones Unidas, con la participación de 25 personas de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU), Oficina de Coordinación del SNU, Asociados en la ejecución del Gobierno y la Sociedad Civil.

Este proceso evaluativo y de investigación, permitió ***transferir conocimientos y aumentar la capacidad*** de las/os participantes acerca del marco estratégico del F-ODM, así como de temas transversales relacionados con el apoyo a grupos postergados a través de los ODM, el enfoque de género y de Derechos Humanos en sus Programas. La metodología, permitió la reflexión y exposición de las opiniones de los participantes sobre los impactos de los PC y del F-ODM. De otra parte, la metodología permitió la ***identificación de las mejores prácticas*** y experiencias que pudiesen utilizarse para futuras implementaciones de intervenciones en el ámbito nacional e internacional.

El análisis de la información se hizo en tres dimensiones: i) Ordenamiento y sistematización de la información documental, de entrevistas y Talleres de campo; ii) Triangulación de la información sistematizada con el uso de la herramienta del FODA para valorar los hallazgos en cada PC producto de la aplicación de los criterios de evaluación y; iii) El análisis de impacto, también con el uso del FODA para identificar los efectos acumulativos, basados en los ejes estratégicos que conforman el Convenio entre el FODM y el SNU para concluir en términos de valoración acerca de las hipótesis centrales planteadas y construir el marco de recomendaciones y contenidos para su aplicación.

Las conclusiones y recomendaciones se presentan de acuerdo a las tres áreas estratégicas de análisis y son:

i. Conclusiones

Modelo productivo y empleo digno

El estudio en relación con este eje de análisis, corresponde a intervenciones planificadas con una duración de mediano plazo (3 a 4 años), dirigido al desarrollo de capacidades y destrezas de un grupo de población seleccionado debido a sus condiciones de vulnerabilidad. En estos casos los efectos son valorados (en base a la obtención de empleo, y por tanto de alivio de la pobreza de ingresos) cuando consideramos el número de hombres y mujeres que lograron mejorar sus ingresos a partir de la integración a un puesto de trabajo y deja de ser un migrante potencial. El estudio demostró que es una intervención efectiva en términos de desarrollo humano y alivio de la pobreza cuando enfatizó en:

1. Grupos poblacionales más vulnerables, en este caso jóvenes con características definidas (15 a 29 años, pobre, habitante en comunidades rurales, desempleado, a cargo de una familia, sin preparación profesional, etc.).

2. Focalizar las acciones en zonas con altos niveles de pobreza lo cual crea efectos de mayor envergadura al aumentar la accesibilidad para la población meta, y por consiguiente atrae a integrarse a más gente pobre. Por otro lado, el resultado fue mayor debido a que a las/os participantes se les aportó los recursos para sufragar sus gastos de transporte y estadía que garantizó la permanencia física de las/os jóvenes en las actividades de preparación. De igual manera, la intervención resultó más eficiente - en términos de relación costo - beneficio, cuando las acciones se sitúan más cerca de los grupos y comunidad meta debido a que se reducen los costos de traslado, alojamiento y tiempo que invierten en movilizarse para asistir a las actividades.

3. Enfocar las acciones directamente en la resolución de los problemas de las/os jóvenes pobres (principalmente el desempleo). Por eso es que presentaron mejores resultados en términos de integración a las actividades de preparación que conducen a la obtención de un empleo o a la creación de una empresa que por ende conduce a la reducción de la pobreza (vía ingresos). Sin embargo, una de ellas exigía que los/as participantes tuvieran ya un contrato de trabajo antes de empezar la capacitación. Dado que la mayor parte de las personas pobres tenían dificultades para encontrar trabajo, el número de participantes fue menor, lo que dio como resultado un recorte en la capacitación en destrezas laborales.

4. Crear las condiciones para aliviar la pobreza y/o el bienestar y desarrollo social lo cual fue el objetivo central de las intervenciones, para ello fueron implementadas acciones orientadas principalmente a desarrollar capacidades que mejoraran las posibilidades de conseguir empleo o crear su propio negocio.

5. Capacitar a las/os jóvenes utilizando métodos educativos que estimulen la participación, principalmente a través de demostraciones y prácticas (ejecutado por la entidad privada CENET). La capacitación consistió siempre en una combinación de teoría y práctica, parcialmente con una capacitación práctica en el lugar de trabajo, que tuvo efectos positivos en las tasas de colocación, dado que algunos/as participantes encontraron trabajo en la misma empresa u organización en que hicieron su tiempo de prácticas. Lamentablemente la integración de estos grupos también creo efectos perversos cuando algunas empresas despidieron personal que laboraba permanente al disponer de personal nuevo (pasantes) que representan menos gastos de operación y que no les garantizan los beneficios que la ley exige.

6. Garantizar los costos de participación en las actividades de capacitación dado que los/as jóvenes procedentes de comunidades pobres no están en condiciones de financiarlos. En este sentido la intervención consideró que los ingresos familiares de estos grupos son muy bajos y que por lo tanto en la medida que a las/os beneficiarias/os se les impusiera un costo, es menos probable la participación. De igual forma, hubiese sido interesante verificar la relación existente entre las/os participantes y sus ingresos iniciales y finales, así como el compromiso y sentido de apropiación.

7. Identificar y focalizar en un grupo meta, con sus problemas y necesidades, que requieren de valoraciones previas. En este caso existe la certeza de que se intervino en territorios de alta pobreza donde se concentran grupos de población vulnerables (indígenas, jóvenes y mujeres o familias cuya cabeza es una mujer), la mayoría de ellas/os viven en áreas rurales, por lo tanto el principal grupo meta fueron estos grupos. Sin embargo una vez que se diseñó la intervención se requería de métodos y mecanismos estrictos y claros para seleccionar el grupo meta, así como sus expectativas y conocimientos previos, la falta de estos procedimientos claros y efectivos podría haber permitido la participación de personas que no pertenecen a grupos de población vulnerables, y por tanto es posible que se hayan desviado recursos a otro objetivo que no son las/os jóvenes pobres. Otro argumento importante a favor de una cuidadosa identificación del grupo meta es la sostenibilidad. Una selección eficaz de individuos.

8. Iniciar la intervención con la visita de los técnicos del SNU a los territorios donde se llevarían a cabo las acciones, donde se identificó los grupos meta, sus problemas y necesidades, de igual manera se definieron los criterios de selección de las/os beneficiarias/os, sin embargo en la práctica se demostró la falta de mecanismos estrictos de identificación y registro de la población meta. Por consiguiente, se utilizaron métodos de identificación de destinatarios basados en la demanda.

9. Priorizar la participación de las mujeres jóvenes es un avance relevante de la intervención en el enfoque de género (65% de las atenciones durante el período de ejecución), sin embargo no se logró identificar claramente otras características relevantes de las/os beneficiarias/os como es el lugar de habitación, nivel educativo, origen étnico, estatus laboral, ingresos, historia migratoria y de empleo, entre otros datos. En lo general la identificación de la población meta no fue efectiva, y excepto que se conoce que la mayoría eran mujeres jóvenes no se dispone de información precisa que permita definir el perfil de las/os beneficiarias/os.

10. Uno de los objetivos de las intervenciones es lograr la capacidad de sostenerse e incluso replicarse y desarrollarse en otras zonas a nivel nacional al finalizar su período de ejecución, así como mantener los beneficios durante un largo período de tiempo. En todo caso aunque la sostenibilidad real solamente se podrá valorar una vez que finalice el apoyo de los donantes y que los recursos se hayan entregado a las/os actores involucrados/as nacionales y locales (Municipalidades, Gobierno Nacional, Sector Privado, Pobladores) es posible mencionar aquellos avances que pone en perspectiva cuál podría ser el nivel de sostenibilidad de la intervención.

11. Se observan diferentes ámbitos de apropiación de la intervención dependiendo del nivel (nacional – local), valorado en base a la percepción sobre el involucramiento de los funcionarios/as gubernamentales y otros actores involucrados/as locales, como también los esfuerzos redoblados para movilizar recursos nacionales y la gestión de leyes y políticas que institucionalicen y regulen la temática del empleo, así como el reforzamiento de procesos de planificación (Planes Nacionales y Locales de Desarrollo) necesarios para proceder a la ejecución de las actividades sustentadas en un marco legal reglamentado y respaldado desde el punto de vista político, técnico, programático y financiero.

12. De acuerdo a los elementos planteados en el ítem anterior se considera que a nivel nacional se han iniciado procesos importantes que permite visualizar que existe la intención de las instancias decisoras del Gobierno de continuar promoviendo acciones para lograr leyes y políticas para lograr un empleo digno (Plan de Empleo Juvenil, Programa Remesas Solidarias, Ley General de Cultura). A nivel local se observó una mayor apropiación a partir de la cercanía con la situación y el conocimiento pleno de las necesidades de la población, sin embargo poco se podrá avanzar si no se dispone del marco legal y los recursos que proporciona el Gobierno Central para continuar con la ejecución. Hasta ahora no es posible afirmar que existe la capacidad y decisión probada de las autoridades de continuar por un largo período de tiempo sosteniendo las acciones, extenderlas o institucionalizarlas. Por otro lado el país se encuentra en el próximo año en medio de un nuevo proceso de elección de autoridades nacionales que probablemente redefinirá sus políticas y prioridades.

13. Un aspectos de gran relevancia representa para el estudio de casos que la intervención se desarrolló durante aproximadamente cuatro años en medio de una crisis política nacional que paralizó las actividades del Estado y del SNU aproximadamente durante un año, para luego reiniciar las acciones en un ambiente poco propicio para la ejecución, esto no dejó espacio para probar y concretar y ofrecer modalidades validadas de implementación. En todo caso la crisis política en el 2009 interrumpió un proceso de implementación de una intervención compleja en su fase inicial que rompe el ciclo planificado por las Agencias del SNU y obliga a redimensionar y enfocar las acciones en el nivel local brindando asistencia técnica y apoyo financiero, es a partir de esta situación que se logra un mayor sentimiento de apropiación local.

14. La sostenibilidad financiera continúa siendo el logro más difícil de alcanzar, por lo que siempre se requiere que las intervenciones deben volverse económicamente estables e independientes de la cooperación al finalizar o los logros se verán interrumpidos. En este sentido se logró que la intervención disponga de recursos financieros que aseguran la continuidad, para ello se creó un modelo de financiación donde participan la Cooperativa Taulabé y otras cooperativas, así como las Municipalidades con el apoyo y monitoreo del PNUD y con el respaldo de convenios firmados entre las partes. Por lo tanto es considerado exitoso en términos de sostenibilidad haber encontrado un mecanismo de financiación que aporta directamente al alivio de la pobreza de los participantes o grupos meta (individuos y comunidades con bajos ingresos).

15. La capacidad humana e institucional es vital para que las acciones implementadas sean sostenibles, es por eso que la intervención invirtió importantes esfuerzos y recursos con el fin de disponer de recursos humanos calificados que fortalecieran la capacidad de las instituciones nacionales y locales fundamentalmente en sus prácticas administrativas (p.ej. administración, planificación y gestión informativa), recursos humanos y aprendizaje institucional y recursos financieros, en el supuesto de que si estas áreas de una organización son fuertes y estables, es más probable que la intervención sea sostenible. En este sentido los resultados en el ámbito local son más consistentes, considerando que desarrollaron un marco de planificación que integra las Oficinas Multiservicios y el personal local de servicios a las Municipalidades, aporta financieramente a la entrega del capital semilla e interviene en la oferta de empleo en alianza con el sector privado.

16. El monitoreo y evaluación de las intervenciones ha sido uno de los elementos de gestión de mayor importancia, los objetivos fundamentales son la detección durante el proceso de posibles problemas de ejecución, controlar los avances y aprender de los errores y aciertos, de tal manera que los resultados y recomendaciones pueden apoyar el proceso de redireccionamiento de la planificación y ejecución de nuevas intervenciones o replica de las catalogadas exitosas. Las actividades de monitoreo y evaluación de la intervención no dispuso de un estudio línea de base antes de iniciar las acciones que les permitiera disponer de un marco referencial indicador de los avances, tampoco fue diseñado un sistema de registro de las/os beneficiarias/os de la intervención articulado en un sistema de registro de la información, monitoreo y evaluación que sirviera de apoyo a la gestión y la decisión oportuna, así como a la evaluación de los avances, resultados y efectos. El seguimiento se realizaba en base al cumplimiento de las actividades físicas y el avance en la ejecución financiera por medio de informes periódicos (trimestral, semestral, anual) que eran objeto de auditoría y que responden a instancias decisorias y de los donantes pero con muy poco o ningún valor o aplicación en el nivel operativo.

Modelo de Descentralización de Servicios

1. La crisis política ocurrida en el país en Junio del 2009 interfirió con la ejecución prevista para los PC quienes mantuvieron la direccionalidad de los esfuerzos hacia el fortalecimiento del nivel local – principalmente con los gobiernos municipales y organizaciones civiles – con lo cual se estimuló la participación de la ciudadanía en los aspectos de organización, planificación y ejecución de las actividades.

2. La Contribución del Programa Conjunto Gobernanza Económica Agua y Saneamiento en Honduras, mediante la construcción y validación de una **estrategia de desarrollo local con énfasis en agua y saneamiento**, que permitió el empoderamiento de los actores locales en una visión integral que va desde el manejo de los recursos naturales para la producción de agua, la ruta de gestión para el financiamiento y ejecución de proyectos comunitarios de agua y saneamiento sostenibles, así como, el proceso de educación y sensibilización de los actores y líderes locales en coordinación con las comunidades, para ejercer la gobernanza económica local del sector agua y saneamiento.

3. La generación de capacidad técnica local para la licitación, ejecución y administración de proyectos de inversión en las tres áreas estratégicas de cooperación y, la gestión de fondos de inversión incorporó componentes de innovación que propiciaron un ambiente de confianza para inversores y donantes.

4. El proceso de descentralización fundamentado en la dinámica de los actores locales para integrar redes de servicios, tiene como actor clave a las municipalidades, que pueden movilizar competencias y recursos desde la autonomía que le transfiere la Ley de Municipalidades, en la medida que continúen en el proceso de apropiación del marco Legal y de políticas sectoriales establecidas, como la Ley Marco del Sector APS, el Marco legal para el empleo digno, Marco legal para el desarrollo de la cultura local, que sentaron las bases y facilitaron la ejecución de los PC, así como la integración de la cooperación externa: BM, BID, COSUDE.

5. En alguna medida los procesos administrativos de parte de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU), permitieron un flujo de fondos y recursos con menores trabas burocráticas como ocurre con el Estado, aunque los requerimientos burocráticos del SNU siguen siendo poco adecuados para la categoría de municipios en los que se enfocó el trabajo de los tres PC.

6. Las municipalidades siguen jugando un papel clave, siendo de suma importancia la incidencia política de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) en la articulación de estas experiencias a los procesos en marcha por la descentralización en el país, como la vinculación con los Consejos Regionales de Desarrollo (CRD), instancias locales permanentes de planificación del Estado, para lo cual requiere asesoría y acompañamiento del Sistema de Naciones Unidas (SNU).

7. Se abrieron espacios de discusión para mejorar la articulación interinstitucional e intersectorial con las entidades locales con el aumento de las capacidades humanas a través de capacitaciones, diplomado y entrega de recursos económicos y materiales, así como el desarrollo de planes locales para el desarrollo.

8. Los PC invirtieron recursos importantes en promover la legalización de estructuras locales como: Consejos Regionales de Cultura, Oficinas Municipales Multiservicios, Personalidad Jurídica para las Juntas de Administradoras de Agua y Esquemas de pago de servidumbres ambientales, para ordenar su accionar dentro del marco legal vigente, para desempeñar un papel protagónico en el cumplimiento de sus funciones y objetivos. Siguen pendientes compromisos en estas iniciativas.

9. Las experiencias generadas aportan lecciones al Gobierno Nacional en la construcción del marco estratégico para el proceso de descentralización, partiendo de criterios de territorialidad y cercanía geográfica para establecer una subdivisión territorial en regiones, que además comparten necesidades, conocimientos, tradiciones y las prácticas locales de los sectores que han estado marginados de la participación y toma de decisiones en la gestión municipal y Estatal.

10. El modelo de intervención local del PC Creatividad e identidad cultural para el desarrollo local, permitió la creación de condiciones para la participación ciudadana atendiendo la diversidad y el ejercicio de los derechos culturales de distintos sectores sociales, liderazgos locales y regionales, así como los recursos existentes para información, convocatoria y discusión pública, estableciéndose los espacios de dialogo (consejos regionales de cultura) para la discusión y levantamiento de las agendas culturales del municipio y las estrategias regionales de cultura. Se finalizaron las guías metodológicas para el abordaje de grupos étnicos en la promoción de iniciativas económicas. Se realizó el estudio sobre derechos culturales utilizando la información disponible en el ámbito nacional e internacional, así como la promoción de la diversidad cultural para el dialogo, el desarrollo de iniciativas artísticas y el análisis de la información en 9 regiones sobre valoración de la cultura, las artes y el patrimonio.

Enfoque "Unidos en Acción". Coordinación Interagencial

1. En el año 2000 la oficina de coordinación del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Honduras, en el marco de la reforma propuesta para el Sistema con el fin de aumentar la eficacia de la Organización, emprendió acciones, para lograr un mayor ahorro de recursos y un mejor desempeño de las labores de la Organización. A partir de ese momento, los ejercicios de planificación tienen como base las prioridades del país inscritas en las agendas de desarrollo nacionales y la articulación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

2. Se impulsó e implementó un modelo de gestión integrado de las áreas sectoriales de análisis, como una alternativa estratégica-metodológica al trabajo individualizado de las Agencias, Fondos y Programas del Sistema, experiencia realizada con el apoyo financiero del FODM, sobre ventanas temáticas especificas que aportaran lecciones y aprendizajes para fortalecer la ayuda al desarrollo en el ámbito nacional e internacional junto a otras experiencias similares.

3. Los actores principales: puntos focales de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU), Asociados estratégicos en la ejecución del Gobierno y la Sociedad civil y, la población beneficiaria/participante, expresaron como la coordinación interagencial se esforzó por aportar una visión integral, agregando valor desde la experiencia de cada Agencia, que se facilitó el abordaje en los territorios por la confianza generada en intervenciones anteriores y en curso. Según algunos puntos focales, no solo se miraron ciertos aspectos físicos (infraestructura, ampliación de cobertura) sino aspectos integrales como la calidad, fortalecimiento de la gestión, desarrollo de capacidades locales y asunción de retos en áreas tecnológicas nuevas.

4. El F-ODM benefició directa o indirectamente a más de 1.8 millones de habitantes (aproximadamente 1 de cada 4 hondureñas/os), por lo cual asumimos que las intervenciones impactaron en los ODM y metas relacionadas.

5. Las áreas que generaron las tensiones se relacionan con: i) el activismo generado en Agenda particulares de cada Agencia, que condujo a la duplicidad de acciones y la recarga de actividades en los actores locales y población participante que fue catalogado como "desgaste del personal técnico y comunitario"; ii) La percepción del marginamiento de las instancias comunales en la toma de decisiones criticas como la inversión en logística, contratación de consultores entre las más importantes y cierta lucha de interés para favorecer a determinadas personas y/o grupos; iii) La oferta de paquetes tecnológicos sin tener las competencias técnicas e insumos necesarios.

6. La falta de una línea de base en el momento oportuno, para retroalimentar los procesos y, la débil competencia técnica en el seguimiento, en áreas relativamente nuevas como el de empleo juvenil asociado al crédito y la inclusión de estos ejes en los Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal (PEDM), aporta elementos muy limitados para la medición de impactos.

7. Se ha logrado posicionar el marco programático de los PC en línea con el UNDAF, pero no se han asignado competencias especiales a la coordinación interagencial de los PC, para alimentar y dar seguimiento a las decisiones y acuerdos tomadas desde la estructura de gestión concertada (Ej. Se realizan actividades particulares o se dejan de cumplir otras y no hay un nivel de reacción importante desde las Agencias).

8. Se cuenta con un inventario importante de buenas prácticas acumuladas en cada Programa Conjunto, que constituyen la base para replicar procesos en el contexto nacional e internacional. En este sentido se vienen desarrollando procesos de sistematización de las experiencias, para lo cual deberá diseñarse un Plan de difusión sistemático y pedagógico, que promueva visiones y enfoques con un nivel importante de validación.

9. Se destinaron recursos importantes a la población prioritaria, vulnerable y estratégica (mujeres, niñas/os, adolescentes, jóvenes, indígenas, afrodescendientes y discapacitados) para el acceso a servicios culturales, empleo e ingresos para avanzar en la gestión del desarrollo local y humano.

10. Las intervenciones permitieron aportar en la reducción de las desigualdades entre hombres y mujeres en lo referente a la incorporación de las mujeres a los procesos de adquisición de conocimientos, educación e información necesaria para desempeñarse en los diferentes ámbitos de la sociedad, a través de un enfoque de igualdad y equidad. Por su parte los hombres con mayor frecuencia aceptan que la participación de la mujer ha sido y es fundamental para el desarrollo de las familias y las comunidades.

11. El F-ODM benefició directa o indirectamente a más de 1.8 millones de habitantes (aproximadamente 1 de cada 4 hondureñas/os), por lo cual podría asumirse que las intervenciones impactaron en los ODM y metas relacionadas.

12. Se abrieron espacios de discusión para mejorar la articulación interinstitucional e intersectorial con las entidades locales con el aumento de las capacidades humanas a través de capacitaciones, diplomado y entrega de recursos económicos y materiales, así como el desarrollo de planes locales para el desarrollo.

13. La sostenibilidad y viabilidad de las intervenciones está sustentada en la fortaleza técnica y pertinencia de las acciones desarrolladas mayoritariamente a nivel local, tanto por las municipalidades como por organizaciones de la sociedad civil y la población.

14. La ejecución técnica y financiera de los PC con la modalidad interagencial es adecuada considerando el contexto en que se intervino. Esto permitió el abordaje temático unificado y el establecimiento de sinergias entre diversas Agencias – residentes y no residentes en el país – que aportaron al logro de una mayor eficiencia en el uso de los recursos y efectividad en los resultados. Sin embargo, la aplicación de un sistema de gestión operativo que incluya un sistema adecuado de información, monitoreo y evaluación de la estructura, procesos y resultados es aun una meta a alcanzar.

15. Los procesos realizados por los PC destinados a mejorar la empleabilidad y el emprendimiento (capacitaciones, asistencia técnica, fondos, materiales, entre otros) permitieron dotar a grupos de jóvenes, i herramientas básicas para iniciar un nuevo enfoque de vida que les permita salir de la pobreza.

16. La creación y transferencia de recursos y medios a las instituciones nacionales y locales para fortalecer la gestión del conocimiento es un elemento de sostenibilidad a rescatar en futuras intervenciones. Por otro lado la presencia de recursos calificados con recursos de los PC es relevante para el fortalecimiento institucional.

17. La intervención del F-ODM en la mejora de los conocimientos de grupos poblacionales vulnerables y estratégicos a través de procesos de capacitación tiene un impacto agregado en el desempleo aun no cuantificado, pero que permite iniciar una dinámica diferente en el mercado laboral donde tanto el sector público como el privado abren nuevas oportunidades a personal más calificado o a la comercialización de productos de mejor calidad elaborados por personal beneficiado por los PC.

ii. Recomendaciones

Manteniendo la lógica de los tres ejes centrales de análisis y los tres casos de evaluación, se construyen las recomendaciones, planteando los contenidos prioritarios para la sostenibilidad y seguimiento de las acciones. Que se presentan a continuación:

Modelo productivo de Generación de Empleo Digno

I. Mayor profundidad en el diagnóstico y caracterización de la población joven de ambos sexos en situación de vulnerabilidad en función de la finalidad del proyecto.

- Las intervenciones deben definir mecanismos claros y efectivos para la identificación del grupo meta lo que permitirá evaluar los cambios e impactos positivos en las condiciones de vida de las personas, en la reducción de la pobreza y mayor arraigo de las/os jóvenes. Por otro lado, estos mecanismos también contribuyen a incrementar la eficacia, eficiencia de la intervención si los recursos son canalizados directamente hacia individuos o grupos que presentan las mayores necesidades y/o con la mayor capacidad de beneficiarse. Por tanto se requiere de evaluaciones previas para identificar el grupo meta general, las áreas de intervención comunitaria específica y focalizar en las personas que serán beneficiadas desde una perspectiva de género con énfasis en las variedades de integración socio-familiar, cultura, educación, ocupación y migración. Para ello se recomienda realizar diagnósticos locales que conjugue información de las personas, la familia, la comunidad y su entorno (mapeo de programas y proyectos), y no sólo el estudio de un grupo meta.
- Este proceso de diagnóstico evidentemente requiere de la planificación de un fondo de tiempo y recursos previo a la intervención, de una metodología de investigación validada y de la integración de equipos conformados por actores claves institucionales a nivel nacional y local articulados con técnicos calificados que desarrollen procesos de investigación predominantemente en las comunidades.

- Identificación socio demográfica en el ámbito local con énfasis en zonas y municipios rurales.
- Análisis de situación desde una perspectiva de género con énfasis en las variables de integración socio-familiar, cultura, educación, ocupación y migración.
- Análisis de situación de la población joven en situación de deportación.
- Mapeo de programas y proyectos enfocados en el ámbito nacional

II. Continuación del proceso de innovación en la búsqueda de alternativas de empleo digno con énfasis en la población joven de ambos sexos en situación de vulnerabilidad, con el empoderamiento de las municipalidades y actores locales del sector privado y gubernamental.

- Desarrollo de capacidad humana para acceder a las ofertas de empleo, incluyendo formación de competencias, firma de convenios con empresas locales y pasantías laborales para impulsar la inserción laboral.
- Desarrollo empresarial para el autoempleo, que incluye formación de competencias, planes de negocio, asistencia técnica, asistencia con crédito y/o capital semilla.
- Se recomienda enfáticamente que las instancias directivas en el nivel local valoren constantemente los procesos de selección de beneficiarias/os a créditos y capital semilla, así como los mecanismos y requisitos establecidos por las cooperativas de crédito con el fin de conocer si estos beneficios están siendo obtenidos por la población meta y para los propósitos definidos.
- Las Municipalidades con el apoyo técnico de las Oficinas Multiservicios deben continuar la búsqueda y gestión de intervenciones que apoyen el desarrollo de las capacidades humanas de las/os jóvenes en situación de vulnerabilidad para que puedan acceder a mejores ofertas de empleo, para ello deben enfocarse en la formación de competencias, firma de convenios entre el sector público y el privado - principalmente con empresas locales – así como promover los planes de inserción laboral que enfaticen en dos aspectos: 1) Iniciativas específicas que apoyan la búsqueda de trabajo, 2) Cursos de capacitación integral (teórico – práctica) en centro docentes y de trabajo, lo cual permite que muchas/os jóvenes tengan la oportunidad de quedarse en la empresa después de haber cumplido su temporada de prácticas, 3) Las intervenciones educativas deben orientarse tanto a la formación para acceder a la oferta de empleo como al desarrollo empresarial para el autoempleo que incluye la formación de competencias, el diseño de planes de negocios, disponer de asistencia técnica y acceso a los créditos y/o capital semilla.
- El Gobierno Central para ser más efectivo debe definir y promover un modelo de desarrollo conjuntamente con las instancias locales (Municipalidad – Privados), lo que después de una ejecución y validación exitosa pueda ser asumido por el Gobierno con el fin de apoyar la extensión y ulterior implementación de modelos experimentales comparables que sean desarrollados de acuerdo con los requerimientos nacionales e internacionales. De igual manera deben explorar la disposición de los financiadores de continuar apoyando a las instituciones nacionales y locales en la construcción de capacidades y en el desarrollo de los modelos antes mencionados.
- Los funcionarios gubernamentales y actores involucrados, deben continuar construyendo capacidades para mejorar la gestión financiera. Es más probable que un proyecto sea sostenible si tiene una visión y mecanismos de planificación a mediano y largo plazo. Para ello se requiere establecer compromisos escritos claros que establezcan la contribución financiera de los actores involucrados, lo mismo que un cronograma de trabajo – incluso que pueda superar los cambios de autoridades -. En general las intervenciones deberían estar económicamente a la altura de las comunidades, y el costo de una intervención no debería exceder sus beneficios previstos. Se puede aumentar la sostenibilidad financiera y reducir los costos si se concentra los recursos en los ítems más necesarios, utilizando para ello sistemas y recursos locales. En este sentido una recomendación específica es que las Agencias de Cooperación Internacional deben evitar - en la medida de lo posible - el uso extensivo de personal externo y más bien esmerarse en contratar personal local.

III. Reforzar el monitoreo y la evaluación en la medición de indicadores de efecto con relación a las variables de capacitación, emprendimiento, empleo e inversión.

- Incidencia en alto gobierno para mejorar bases de datos y líneas de base con relación a la población joven.

- Estudio específico sobre avances cualitativos y cuantitativos del empleo digno en las zonas de influencia de los PC.
- Estudio del efecto sobre la capitalización de los medios de vida, de las familias beneficiarias a través de la inversión en servicios e infraestructura en los sectores de APS y producción agrícola- no agrícola.
- Debe analizarse el impacto de los procesos de capacitación en las/os jóvenes principalmente a través del aumento de las oportunidades de empleo, y por tanto, la posibilidad de mejorar su situación económica. Para ello, se deben estudiar las características de las personas que fueron capacitadas exitosamente a través de las intervenciones, las que iniciaron y finalizaron el curso, los que tuvieron acceso a fondos de crédito o capital semilla y si están integrados a la actividad productiva /as después de la capacitación, lo que llevaría a pensar en que la intervención si mejoró las capacidades humanas para acceder a fuentes de empleo y a la reducción de la pobreza de ingresos.
- Es necesario establecer desde el inicio de las intervenciones un sistema de registro de la información, monitoreo y evaluación cuyo punto de partida sea un estudio oportuno de Línea de Base, que incluya indicadores de estructura, procesos y resultados medibles tanto en el nivel local como nacional, lo cual aportará a identificar los avances, impactos y sostenibilidad en evaluaciones posteriores que serían utilizadas como base para la rendición de cuentas y futuras financiaciones. Es este sentido se debe planificar la realización de un estudio de evaluación de impacto a través de la medición de indicadores de efecto con relación a las variables de empleo y emprendimiento en los grupos meta establecidos y específicamente en las comunidades intervenidas

Modelo de Descentralización de servicios

I. Difusión de buenas prácticas en diseño y apropiación de procesos en distintas instancias de gobierno nacional, local y demás actores vinculados al desarrollo

- El F-ODM y el SNU de Honduras deberán analizar y valorar las mejores experiencias en las fases de diseño y apropiamiento local en el contexto de cada PC y diseñar un Plan de difusión sistemático y pedagógico, que promueva visiones y enfoques en el ámbito nacional e internacional.

II. Difusión de buenas prácticas en diseño y apropiación de procesos en distintas instancias de gobierno nacional, local y demás actores vinculados al desarrollo

- El F-ODM y el SNU de Honduras deberán analizar y valorar las mejores experiencias en las fases de diseño y apropiamiento local en el contexto de cada PC y diseñar un Plan de difusión sistemático y pedagógico, que promueva visiones y enfoques en el ámbito nacional e internacional.

III. Seguimiento al proceso de desarrollo humano, social, cultural y económico en municipios con limitaciones propias del escaso desarrollo territorial y de sus Corporaciones.

- Posicionamiento y empoderamiento de las corporaciones municipales, desde el Gobierno central, en coordinación con la AMHON.
- Inversión en el marco operativo de planificación regional en las zonas de influencia de los PC.
- Integración de redes de gestión de conocimiento, intercambio en relación a la estrategia de desarrollo local en la descentralización de servicios sectoriales de empleo, cultura, APS.
- Incidencia y abogacía en el alto gobierno y la cooperación externa, para la movilización de recursos.
- La inclusión de las actividades de intervención en los Planes de Desarrollo Municipal y por consiguiente en los mecanismos presupuestarios de las Municipalidades es considerado un paso de gran importancia. Sin embargo se debe continuar trabajando con el Gobierno Central y sensibilizarles acerca de la necesidad de promover un enfoque acorde a la normativa de Descentralización emitida que apoye los procesos de cambio relacionados al empleo y la pobreza en poblaciones específicas.

IV. Seguimiento a los productos provenientes de la estrategia de abordaje en el ámbito local para los tres PC.

- Inventario de buenas prácticas en relación a estrategias de abordaje y paquetes tecnológicos, validados que respondan a criterios técnicos como: i) Resolución de problemas; ii) Integración en Planes estratégicos institucionales; iii) Disponibilidad de recursos propios y capacidad de gestionar nuevos; iv) Capacidad de movilización social para la ejecución; v) Disponibilidad de línea de base para monitoreo y evaluación; vi) Capacidad de rendición de cuentas y auditoria social.
- Integración de redes de gestión de conocimiento, intercambio en relación a los paquetes tecnológicos y propuestas.
- Inversión en procesos de integración de las políticas formuladas en niveles estratégicos de decisión del alto gobierno y de la cooperación externa.
- Inversión en espacios de difusión y socialización de lecciones aprendidas.

V. Acompañamiento en la validación de productos y servicios ofertados desde el espacio de las corporaciones municipales

- Análisis de viabilidad de las Oficinas Municipales de Multiservicios
- Análisis de viabilidad de los Convenios de apoyo financiero: capital semilla y crédito con la participación de beneficiarios, entidades crediticias y representantes de gobiernos locales.
- Identificación de redes de servicios integradas desde la participación ciudadana generada en el marco de las experiencias

VI. Difusión de buenas prácticas en diseño y apropiación de procesos en distintas instancias de gobierno nacional, local y demás actores vinculados al desarrollo

- Analizar y valorar las mejores experiencias en las fases de diseño y apropiamiento en el contexto de cada PC y diseñar un Plan de difusión sistemático y pedagógico, que promueva visiones y enfoques con un nivel importante de validación.

Enfoque Unidos en Acción: Coordinación Interagencial (FODM-SNU)

I. Empoderamiento de la gerencia de la Coordinación Conjunta, como compromiso político de las Agencias en la simplificación de procesos y cumplimiento de acuerdos a todo nivel.

- Manual de funciones con definición de líneas de autoridad para el cumplimiento de resultados en alineamiento con las Agencias involucradas.
- Manual de operaciones de PC con base en los principios de armonización, alineamiento y apropiación, que cuente con el aval de las Agencias del SNU.

II. Fortalecimiento de la capacidad técnica para la medición del impacto de la coordinación interagencial en el marco de los procesos de políticas, cadenas de resultados y efectos alcanzados en la implementación.

- Línea de base programática disponible en tiempo oportuno.
- Armonización de procesos de monitoreo y evaluación, desde la coordinación interagencial hacia los Asociados nacionales, subregionales, municipales y comunitarios.
- Armonización de enfoques, procesos e instrumentos

La descentralización como eje de para el cumplimiento de los ODM y de otras agendas de desarrollo

- Plan de incidencia en el alto gobierno, niveles sectoriales, sociedad civil y cooperación externa, para la adopción y apropiación del ***marco estratégico en desarrollo local*** con énfasis en APS, cultura y empleo

III. Canalización a través del alto gobierno de los productos que fortalecen la modernización del Estado, como el marco de legislativo y el marco de planificación estratégico

- Seguimiento a los procesos políticos de desarrollo en el ámbito nacional y local generados en el marco de los Programas Conjuntos generando un Plan de incidencia
- Impulso del análisis y formulación de políticas financieras- crediticias adecuadas para estratos sociales con categorías especiales: jóvenes, mujeres, pueblos indígenas, trabajadores de la cultura y sector artesanal.

IV. Seguimiento a procesos de formulación de políticas públicas que garanticen el empoderamiento de las mujeres.

- Inversión en procesos de formulación de políticas específicas que empoderen el rol de las mujeres en los espacios creados.
- Integración de redes de gestión de conocimiento e intercambio de lecciones aprendidas hacia la equidad de género en el desarrollo local.
- Realización de estudios específicos con enfoque de género de la población joven en situación de vulnerabilidad.

GLOSARIODE TERMINOS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
ACDI	Asociación para la Cooperación al Desarrollo Internacional de Canadá
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
AIDIS	Asociación Internacional de Ingeniería Sanitaria
APS	Agua Potable y Saneamiento
AJAM	Asociación de Juntas de Agua Municipales
AMFI	Asociación de Municipios Fronterizos de Intibucá
BM	Banco Mundial
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
CCA	Evaluación Común de País (por sus siglas en ingles)
CONASA	Consejo Nacional de Agua y Saneamiento
CESCCO	Centro de Estudios y Control de Contaminantes
COPECO	Comité Permanente de Contingencias
CENET	Centro Nacional de Educación para el Trabajo
CICAI	Centro de Capacitación. Artesanal de Intibucá
CNP+L	Centro Nacional de Producción más Limpia
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
ERSAPS	Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento
ESCASAL	Escuela y Casa Saludable
F-ODM	Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio
FFMD	Fondo en Fideicomiso Multi Donante
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FUNDER	Fundación para el Desarrollo Rural
FUNIDE	Fundación Intibucana para el Desarrollo
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
ICF	Instituto de Conservación Forestal
INJ	Instituto Nacional de la Juventud
INFOP	Instituto de Formación Profesional
IHAH	Instituto Hondureño de Antropología e Historia
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MAFRON	Mancomunidad de Municipios de la Frontera
MAMUCA	Mancomunidad de los Municipios del Centro de Atlántida
MANCORSARIC	Mancomunidad Municipios de Copán Ruinas, Santa Rita y Cabañas
OMS	Oficina Municipal de Multi Servicios
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS/OMS	Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OMT	Organización Mundial del Trabajo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OIM	Organización Internacional para la Migración
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
PC	Programa Conjunto
PNAM	Plan Nacional de Atención al Migrante
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODOC	Documento de Programa (por sus siglas en ingles)
PNED	Política Nacional de Empleo Digno
RAS-HON	Red de Agua y Saneamiento de Honduras
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SOL	Mancomunidad del Sur Occidente de Lempira
SERNA	Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente
SEPLAN	Secretaria de Planificación
SSP	Secretaría de Salud Pública
SER	Secretaría de Relaciones Exteriores
SANAA	Servicio Autónomo Nacional de Aguas y Alcantarillado
STSS	Secretaria del Trabajo y Seguridad Social
SDS	Secretaria de Desarrollo Social
SCAD	Secretaría de Cultura Artes y Deportes
SIC	Secretaría de Industria y Comercio
USCL	Unidad de Supervisión y Control Local (Marco regulatorio de agua)
UMA	Unidad Municipal Ambiental
UTI	Unidad Técnica Intermunicipal
UNV	Voluntarios de Naciones Unidas (por sus siglas en ingles)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en ingles)
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNODOC	Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen (por sus siglas en ingles)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en ingles)
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras

I N T R O D U C C I O N

El Fondo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) ha brindado su aporte para la implementación de los Programas Conjuntos, con la colaboración de las distintas Agencias del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en Honduras, con la finalidad de generar experiencias piloto con posibilidades de éxito en el diseño de las políticas públicas del país, para acelerar el progreso hacia el cumplimiento de las metas de los ODM, lo que debe reflejarse en efectos de impacto en las prioridades de desarrollo del país, para el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

El presente Informe de la Evaluación de Estudios de Casos de los Programas Conjuntos en Honduras, responde a la evaluación demandada por el Fondo de los ODM y por la Oficina de Coordinación del Sistema de Naciones Unidas en Honduras, para tener una aproximación sobre los niveles desarrollo acumulativo e impacto de la labor implementada en Honduras.

En el documento se ubica la lógica de evaluación demandada por parte del F-ODM, basada en los principales objetivos de la estrategia concertada con el SNU: i) Apoyar los programas conjuntos del Fondo para conseguir los resultados de desarrollo; ii) Medir el impacto general de los programas conjuntos respecto a los tres pilares principales del Fondo: 1) progresar para lograr los ODM, 2) implantar los principios de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, 3) apoyar el proceso de reformas de la ONU, especialmente el proceso "Unidos en la Acción" y; 4) Reunir las buenas prácticas y las lecciones aprendidas de los programas conjuntos, para repetir y extender las intervenciones de desarrollo con éxito.

En la primera parte se hace un análisis del contexto socio demográfico y político en que se genera la experiencia de Honduras y se ubican los hechos históricos, que han marcado la definición de las agendas de desarrollo del país de acuerdo a las prioridades nacionales y el alineamiento con las demandas de la cooperación internacional como los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Se introducen además los elementos esenciales del marco de cooperación del SNU en sus instrumentos principales el "Análisis de Situación del País" (CCA) y los marcos de asistencia del Sistema de Naciones Unidas en los periodos de diseño y ejecución de los tres Programas Conjuntos: i) MANUD 2007-2011 y, MANUD 2012-2016, como referentes en la formulación de los Programas y la concreción del ejercicio de coordinación interagencial, como estrategia central de las experiencias piloto en el marco de la Reforma de la Organización de las Naciones Unidas.

Se plantea el diseño metodológico para abordar la evaluación del Estudio de Casos de los tres Programas Conjuntos, con la descripción conceptual, metodológica, estratégica y operativa a partir de la definición de las zonas de muestreo, en consenso con la Oficina de Coordinación y los Coordinadores de los PC. Se definen los criterios de evaluación y la estrategia de análisis de información de los resultados en las tres áreas principales de análisis: i) Enfoque "Unidos en Acción". Coordinación Interagencial; ii) Modelo de Descentralización de Servicios; iii) Modelo productivo de Generación de Empleo digno.

La parte correspondiente a la presentación de resultados, contiene la evaluación de cada PC, de acuerdo a los criterios de evaluación definidos: relevancia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad, con una lógica de descripción de los hallazgos vinculados a la constatación de las hipótesis de trabajo. Con base en estos productos, se realiza el análisis de impacto, identificando elementos de validación de las hipótesis centrales en relación al Modelo de cooperación interagencial y las lecciones aprendidas, en toda la dinámica de implementación de procesos en "descentralización de servicios públicos" basados en las tres ventanas temáticas, como áreas de prioridad nacional.

Las recomendaciones se plantean de acuerdo al análisis de impacto y, la lógica de seguimiento de los procesos emergentes de los tres casos analizados y evaluados, identificando los contenidos que deberán retomarse para la sostenibilidad y el dimensionamiento de las escalas de difusión de las buenas prácticas alcanzadas.

I. ANTECEDENTES

El informe de país del Sistema de Naciones Unidas (SNU) Honduras referente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio[4], muestra algunos avances durante los últimos 15 años (1990-2005) como son: reducción de la pobreza de acuerdo a la variable de ingresos; incremento de la tasa de alfabetización de jóvenes; disminución de la desnutrición y la mortalidad infantil; reducción de la tasa de prevalencia de malaria y otras enfermedades graves; aumento en el acceso de la población a fuentes de agua potable y saneamiento básico. Sin embargo, en el mismo informe se manifiesta que: el porcentaje de hogares en situación de pobreza continúa siendo bastante elevado; la cobertura neta de la enseñanza primaria se ha estancado; y no se ha podido revertir la tendencia ascendente de la prevalencia del VIH/SIDA.

Con base en la situación anotada, en diciembre de 2006 el PNUD y el Gobierno de España celebraron un importante acuerdo de asociación con el objeto de contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros objetivos de desarrollo. El F-ODM trabaja por conducto de los equipos de las Naciones Unidas en los países promoviendo una mayor coherencia y eficacia de las intervenciones de desarrollo por medio de la colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas. El Fondo utiliza intervenciones basadas en Programas Conjuntos y hasta la fecha, ha aprobado 128 de estos programas en 49 países, en ocho ventanas temáticas que contribuyen de distinta manera al logro de los ODM, la apropiación nacional y la reforma de las Naciones Unidas.

El Fondo en Honduras contribuye a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en cuatro aspectos: 1) reducción de la pobreza y extrema pobreza, 2) equidad de género, 3) reducción de la vulnerabilidad ambiental del país y, 4) elaboración y aplicación de estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo. Para lograr estos objetivos se han implementado los Programas Conjuntos (PC) siguientes:

i. Gobernanza económica agua y saneamiento: Encaminado a consolidar el proceso de modernización sectorial, apuntando al cumplimiento de los ODM, las metas de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP).

ii. Desarrollo humano juvenil vía empleo para superar los retos de la migración: Se propone generar oportunidades de fortalecimiento empresarial y empleo digno para jóvenes en situación de vulnerabilidad, entre 15 y 29 años, con igualdad de oportunidades, equidad de género, en la inserción al proceso productivo, fomentando arraigo y desincentivando la migración irregular.

iii. Creatividad e identidad cultural para el desarrollo local: Programa orientado a fortalecer las capacidades institucionales y humanas para la gestión del desarrollo cultural y creativo de manera descentralizada y sustentado en la diversidad de identidades hondureñas.

Entre Julio del 2008 y Enero del 2009 se inició la ejecución de los Programas Conjuntos en Honduras, extendiéndose su ejecución hasta marzo del 2013 en el caso del PC Desarrollo humano juvenil vía empleo para superar los retos de la migración. El financiamiento para la ejecución de los tres Programas, fue aportado a través del Convenio España – PNUD para el Fondo de los ODM (F-ODM) por un total de USD $20.872,000.

En Junio del 2009 el país sufrió una crisis política de gran magnitud, que limitó el desarrollo de todas las acciones del Sistema de Naciones Unidas (SNU) y por consiguiente, incidió en el desarrollo de los Programas Conjuntos en el contexto nacional. Al resolverse la crisis política a comienzos del 2010, el nuevo gobierno inició el proceso de análisis y consensos de la Visión de País, que contiene principios, objetivos nacionales y metas de prioridad nacional para el período 2010 – 2038, así como el Plan de Nación, en la perspectiva de mediano plazo, 2010 – 2022.

[4] Objetivos de Desarrollo del Milenio Honduras (2007). Segundo Informe de País. El Logro de los ODM: Una responsabilidad compartida. Tegucigalpa, Honduras: SNU, 2007.190 pp. ISBN: 978-99926-676-8-2.http://www.undp.un.hn/publicaciones-ODM.htm

II. CONTEXTO NACIONAL Y PRIORIDADES DE DESARROLLO DEL PAIS

2.1 Situación geográfica y demográfica

El área total de Honduras es de unos 112.492 kilómetros cuadrados.[5] En el año 2010 Honduras registraba una población de 8.045.990 (estimada a julio de 2010)[6]. La población por edades se distribuye así:

- 0-14 años: 38.4% (hombres 1.567.207/mujeres 1.520.772)
- 15-64 años: 57.5% (hombres 2.248.700/mujeres 2.376.757)
- 65 años y mayor: 4.1% (hombres 149.523/mujeres 183.031).

La tasa de crecimiento demográfico estimada al año 2010 es de 2.1% y la tasa de natalidad es de 27.8 nacimientos/1,000 habitantes. La tasa de mortalidad es de 4.6 fallecimientos/1,000 habitantes (2010 estimado.) y la tasa de crecimiento migratorio es de –2.2 emigrantes / 1,000 habitantes (2010 estimado.)

2.2 Situación económica

Honduras es considerada como el segundo país más pobre de América Central y uno de los países más pobres del hemisferio occidental, con una distribución de ingresos desigual y una tasa de desempleo masivo. El país es un destino de rápido crecimiento del flujo de remesas en la región, con entradas que representan más de un cuarto del PBI, equivalente a casi tres cuartos de exportaciones.

La economía depende mucho de una reducida gama de exportaciones, en particular bananos y café, productos que se ven frecuentemente vulnerables a desastres naturales y cambios en precios de las materias primas. Sin embargo, las inversiones en la maquila y sectores de exportación no tradicionales diversifican lentamente la economía.

Según datos del Banco Mundial en el año 2007 la economía de Honduras se expandió un 6%, por lo que el PIB por habitante acumuló un crecimiento del 12% en el último quinquenio. Este desempeño obedeció al impacto de las remesas familiares (25% del PIB) en el consumo privado y al auge de la construcción privada impulsado por la expansión del crédito bancario. El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) menciona que el Producto Interno Bruto (PIB) percápita fue de US$ 2,015.6 para el año 2010.

2.3 Prioridades de desarrollo del País

En el año 2009, como se señaló anteriormente, se inició el proceso de análisis y consensos de la Visión de País y Plan de Nación, que concluyó con la integración de documentos, que contienen principios, objetivos nacionales, metas de prioridad nacional y una matriz de 58 indicadores para los períodos (2010 – 2038) y (2010 – 2022) respectivamente. La Visión de País fue estructurada mediante el establecimiento de cuatro objetivos nacionales y 22 metas de prioridad nacional que se anotan en el Cuadro 1:

[5] Ficha estadística de Honduras. BCIE 2012
[6] Proyecciones de población de Honduras 2001 – 2015, CPV 2001, INE.

Cuadro 1. Plan de Nación (2010-2022). Visión de País (2010 – 2038). Objetivos y Metas de Prioridad Nacional. Honduras
Objetivos Nacionales
1. Una Honduras sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social. 2. Una Honduras que se desarrolla en democracia, con seguridad y sin violencia. 3. Una Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleo, que aprovecha de manera sostenible sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental. 4. Un Estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo.
Metas de Prioridad Nacional
1.1 Erradicar la Pobreza Extrema 1.2 Reducir a menos del 15% el porcentaje de hogares en situación de pobreza. 1.3 Elevar la escolaridad promedio a 9 años 1.4 Alcanzar 95% de cobertura de salud en todos los niveles del sistema 1.5 Universalizar el régimen de jubilación y pensión para el 90% de los asalariados en Honduras.
2.1 Siete procesos democráticos continuos y transparentes celebrados desde el 2009. 2.2 Reducir la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes a un nivel inferior al promedio internacional. 2.3 Reducir el Índice de Conflictividad Social a menos de 6. 2.4 Reducir a menos del 5% el índice de ocupación extralegal de tierras. 2.5 Mejorar la protección de fronteras como condición para la disuasión externa y aumento de la confianza interna.
3.1 Reducir la tasa de desempleo abierto al 2% y la tasa de sub-empleo invisible al 5% de la población ocupada. 3.2 Elevar las exportaciones de Bienes y Servicios al 75% del PIB. 3.3 Elevar al 80% la tasa de participación de energía renovable en la matriz de generación eléctrica del país. 3.4 Alcanzar 400,000 hectáreas de tierras agrícolas con sistemas de riego satisfaciendo 100% de la seguridad alimentaria. 3.5 Elevar la Tasa de Aprovechamiento hídrico de 5 a 25% 3.6 1.5 millones de hectáreas de tierras de vocación forestal en proceso de restauración ecológica y 500,000 hectáreas accediendo al mercado mundial de bonos de carbono. 3.7 Llevar la calificación de Honduras en el Índice Global de Riesgo Climático a un nivel superior a 50.
4.1 Mejorar la posición de Honduras bajo el Índice de Competitividad Global a la posición 50. 4.2 Alcanzar un nivel de descentralización de la Inversión Pública a nivel municipal en un 40%. 4.3 Llegar a una proporción de 90% de los funcionarios públicos acogidos a un régimen estable de servicio civil que premie la competencia, capacidad y desempeño. 4.4 Desarrollar los principales procesos de atención al ciudadano en las Instituciones del Estado por medios electrónicos. 4.5 Situar a Honduras en el último percentil de Índice de Control de la Corrupción del BM.

2.4 Situación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

El Sistema de Naciones Unidas en Honduras presentó el Tercer Informe de País de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Honduras 2010. Este informe presenta la situación de los ODM durante el período 2007 - 2010, que constituye el referente de la situación de partida de los tres Programas Conjuntos, para lo cual se consideraron los determinantes de dicha situación, logros relevantes y los desafíos a enfrentar. El informe de los ODM, se basa en 16 metas y 48 indicadores recomendados por el denominado Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas y algunos indicadores adicionales, relevantes en el ámbito nacional.[7]

[7] Objetivos de Desarrollo del Milenio. Honduras 2010. Tercer Informe de País. Gobierno de Honduras – Sistema de naciones Unidas

Según este informe, Honduras muestra algunos avances durante los últimos 15 años (1990-2005) en los aspectos tales como: i) reducción de la pobreza de acuerdo a los ingresos; ii) incremento de la tasa de alfabetización de jóvenes; iii) disminución de la desnutrición y la mortalidad infantil; iv) reducción de la tasa de prevalencia de la malaria y otras enfermedades graves y; v) aumento en el acceso de la población a fuentes de agua potable y saneamiento básico. Sin embargo, en el mismo informe se manifiestan situaciones que pueden frenar el avance como: i) el porcentaje de hogares en situación de pobreza continúa siendo bastante elevado; ii) la cobertura neta de la enseñanza primaria se ha estancado y; iii) no se ha podido revertir la tendencia ascendente de la prevalencia del VIH/SIDA[8]. Un análisis del contexto del país, bajo la óptica de los ODM en el periodo inicial de los tres Programas Conjuntos refleja la situación que se presenta en el Cuadro 2:

Cuadro 2. Avances en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) Honduras, periodo 2007

POBREZA

Honduras en el período 2001-2010, la pobreza bajó en 3.7 puntos porcentuales significando un cambio de 0.41 puntos porcentuales por año. Por su parte, la pobreza extrema, en este mismo período, se redujo en 5.1 puntos porcentuales significando un cambio de 0.57 puntos porcentuales anuales. Sin embargo el número de hogares en situación de pobreza y pobreza extrema aumentó.[9]

Honduras ha experimentado un logro relevante en la reducción de la proporción de la población que vive con menos de US$ 1.25 por día (PPA, 2005). El porcentaje se redujo de 43.5% de 1990 a 18.2% de 2006, cumpliendo con anticipo la Meta fijada de 21.78% para 2015.

Los datos de la proporción de la población total de 15 años y más o en edad de trabajar que está ocupada muestran un leve crecimiento de 56.1 a 58% durante el periodo 1990-2008.

En el proceso de construcción del Informe de los ODM (2010), se realizó un análisis de cada ODM, de acuerdo a los indicadores y metas, en función del análisis de fuentes de verificación y medición del PNUD, para establecer los avances alcanzados. Para efectos del Estudio de Casos, se han tomado como base los datos de los ODM vinculantes con los Programas Conjuntos al 2015, correspondientes al periodo de inicio de los Programas Conjuntos (2006) y, los avances en las metas planteadas al año 2009, periodo más cercano a su finalización. Los datos respectivos se presentan en el cuadro 3:

Cuadro 3. ODM. Indicadores, metas y avances vinculados a los Programas Conjuntos

ODM 1 Meta 1 Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el % de personas cuyos ingresos sean inferiores a US $ 1 diario					
Indicador	Unidad	Base (1991)	2006	Meta ODM	Avance al 2009
Porcentaje de los hogares que se encuentran bajo condiciones de pobreza	%	74.8	62.1	37.4	58.8
ODM 3 Meta 4 Eliminar la desigualdad de género en la educación primaria y secundaria preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la educación antes al año 2015					
Indicador	Unidad	Base (1990)	2006	Meta ODM	Avance al 2009
Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola	%	39	41.8	50	41.1
ODM 7 Meta 7C Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento					
	Unidad	Base (1990)	2005	Meta ODM	Avance al 2009
Indicador (acceso al agua)	%	76.9	82.4	88.5	86.1
Indicador (acceso al saneamiento)	%	51.9	70.8	75.9	78.2
ODM 8 Meta 16[10] En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo					
Indicador	Unidad	Base (1990)	2006	Meta ODM	Avance al 2012[11]
Tasa de desempleo de jóvenes comprendidos entre los 15 y los 24 años por sexo y total	%	8.5	6.2	n.c.	7.03

Fuente: Objetivos de Desarrollo del Milenio Honduras (2007). Segundo informe de país: el logro de los ODM, una responsabilidad compartida y; Objetivos de Desarrollo del Milenio Honduras (2010). Tercer Informe de País. Tegucigalpa, Honduras.

8 Ídem al anterior.

[9] Objetivos de Desarrollo del Milenio Honduras (2007). Segundo Informe de País. El Logro de los ODM: una responsabilidad compartida. Tegucigalpa, Honduras: SNU, 2007.190 pp. ISBN: 978-99926-676-8-2.http://www.undp.un.hn/publicaciones-ODM.htm

[10] Objetivos de Desarrollo del Milenio Honduras (2010). Meta 16 referente al acceso de la población a tecnología. Tercer Informe de País. Informe Completo. Pág.70. Tegucigalpa, Honduras: SNU, 2010. 254 pp. http://www.undp.un.hn/publicaciones-ODM2010.htm

[11] Diario El Universal (24/05/2012) Cita según datos oficiales.

En el análisis, se plantearon también las limitantes del proceso y se hicieron propuestas de acción, identificando los actores institucionales del Gobierno, la sociedad civil y la cooperación externa, para dar un mayor impulso al cumplimiento de las metas. Entre las limitantes más importantes para cada ODM vinculante, se mencionaron:

ODM 1 Erradicar la pobreza extrema y el Hambre: i) Falta de coordinación institucional y puesta en marcha de una estrategia integral de combate a la pobreza; ii) Limitaciones presupuestarias y vinculación con planificación y ODM; iii) Limitado acceso a activos económicos para población pobre; iv) El crecimiento económico del país no se ha traducido en generación de empleo decente y productivo; v) Falta de política pública integral de empleo decente; vi) Limitado acceso a activos económicos para micro y pequeña empresarialidad; vii) Bajos niveles de productividad.[12]

ODM 3 Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. Meta 4: Equiparar y elevar en 20% el IDG relativo a género. i) Falta de incorporación efectiva del enfoque en distintos ámbitos del contexto socio económico, cultural-educativo, reproductivo, entre otros; ii) Inadecuadas condiciones de inserción laboral

ODM 7 Garantizar la sostenibilidad del Medio Ambiente. Meta 7C. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.
i) Falta de recursos, excesivo énfasis en el alcantarillado convencional frente al tema de saneamiento básico; ii) Aun no se reconoce el área de saneamiento como pre-condición para la salud en la lucha contra la pobreza; iii) Acceso inadecuado a los componentes sanitarios incide en mejorar los servicios; iv) Subestimación del tratamiento de aguas residuales; v) escasez de agua y falta de tratamiento del agua para su reutilización; vi) Falta de servicios sanitarios escolares adecuados a las edades y sexo.

El ODM 8 Fomentar una alianza internacional para el desarrollo con la Meta 16 para el fomento del trabajo productivo y el desarrollo de encadenamientos destinados al mercado local, regional e internacional. Se relaciona con el diseño de estrategias para generar trabajo productivo y empleo decente como condición básica para el combate a la pobreza que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo, se articula con el ODM 1, Meta 1B. En el caso del empleo juvenil no se cuenta con datos consistentes, que permitan establecer con mayor claridad la situación, considerando la información de las personas jóvenes de 15 años de edad y más, correspondientes a la categoría de personas "en edad de trabajar", se indica un leve incremento del promedio nacional de 56.1 a 58% durante el periodo de 1990 a 2008. En cuanto la equidad de género en el acceso al empleo, se expone que la tasa de empleo masculina, respecto a la femenina es superior en 30 puntos que refleja la brecha existente[13].

Como propuestas de acción se plantearon las siguientes:

i. Identificar institución pública coordinadora: Marco legal; Rendición de cuentas; Establecer metas de impacto y verificables
ii. Alinear presupuesto nacional con los ODM: Focalizar el gasto público; Mecanismos de control; Descentralización de recursos (transferencias);
iii. Aumentar cobertura y calidad de salud y educación; Inversión en infraestructura; Eliminar barreras en el acceso a créditos y mercados laborales
iv. Política integral de empleo con participación de todos los actores y sectores (Ley Empleo Temporal)
v. Ampliar programas de: Micro y pequeño emprendimiento (agroindustrial); Encadenamiento productivo y; Certificación para Exportación
vi. Replantar política de educación formal y no formal; Ampliar oferta de educación técnica; Convenios empresa privada y autoridades educativas
vii. Ampliación de enfoques impulsados por la demanda de agua y saneamiento
viii. Mejorar el acceso a tecnologías de servicios de saneamiento y sensibilizar sobre el tema
ix. Desarrollo de servicios privados en un ambiente de confianza con asociaciones publicas y los clientes

[12] Objetivos de Desarrollo del Milenio Honduras (2010). Tercer Informe de País. Informe Completo. Pág.25. Tegucigalpa, Honduras: SNU, 2010. 254 pp. http://www.undp.un.hn/publicaciones-ODM2010.htm

13 Ídem anterior, Págs.72-73

2.5 Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras (MANUD)[14] 2012 – 2016 tiene como premisa el proceso de "**Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas",** en cuya **Resolución[15]** se destacan algunos puntos relevantes de análisis para el presente Estudio, vinculados con el marco legal de la Reforma del SNU y, con el impulso de coordinación interagencial, como la estrategia clave en la experiencia piloto, hacia la búsqueda de lecciones y aprendizajes, encaminadas hacia la "simplificación y armonización de las actividades operacionales" para el incremento de la eficiencia-eficacia de la ayuda al desarrollo y el fortalecimiento de capacidades nacionales para la erradicación de la pobreza en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, conocido como el "Modelo Unidos en la Acción". Pueden resaltarse los puntos siguientes:

- Recordando también **la *Declaración del Milenio*,** de 8 de septiembre de 2000, incluidos los objetivos de desarrollo y erradicación de la pobreza que figuran en ella, y recordando además la ***Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México)*** del 18 al 22 de marzo de 2002**, *y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible,* celebrada en Johannesburgo** (Sudáfrica) del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, y otras grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas, y ***su importancia respecto de la cooperación internacional para el desarrollo, en particular respecto de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas****,*
- (…) ***Reconociendo que las nuevas tendencias de la asistencia para el desarrollo, incluidos los enfoques sectoriales y el apoyo presupuestario, plantean dificultades para las Naciones Unidas*****,** y subrayando que las Naciones Unidas tienen una función que desempeñar en ayudar a los países en desarrollo a gestionar las nuevas modalidades de ayuda,
- (…) Alentando a los órganos rectores de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas a asegurar que *se integren las perspectivas de género* en todos los aspectos de sus funciones de supervisión relativas a políticas y estrategias, planes de mediano plazo, marcos de financiación plurianuales y actividades operacionales, incluidas las relacionadas ***con la aplicación de la Declaración del Milenio y los resultados de las grandes conferencias*** y cumbres de las Naciones Unidas en los ámbitos económico y social,
- 21. Invita a los órganos rectores de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (…) para que *en el* ***contexto de los planes de financiación plurianuales y los marcos financieros conexos****,* busquen, cuando proceda, ***otras fuentes de apoyo financiero y modalidades de financiación alternativas*** a fin de obtener de manera previsible, constante y sostenida el volumen de
- (34) Invita a los órganos rectores de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que participan activamente en actividades de cooperación para el desarrollo y a sus instancias directivas respectivas a *que* ***adopten medidas de armonización y simplificación*** a fin de lograr una reducción sustancial de la carga administrativa y burocrática que supone para las organizaciones y sus asociados nacionales la preparación y realización de actividades operacionales*;*
- (36) Pide a los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas ***que examinen la manera de simplificar aún más sus normas y procedimientos, y, en ese contexto, asignen alta prioridad a la cuestión de la simplificación y armonización***, y que adopten medidas concretas en las esferas siguientes: racionalización de la presencia en los países utilizando locales comunes y agrupando a los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país; aplicación del modelo de oficina conjunta;
- (38) Invita a las juntas ejecutivas y los órganos rectores de los fondos, programas y organismos especializados a *que* ***evalúen periódicamente los progresos logrados en materia de simplificación y armonización de las normas y los procedimientos***;
- (50) Observa el potencial del ***Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y su matriz de resultados como marco colectivo, coherente e integrado de programación y supervisión para las actividades del sistema*** *(…)*
- (51) (…) que las actividades operacionales encaminadas a lograr los ***objetivos de desarrollo del Milenio ajusten totalmente su programación y supervisión respectivas al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas*** y tomen más medidas para armonizar sus ciclos de programación y *sincronizarlos todo lo posible con los instrumentos nacionales de programación, en particular con las estrategias nacionales de reducción de la pobreza,* incluidos los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, cuando los haya;

[14] UNDAF por sus siglas en Inglés
[15] Quincuagésimo noveno período de sesiones Tema 90 b) del programa 04-49129 Resolución aprobada por la Asamblea General [sobre la base del informe de la Segunda Comisión (A/59/488/Add.1)] 59/250. 75ª sesión plenaria, 22 de diciembre de 2004

recursos necesario para asegurar el funcionamiento adecuado y el logro de los objetivos de desarrollo a largo plazo;

- (26) *Reconoce que la creación de capacidad y el control nacional de las estrategias de desarrollo son esenciales para la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio* y exhorta a las organizaciones de las Naciones Unidas a que apoyen aún más las iniciativas de los países en desarrollo para establecer y/o *mantener instituciones nacionales eficaces* y para aplicar y, cuando corresponda, idear estrategias nacionales de *fomento de la capacidad;*
- (27) Insta a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que ***intensifiquen el intercambio de información entre organismos a nivel de todo el sistema sobre las buenas prácticas*** recomendadas y la experiencia adquirida, los resultados obtenidos, los *puntos de* ***referencia e indicadores y los criterios para la supervisión y evaluación*** de sus actividades de creación de capacidad;
- (33) Alienta al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a que ***apoye las estrategias y los planes de desarrollo de los países de economía en transición*** que se enfrentan a constantes dificultades de desarrollo económico y social, concretamente para ***ayudarles a hacer frente a los problemas que plantea el cumplimiento de los objetivos de desarrollo*** convenidos internacionalmente, incluidos los contenidos en la ***Declaración del Milenio***;
- (…) **generar más *oportunidades de iniciativas conjuntas, incluida la programación conjunta,*** y exhorta al sistema de las Naciones Unidas a que aproveche plenamente esas oportunidades en aras ***de la eficacia y efectividad*** de la ayuda que presta;
- (67) Reafirma que *la* ***eficacia de las actividades operacionales debe evaluarse en función de sus consecuencias para las iniciativas de erradicación de la pobreza****,* el crecimiento económico y el desarrollo sostenible de los países receptores;
- (68) Subraya que las ***futuras evaluaciones*** de la eficacia de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas deben utilizar plenamente los datos y conocimientos disponibles en el sistema y los de las autoridades nacionales, en plena colaboración con los interlocutores nacionales y las entidades de las Naciones Unidas;
- (85) Pone de relieve el hecho de que, a pesar de los progresos logrados en esta esfera, se necesitan más esfuerzos para ***comprender mejor los enfoques y el potencial de la cooperación Sur-Sur para aumentar la eficacia de las actividades de desarrollo***, incluso mediante la creación de capacidad nacional, y, en este contexto, pide a todas las organizaciones del sistema que intensifiquen el apoyo al desarrollo de la capacidad nacional en el contexto de la cooperación Sur-Sur;
- (97) Reconoce los beneficios que reporta el intercambio de experiencias (…) incluidas las modalidades de cooperación triangular, a fin de ayudar en la transición del socorro al desarrollo, ***mediante la utilización de tecnologías de la información y sistemas de gestión de los conocimientos,*** así como el intercambio de competencias, para que los países que se encuentren en esa situación puedan aprovechar la experiencia de otros países en desarrollo;

Según la Conferencia de Montevideo, el enfoque "Unidos en la Acción" (Delivering as One, (DaO por su sigla en inglés) fue adoptado en forma voluntaria, a comienzos del año 2007, por ocho países: Albania, Cabo Verde, Mozambique, Pakistán, Ruanda, Tanzania, Uruguay y Vietnam. Desde entonces se han sumado al mismo un número creciente de países en los que se ejecutan programas (programme countries). Esta experiencia ha suscitado el interés tanto de países donantes como de países en los que se ejecutan programas, lo cual ha quedado de manifiesto durante las consultas informales de la Asamblea General (AG) relativas a la coherencia en todo el sistema (system wide coherence). La iniciativa DaO es un proceso liderado por los países, basado en el principio de apropiación y liderazgo nacional y en la premisa de que no existen soluciones de validez universal ("no-one-size-fits-all"). Tiene como objetivo aumentar la coherencia, eficacia y eficiencia en el rol y en la contribución del Sistema de las Naciones Unidas a nivel de país. Asimismo, busca profundizar la relevancia del sistema de las Naciones Unidas como socio para el desarrollo en un contexto internacional cambiante[16].

En el año 2000 la oficina de coordinación del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Honduras, en el marco de la reforma propuesta para el Sistema, con el fin de aumentar la eficacia de la Organización para lograr un mayor ahorro de recursos y un mejor desempeño de las labores de la Organización, realiza el segundo ejercicio de planificación que se concretó en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras (MANUD)[17] (2007-2011) de acuerdo las prioridades del país que en ese momento se reflejan en los aspectos siguientes: i) la reconstrucción post Mitch, ii) orientación del país en el proceso de inclusión en el programa de alivio de la deuda y, iii) la articulación del desarrollo del país a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

[16] IV Conferencia Intergubernamental de Alto Nivel sobre Unidos en la Acción Conferencia de Montevideo 8 al 10 de noviembre de 2011, Montevideo, Uruguay. http://www.dao4conference.org

17 UNDAF, por sus siglas en Ingles

Al asumir esta perspectiva, se plantea la necesidad impulsar la integración del personal técnico en áreas sectoriales de análisis, que representa una alternativa estratégica-metodológica al trabajo individualizado de las Agencias, Fondos y Programas del Sistema, promoviendo el acercamiento, para iniciar acciones de coordinación conjunta; en esta lógica se perfila y ejecuta el primer Programa Conjunto de "Seguridad Humana".

Posteriormente, se realiza el tercer ejercicio de planificación de esta naturaleza que se materializa en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras (MANUD) 2012- 2016, herramienta de planificación, que sintetiza un esfuerzo colectivo de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas por establecer un marco programático donde se definen las principales áreas de cooperación, establecidas a partir de tres elementos: i) las principales estrategias del gobierno señaladas en la Visión de País y Plan de Nación, ii) los resultados del Análisis de País y, iii) las ventajas comparativas que las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) tienen como un todo.[18]

Las áreas de cooperación identificadas como centrales, tienen como fundamento el Enfoque de Derechos Humanos, buscando fortalecer las capacidades nacionales, basándose en las lecciones aprendidas de dos experiencias de planificación similares realizadas por el Equipo de País. Igualmente, dichas dimensiones responden a los principios del Sistema de Naciones Unidas: Enfoque de Género, Sostenibilidad Ambiental y Gestión Basada en Resultados. Estas áreas son:

Área Estratégica 1. En el marco de los derechos sociales y de los ODM reconocidos por la comunidad internacional, contribuir a una Honduras sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados de protección social.

Área Estratégica 2. En el marco de los derechos civiles y políticos contribuir a una Honduras que se desarrolla en democracia, con seguridad y sin violencia y un Estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo.

Área Estratégica 3. En el marco de los derechos económicos y convenciones ambientales contribuir a una Honduras productiva, generadora de empleos dignos, que aprovecha de manera sostenible e integrada sus recursos naturales y reduce los riesgos de desastres derivados de la vulnerabilidad ambiental.

El marco del MANUD cuenta con mecanismos de monitoreo, que definen productos vinculados a metas financieras para los tres Programas Conjuntos, que permiten un alineamiento de los resultados específicos de los proyectos y efectos directos del Programa para el país. Asimismo, se define en el MANUD una serie de indicadores y datos básicos de referencia, con fuentes de verificación en relación a los efectos esperados del Programa de país.

La incorporación de los riesgos y supuestos en el Marco de Seguimiento y Evaluación del UNDAF, hace también posible establecer diferentes escenarios en función de su evolución en uno u otro sentido y eventualmente corregir las orientaciones del trabajo en función de las oportunidades especificas de incidencia. Sin embargo, la crisis política del año 2008, rebasó dicho análisis, ante la ocurrencia de una situación que ameritó una recomposición del marco de cooperación y por supuesto del inicio de los tres Programas Conjuntos.

2.6 Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM)

El Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) es un marco de cooperación internacional lanzado en el año 2006, con la misión de impulsar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en todo el mundo, prestando para ello apoyo a gobiernos nacionales, autoridades locales y organizaciones ciudadanas en sus iniciativas para luchar contra la pobreza y la desigualdad.[19]

[18] Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. MANUD 2012-2016 Honduras
[19] WWW. Mdgfund.org

El F-ODM trabaja con gobiernos locales y nacionales, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y las Agencias de Naciones Unidas, para luchar contra la pobreza y acelerar el progreso hacia el logro de los ODM a través de 130 programas repartidos en el mundo, se centra en abordar las desigualdades y en tener repercusión a nivel local en las esferas en que las personas más lo necesitan.

EL F-ODM trabaja con sus socios para fortalecer las políticas públicas para que respondan mejor a las necesidades de las mujeres, los jóvenes, los grupos minoritarios y los niños, ejecutando proyectos piloto que puedan ampliarse y constituirse en marcos normativos nacionales. Todos los programas se definen sobre la base de las prioridades nacionales y son el producto de un proceso de formulación amplio y de colaboración, que reúnen a una media de seis Agencias de Naciones Unidas. El resultado son los llamados Programas Conjuntos.

En su conjunto las Agencias cumplían con los principios clave[20] concertados entre el Sistema de Naciones Unidas (SNU) y el gobierno del F-ODM que se presentan a continuación:

- El logro de los ODM, el cumplimiento de los derechos humanos, las conferencias y cumbres de la ONU
- Sólida alineación con prioridades nacionales y procesos del país
- Construir sobre la experiencia de programas anteriores
- Cumplir con los objetivos de mayor coherencia y coordinación entre las Agencias de la ONU
- Asegurar la alineación con las tendencias actuales en el entorno de la de la Ayuda como la Declaración de París
- Promover asociaciones constructivas con la sociedad civil y el sector no gubernamental

El modelo de gestión interagencial promovido por el F-ODM se fundamenta en la apropiación y liderazgo nacional para el desarrollo, con la gestión de una serie de socios que comprenden el Gobierno, Organizaciones Participantes, el Sistema de Naciones Unidas (SNU) y sociedad civil, incluidas las ONG, agrupaciones de ciudadanos, el sector privado e instituciones, nacionales/locales como Universidades.[21]

La organización para la gestión de este modelo, se realizó a través de la integración de una estructura, que permitiera el ordenamiento de los procesos y la toma de decisiones para la ejecución de los Programas Conjuntos, con las instancias siguientes:

Comité Directivo Nacional: instancia estratégica para asumir la responsabilidad global de las actividades de los Programas. Brinda orientación estratégica, se encarga del seguimiento y la aprobación de los Documentos de los Programas, los Planes de trabajo y presupuestos anuales.

El Comité está integrado por la Secretaría de Planificación o su representante. La Coordinación Residente del Sistema de Naciones Unidas (SNU), en calidad de copresidente o su representante y por el Gobierno de España a través de un representante de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

La Coordinación Residente de la ONU y la Oficina de Coordinación (CRNU): Ofrece el liderazgo estratégico que forma parte de la policía del F-ODM de respaldar la gestión de los Coordinadores Residentes como garantía de que los Programas logren los resultados propuestos y que las organizaciones participantes están cumpliendo sus obligaciones.

Comités de Gestión de los Programas: Integrado por el/la coordinador residente o su representante, los representantes de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas involucradas y los representantes del Gobierno como asociados estratégicos nacionales. Su función principal se orienta a la supervisión de la ejecución del programa y tomará las decisiones técnicas/operacionales y financieras requeridas para administrar los Programas Conjuntos de manera apropiada.

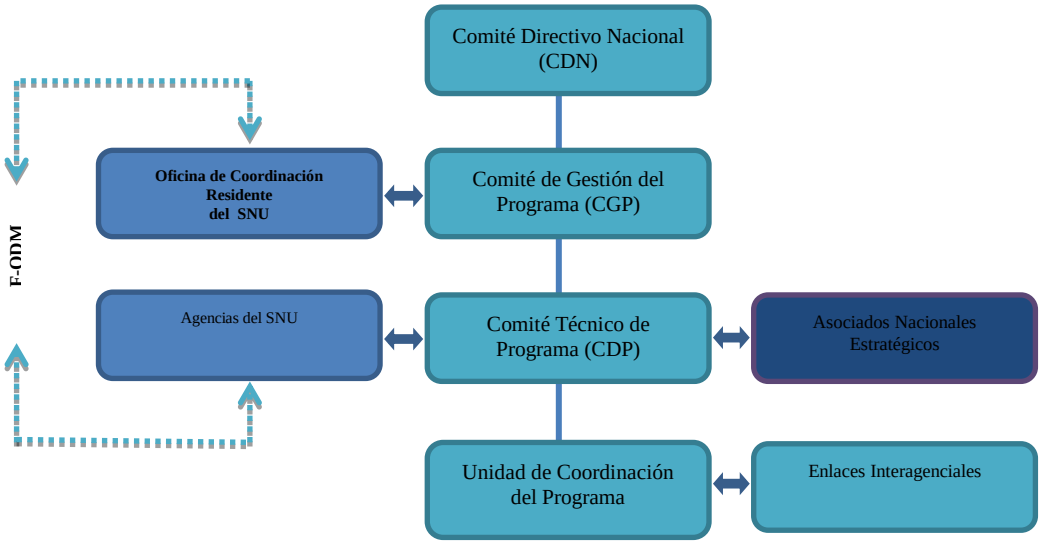
[20] Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Tabla 1: Principios clave de relación entre Agencias de la ONU y gobierno del F-ODM. (2009). Pag.8
[21] PNUD. F-ODM (2009). Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del Fondo para el logro de los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio). Págs. 4-6

Comités Técnicos de los Programas: Son la instancia técnica-operativa de los Programas Conjuntos, conformado por los Puntos Focales asignados por cada Agencia participante del Sistema de Naciones Unidas y por representantes nominados por los socios nacionales. Su naturaleza es eminentemente técnica, elabora los planes operativos, presupuestos e informes y garantiza la implementación conjunta a través de la ejecución coordinada de las acciones en el campo.

Unidades de Coordinación de los Programas: Instancia gerencial, responsable de la conducción técnica-financiera para garantizar una implementación coherente con el marco de resultados de cada Programa. Estas unidades son responsables del seguimiento al cumplimiento de los planes de trabajo y verificar el avance de los productos, informando de manera sistemática al Comité de Gestión. Asume otras funciones delegadas por el Comité de Gestión y el Comité Directivo Nacional. Brinda seguimiento en el cumplimiento de los planes de trabajo en cuanto al logro de los productos, al plan de monitoreo y evaluación e informa de manera periódica a las Agencias y la Oficina de la Coordinadora del Sistema de Naciones Unidas (SNU).

Enlaces Técnicos Interagenciales: Constituyen el enlace territorial con los puntos focales de las Agencias involucradas en los Programas Conjuntos. Desarrollan el rol de coordinación en el nivel local para apoyar los procesos operativos, el seguimiento a la ejecución técnica y financiera de los Planes de Acción definidos en municipios, Mancomunidades y demás actores involucrados. Se integran a las instancias territoriales para fortalecer la capacidad técnica y coordinar el desarrollo de agendas con otras organizaciones de la sociedad civil, gobierno y cooperación externa presentes en el ámbito local.

La estructura[22]de gestión se presenta a continuación:



[22] Ídem al anterior. Pág. 19

III. Los Programas Conjuntos del F-ODM Honduras

3.1 Aspectos generales de los Programas Conjuntos

Los Programas Conjuntos del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) son programas que pertenecen a los países y que promueven políticas públicas a favor de los pobres, fortalecen las capacidades nacionales y locales e involucran y benefician a las poblaciones locales. Estos programas son apoyados por las organizaciones participantes de Naciones Unidas y otros socios como la sociedad civil y el sector privado[23].

La selección de las zonas de intervención para cada PC, se hizo de acuerdo a los criterios concertados entre las Agencias del SNU y los Asociados estratégicos de la manera siguiente:

i) zonas que el Gobierno de Honduras ha identificado como las más pobres del país a través del Programa de la Red Solidaria, en municipios con los IDH más bajos del país;
ii) zonas y municipios donde ya han habido intervenciones de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU); iii) zonas de intervención, donde está en marcha el proyecto del PNUD "Observatorios de Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)", como soporte en el proceso de monitoreo y evaluación.

Las fichas de identificación de cada Programa se presentan a continuación:

Gobernanza económica, agua y saneamiento

Objetivo: Consolidar el proceso de modernización sectorial, apuntando al cumplimiento de los ODM, las metas de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), bajo el liderazgo del Gobierno y con la cooperación coordinada de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas.

Inicio del PC: Agosto 2008

Finalización del PC: Junio 2011 (Extensión a Septiembre 2012)

Presupuesto: USD $ 6, 500.000.

Asociados nacionales en la ejecución: CONASA, ERSAPS, SANAA, SSP, UTD, AMHON, CESCCO, SERNA, ICF, COPECO, SAG, CHPL.

Agencias SISTEMA DE NACIONES UNIDAS (SNU) que participan: PNUD, UNICEF, OPS/OMS, FAO, ONUDI, OIT

Departamentos donde interviene el PC: Valle, Intibucá, Atlántida, Lempira, Copán, Cortés.

Beneficiarios: Mujeres y hombres adultos y de la tercera edad, niños/as, adolescentes, jóvenes que habitan en las zonas de las Mancomunidades: NASMAR, MAFRON, SOL, AMFI, MAMUCA y MANCORSARIC. Municipalidades de Santa Rosa de Copán, Tela, Ceiba, Atlántida y Potrerillos, Cortés. Instituciones y Asociaciones de Juntas de Agua, Comités de Saneamiento Básico.

Efecto directo del MANUD

Para el 2011 las hondureñas y los hondureños avanzan hacia el cumplimiento equitativo universal de sus derechos a la salud, al agua y saneamiento, a la alimentación, a la educación, a la cultura, y a la protección contra la violencia, el abuso y la explotación.

[23] Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) Julio de 2009. Pag.1

Efectos del PC

1. Políticas sectoriales diseñadas, adecuadas e implementadas con un enfoque de inclusión social, bajo el liderazgo del gobierno nacional.

2. Establecidos mecanismos de apoyo a las inversiones en ciudades menores, barrios en desarrollo y zonas peri urbana del país, por medio de financiamientos directos del programa y otros recursos movilizados a través de alianzas estratégicas con instituciones del gobierno y otros cooperantes.

3. Establecidos mecanismos de apoyo a las inversiones en zonas rurales del país, por medio de financiamientos directos del programa y otros recursos movilizados a través de alianzas estratégicas con instituciones del gobierno y otros cooperantes.

ODM a que contribuye el PC

El PC de la ventana temática Gobernanza Económica está orientado a contribuir a la consecución del objetivo 7 de los ODM, en particular a la meta 7C de reducir la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable. Se focaliza en fortalecer la capacidad gubernamental para el manejo de la provisión y calidad del agua, la inclusión de ciudadanos pobres en planes y políticas de agua y el aumento de inversiones financieras en el sector de provisión de agua.

Creatividad e identidad cultural para el desarrollo local

Objetivo: Fortalecer los procesos de desarrollo local y económico a nivel local mediante estrategias de descentralización, fortalecimiento de capacidades locales, apoyo a industrias creativas y culturales y generación de conocimientos a través de información estadística, investigaciones y Estudios de impacto de la cultura en el desarrollo

Inicio del PC: Julio 2008

Finalización del PC: Junio 2011 (Extensión a Junio 2012)

Presupuesto: USD $ 8, 000.000

Asociados nacionales en la ejecución: SCAD, IHAH, SEPLAN, CENET, Gobiernos Municipales, Organizaciones Locales de Promoción de la Cultura, Organizaciones Culturales Locales, Casas de la Cultura, Bibliotecas Públicas, Cámaras de Turismo y Comercio, Organizaciones sociales, patronales y civiles, otras secretarías de Estado.

Agencias SISTEMA DE NACIONES UNIDAS (SNU) que participan: PNUD, UNV, FAO, UNICEF, OMT, OIT, UNESCO

Regiones geográficas donde interviene el PC: Norte A (Santa Bárbara, Cortés), Norte B (Atlántida, Yoro, Colón), Sur (Choluteca, Valle), Occidente A (Copán, Ocotepeque, Lempira), Occidente B (Intibucá), Oriente (Olancho), Mosquitia (Gracias a Dios), Centro A (Comayagua, La Paz), Centro B (Francisco Morazán, El Paraíso)

Beneficiarios: Mujeres y hombres (niños, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, tercera edad) con énfasis en grupos étnicos y personas con discapacidad, instituciones nacionales y locales.

Efecto directo del MANUD
Para el año 2011. Las Hondureñas y los Hondureños avanzan en el ejercicio de sus derechos y deberes en un estado democrático capaz de diseñar e implementar políticas y acciones para la Participación ciudadana, Equidad, Modernización del Estado, Descentralización, y Seguridad jurídica y ciudadana.

- Eje invertir en las personas
- Eje desarrollo rural y seguridad alimentaria con equidad y sostenibilidad
- Eje gobernabilidad democrática

Efectos del PC:

1. Se ha establecido y aplicado estrategias y programas inclusivos de cultura para el desarrollo en ámbitos locales, que sientan las bases para una política nacional de cultura y desarrollo sustentada en la diversidad cultural y el fortalecimiento de la identidad.

2. Se han formado industrias creativas y culturales que fomentan el desarrollo económico y social y que posibilitan la expansión de oportunidades para la población en 8 regiones.

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

ODM a que contribuye el PC

1. Reducción de la incidencia de la pobreza y extrema pobreza en 24%

2. Equiparar y elevar en 20% el IDG relativo a género

3. Elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo

Desarrollo humano juvenil vía empleo para superar los retos de la migración

Objetivo: Contribuir a generar oportunidades dignas de empleabilidad y empresarialidad a nivel local de cara a desincentivar las intenciones de migración, sobre todo la migración irregular en jóvenes entre 15 y 29 años en situación de vulnerabilidad.

Inicio del PC: Enero 2009

Finalización del PC: Diciembre 2011(Extensión a Marzo 2013)

Presupuesto: USD $ 6, 372.000

Asociados nacionales en la ejecución: Secretaría Técnica de Trabajo y Seguridad Social (STSS), Relaciones Exteriores (SER), Gobernación y Justicia (SGJ), Agricultura y Ganadería (SAG) e Industria y Comercio (SIC), los Institutos Nacional de la Juventud (INJ), Nacional de Estadística (INE) y de Formación Profesional (INFOP), la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y la institucionalidad local (gobiernos locales y/o mancomunidades), Cámaras de Comercio, Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) y Medios de Comunicación.

Agencias SISTEMA DE NACIONES UNIDAS (SNU) que participan: PNUD, UNFPA, UNICEF, FAO, OIT, OIM, ONUDD. Asesoría UNIFEM

Regiones geográficas donde interviene el PC: La Paz, Comayagua e Intibucá.

Beneficiarios: 8,100 hombres y mujeres jóvenes entre 15 y 29 años.

Efecto directo del MANUD:

Para 2011 las comunidades rurales y las organizaciones locales, junto al Estado, implementan políticas públicas y proceso de desarrollo para el acceso equitativo y sostenible de la población vulnerable a la tierra, otros medios de producción, mercados y servicios de apoyo, para la generación de empleo de calidad, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.

Eje Desarrollo rural y seguridad alimentaria con equidad y sostenibilidad

Efectos del PC:

1. Se ha incrementado la capacidad de insertarse de manera digna en el mercado laboral, de mujeres y hombres jóvenes en situación de vulnerabilidad y con alto potencial migratorio.

2. Se han fortalecido los marcos institucionales nacionales y locales para promover el empleo digno para la juventud, con énfasis en migrantes potenciales y/o retornados.

3. Se ha fortalecido la capacidad de liderazgo, arraigo e identidad de los hombres y mujeres jóvenes y su participación en la construcción de una visión de desarrollo local en base a principios y valores compartidos

ODM a que contribuye el PC

1. ODM 1 Meta 1: Reducción de la incidencia de la pobreza y extrema pobreza en 24%

2. ODM 3 Meta 4: Equiparar y elevar en 20% el IDH relativo a género

3. ODM 8 Meta 16: Elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo

3.2 Población beneficiada con la ejecución del F-ODM

El F-ODM identificó instituciones nacionales y locales afines a las ventanas temáticas y grupos poblacionales beneficiarios de las intervenciones, diferenciados según sus características de género, problemática y potencial; de igual forma se priorizó y enfatizó la niñez, juventud y adultos de ambos sexos con menor acceso a sistemas de agua y saneamiento, desarrollo cultural y oportunidades de empleo.

La población beneficiaria de las intervenciones fue diferenciada así: Directa: Individuos, grupos u organismos que se benefician, directamente de una intervención para el desarrollo, que representó una población de 1, 370,283 personas de ambos sexos y; la población Indirecta: Individuos, grupos u organismos que se benefician indirectamente de una intervención para el desarrollo, hayan sido o no los destinatarios de la misma, que representó 1, 679,002 mujeres y hombres. La distribución de la población en estas categorías se presenta en el Cuadro 4:

Cuadro 4. Población beneficiada por el F-ODM directa e indirecta, por Programa Conjunto

Beneficiarias/os directos				
PC Empleo Juvenil	**Instituciones**	**Hombres**	**Mujeres**	**Etnias**
Instituciones nacionales	8	1105	904	ND
Instituciones locales	60	ND	ND	ND
Urbanos	ND	ND	ND	ND
Rurales	ND	ND	ND	ND
PC Agua y Saneamiento				
Instituciones nacionales	9	52	23	ND
Instituciones locales	229	628	354	3
Urbanos	9	52	23	ND
Rurales	229	628	354	3
PC Cultura y Desarrollo				
Instituciones nacionales	4	10	8	ND
Instituciones locales	33	691705	675494	254
Urbanos	1	340	290	12
Rurales	160	1080	8912	1040
Sub total Directos	***343***	***693500***	***676783***	***1309***
Beneficiarias/os indirectos				
PC Empleo Juvenil				
Instituciones nacionales	4	2210	1738	ND
Instituciones locales	23	ND	ND	ND
Urbanos	ND	ND	ND	ND
Rurales	ND	ND	ND	ND
PC Agua y Saneamiento				
Instituciones nacionales	ND	ND	ND	ND
Instituciones locales	15	144629	134792	3
Urbanos	4	72384	65092	1
Rurales	11	72245	69700	2
PC Cultura y Desarrollo				
Instituciones nacionales	3	8010	8100	1000
Instituciones locales	21	40	200	15
Urbanos	1	2500	5000	5000
Rurales	1	3000	4000	5000
Sub total Indirectos	***66***	***154889***	***153830***	***11018***
TOTAL BENEFICIARIAS/O	**409**	**848389**	**830613**	**12327**

Fuente: Reporte de Seguimiento de los PC financiados por el F-ODM. Honduras, Junio 2012

En la información sistematizada, no se observan diferencias significativas entre grupos, o en la identidad de sexo entre las personas beneficiarias: (50.5% hombres – 49.5% hombres). De igual manera se señala que el 0.7% del total de beneficiarias/os correspondió a grupos étnicos.

3.3 Aporte económico del F-ODM

El Fondo del Sistema de Naciones Unidas (SNU) – España para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) destinó un total de USD $ 20.872,000.[24] El agente administrativo es el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) – Fondo en Fideicomiso Multi Donante (FFMD) y la opción de gestión del fondo se realizó bajo la modalidad de gestión financiera en serie de Programas Conjuntos. La distribución de los fondos por Agencia se presenta a continuación:

Cuadro 5. Distribución del financiamiento por Agencia del Sistema de Naciones Unidas (SNU) participante en los PC

Agencia	USD $ Aprobado	% Ppto. Total	Agencia	USD $ Aprobado	% Ppto. Total
1. FAO	2.144,804	10.3	7. ONUDD	289,296	1.4
2. OIT	2.329,111	11.2	8. OIM	613,432	2.9
3. ONUDI	385,831	1.8	9. FNUAP	339,062	1.6
4. OPS/OMS	518,971	2.5	10. UNESCO	2.585,441	12.4
5. PNUD - UNV	9.238,469	44.3	11. OMT	709,410	3.4
6. UNICEF	1.718,173	8.2	**Total**	**20.872,000**	**100.0**

Fuente: Documentos de los Programas Conjuntos F-ODM. Honduras.

3.4 Ejecución financiera

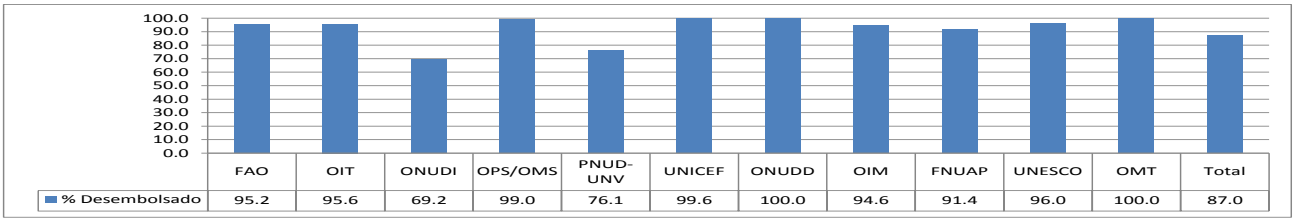
Los fondos aprobados fueron distribuidos en cada Programa Conjunto de acuerdo a las coberturas y, definición de los Fondos de Inversión municipal; según los datos de los reportes financieros de los Programas, las asignaciones y desembolsos a cada PC, pueden apreciarse en el cuadro y grafico que se presentan:

Cuadro 6. Presupuesto y desembolso por PC y Agencia del Sistema de Naciones Unidas (SNU) a Junio 2012 (Estimado)

Agua y saneamiento (Dic. 2011)				Empleo juvenil (1er Trim. 2012)				Cultura y desarrollo (Estimado Junio 2012)			
Agencia	Aprobado $	Desembolsado $	%	Agencia	Aprobado $	Desembolsado $	%	Agencia	Aprobado $	Desembolsado $	%
FAO	864602	836767	96.8	FAO	595402	595402	100	FAO	684800	609472	89
OIT	894519	883248	98.7	OIT	935972	850000	90.8	OIT	498620	493634	99
ONUDI	385831	267162	69.2								
OPS/OMS	518971	514039	99.0								
PNUD	3215224	2260568	70.3	PNUD	3123828	1961650	62.8	PNUD-UNV	2899417	2812434	97
UNICEF	620853	620853	100.0	UNICEF	475008	475008	100.0	UNICEF	622312	616089	99
Total	6500000	5382637	82.8								
				ONUDD	289296	289296	100.0	UNESCO	2585441	2482023	96
				OIM	613432	580320	94.6	OMT	709410	709410	100
				FNUAP	339062	310000	91.4				
				Total	6372000	5061676	79.4	**Total**	8000000	7723063	96.5

Los procedimientos administrativos y financieros realizados por los PC se enmarcan dentro de las normas y disposiciones técnicas administrativas definidas por para cada Agencia del Sistema de Naciones Unidas (SNU) participante. Del total de fondos presupuestados a los tres PC se estima que a Junio del 2012 se desembolsó USD $ 18, 167,376 lo cual equivale al 87.0% de ejecución financiera. La relación estimada entre la ejecución física promedio de los tres PC y de la ejecución financiera a Junio del 2012 se considera satisfactoria tomando en consideración el contexto en que se desarrolló. Se puede estimar que los tres Programas Conjuntos, destinaron un promedio de USD $ 10.7 a cada uno de las/os 1, 691,329 beneficiarias/os directos e indirectos de las intervenciones.

Grafico 1. Porcentajes de ejecución financiera total en los tres PC por Agencia del Sistema de Naciones Unidas (SNU) a Junio 2012 (Estimado)



Fuente: Informes de Avance y Evaluación de PC financiados por F-ODM

[24] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Documentos Programáticos de los Programas Conjuntos (PRODOC), 2008. Honduras

IV. OBJETIVOS Y ALCANCE DEL ESTUDIO DE CASOS

4.1 Objetivos Generales

a) Evaluar la contribución del Fondo, a nivel nacional, al logro de los ODM, los principios de la Declaración de París y la iniciativa de reforma de las Naciones Unidas "Unidos en la Acción" a través de un análisis *explicativo* en profundidad de causa y efecto.

b) Dar forma a la programación conjunta futura para el desarrollo, a través de la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas de las experiencias del Fondo.

c) Conectar las intervenciones del programa a nivel local con los procesos políticos, subrayando las iniciativas piloto de éxito con potencial para su replicación y expansión.

d) Fortalecer la capacidad de evaluación entre los socios de la ONU y sus contrapartes nacionales, especialmente a través de la incorporación de los mecanismos de participación y del desarrollo de herramientas de evaluación innovadoras.

4.2 Objetivos Específicos

a) Analizar y describir en profundidad, midiendo el impacto de los modelos productivos y de generación de empleo digno, apoyados por el F-ODM y su papel en la mejora de las condiciones de vida de la población meta. Valorando la validez o en su caso refutando las hipótesis sobre las que se sustenta dicho modelo de forma que se pueda determinar y definir un modelo que pueda ser escalado en las diferentes políticas públicas sectoriales de Honduras.

b) Analizar, describir en profundidad midiendo el impacto del modelo de descentralización de servicios públicos que el F-ODM ha apoyado en Honduras a través de la implementación de los 3 Programas Conjuntos financiados por el mismo. Valorando su validez o en su caso refutándola para concretar una secuencia escalable útil para las políticas públicas hondureñas.

c) Analizar, describir en profundidad, midiendo el impacto del modelo de colaboración inter-Agencial de Unidos en la Acción que el F-ODM ha apoyado en Honduras. Estableciendo su validez o en su caso refutándola en comparación a otros tipos de intervenciones de desarrollo no interagenciales de Naciones Unidas de forma que se puedan extraer lecciones útiles y buenas prácticas que puedan ser difundidas como modelo de trabajo de Naciones Unidas en otros países del mundo.

4.3 Alcance de los servicios

El periodo de estudio corresponde a las fases de concertación, diseño e implementación de los tres Programas Conjuntos (2006-2011)). Las unidades de análisis para la Evaluación de Estudios de Casos, se definieron en función de las contribuciones de cada uno de los Programas Conjuntos, en relación al aporte del F-ODM. La evaluación constituyó un esfuerzo de profundización en el conocimiento de: i) impacto de los Programas Conjuntos de manera acumulativa a nivel nacional, en relación con los pilares fundamentales de la cooperación para el desarrollo, como la generación de políticas publicas en las áreas de cooperación y; ii) el análisis causal de los resultados de los Programas Conjuntos, así como de sus procesos de implementación, considerando particularmente los factores socioeconómicos y políticos.

V. METODOLOGIA DEL ESTUDIO DE CASOS

5.1 Características de los Estudios de Caso

El proceso de evaluación se desarrolló mediante un Estudio de Casos, teniendo como ***base un enfoque acumulativo,*** a partir del cual se fueron reuniendo y asociando, hallazgos de los Programas Conjuntos, para responder a las preguntas de una evaluación basada en la lógica, causa y efecto. Se desarrolló ***un amplio proceso participativo*** con los diversos actores involucrados en el desarrollo de los tres Programas Conjuntos, para lograr ***una aproximación en el dimensionamiento***, del impacto alcanzado por los tres Programas en el ámbito del desarrollo en el contexto nacional y los cambios ocurridos en la población participante.

En el plano específico, se hizo la ***recopilación de insumos que permitieron el mayor dimensionamiento posible*** del impacto general de los Programas Conjuntos respecto a los ***pilares principales*** del Fondo - ODM: i) progresar para lograr los ODM, ii) implantar los principios de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, iii) apoyar el proceso de reformas de la ONU, especialmente el proceso "Unidos en la Acción" y, iv) Reunir las buenas prácticas y las lecciones aprendidas de los programas conjuntos, para repetir y extender las intervenciones de desarrollo con éxito.

El Estudio se enfocó en dar ***respuesta a las preguntas definidas en la línea de investigación*** y que están categorizadas en función de las fases de los programas (diseño, proceso y resultados) y, de los cuatro criterios analíticos: relevancia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

Las zonas del Estudio de Casos se determinaron, considerando los territorios de intervención de los PC como son: i) Gobernanza Económica Agua y Saneamiento, en los Departamentos de Intibucá, Lempira, Copán, Valle y Atlántida, ii) Desarrollo Juvenil vía Empleo para Superar los retos de la Migración, en los Departamentos de la Paz, Comayagua e Intibucá y; iii) Creatividad e Identidad Cultural para el Desarrollo Local, en distintas regiones del ámbito Nacional.

De otra parte, se marcó como hilo conductor la lógica del proceso consensuada con la Oficina de Coordinación del SNU, que se presenta a continuación:

Situación inicial	Intervención Programas Conjuntos	Fases de los PC	Criterios de evaluación	Metodología	Técnicas	Participantes	Impactos PC	Objetivos
SOCIAL	GOBERNANZA ECONOMICA AGUA Y SANEAMIENTO	DISEÑO	RELEVANCIA		REVISION DOCUMENTAL	CONTRAPARTES GOBIERNO	MODELO PRODUCTIVO Y EMPLEO	LOGRO ODM
ECONOMICA	DESARROLLO JUVENIL VIA EMPLEO PARA SUPERAR RETOS DE MIGRACION	PROCESOS	EFICIENCIA	ESTUDIO DE CASOS COMBINADOS PARTICIPATIVOS (CUANTITATIVO - CUALITATIVO)	ENTREVISTAS	BENEFICIARIAS/OS	DESCENTRALIZACION	PROGRAMACION CONJUNTA FUTURA
POLITICA	CREATIVIDAD E IDENTIDAD CULTURAL PARA EL DESARROLLO LOCAL	RESULTADOS	EFICACIA		ENCUESTAS TALLERES	AGENCIAS ONU	INTERAGENCIALIDAD	REPLICACION
			SOSTENIBLIDAD		OBSERVACION	SOCIEDAD CIVIL		CAPACIDAD EVALUACION

El Equipo Evaluador, mantuvo una permanente coordinación durante el proceso de evaluación, entre la Oficina de Coordinación del Sistema de Naciones Unidas (SNU), el Coordinador del PC de Agua y Saneamiento y, la Coordinadora de los PC de Desarrollo Juvenil vía Empleo y, de Identidad Cultural para el Desarrollo, en la definición de las zonas de trabajo, en las que se daría el acercamiento con los actores y población beneficiaria - participante, que aportaría la información requerida acerca de las preguntas, que darían salida a los criterios de evaluación por niveles.

En este marco se definió por consenso como ***criterio de selección*** de los puntos de muestreo territorial, ***las áreas de concentración de población participante de cada PC***, quedando definidas así: i) Comayagua con la integración de La Paz , zona de ejecución del PC de Desarrollo Juvenil vía Empleo, ii) Taulabé municipio de referencia junto con Siguatepeque del PC de Identidad Cultural para el Desarrollo y, iii) Santa Rosa de Copan como municipio de referencia del PC de Agua y Saneamiento en la zona occidental que integra Lempira, Ocotepeque y la zona norte de Copán. En los tres municipios se realizaron Talleres de Evaluación, contándose con la participación de unas 30 personas de ambos sexos, en cada evento, entre integrantes de Organizaciones de la Sociedad Civil, representantes de instancias gubernamentales y de los Gobiernos locales (vicealcaldes, regidores) y población participante-beneficiaria.

De otra parte se determinaron las fuentes primarias, mediante un listado de actores como informantes clave, que permitió la realización de 20 entrevistas presenciales y vía skype. Finalmente se determinó realizar un Taller Nacional con los representantes de los niveles gerenciales de los tres Programas Conjuntos, realizado en Tegucigalpa en la Casa de las Naciones Unidas, con la participación de 25 personas de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU), Oficina de Coordinación del SNU, Asociados en la ejecución del Gobierno y la Sociedad Civil.

5.2. Marco Conceptual

La lógica metodológica se fundamentó en ***la aproximación sucesiva***, que permitió al equipo evaluador mediar entre la indagación rigurosa y sistemática, hasta la comprensión e interpretación de la información recuperada para establecer la coherencia, resultados e impacto en los ejes estratégicos: i) Análisis del modelo de generación de empleo; ii) Análisis del modelo de descentralización de los servicios públicos; iii) Análisis del proceso de colaboración inter Agencial estrategia del modelo "Unidos en Acción".

El proceso de análisis se fundamentó en el enfoque conceptual- metodológico, de "evaluación de estudios de casos" a partir de las contribuciones de cada uno de los Programas Conjuntos (PC), articulado al contexto socioeconómico y político del país. El proceso de análisis de los insumos obtenidos se realizó teniendo en cuenta ***la teoría del cambio y el análisis de sistemas*** que alimentó la fase de diseño.

Este proceso evaluativo permitió ***transferir conocimientos y aumentar la capacidad*** de las/os participantes acerca del marco estratégico del F-ODM, así como, de temas transversales relacionados con los efectos en los grupos en situación de pobreza del avance o estancamiento en la realización de los ODM, el enfoque de género y de Derechos Humanos en sus Programas. La metodología, permitió la reflexión y exposición de las opiniones de los participantes sobre los impactos de los PC y del apoyo brindado por el F-ODM. De otra parte, la metodología permitió la ***identificación de las mejores prácticas*** y experiencias que pudiesen utilizarse para futuras implementaciones de intervenciones en el ámbito nacional e internacional.

5.3 Hipótesis y categorías de análisis

Se elaboraron hipótesis de trabajo a fin de establecer relaciones, entre las preguntas centrales de la evaluación y la cadena de evidencias que se fue construyendo, a partir de las categorías de análisis relacionadas con las fases de ejecución de los PC (diseño, procesos y resultados) y, por los criterios analíticos establecidos: Relevancia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.[25] La relación entre las hipótesis y el marco analítico se presenta a continuación:

[25] TDR, Capitulo 6, Págs. 5-9

Nivel de diseño. Relevancia. Hipótesis 1: **El modelo de Programa Conjunto del Sistema de Naciones Unidas (SNU) es coherente y efectivo con relación al desarrollo de los tres pilares del F-ODM: a) progreso en el logro de los ODM; b) implantar principios de la Declaración de Paris; c) apoyo a la Reforma de la ONU (Unidos en Acción).**	
Categorías analíticas	**Método**
▪ Reconocimiento del contexto socio cultural en que se realiza el Programa Conjunto. ▪ Coherencia entre el diseño y las agendas nacionales e internacionales de desarrollo. (Declaración de Paris, enfoque de derechos) ▪ Análisis causa-efecto de modelos adoptados en los PC con el aporte del F-ODM ▪ Validez del modelo productivo de generación de empleo como marco estratégico de realización de los ODM	**Análisis documental:** Documento Mandato del Fondo-ODM, PRODOC de los PC y evaluaciones respectivas, Agendas internacionales y Nacionales de Desarrollo (otros) **Entrevistas a profundidad con informantes claves sugeridos** - Oficina de Coordinación del SNU - Coordinación inter Agencial Sistema de Naciones Unidas (SNU) - Coordinadores de los PC del Sistema de Naciones Unidas (SNU)

Nivel de proceso. Eficiencia. Hipótesis 2: **El modelo de Programa Conjunto del Sistema de Naciones Unidas (SNU) que apoya el FODM tiene mayor coherencia y efectividad, en relación al modelo tradicional de intervención Agencial.**	
Categorías analíticas	**Método**
▪ Modelo de gestión inter Agencial y estructura de gobernanza de los PC. ▪ Análisis de los objetivos, componentes, metas y efectos esperados en el marco del MANUD. ▪ Validez del modelo en el impulso de la descentralización de servicios.	**Análisis documental:** Documentos programáticos, administrativos, financieros y de evaluación del proyecto. **Muestreo y categorización:** Ruta crítica de los procesos de contratación y licitación. **Entrevistas a profundidad con informantes clave sugeridos:** - Gerencia del F-ODM - Coordinación inter Agencial Sistema de Naciones Unidas (SNU) - Coordinadores de los PC del Sistema de Naciones Unidas (SNU) - Puntos focales de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) vinculados a los PC. - Secretarías de Gobierno vinculadas a los PC, ONG, Sociedad Civil

Nivel de resultados. Eficacia. Hipótesis 3: **Las ventanas temáticas implementadas en cada PC, han generado cadenas de resultados y efectos que dan evidencia del fortalecimiento de las capacidades locales y su articulación al proceso de descentralización del país.**	
Categorías analíticas	**Método**
▪ Modelo de generación de empleo: definición, resultados e impactos ▪ Incidencia del F-ODM en planes nacionales de desarrollo y políticas públicas. ▪ Impacto de programas del Fondo: grupos, raza, etnia, clase económica, ubicación geográfica. ▪ Equidad de género y realización de derechos	**Análisis documental:** - Resultados obtenidos vs. Indicadores y cronogramas de ejecución. - Relación entre los resultados obtenidos y su contribución al logro del efecto UNDAF. **Taller de análisis de resultados:** - Niveles de conocimiento y apropiación de los ODM, marco de derechos y genero en el ámbito local. - Capacidad de liderazgo y gestión alcanzado por jóvenes de ambos sexos. - Líneas de acción y/o servicios desarrollados en el ámbito local. - Análisis de complementariedad y/o afinidad del marco estratégico de intervención con otras estrategias o programas desarrollados en el mismo territorio.

Nivel de impacto. Sostenibilidad. Hipótesis 4: **Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) y Asociados de los PC del programa del F-ODM, han adoptado el marco estratégico de las ventanas temáticas y han desarrollado un potencial de réplica en el ámbito local y otros niveles.**	
Categorías analíticas	**Método**
▪ Componentes estratégicos desarrollados. ▪ Capacidad desarrollada por asociados y beneficiarios para generar estrategias de difusión ▪ Continuidad de experiencias y adopción de aprendizajes. ▪ Experiencias de replica desarrolladas. ▪ Adopción de prácticas e institucionalidad de las acciones	**Análisis documental y Taller Final** - Hallazgos preliminares de la evaluación. - Análisis prospectivo de los componentes estratégicos: a) Análisis del modelo de generación de empleo; b) Análisis del modelo de descentralización de los servicios públicos; c) Análisis del proceso de colaboración inter Agencial. - Lecciones aprendidas referentes a la capacidad de respuesta en las diferentes etapas de ejecución de los PC. (aspectos positivos y negativos, temas pendientes) - Inventario demostrativo de las mejores prácticas desarrolladas.

La construcción conceptual y analítica se desarrolló en los espacios de consulta con los actores e informantes clave definidos en los niveles regional y nacional, donde se contó con la participación de una muestra representativa de los tres PC, como se mencionó anteriormente, en la perspectiva de identificar y valorar la contribución de los tres PC del F-ODM en el país focal.

Durante el diseño y colecta de datos para la evaluación participaron en el ámbito nacional, los Socios en la ejecución del Gobierno Nacional, la Sociedad Civil, los representantes de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU). En el ámbito local, beneficiarias y beneficiarios participantes, como los representantes de los actores institucionales, ubicados en municipios y comunidades de las zonas de intervención de los tres Programas Conjuntos.

5.4 Instrumentos y estrategia de ejecución

1. ***Análisis documental***: Se partió del "estado del Arte" o sistema conceptual articulado por parte del Sistema de Naciones Unidas (SNU) y el F-ODM, permitiendo ubicar al equipo de evaluación en una "Línea de tiempo" que facilitó el análisis del contexto en relación a la dimensión política, económica, social, cultural y de género en que surgen y se desarrollan los PC del F-ODM; esto permitió además, enriquecer el dialogo y la consulta en los distintos niveles y espacios del proceso de evaluación. Esta herramienta se utilizó a lo largo del proceso. Para el análisis de la información fueron revisados los documentos de los PC, planes e informes anuales y semestrales, datos estadísticos, boletines, etc. Se consideraron básicos:

2. ***Entrevistas semi estructuradas***: El abordaje de la temática con informantes clave se realizó a través de esta técnica, con dos modalidades:

   a) Entrevistas semi estructuradas individuales que permitieron profundizar sobre los ejes estratégicos con los niveles gerenciales del Sistema de Naciones Unidas (SNU) relacionados con el F-ODM y, la coordinación de los PC.

   b) Entrevistas grupales que fueron realizadas con los puntos focales de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) y los Asociados en la intervención de cada PC, de las Secretarias de Gobierno, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), las Organizaciones de la Sociedad Civil y, la cooperación externa vinculadas a los PC.

   La guía de trabajo, se elaboró con base en las preguntas de la evaluación y los contenidos en el protocolo respectivo[26]. La lista de actores seleccionados por la Oficina de Coordinación del Sistema de Naciones Unidas (SNU), los Coordinadores de los PC y por el Equipo Evaluador, fue la siguiente:

[26]Ver Anexo No 1. Protocolo de entrevista, informantes clave

Listado de Actores
Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH)
Dirección de Cooperación Externa (SEPLAN)
Asociación Hondureña de Municipalidades (AHMON)
Centro Cultural de España
Cooperativa Taulabé
Consejo Nacional de Agua y Saneamiento (CONASA), Servicio Autónomo Nacional de Agua y Alcantarillado (SANAA)
Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS)
Secretaría del Trabajo (SDT)
Secretaría de Desarrollo Social (SDS)
Instituto Nacional de la Juventud (INJ)
Secretaría de Relaciones Exteriores (SER)
Fundación para el Desarrollo Rural (FUNDER)
Centro Nacional para la Educación y el Trabajo (CENET)

3. ***Talleres:*** esta herramienta facilitó la participación de las/os líderes de las comunidades participantes/beneficiarias en los PC, así como de los actores clave en una dinámica de trabajo temática y reflexiva, hacia una finalidad común. Los talleres se realizaron a dos niveles: a) Talleres locales desarrollados en las áreas de intervención de cada PC. La dinámica de trabajo se basó en los ejes temáticos definidos que fueron analizados en grupos de trabajo de acuerdo a la guía metodológica[27], estos productos fueron posteriormente socializados en plenaria y, b) Taller nacional, que constituyó el nivel de análisis final de los tres ejes centrales abordados en los municipios: i) Modelo de empleo, ii) Descentralización y, iii) Coordinación Interagencial en la perspectiva de sostenibilidad y acciones en el corto plazo. Se concentraron representantes de los actores institucionales Asociados en la ejecución, los puntos focales del Sistema de Naciones Unidas (SNU) y, los coordinadores de los Programas Conjuntos.
4. ***Sondeo rápido:*** En el marco de los Talleres locales, fue aplicada una encuesta rápida[28] para indagar la opinión y el nivel de conocimiento de las/os participantes acerca de las acciones realizadas por los PC en la zona y de los ODM.

El análisis de la información se hizo en tres dimensiones:

i) Ordenamiento y sistematización de la información documental, de entrevistas y Talleres de campo;

ii) Triangulación de la información sistematizada con el uso de la herramienta del FODA para valorar los hallazgos en cada PC producto de la aplicación de los criterios de evaluación y;

iii) El análisis de impacto con el uso del FODA para identificar los efectos acumulativos, basados en los ejes estratégicos que conforman el Convenio entre el FODM y el SNU para concluir en términos de valoración de las hipótesis centrales planteadas y construir el marco de recomendaciones y contenidos para su aplicación.

[27] Ver Anexos No 2 y No 3. Guía metodológica para talleres de beneficiarios y Taller de evaluación nacional respectivamente.
[28] Ver Anexo No 4. Encuesta rápida.

VI. RESULTADOS DE LOS ESTUDIOS DE CASOS

6.1 PROGRAMA CONJUNTO DE GOBERNANZA ECONÓMICA, AGUA Y SANEAMIENTO

6.1.1 Análisis de relevancia

El Programa Conjunto de Gobernanza Agua y Saneamiento, responde al Convenio de Cooperación establecido entre el F-ODM y, el Sistema de Naciones Unidas (SNU), en la realización del **Objetivo 7 de los ODM "Garantizar la sostenibilidad del Medio Ambiente"**, que define en la **Meta 10:** Reducir a la mitad, para el 2015, el número de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y saneamiento y; la **Meta 11:** Haber mejorado considerablemente, para el 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

Las intervenciones en agua y saneamiento, están además, estrechamente vinculadas con la **Meta 5 del Objetivo Cuatro (4)** de los ODM, que contempla **"reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años"**; siendo el acceso al agua y saneamiento uno de los aspectos centrales.

La "Nota Conceptual" para la negociación con el F-ODM, fue presentada por seis Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU): PNUD, UNICEF, OPS/OMS, FAO, ONUDI, y la OIT; las que posteriormente elaboraron un documento de Programa, aprobado en Abril 2008, firmado por Gobierno de Honduras, el Gobierno de España y los representantes de las Agencias del SNU involucradas, el 3 de Junio 2008.

El Programa Conjunto, en su planeación, se articuló al efecto directo del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo MANUD (2011): "Las y los hondureños avanzan hacia el cumplimiento equitativo universal de sus derechos de salud, al Agua y Saneamiento, a la alimentación, a la educación, a la cultura, y a la protección contra la violencia, el abuso y la explotación".[29]

La meta de reducir la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable, colocó el énfasis en el fortalecimiento de la capacidad gubernamental, en la provisión y calidad del agua, la inclusión de ciudadanos pobres en planes y políticas de agua y; el aumento de inversiones financieras en el sector de provisión de agua.

De otra parte, los planes y programas desarrollados en el marco del PC, se fundamentaron en los lineamientos para la ayuda al desarrollo, contenido en la Declaración de París y el Programa de Acción del Accra, en especial el punto (2) que plantea:

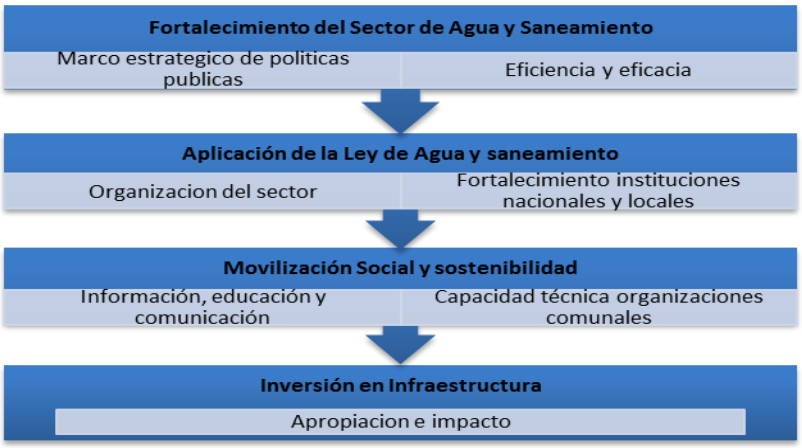
"Se ha progresado. Hace quince años, dos de cada cinco personas vivía en la pobreza extrema; actualmente, esa proporción se redujo a una de cada cuatro. Sin embargo, 1.400 millones de personas – en su mayoría, mujeres y niñas – siguen viviendo en la pobreza extrema y, ***la falta de acceso a agua potable*** y atención médica sigue siendo un gran problema en muchas partes del mundo. Además, los nuevos desafíos mundiales – el aumento de los precios de los alimentos y el combustible, y el cambio climático – amenazan los progresos que muchos países lograron en la lucha contra la pobreza".[30]

Asimismo, las acciones del Programa Conjunto, se encuentran dentro de las líneas establecidas en los términos de referencia para la ventana temática de Gobernanza Económica Democrática, como son: i) el fortalecimiento del marco institucional del sector, ii) el apoyo a la estrategia regulatoria y; iii) la gestión de recursos financieros e incentivos para la mejora del acceso por parte de la población.[31]

[29] Sistema de Naciones Unidas (SNU)-Honduras. UNDAF 2007-2011. Pág. 18
[30] Declaración del Accra, Ghana del 4 de septiembre del 2008, sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo por parte de los países donantes de ayuda al desarrollo y de los países desarrollados.
[31] PNUD/F-ODM (2010). Huertas, Oscar. PC Gobernanza económica Agua y Saneamiento.Evaluación intermedia. Página. 8

Estas líneas están en correspondencia con las limitaciones que debía enfrentar el país para dar cumplimiento a los objetivos y metas descritos, en los términos siguientes: i) Desorganización del sector de APS; ii) falta de inversión-recursos y; iii) baja sostenibilidad de las inversiones.

El marco conceptual-analítico se sustentó en la "Teoría del cambio" [32] que busca explicar la relación secuencial y gradual causa-efecto y, la lógica de impacto esperada por el Programa Conjunto. Con base en esta teoría se definen los supuestos siguientes:



Esta lógica analítica, está presente en el ejercicio de planificación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), como se menciona en el capitulo respectivo, se definen las áreas de cooperación en función del análisis de situación del país, con base en el cual se establece la relación causa-efecto de la problemática. Asimismo, el marco legal y estratégico de la agenda de desarrollo nacional (Visión de país y Plan de nación), como su articulación a las agendas de desarrollo internacional (ODM, Declaración de Paris, Derechos Humanos).

Este es el marco programático a partir del cual se diseñan los Programas Conjuntos, cuya ejecución se sustentaría en la experiencia de coordinación inter Agencial, como el punto de partida en la construcción de lo que podría denominarse un modelo alternativo, con relación a la intervención tradicional a través de cada Agencia, Fondo o Programa del Sistema de Naciones Unidas (SNU). El PC de Agua y Saneamiento, ha capitalizado experiencias y conocimientos de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU), facilitando procesos a través de la red de actores que asumen el rol de Asociados en la ejecución. Se designó una Agencia líder de acuerdo a su experiencia técnica y operativa en la ventana temática, como es UNICEF, generando además la estructura de gestión correspondiente.

De acuerdo a los principios concertados entre el FODM y el SNU, el PC de Agua y Saneamiento, definió el marco estratégico siguiente:

i) Liderazgo de las principales instituciones gubernamentales responsables del sector: Consejo Nacional de Agua y Saneamiento (CONASA), Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS). La participación del CONASA puede asegurar, que los instrumentos generados se oficialicen, y por lo tanto tendrán vigencia para el mediano y largo plazo.
ii) Incidencia directa en las intervenciones. Selección de áreas geográficas pobres, la intervención debe dejar algo concreto de beneficio a la municipalidad /comunidad.
iii) La comunidad como actor clave. Participación de la población en todas las etapas del ciclo de proyectos.
iv) Construcción sobre iniciativas en marcha y/o experiencias exitosas. Generar sinergias con actores portadores de experiencias exitosas –muchas de ellas donde las Naciones Unidas han sido protagonistas – que deben rescatarse, replicarse y llevarse a comunidades postergadas.

[32] Weiss, C. Theory based evaluation: theories of change for poverty reduction programs.

v) Obtención de nuevos recursos para el sector. Propiciar un clima de confianza para la movilización de los recursos.
vi) Relaciones de trabajo y sinergias con actores que actualmente no participan en el sector de APS y pueden desarrollar acciones complementarias, como el fomento de la actividad empresarial en el sector.
vii) Fortalecimiento de capacidades locales. Apoyo a las estructuras administrativas locales existentes en municipios, mancomunidades y organizaciones de la sociedad civil vinculadas al sector de APS.

Al inicio del programa, Honduras presentaba una grave situación de cobertura y calidad en el acceso al agua y saneamiento. Según el PRODOC, la cobertura de agua era del 77% y en saneamiento del 76% (2006), el acceso a agua tratada ha sido extremadamente bajo con apenas un 15% y la depuración de aguas servidas es inexistente. En el medio urbano hay fallas de calidad, solo el 75% del agua es potable y el 22% de las aguas residuales urbanas (servidas) tiene depuración.[33]

La Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), se había constituido en el plan de desarrollo del país, desde que se elaboró en 1999, como consecuencia de los compromisos de Estocolmo de reconstrucción y transformación nacional, ante los daños provocados por la tragedia del Huracán Mitch en 1998. La ERP había gozado de una continuidad de gobiernos sucesivos. En todas sus versiones, el tema de agua y saneamiento se ha destacado por su importancia y sigue siendo un objetivo estratégico en la medida que se articula al cumplimiento de país de los ODM, para tal fin, en el año 2008 el gobierno nacional había fijado metas nacionales en correspondencia, con **valores-meta de 95% en el caso de acceso a agua mejorada y, para el acceso a saneamiento sostenible.**[34]

En el presente gobierno, mediante el Decreto No. 286-2009 del Congreso de la República, se aprobó la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras, como instrumento para iniciar el proceso de planificación del desarrollo económico, social y político. Dicha Ley contempla en su cuarto objetivo la descentralización como uno de los medios para alcanzar el desarrollo nacional, regional, municipal y local y, establece 16 Regiones de Desarrollo, representadas por Consejos Regionales de Desarrollo, cuyo fin es concertar con diferentes actores, las estrategias para maximizar las potencialidades y atender las debilidades regionales, mediante la desconcentración, la equidad en la inversión pública y la profundización de la descentralización hacia los gobiernos municipales.[35]

En la misma Ley se establece como el Objetivo 1: "Una Honduras sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social"[36] Se vinculan la Meta 1.1: erradicar la pobreza extrema y; la Meta 1.4: Alcanzar 90% de cobertura de salud en todos los niveles del sistema. En los enunciados de visión-salud, como mejoramiento para las condiciones de vida, se establece que "Al año 2022 la sociedad hondureña habrá logrado: 6) Reducir a la mitad, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable".[37]

En línea con la visión, objetivos y metas específicos, el PC de Agua y Saneamiento, contempló en sus resultados el fortalecimiento de las capacidades a través del apoyo a las instituciones del sector agua y saneamiento, tanto en el nivel nacional como local, como estrategia encaminada hacia la descentralización de servicios, planteada desde la emisión de la Ley Marco del 2003 y ratificada en la Política de Descentralización del Estado para el Desarrollo del presente año. Esta Ley y el Plan Estratégico para la Modernización del Sector (PEMAPS) adoptado en el 2006; constituyen los instrumentos fundamentales para las acciones institucionales del sector, en el ámbito nacional, local y de la cooperación internacional.

La Ley Marco establece como eje central: "El apoyo a las Municipalidades y a las comunidades para organizar y desarrollar capacidad local en la prestación de los servicios de Agua y Saneamiento". El elemento central en la Ley es el proceso de transformación en la creación de prestadores de servicios que sean autónomos administrativa y financieramente y que cuenten con recursos humanos competentes para una administración eficiente.

[33] Gobierno de la Republica de Honduras. SISTEMA DE NACIONES UNIDAS (SNU). AECID. Documento de Proyecto (2008). Programa Conjunto de Gobernanza económica, Agua y Saneamiento. Pág. 4
[34] PNUD (2009). PC Agua y Saneamiento. Informe Narrativo 2008. Pág. 5
[35] Republica de Honduras Secretaria de interior y población. Política de descentralización del Estado para el desarrollo (2012). Pág. 1
[36] Visión de país 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022. Pág.26
[37] Ídem, anterior. Pág. 78

En este contexto, el PC de Agua y Saneamiento, se propuso el posicionamiento institucional y técnico del Consejo Nacional de Agua y Saneamiento (CONASA) y del Ente Regulador de los Servicios de Agua y Saneamiento (ERSAPS), las dos instituciones creadas por la Ley Marco del 2003.

En el ámbito local, la estrategia de abordaje se orientó hacia los municipios y mancomunidades que serían seleccionadas, así como con las Juntas Administradoras de Agua, organizaciones clave, que según la Ley de Municipalidades, deberán hacerse cargo de la provisión de servicios de agua y saneamiento.

Desde esta perspectiva, la intervención del programa, se focalizó en 12 municipios pertenecientes a 6 mancomunidades[38] del área rural con base en tres criterios propuestos por el PNUD y concertados con las demás Agencias y Socios nacionales: i) zonas que el Gobierno de Honduras ha identificado como las más pobres del país a través del Programa de la Red Solidaria, con los IDH mas bajos del país; ii) zonas y municipios donde ya han habido intervenciones de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU); iii) zonas de intervención, donde está en marcha el proyecto del PNUD "Observatorios de Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)", como soporte en el proceso de monitoreo y evaluación.

De otra parte, el tema de agua y saneamiento ha sido objeto de análisis en la Evaluación Común de País (CCA)[39] del sistema de las Naciones Unidas actuando en Honduras, cuyo documento señala, en el área estratégica de seguridad alimentaria y nutricional, la vinculación con el acceso al agua y saneamiento de las familias como una variable clave en el logro de resultados y efectos en la salud de la población.

El Programa Conjunto, de "Gobernanza económica Agua y Saneamiento", estableciéndose como principio de planificación la articulación de los objetivos de desarrollo del Gobierno de Honduras en el ámbito sectorial de agua y saneamiento, con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, con los objetivos del Naciones Unidas en el país plasmados en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). Asimismo se suman las Agencias, Fondos y Programas, como las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, reconocidos como los Asociados en la ejecución para el sector en referencia.

Este marco responde a la propuesta del Fondo de España para el logro de los ODM, define entre sus objetivos "apoyar las intervenciones que mejoren el acceso a los servicios públicos así como la prestación de los mismos, que incrementen su eficacia y sean asequibles, ya sea a nivel nacional o local, y tomen en consideración la participación de las poblaciones pobres y el beneficio que éstas obtienen de dichos servicios".[40]

Durante el desarrollo del presente Estudio se pudo constatar que la coordinación interagencial, como enfoque y practica, ha constituido el soporte de las distintas fases del ciclo de planificación, programación, ejecución, monitoreo y sistematización de las acciones del PC de Agua y Saneamiento. Existía una experiencia acumulada desde la modernización y reforma sectorial en el país, por parte del Sistema de Naciones Unidas (SNU) y en especial, por parte del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Asimismo, la experiencia acumulada en el manejo sostenible de los recursos naturales, para la producción de agua y el cumplimiento del derecho a la alimentación, por parte de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), generó otro tipo de sinergias entre la Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) y UNICEF, con la visión del cumplimento del derecho a la salud y el derecho a la supervivencia infantil, incidiendo en la calidad del agua, la inversión en infraestructura de agua y saneamiento, la formación de capacidades locales a través de las Juntas Administradoras de Agua (JAA) y la aplicación de la metodología Escuela y Casa Saludable (ESCASAL).

[38] Ver anexo No 5. Mapa de zonas de intervención.
[39] UN, Honduras, Evaluación Común de País (CCA), Diciembre del 2005. Pág.58
[40] Gobierno de la Republica de Honduras. SISTEMA DE NACIONES UNIDAS (SNU). AECID. Documento de Proyecto (2008). Programa Conjunto de Gobernanza económica, Agua y Saneamiento. Pág. 2

En el campo tecnológico, el valor agregado en conocimientos y prácticas ha sido de suma importancia, en función de la diversidad y diseminación de experiencias de cada Agencia y Organización del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en el ámbito nacional e internacional, en cuya dinámica se incorpora la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) que se encarga de asesorar a los países para alcanzar un desarrollo industrial sostenible y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que aportó en la temática del emprendimiento para la gestión del sector en el tema de manejo de desechos sólidos.

6.1.2 Análisis de eficiencia

La política del F-ODM plantea que los Programas Conjuntos constituyen un medio para que los países promuevan políticas públicas a favor de los pobres, fortalezcan las capacidades nacionales y locales e involucran y benefician a las poblaciones locales. Estos programas son apoyados por las organizaciones participantes de Naciones Unidas y otros socios como la sociedad civil y el sector privado.

El diseño de la estructura para la coordinación interagencial facilitó la programación conjunta y la simplificación de procesos en términos generales. Sin embargo, no resolvió en sí misma, las limitaciones que las Agencias debieron enfrentar, en el campo administrativo, para el flujo de fondos y recursos que garantizaran la ejecución de las acciones en el terreno, como el empoderamiento de los socios nacionales. En este sentido se asumieron diferentes modalidades de implementación, como la directa por parte de FAO, OIT, ONUDI, y OPS; otras Agencias, como UNICEF y el PNUD establecieron una combinación entre la modalidad directa de ejecución por cada Agencia y, la implementación por parte del socio nacional, mediante la transferencia directa de fondos. Los procedimientos fueron normados en el caso del PNUD por lo estipulado en su manual de ejecución nacional y en el caso de UNICEF, por la normativa propia de la Agencia, acordada con el gobierno de Honduras.

En vista de lo anterior en el año 2008 la Coordinación Interagencial, estableció con las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) y los socios nacionales, los arreglos de implementación de la manera siguiente:

El PNUD programó sus acciones con el CONASA y UNICEF, estableció sus procedimientos de campo con el SANAA; la OIT elaboró y entregó una propuesta borrador de Acta de Entendimiento con INFOP para establecer las bases técnicas y presupuestales con esta institución para la capacitación empresarial. También, estableció acuerdos preliminares para trabajar con la organización no gubernamental Agencia de Desarrollo Estratégico Local, para la implementación de Planes de Desarrollo Municipales del sector y entró en relación con consultores Salvadoreños para abordar la gestión de desechos sólidos.

La FAO realizó un sondeo para determinar las instituciones y proyectos que tienen experiencia en la ejecución de acciones relativas a la compensación por bienes y servicios ambientales a través de la Agenda Forestal Hondureña (AFH) con quienes se podría firmar en el 2009 una carta –acuerdo para la ejecución de las actividades contempladas en el Efecto 2 del programa. Asimismo estableció la coordinación técnica con el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria Nutricional Nacional (PESANN), sobre el manejo de micro cuencas.

La OPS formó el grupo de trabajo para la implementación de los Planes de Seguridad de Agua (PSA). Este equipo está liderado por la Asociación Internacional de Ingeniería Sanitaria (AIDIS) y los otros miembros incluyen a profesionales del SANAA, Red de Agua y Saneamiento de Honduras (RAS-HON). Adicionalmente formó el grupo de trabajo para el proyecto de "Evaluación y fortalecimiento de Capacidades en la administración de laboratorios para calidad de agua". Este equipo está liderado por el SANAA y los otros miembros incluyen profesionales del Centro de Estudios y Control de Contaminantes (CESCCO), Secretaría de Salud (SS), y Red de Agua y Saneamiento de Honduras (RAS-HON).

La ONUDI estableció su alianza con el Centro Hondureño de Producción Limpia (CHPL) quien asumió el papel de coordinar localmente las actividades, organizar el Comité de Gerencia y preparar el terreno para la actualización del Estudio de línea de base del 2006 para la cuenca del Río Blanco, la promoción en las industrias para obtener los contratos de adhesión. Se firmaron acuerdos con tres empresas industriales que vierten en el Río Blanco para la demostración de la metodología TEST[41], incluida la municipalidad de Potrerillos. [42]

[41] Metodología TEST, para la solución de problemas relacionados con el uso y la gestión del agua en la industria para la protección de fuentes y cursos de agua.

Lo anterior refleja la intencionalidad, de realizar un estilo de gestión, que impulse la descentralización de acciones tanto de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU), como de los Socios del Gobierno Nacional.

En el proceso de evaluación se pudo constatar que la estructura fue funcional para la toma de las decisiones técnicas y financieras; sin embargo, careció de fluidez respecto a la programación y adquisición de recursos, debido al predominio de los procesos administrativos de cada Agencia en particular. Esta situación provocó atrasos en la implementación de algunas actividades, por no contarse de manera oportuna con los insumos respectivos. Esta situación sigue pendiente de armonización, si se pensara en continuar con esta modalidad de intervención, ya que es clave para cumplir con el principio de hacer eficientes los procesos para que la ayuda al desarrollo proveída por los donantes fluya con eficacia en los resultados.

Se hicieron también observaciones acerca de la tendencia de algunas Agencias a mantener políticas y enfoques particulares, así como programaciones específicas que cargaban las agendas de la población y actores participantes en el ámbito local, teniéndose la percepción de que el Programa Conjunto se visualizaba como una oportunidad para ejecutar sus propias acciones y mejorar aspectos de logística. Sera importante reflexionar, acerca de la intencionalidad y valor, que las Agencias del SNU, asignan a estos procesos de coordinación.

El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2007-2011 (MANUD) en línea con los ODM y la Agenda de desarrollo del país, establecieron una matriz de efectos y resultados, en la cual se ubica el área estratégica de agua y saneamiento. En esta matriz cada efecto directo, está articulado a los resultados que el programa espera alcanzar a partir de la obtención de productos que puedan desarrollarse mediante la coordinación inter Agencial como se presenta a continuación:

Cuadro 7. Marco Programático. PC Agua y Saneamiento y efecto MANUD

Efecto Directo

"Para el 2011, las y los hondureños/as avanzan hacia el cumplimiento equitativo universal de sus derechos a la salud, al agua y saneamiento, a la alimentación, a la educación, a la cultura, y a la protección contra la violencia, el abuso y la explotación".

1. Políticas sectoriales diseñadas /adecuadas e implementadas con un enfoque de inclusión social, bajo el liderazgo del gobierno nacional. Las mismas han de ser incluyentes y priorizar las comunidades pobres. Los productos inter agénciales son los siguientes:
    a. Las instituciones nacionales de agua y saneamiento creadas por ley Marco 2003 (CONASA y ERSAPS) fortalecidas.
    b. Municipalidades fortalecidas en formulación de políticas de agua y saneamiento y procesos de planificación relacionados (asentamientos, reducción de vulnerabilidad, planes de agua y saneamiento).
    c. Estrategia de información, educación y comunicación sobre deberes, derechos y política sectorial implementada en la zona de intervención.

2. Establecidos mecanismos de apoyo a las inversiones en ciudades menores, barrios en desarrollo y zonas periurbanas del país, por medio de financiamientos directos del programa y otros recursos movilizados a través de alianzas estratégicas con instituciones del gobierno y otros cooperantes. Los productos inter agénciales son los siguientes:
    a. Fuentes y cursos de agua protegidos en comunidades selectas.
    b. Ciudades menores, zonas peri urbanas y barrios marginales acceden a sistemas de agua y saneamiento nuevos y/o mejorados.

3. Establecidos mecanismos de apoyo a las inversiones en zonas rurales del país, por medio de financiamientos directos del programa y otros recursos movilizados a través de alianzas estratégicas con instituciones del gobierno y otros cooperantes. El producto interagencial es el siguiente:
    a. Comunidades rurales acceden a sistemas de agua y saneamiento nuevos y/o mejorados.

Los principales resultados del Programa Conjunto Agua y Saneamiento, son considerados por los actores involucrados como innovadores, en tanto se consideran experiencias que combinan distintos factores en una red de servicios tecnológicos, de gestión y financieros, que permite lograr mejores niveles de eficiencia y eficacia, que redundan en el desarrollo humano de la población de las zonas de influencia.

[42] PNUD (2012).Programa Conjunto: Gobernanza, Agua y Saneamiento. Sistematización. Documento de trabajo no publicado. Pág.14

El marco de resultados, corresponde a una visión integral, acerca de la situación en que se encontraba la población beneficiaria/participante, en relación a las microcuencas (zonas productoras de agua), las prácticas productivas (tecnologías y grado de sostenibilidad con el ambiente) y, la tenencia de la tierra, entre otras.

De otra parte, la dinámica de los actores presentes: gobiernos locales, instituciones del Estado, empresas privadas, sociedad civil y la cooperación externa; asimismo, las capacidades desarrolladas en el manejo del ciclo de proyecto, para la producción, acceso, manejo y mantenimiento del recurso agua y el ambiente, lo que implica acceso a recursos e inversiones.

Dichas intervenciones vienen siendo sistematizadas[43]para su posible replica, se destacan las siguientes:

Cuadro 8. Intervenciones innovadoras. Programa Conjunto de Agua y Saneamiento
Diseño de una propuesta de Política Nacional de Agua Potable y Saneamiento por parte del CONASA, pendiente de oficialización por parte del poder ejecutivo.
Ejecución de un plan de fortalecimiento del CONASA que incluye, manuales operativos, planes estratégicos, planes de negocios entre otros.
Formulación de políticas municipales de agua y saneamiento y; planes de zonificación municipal del uso del suelo y desarrollo urbano con enfoque de agua y saneamiento
Implementación de controles de calidad de agua no tradicionales, a través de los planes de seguridad del agua,
Recolección, manejo y disposición de desechos sólidos, mediante la formación empresarial para una debida gestión del servicio y el diseño de celdas hospitalarias para el manejo de desechos peligrosos.
Sistematización de una estrategia de información, educación y comunicación para la ciudadanía en temas de gobernabilidad de agua y saneamiento con inclusión de derechos y equidad de género.
Establecimiento de una normativa de pago y compensación por servicios ambientales para pobladores en zonas de recarga establecidas por las instituciones gubernamentales del sector agua y ambiente y por actores locales.
Introducción de una reglamentación que considere una normativa de reducción del riesgo y vulnerabilidad, para diseño, construcción y mejoramiento de infraestructura de agua y saneamiento en ciudades menores, barrios en desarrollo y zonas periféricas
Adaptación de una metodología participativa en ciudades intermedias, para el acceso a agua y saneamiento de barrios marginales, sobre la base de la experiencia desarrollada en Tegucigalpa.
Implementación de una metodología de producción más limpia para mejorar las descargas de las industrias a los cuerpos receptores de agua.
Fortalecimiento de capacidades administrativas de las corporaciones municipales en solicitud de fondos de inversión de acuerdo a la normativa integral para obras de agua y saneamiento exigida por el gobierno y la cooperación internacional.

El Programa Conjunto Gobernanza Económica en Agua y Saneamiento – Honduras se estableció para una duración de 3 años (28 Agosto 2008 al 28 Agosto 2011) con la participación de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) de Honduras siguientes: PNUD, UNICEF, FAO, OPS, OIT, ONUDI. El Presupuesto total del Programa se estimó en US $ 6.500.000.00 (5.1 MM de US$ para gobernabilidad y 1.4 para crear un Fondo para incentivar la construcción de infraestructura).[44]

En la dinámica de los Programas Conjuntos, el análisis presupuestario es realizado por el Comité de Gestión, presidido por el Director Ejecutivo del CONASA, en el que se establece un acuerdo técnico en torno a las actividades comunes entre Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) y la coordinación necesaria para llevar a campo lo proyectado en tiempo y costo. Producto de este análisis surgen las herramientas para el seguimiento de Plan Conjunto: el Plan Operativo Conjunto con la matriz de resultados, actividades e indicadores y; Plan Conjunto con información financiera para el seguimiento de la ejecución financiera.

Al revisar estos instrumentos, es importante anotar, la coherencia de las acciones programadas con el diagnostico inicial, aunque no se contó con una línea de base de entrada, sino hasta un año y medio después; pero la experiencia y conocimientos acumulados por aproximadamente una década de trabajo con el sector de agua y saneamiento del Sistema de Naciones Unidas (SNU), en particular por parte de la Agencia líder UNICEF en su larga relación con las instancias gubernamentales del sector, proveyó la información necesaria para enfocar las intervenciones.

[43] Una descripción detallada puede encontrarse en el documento sistematización del PC de Agua y saneamiento que se encuentra en proceso de elaboración.
[44] Programa Conjunto Agua y Saneamiento. Informe de ejecución. Marco programático. 2011.

El presupuesto aprobado fue de US$6, 500,000, del cual se desembolsaron $5, 382,637.00 (82.8%), como lo refleja el desembolso ejecutado a finales del 2011 y, las mayores asignaciones por Agencia fueron para el PNUD, la FAO, OIT y UNICEF, como puede verse en el cuadro siguiente:

Cuadro 9. Resumen Presupuestario a Diciembre 2011. Programa Conjunto Agua y Saneamiento[45]		
Agencia del SISTEMA DE NACIONES UNIDAS (SNU)	Presupuesto Asignado US$	Presupuesto Desembolsado US$
FAO	864,602.00	836,767.00
OIT	894,519.00	883,248
ONUDI	385,831.00	267,162
OPS/OMS	518,971.00	514,039
PNUD	3,215,224.00	2,260,568
UNICEF	620,853.00	620,853
Total Aprobada	6,500,000.00	
Total Transferido	6,500,000.00	
Total Dedicado	6, 453,994.00 (99.3%)	
Total desembolsado		**4, 422,739.00 (68.0%)**

En cuanto al análisis presupuestario de los tres efectos o áreas estratégicas de cooperación se tiene, que de la asignación planeada de U$5, 476,036.01, se ejecutaron U$4, 546,262.01 que representa un 83.02%. Solo el efecto1 tuvo una ejecución del 100%; el efecto 2, un 76.75% y; el efecto 3, con un 75.78%, como puede apreciarse a continuación:

Cuadro 10. Resumen presupuestario por Efecto a Junio del 2012. Programa Conjunto Agua y Saneamiento [46]	
Efecto 1 Política Sectorial de agua y saneamiento diseñada, adecuada e implementada con un enfoque de inclusión social, bajo el liderazgo del gobierno nacional y gobiernos locales.	
Total planeado, transferido y ejecutado: US$1, 540,144.01	**100%**
Efecto 2 Establecidos mecanismos de apoyo a las inversiones en ciudades menores, barrios en desarrollo y zonas periurbanas del país, por medio de financiamientos directos del programa y otros recursos movilizados a través de alianzas estratégicas con instituciones del gobierno y otros cooperantes	
Total planeado, transferido: 2,426,447 y ejecutado: US$1, 862,239	**76.75%**
Efecto 3 Establecidos mecanismos de apoyo a las inversiones en zonas rurales del país, por medio de financiamientos directos del programa y otros recursos movilizados a través de alianzas estratégicas con instituciones del gobierno y otros cooperante	
Total planeado, transferido y ejecutado: US$259,367	**75.78%**

Es importante mencionar que hubo efectividad en la creación de un ambiente confiable para la atracción de recursos complementarios; que se tradujo en la relación de colaboración entre el PNUD-SANAA para ejecutar el Programa Sectorial de Agua y Saneamiento (PROSAGUA), financiado con fondos del BCIE, para mejorar el acceso a servicios de agua segura y saneamiento básico a la población rural y urbana marginal, con un monto total de $16.650 millones para la capitalización del Fondo de Inversión en el ámbito local. De otra parte la Asociación para la Cooperación Internacional del Canadá (ACDI) aporto fondos a través de UNICEF, que permitió ampliar la cobertura de 12 a 45 municipios.

[45] Programa Conjunto Agua y Saneamiento. Marco de Resultados con información financiera. Junio 2012
[46] Ídem, anterior

6.1.3 Análisis de eficacia

Uno de los logros destacados del Programa Conjunto de Gobernanza económica, agua y saneamiento, en el fortalecimiento de un modelo de descentralización de servicios, se relaciona con la capacidad de movilizar estratégicamente a las fuerzas sociales y actores institucionales en una ***estrategia de desarrollo local con énfasis en agua y saneamiento,*** en torno a una necesidad históricamente vital como es el acceso al agua al ser una de las premisas en el desarrollo humano, agregando valor al proceso de descentralización del sector de Agua Potable y Saneamiento (APS), iniciado con la promulgación de la Ley Marco del 2003.

De ahí el significado que encierra la creación de capacidad organizativa-técnica en los municipios y mancomunidades seleccionadas, donde se desarrollaron herramientas e instrumentos para que los gobiernos locales a través de las municipalidades y mancomunidades, pudiesen actuar como entes ejecutores.

De otra parte, facilitó el proceso para que las organizaciones locales como las Juntas Administradoras de Agua (JAA) y las Asociaciones municipales de Juntas de Agua (AJAM), las Comisiones Municipales de Agua y Saneamiento (COMAS), Unidades Locales de Supervisión y Control (USCL), los Comités de microcuencas, las Comisiones municipales de asesoría en regulación, actuaran como una red social para la generación de sinergias para la gestión de conocimientos, movilización de recursos, cumplimiento de derechos, equidad de género en la toma de decisiones y aprovechamiento de productos resultantes de la intervención.

El Informe de resultados del Programa, reporta logros destacables, atribuibles a la dinámica organizativa y de gestión desencadenada con la estrategia de desarrollo local. Estos resultados se presentan a continuación:

Cuadro 11. Estrategia de desarrollo local en agua y saneamiento. Resultados y metas.
Diseño de una propuesta de Política Nacional de Agua Potable y Saneamiento por parte del CONASA, pendiente de oficialización por parte del poder ejecutivo.
Diseño y ejecución de diagnósticos comunales de los sistemas de agua y saneamiento que contribuyeron a la integración de las Comisiones Municipales de Agua y Saneamiento (COMAS) y las Unidad de Supervisión y Control Local (USCL) en 9 municipios.
Diseño, gestión y ejecución de 11 Planes de municipales de agua y saneamiento.
Elaboración de Planes Operativos Anuales con énfasis en agua y saneamiento y capacitación de 207 técnicos municipales del área de influencia, a partir de los cuales se elaboraron diagnósticos, se impartieron capacitaciones y se restructuró la cartera de proyectos.
Capacitación de 216 Juntas Administradoras de Agua con 768 miembros.
Formulación socialización de políticas de agua y saneamiento en 13 municipios y; planes de zonificación del uso del suelo y desarrollo urbano con enfoque de agua y saneamiento en 8 municipios.
Diseño de 27 proyectos de inversión en las 6 mancomunidades, donde se ejecutaron 16 Proyectos de agua y saneamiento. 35,000 personas (17,000 niños y niñas) tuvieron acceso al agua y saneamiento (3,300 viviendas). Ejecución de 2 proyectos de agua y saneamiento en ciudades intermedias (La Ceiba, Santa Rosa de Copan).
Integración de Unidades Municipales para la ejecución de obras de infraestructura.
Elaboración y ejecución de Planes de capacitación con la aplicación de la metodología "Escuela y Casa Saludable" (ESCASAL) en unas 54 comunidades y; la implementación de una estrategia de Información, Educación y Comunicación (IEC) sobre deberes, derechos y política sectorial. Estas metodologías han sido adoptadas por donantes y entes financieros como: Unión Europea, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Cooperación Suiza, que actualmente financian proyectos por el orden de los US$60 millones.
La Pagina Web del Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS) funcionando, con una base de datos relacional, alimentada por técnicos de las diferentes regiones y sub-regiones a nivel nacional. Ofrece información a nivel institucional del ERSAPS, de los prestadores y sus indicadores a nivel urbano y rural, documentación y herramientas como manuales y diagnósticos territoriales e información financiera y de transparencia institucional.
Dotación de 5 laboratorios para el tratamiento en calidad de agua en 5 zonas del programa.
Ejecución de 3 proyectos de manejo de desechos sólidos en las ciudades de Tela, Potrerillos y Santa Rosa de Copan, alrededor de los cuales se organizaron 7 micro empresas.
Elaborados 10 diagnósticos biofísicos y socioeconómicos en las microcuencas seleccionadas y 6 Declaratorias Legales para las microcuencas en MANCOSOL y MANCORSARIC. Capacitación en 127 temas de Legislación ambiental y Conformación de Consejo Consultivo Forestal Municipal.
Concluido el manual operativo del fondo, se definió la lista de proyectos a ejecutar, se firmaron los convenios con las municipalidades y se efectuaron los primeros desembolsos.
Elaboración de una Guía para Pago por Servicios Ambientales: Conceptos básicos y metodología de implementación; una Guía técnica y protocolos para la reducción de riesgos en la gestión de los servicios de agua y saneamiento.
Las empresas, Noraves (procesamiento de aves y la textil Caracol y Caracol Knits, en el municipio de Potrerillos, adoptaron el 90% de las recomendaciones del Plan de producción mas limpia mediante la metodología TEST, reduciendo en un 20% y 7.5% respectivamente, el consumo de agua. Caracol Knits aporto US$58,000 a la municipalidad para la construcción del relleno sanitario.
Juntas de Agua, instituciones educativas y alcaldía municipal de San Juan Guarita, han trabajado de manera conjunta para la compra de 30 hectáreas de tierra ubicadas en la zona de recarga de la microcuenca, con fin de proveer agua de mejor calidad a los usuarios.

Los alcances de los procesos en marcha, por el Programa Conjunto, según los actores consultados se relacionan en estas tres dimensiones: i) el PC apoyó la generación de capacidades locales para la implementación a futuro de acciones en el sector con diferentes tipos de actores; ii) el PC sirvió de apalancamiento para poder gestionar otros fondos manejados con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Asociación para la Cooperación al Desarrollo Internacional de Canadá (ACDI) y el Programa de Apoyo Presupuestario Sectorial Agua y Calidad (PAPSAC), que responden al cumplimiento de las metas del ODM; iii) establecimiento del fondo de inversión en agua y saneamiento para la ampliación de cobertura en los municipios apoyados con el concurso de varios donantes[47].

La apropiación del ODM7 y la Meta 10, por parte del personal técnico y beneficiaros vinculados al PC de Agua y Saneamiento, pudo constatarse en el Taller de evaluación, donde 16 de los 20 participantes dijeron tener conocimiento de los ODM en general y pudieron señalar su contenido. Además, los Informes semestrales y anuales dan cuenta del cumplimiento de las metas físicas, inversiones e incidencia en la población participante mediante procesos de capacitación y de gestión para la operación, administración y mantenimiento de los sistemas de AP, como en líneas de acción orientadas a la producción de agua con el manejo sostenible de los recursos naturales, especialmente el manejo de las micro cuencas.

Puede afirmarse entonces, que el Programa estuvo en correspondencia al análisis de situación, como también con la incorporación de actores gubernamentales, la sociedad civil y la cooperación externa, con vínculos estratégicos hacia el desarrollo del sector de agua y saneamiento, para el cumplimiento de los ODM.

La población participante que estuvo conformada niños, jóvenes, y adultos de ambos sexos, ubicados en comunidades pobres del área rural, en algunos casos pertenecientes a las etnias Lenca y Maya Chortí y; de barrios peri urbanos marginales de ciudades intermedias, los que tienen una percepción de los cambios ocurridos en sus comunidades y en sus vidas a partir de las "buenas prácticas" adoptadas con la intervención del programa, como lo expresaron sus representantes en los talleres de evaluación y que se presentan en el cuadro a continuación:

[47] Ver Anexos No 6 y No 7. Matrices de Talleres con beneficiarios y Taller Nacional con niveles gerenciales, respectivamente.

Cuadro 12. Cambios percibidos por la población participante. Buenas prácticas. PC Agua y Saneamiento	
Situación antes de la intervención del Proyecto	**Situación con la intervención del Proyecto (buenas practicas)**
Las juntas de agua estaban abandonadas, no teníamos apoyo ni capacitación, mal organizadas, poca capacidad administrativa.	Las juntas fueron capacitadas sobre administración, manejo y mantenimiento del sistema de agua y saneamiento
Se vivía de manera desordenada, mal organizada	Comunidades organizadas y capacitadas en temas ambientales
Desinterés en el sistema de saneamiento básico comunitario. Mal estado de salud de la población	Reducción de enfermedades por la contaminación de aguas para el consumo. Mejoramiento de la calidad de vida.
No había programas de saneamiento básico.	Comités para el saneamiento básico de hogares y comunidades. Metodología ESCASAL
No había conciencia en las comunidades sobre el uso de los recursos naturales.	Mejor comunicación entre las redes comunitarias y municipales para el manejo.
Falta de coordinación entre sociedad civil y las instituciones y municipalidad.	Fortalecimiento en el marco jurídico y funcional comunitario, menos burocracia.
Mal servicio del agua potable.	Mejoramiento de los procesos. Mantenimiento del sistema de agua.
Las estructuras comunitarias eran débiles no había organización.	Empoderamiento de la Junta de Agua local. Se tramita la personería jurídica y se preparan para administrar fondos sin intermediación.
No había protección en las cuencas.	Protección y capacitación sobre el manejo de micro cuencas
Los sistemas de agua estaban deteriorados.	Mejoramiento de las estructura de agua y saneamiento.
Falta de concientización en el sistema de cobro por el servicio.	Reactivación de las estructuras locales de agua.
Sistemas de agua y saneamiento inexistentes o deficientes	Mejoramiento de infraestructura potable en las comunidades.
Dependencia institucional para proveer servicios y practicas básicas	Podemos realizar con independencia acciones como: - Concientizar casa a casa sobre el manejo del agua y el saneamiento básico. - Protección de las fuentes de agua (microcuencas) - Operación y mantenimiento de sistemas de agua - Calculo de las tarifas del agua - Manejo del consumo de agua - Actividades de saneamiento básico - Técnicas para el manejo de cultivos - Fortalecimiento de organizaciones comunitarias

Aun existen algunos temas pendientes en materia de descentralización del sector de APS que deberán continuar en la agenda de desarrollo para garantizar la sostenibilidad de los resultados y cambios alcanzados en la ruta hacia el cumplimiento de los ODM. Algunos de ellos son los siguientes:

- El ritmo de cobertura de acceso al agua potable presenta una tendencia a la baja en los últimos años.
- El estado solo aporta solo el 10% para inversión como contraparte, lo que significa un mayor énfasis en la desconcentración del sector APS, que en la descentralización, quedando alrededor de 14 sistemas, pendientes de entregarse a los municipios por diversas causas.
- Las funciones y acciones de regulación a nivel local aún con la presencia del asistente técnico municipal, formado y asesorado por el ERSAPS, cuentan con limitaciones como el poco personal, para tener una mayor incidencia en la apropiación del marco regulatorio y la actualización de las bases de datos.
- Se ha impulsado y promovido la participación de la mujer, pero se requiere un mayor esfuerzo político, técnico y de recursos para avanzar hacia una situación de equidad.
- Mediana apropiación del marco legal y administrativo del esfuerzo conjunto por parte de los socios nacionales, al no tener capacidad de respuesta a demandas, que son movilizadas por impulso de la cooperación, es el caso de las personerías jurídicas para las Juntas de Agua.
- No se dimensionó el contexto de debilidad administrativa de algunos municipios y mancomunidades para la gestión del fondo de inversión en APS, tampoco hubo claridad en el manejo de los productos financieros, lo

que genera conflicto de intereses; se sumó la complejidad del manual administrativo que debía utilizarse por parte del SISTEMA DE NACIONES UNIDAS (SNU).

- El marco legal y administrativo de estas experiencias, la cooperación debe adecuarse a la situación de los municipios y comunidades y no a la inversa.
- En el mismo sentido se percibe la falta de claridad en los convenios entre las competencias en la administración de los Proyectos de inversión en el sector de APS entre las estructuras regionales del SANAA y las Mancomunidades. Se aducen tensiones por conflicto de intereses políticos y alguna modalidad de clientelismo o favoritismo hacia determinados grupos y/o comunidades.

La coordinación interagencial aportó una visión integral, agregando valor desde la experiencia de cada Agencia, se facilitó el abordaje en los territorios por la confianza generada en intervenciones anteriores y en curso. Según algunos puntos focales, no solo se miraron ciertos aspectos físicos (infraestructura, ampliación de cobertura) sino aspectos integrales como la calidad, fortalecimiento de la gestión, desarrollo de capacidades locales, y procesos vinculados al manejo del recurso agua como protección de cuencas y el ambiente.

La existencia por largos años de alianzas estratégicas entre las instituciones nacionales del sector de APS con algunas Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) como UNICEF y el PNUD; asimismo, la experiencia de coordinación acumulada de las Agencias del SNU, en el espacio de las mesas sectoriales facilitó el reto de la coordinación interagencial, en la que el Comité Técnico jugo el papel de un foro de discusión para la definición de enfoques técnicos y distribuciones presupuestarias. [48]

Las principales limitantes en el esfuerzo de coordinación interagencial, según los puntos focales y asociados participantes en la evaluación, se refieren a los problemas administrativos producto de los reglamentos internos de cada Agencia, por Ej.: la compra de reactivos e insumos para los laboratorios, su realización tardó más de un año porque la compra debía procesarse desde Washington.

Otras Agencias fueron lentas con sus trámites administrativos, la representación de OIT estuvo acéfala por tres meses lo que atrasó la creación de las microempresas ambientales. Poca flexibilidad para adecuarse a los cambios, como en el momento que se toma la decisión de extender el Programa hasta febrero de 2012, contrario a su finalización en agosto de 2011, algunas Agencias debieron operar con sus propios recursos.[49]

También se mencionó la falta de coordinación con todos los actores involucrados a nivel local, que condujo a la duplicidad de acciones entre Agencias y actores y en general a tener que manejar en el terreno una agenda cargada de actividades para cada Agencia, que llevaba al desgaste del personal técnico y comunitario; se sumó a lo anterior cierta competencia de intereses y enfoques y; se tuvo la percepción en algunos casos de que las decisiones fundamentales se tomaban de manera unilateral en el nivel central. De otro lado, algunas Agencias ofertaron paquetes tecnológicos sin tener la capacidad técnica instalada para dar respuesta, por Ej.: i) la normativa de pago o compensación por servicios ambientales a pobladores en zonas de recarga; ii) Certificación de fincas de café.

Lo anterior es el reflejo del camino por recorrer en términos de la armonización de procesos y procedimientos que se requiere de parte del Sistema de Naciones Unidas (SNU), para hacer de la coordinación conjunta, un modelo de cooperación que vaya más allá de una experiencia innovadora; en este sentido sería interesante valorar los costos de transacción de la experiencia del Programa Conjunto en relación a los resultados obtenidos a través de un estudio especifico.

6.1.4 Análisis de sostenibilidad

La sostenibilidad de los logros alcanzados por el PC Agua y Saneamiento está estrechamente ligada al fortalecimiento Institucional y de capacidades de los socios nacionales y de los actores locales vinculados al proceso. Las instancias creadas por La Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento se han ido desarrollando lentamente.

[48] Ver Anexo No 6. Matriz de Taller Nacional con niveles gerenciales
[49] Ídem, anterior.

El Programa les ha dado un gran impulso, pero es necesario que continúen fortaleciéndose; igualmente las instancias locales especialmente las Juntas de Agua que por su naturaleza de voluntariado, heterogeneidad de su composición y rotación de los cargos, será necesaria su fortalecimiento y capacitación continua, que deberá ser asumida por instituciones como el SANAA, CONASA, ERSAPS y Secretaria de Salud.

Sera necesario desarrollar una estrategia de acompañamiento a las organizaciones nacionales para que se apropien de todas las herramientas, productos e insumos que les transferirá el Programa. La propuesta del Comité técnico se resume en los aspectos siguientes:

- Fomento de la sostenibilidad institucional mediante la coordinación entre la Secretaria de Salud y el CONASA la apropiación de los productos.
- Asistencia técnica de algunas Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en el marco de sus programas para continuar fortaleciendo las acciones locales de las COMAS, USCL, AJAM, JAA y otras organizaciones locales que trabajen en el sector.
- Socialización de la experiencia del Programa con otros cooperantes para dar continuidad al fortalecimiento del CONASA, para que pueda cumplir el rol que le estipula la Ley marco, asimismo para la aprobación de la Política Nacional de Agua y Saneamiento.
- Fomento de la asistencia técnica tanto desde el nivel nacional como de las municipalidades y mancomunidades, para las COMAS, USCL, AJAM y JAA a través de convenios interinstitucionales.
- Fortalecimiento de las UMAS y UTIS para que las municipalidades y mancomunidades puedan continuar trabajando y generando capacidad en el tema agua y saneamiento.
- Traspaso de toda la información a las municipalidades y mancomunidades, dejando respaldo en CONASA, ERSAPS Y SEPLAN.
- Firma de convenios con todos los socios locales que garanticen el compromiso de continuar las acciones en el marco de la estrategia de desarrollo local con énfasis en agua y saneamiento desarrollada por el Programa, con el apoyo y aval de las instituciones nacionales.
- Diseño y ejecución de una política de líderes comunales de ambos sexos, con asignación presupuestaria, para difundir ampliamente la lógica del proceso comunal desarrollado con la adopción de un paquete tecnológico que integra "buenas prácticas para el manejo del recurso agua y la gestión para el acceso familiar y comunal al servicio de agua"[50].

Con el propósito de dar continuidad en el corto plazo a la agenda política para el proceso de descentralización como al proceso de desarrollo local, del sector de APS, se proponen las acciones siguientes:

Descentralización del Sector de APS	Estrategia de desarrollo local en APS
▪ Impulsar la planificación local y regional; ▪ Continuar con la política de descentralización del Estado; ▪ Creación de políticas del sector APS ▪ Apoyar las funciones de rectoría y gestión local ▪ Definición de normas técnicas y marco regulatorio, dando continuidad y seguimiento en consonancia con el Plan de nación ▪ Mantener el acompañamiento por parte de UN para hacer incidencia.	▪ Dar continuidad a los planes de capacitación, trabajando con los recursos financieros propios de las Agencias, entre UNICEF y PNUD. ▪ Continuar desarrollando la pagina Web del ERSAPS, para implementar dentro de la misma página un curso de capacitación a distancia para los Técnicos de Regulación de Campo (TRC). ▪ Coordinar capacitaciones con Plan Honduras, para las Juntas de Agua, para actualizar nuevos miembros debido al cambio que ocurre cada dos años. ▪ Acciones para la agenda de desarrollo

[50] Ver Cuadro No 10. PC Agua y Saneamiento. Cambios percibidos por la población participante. Buenas prácticas

6.2 PROGRAMA CONJUNTO CREATIVIDAD E IDENTIDAD CULTURAL PARA EL DESARROLLO LOCAL

6.2.1 Análisis de relevancia

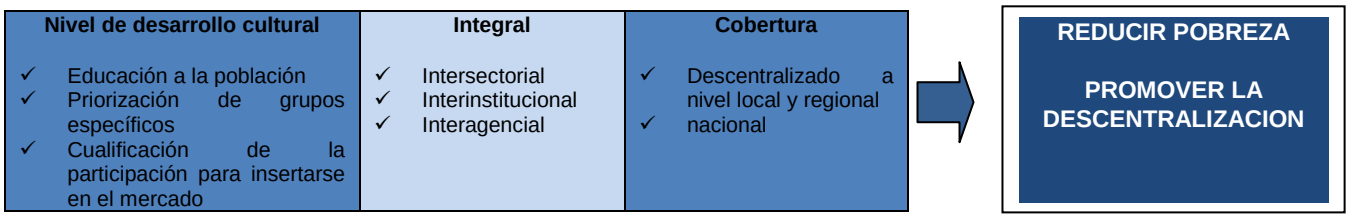
Como situación de partida para desarrollar la intervención el documento de Programa identificó una problemática nacional generalizada sistematizada en las regiones culturales, que describen un escenario caracterizado por las siguientes condiciones:

i) Pobreza en los hogares hondureños en un 66%, dato que en el área rural asciende al 75%.
ii) En la categoría de extrema pobreza casi el 49% de los hogares.
iii) Entre los grupos con mayor riesgo de caer en situación de pobreza, se encuentra: la población entre 0 y 14 años (66% bajo la línea de pobreza); personas de la tercera edad (55% de los hogares con jefes de la tercera edad están en situación de pobreza); y las personas en situación de discapacidad.

El PC se diseñó a partir de la situación política, social y económica existente, con una legislación vigente, políticas, estrategias y planes definidos por el Estado para enfrentar la problemática identificada, todo ello en concordancia con los principios de Apropiación, Alineación y Armonización (AAA[51]) definidos en la Declaración de París y Plan de Acción de Accra para alcanzar los ODM. Estos aspectos incluyeron las características geográficas, económicas, sociales y culturales –que incorpora la situación de pueblos indígenas y etnias - de las comunidades objeto de intervención en las regiones y municipios seleccionados del país. También fueron consideradas en el diseño las necesidades derivadas del daño ocasionado por la pobreza y la falta de oportunidades en particular en grupos de población en riesgo (mujeres, adolescentes y jóvenes, personas con discapacidad, pueblos indígenas y afro descendentes).

Durante la formulación del PC y la apertura del Fondo España en la ventana de cultura y desarrollo fueron invitadas a participar las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) con un procedimiento de convocatoria abierta, donde no hubo una selección de Agencias en función de valorar su experticia en el tema. En este momento se inscriben las siete Agencias (PNUD, UNV, UNESCO, UNICEF, OIT, OMT y FAO) que luego formaron el programa conjunto. El Gobierno asumió un papel de liderazgo importante durante la formulación, aprobación e inicio del proceso hasta que ocurre la crisis política que paraliza el país en el año 2009. El Ministerio de Cultura designo a dos personas de forma permanente que participaron en la formulación, de igual forma se integró una persona por cada una de las Agencias participando.[52]

En el proceso de formulación del documento final del PC se definió la modalidad de operación bajo lineamientos programáticos armonizados y sustentados en el nivel de desarrollo cultural en el país. En este sentido se reconoce la multidimensionalidad de la cultura, la necesidad de educar a la sociedad en sus beneficios y de construir públicos, el carácter influyente que debe guiar al programa, a la vez que la priorización en la atención a la generación del futuro, la necesidad de cualificar la participación y la necesidad de preparar personas y productos para insertarse en el mercado. Basado en estos elementos se determinó implementar una estrategia de intervención integral (intersectorial – interinstitucional – interagencial) desarrollada a dos niveles: descentralizada a nivel local, regional y a nivel central, con lo que cual se pretendió aportar a la reducción estructural de la pobreza y promover la descentralización. El siguiente esquema resume la estrategia desarrollada:



[51] Declaración de Paris (2005/2008). Parte II Compromisos de Cooperación. Principios Apropiación, Alineación Armonización. Documento PDF
[52] Entrevista Karla Posas. PNUD

El ámbito de intervención territorial – en el momento de formulación - no dispuso de parámetros específicos o la existencia de un análisis contextual de cada una de las zonas, sino que fueron seleccionadas en base a las regiones que el Ministerio de Cultura ya tenía establecido y cuyos criterios de organización fue la cercanía geográfica y de características culturales comunes. En ese orden fueron consideradas en el proceso aproximadamente 50 Casas de Cultura en 298 municipios (algunas pertenecen al ámbito institucional y otras son asociadas)

Otros elementos relevantes en los que se sustentó el PC son las acciones de planificación y programación con las autoridades Nacionales, así como instituciones y organizaciones locales permite identificar intervenciones acordes a las necesidades de la población y al abordaje organizado de los problemas entre ellos el fortalecimiento de la gerencia institucional y mejora en las alianzas con los gobiernos locales, así como la necesidad de desarrollar acciones y contenidos con un enfoque de equidad de género.

El programa implementó una intervención pertinente para el logro de los objetivos planteados, considerando al mismo tiempo las características geográficas, económicas y sociales de los municipios seleccionados para la intervención. Durante su formulación e implementación el PC consideró las necesidades derivadas del daño ocasionado por la pobreza en general y de género en particular fundamentalmente en grupos de población en riesgo (mujeres, niñez, adolescentes y jóvenes) que representan la generación de sustitución poblacional y que la intervención aportaría a prevenir y disminuir el problema descrito.

Durante la implementación de la intervención se han desarrollado actividades de sensibilización, planificación y programación con las autoridades y actores a diversos niveles, principalmente con instituciones del Estado, autoridades de Gobierno Nacional y Municipal y expresiones organizadas existentes que ha permitido identificar acciones que aportan a la identificación de la situación cultural y de desarrollo por las/os beneficiarias/os y a definir las modalidades de trabajo para modificar conocimientos, actitudes y prácticas que conduzcan a construir un sistema cultural nacional de forma organizada, participativa y con mayores capacidades.

Los procesos de sensibilización, planificación, organización y ejecución participativa realizadas por el PC crean condiciones para estimar que las/os beneficiarias/os han iniciado el proceso de empoderamiento y fortalecimiento de su rol protagónico en la promoción de sus derechos y la prevención de la cultura como parte de su desarrollo humano, teniendo en cuenta que el empoderamiento es un proceso progresivo que solo es posible a través de acciones a nivel individual, institucional y de acceso a servicios y bienes; aspectos que fueron abordados por la intervención. Estas acciones permitieron fortalecer los conocimientos acerca de la incidencia del PC en ellos, esto fue posible constatarlo en el Taller Local en Taulabé con el Consejo Regional de Cultura y las/os beneficiarias/os del programa. (Ver Cuadro 13 a continuación)

Cuadro 13. Cambios percibidos por la población participante. Buenas prácticas. PC Cultura y Desarrollo

Situación antes de la intervención del Proyecto	Situación con la intervención del PC (buenas practicas)
- Las artesanas tenían un campo de trabajo con menos posibilidades. Las de gastronomía tenia pequeñas producciones familiares, poca exposición de los productos.	- Contar con un espacio mejor acondicionado y material de trabajo suficientes.
- La casa de la cultura ya contaba con un grupo de danza pero no estaban bien organizados.	- Obtención de nuevos clientes y mejoras en los ingresos familiares.
- No había apoyo para el tema de la cultura.	- Puesto en el mercado para la exposición de los productos gastronómicos.
- Había limitaciones para los movimientos culturales.	- Fortalecimiento del trabajo cultural de la región y de la comunidad.
	- Logros significativos en organización y participación.
	- Capacitación al grupo de teatro y logro independencia.
	- Logística de los grupos culturales.
	- Se puede observar más la promoción y actividades sobre la cultura y el arte.
	- Fomento de la cultura nacional
	- La comunidad está más organizada.

Las acciones emprendidas son el inicio de la entrega de beneficios a grupos poblacionales que tienen la oportunidad de mejorar sus condiciones de vida, fortalecer la gerencia institucional y fortalecer las alianzas a nivel local, los cuales son beneficiados organizativamente y funcionalmente, así como en la capacidad técnica y física instalada para acceder a la información.

El PC dispuso de un marco de intervención, que sirvió de base en la formulación de los Planes Operativos Anuales (POA) del PC, derivados de un análisis interagencial de la problemática en los territorios; el marco de intervención dispone de la claridad y coherencia interna en sus efectos a lograr versus productos interagenciales y agénciales esperados, lo cual indica que el PC al desarrollar las actividades planteadas, los productos y efectos esperados, permite lograr el objetivo general. Por otro lado, se definieron indicadores que fuesen medibles objetivamente y verificables según los medios establecidos. En relación a la pertinencia de los indicadores verificables, el PC estableció indicadores de resultados considerados cuantificables y verificables – en su gran mayoría - considerando la existencia de datos disponibles.

En términos de flexibilidad y adaptabilidad a los cambios de contexto en que se desarrolló es evidente que el PC logra durante su ejecución adecuarse a las condiciones políticas que han ocurrido en el país. También se evidencia que una de sus principales fortalezas ha sido la adaptabilidad y capacidad de respuesta a las necesidades planteadas, sin dejar de cumplir con las líneas de acción definidas.

6.2.2 Análisis de eficiencia

Para gestionar el PC fueron definidos órganos de dirección estructurados en el Comité Directivo Nacional (CDN) integrado por la Ministra de SETCO, la Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas (SNU) y el Coordinador de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). En segunda instancia se conforma el Comité de Gestión del Programa (CGP) que por disposición del CDN lo preside el Ministro de la Secretaría de Cultura, Artes y Deporte (SCAD) y ejerce la Secretaría Técnica el PNUD. También participan en el CGP la AECID y las Agencias del SNU integradas al PC (PNUD – UNV, UNESCO, UNICEF, OMT, OIT y FAO). De igual manera se creó la Coordinación del PC que desempeñó funciones de apoyo a la gestión, fundamentalmente monitoreo de las acciones. Estas instancias directivas y técnicas desempeñaron un papel preponderante en la conducción y desarrollo de las acciones planificadas que permitieron lograr los resultados previstos relacionados en primer lugar a la mejora en el acceso a los recursos técnicos financieros a nivel local promoviendo la descentralización con el apoyo institucional y en segundo lugar cohesionando las acciones programáticas de las Agencias del SNU que participaron en la ejecución de la intervención.

El PC se formuló en un marco de resultados enfocado en el desarrollo de acciones interagenciales y complementarias por competencia en el nivel local y dispuso durante la ejecución de un sistema de monitoreo y seguimiento monitoreo establecido según el marco de resultados definido llevado a cabo por técnicos contratados por las Agencias y ejecutado de acuerdo a planes de trabajo, los resultados fueron plasmados en informes de avance periódicos que son remitidos al Coordinador del PC. Los niveles de complementariedad interagencial permitió lograr productos a menor costo utilizando las normativas de ejecución y seguimiento, la calidad de los informes anuales son específicos y vinculados a cada efecto y producto.

Se utilizó la modalidad de ejecución financiera de acuerdo a la normativa de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) y descentralizada para la ejecución de los fondos a nivel local, esta forma de disponer los recursos para la implementación de las actividades ha posibilitado que se obtengan avances físicos financieros adecuados en relación a los esperados. En este sentido el PC entregó recursos financieros a estructuras organizadas a nivel local con el propósito de implementar un proceso de descentralización efectiva que promoviera la producción, la productividad y mayores ingresos a grupos de población específicos.

La contratación de la asistencia técnica del PC se realizó en base a la selección por parte de cada Agencia y de acuerdo al perfil profesional deseado para implementar las actividades específicas de la intervención, estos fueron contratados con la modalidad de periodos largos, con lo cual se crea un grupo técnico con experticia en temas vitales relacionados a la cultura, emprendimiento empresarial, políticas públicas, comunicaciones e informática, organización y participación ciudadana.

La Coordinación del PC, dispuso de apoyo técnico para el monitoreo y evaluación de los indicadores – en el marco de seguimiento de las actividades - donde cada técnico contratado por las Agencias visitaba los municipios de acuerdo al plan de trabajo previsto para el periodo, los resultados eran plasmados en informes de avance periódicos que eran consolidados por el Coordinador del PC, presentados al Comité Técnico y de Gestión, para que posteriormente fueran remitidos al Comité Directivo Nacional para su aprobación y envío a la entidad donante. También se contó con el apoyo administrativo del personal de la Unidad de Adquisiciones del PNUD el cual fue dispuesto de tal forma que lograra mayor costo efectividad en la ejecución de las actividades programadas.

El PC desarrolló durante su ejecución, una coordinación estrecha con las contrapartes definidas a nivel Regional y Municipal, lo cual quedó evidenciado en las entrevistas realizadas. Las contrapartes conocen y manejan las actividades implementadas, participan en la planificación y ejecución de talleres, en reuniones de análisis y la ejecución de los recursos. La evaluación considera que las mejores condiciones de coordinación se han alcanzado en el Taulabé, La Esperanza y Santa Rosa de Copán encontrándose dificultades en La Lima y Choluteca.

Se construyó un sistema de planificación operativa y rendición de cuentas periódicas. Los planes describen los resultados y actividades, así como su relación presupuestaria. El PC elaboró un sistema de monitoreo y evaluación de los indicadores de los productos. La evaluación estima que el PC alcanzó una ejecución física aproximada al 90.0% de las actividades previstas a junio del 2012. También logró ejecutar el 97.0% (Estimado a junio 2012) de los recursos financieros destinados a la implementación de la intervención.

6.2.3 Análisis de eficacia

El PC contribuyó al logro de los ODM I, III y VIII (Ver Cuadro 6), los cuales se lograrán a través de los tres efectos que contemplan: i) Se han establecido y aplicado estrategias y programas inclusivos de cultura para el desarrollo en ámbitos locales, que sientan las bases para una política nacional de cultura y desarrollo sustentada en la diversidad cultural y el fortalecimiento de la identidad; ii) Se han formado industrias creativas y culturales que fomentan el desarrollo económico y social y que posibilitan la expansión de oportunidades para la población en 8 regiones; iii) Se ha generado, recopilado, analizado y difundido información del impacto de la cultura en el desarrollo para construir públicos y orientar las políticas públicas y la inversión privada.

Cada uno de los efectos están relacionados con el Documento de Programa para Honduras y con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) fundamentalmente con los efectos que anotan en el Cuadro 14:

Cuadro 14. Efectos del PC Cultura y Desarrollo en relación al MANUD
Efecto No1, "Para 2011 las y los hondureñas/os avanzan hacia el cumplimiento equitativo y universal de sus derechos a la salud, al agua y saneamiento, a la alimentación, a la educación, a la cultura y a la protección contra la violencia, el abuso y la explotación"
Efecto No 2, "Para 2011 las comunidades rurales y las organizaciones locales, junto al Estado, implementan políticas públicas y procesos de desarrollo para el acceso equitativo y sostenible de la población vulnerable a la tierra, otros medios de producción, mercados y servicios de apoyo, para la generación de empleo de calidad, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza y
Efecto número 3, "Para 2011 las hondureñas y los hondureños avanzan en el ejercicio de sus derechos y deberes en un Estado democrático capaz de diseñar e implementar políticas y acciones para la participación ciudadana, equidad, modernización del Estado, descentralización, y seguridad jurídica y ciudadana".

Los aportes del PC al MANUD se logran mediante el fortalecimiento de las organizaciones del sector cultura en las 9 regiones del país, la formulación de políticas públicas, el apoyo a las industrias creativas y culturales y la gestión del conocimiento.

En la fase de intervención se invirtieron recursos, para tratar de modificar la problemática encontrada durante su formulación, en el contexto socio e intercultural hondureño, bajo las expresiones de voluntad y con la participación de los/as actores culturales y las instituciones que inciden multifactorialmente la creatividad e identidad cultural. Con la función investigativa, se ha logrado:

i) Reconocer contextos interculturales a través de los diagnósticos de actores y el mapeo cultural de cada región,
ii) Apertura del fondo de investigaciones históricas y culturales.

Con el financiamiento de iniciativas se obtuvieron los siguientes resultados:

i) Identificado las diferentes vinculaciones entre teoría y práctica de la inter y multiculturalidad hondureña,
ii) Recuperado valores comunitarios en un sentido crítico con la participación de los Consejos Regionales de Cultura (CRC), Consejos Locales de Cultura (CLC) y la red de voluntarios en las estrategias de comunicación, se han ejecutado proyectos de apoyo a empresas creativas y culturales, a grupos e individuos para el desarrollo de nuevos productos culturales y la ampliación de sus mercados e intervención en ámbitos de interculturalidad, desarrollada la primera rueda de negocios,
iii) Realizadas ferias con un enfoque cultural y turístico y se ha capacitado de equipos de trabajo basados en principios de participación auto gestionada y democrática, capacitado a productores agrícolas, artesanos y empresarios artesanales en diseño, comercialización y mejoramiento de los procesos productivos y de la calidad, creado el fondo de financiamiento para garantizar el acceso al crédito, incentivar a las instituciones financieras en el tema de emprendimientos culturales y bajar el riesgo crediticio,
iv) Se invirtió en equipamiento y mejoramiento de espacios públicos, fortalecidas las casas de la cultura, dotándola de equipo y ludotecas, como de capacitación e instalación de la planificación como una herramienta de mejoramiento continua de su oferta cultural.

En el ámbito de gestión del conocimiento se avanzó en:

i) Creación del sistema de información cultural,
ii) Formación del recurso humano en el manejo y administración del Sistema de Información Cultural (SIC),
iii) Fundación de 24 Info cultura en las 8 regiones culturales,
iv) Formación de la ciudadanía en Derechos culturales, humanos, individuales y sociales.

El grupo meta de las intervenciones fueron las/os hondureñas/os, con énfasis en grupos humanos con situación social y económica marcada por la condición de pobreza, problemas sociales y exclusión, los/as hacedores de la cultura y sus organizaciones, el talento humano que trabajo con y para el sector cultura y las empresas culturales y creativas.

El abordaje que realizó el PC tuvo un enfoque integral: i) Físico y de equipamiento, que comprende el mejoramiento de espacios públicos y dotación de equipo a las diferentes infraestructuras culturales, (ii) Procesos, que apuntan al fortalecimiento institucional y organizacional, iii) la gestión del conocimiento dirigida a potencializar al ser humano, en el mejoramiento de sus competencia con adquisición y desarrollo de conocimiento, actitudes, habilidades y cualidades.

La información suministrada, permitió estimar que el PC benefició directa e indirectamente a 224 instituciones nacionales y locales con predominio rural, 710,345 mujeres, 698,204 hombres y 12,321 individuos pertenecientes a grupos étnicos, lo cual indica que se beneficio aproximadamente a 1, 420,870 personas lo que significa que programa apoyo aproximadamente al 25.0% de la población del país. La evaluación no dispuso de información específica registrada sobre la población beneficiada según su condición de pobreza o territorio lo cual sería deseable disponer de registros de beneficiarias/os que nos dé un estimado del impacto inmediato y mediato de la inversión en las condiciones de la población.

Se considera en lo que respecta a los procesos educativos desarrollados para obtener cambios en las capacidades, aptitudes y prácticas de la población siempre es un reto importante, el cual requiere grandes esfuerzos, recursos y el tiempo necesario para lograr los objetivos. En este sentido, se considera que el tiempo aun es insuficiente y el deseo de desarrollar campaña, que promuevan la cultura y el respeto a la diversidad es un tema por completar, de igual manera se deben de registrar y monitorear la opinión de las personas de forma continua de manera que nos permita medir los cambios y el impacto de las actividades educativas y las campañas de comunicación.

Se estima que el nivel de ejecución del PC según la valoración en el avance de las actividades alcanza aproximadamente el 90.0 % en relación a lo planificado, esto indica que la intervención se implementó de forma adecuada a pesar de las limitantes ocasionadas por la crisis política de junio del 2009; los avances y la articulación coherente de las acciones y los recursos permite prever el alcance de los objetivos de forma exitosa.

Algunos de los elementos relevantes que intervienen en la eficacia del PC se anotan en el Cuadro 15:

Cuadro 15. Elementos relevantes que intervienen en la eficacia del PC Cultura y Desarrollo
• El diseño del PC se abordó adecuadamente tomando como referencia los altos índices de pobreza, conocimiento e información relacionada a cultura y el desarrollo enfocado en grupos poblacionales de riesgo con un enfoque de género.
• Se desarrolló un proceso de sensibilización de las autoridades nacionales en la temática de cultura y desarrollo y la necesidad de elaborar una Ley General de Cultura que fortalezca la institucionalidad y reconozca el potencial de la población para enfrentar los problemas. La crisis política ocurrida en junio del 2009 evito continuar con el proceso de incidencia y consenso para la aprobación de esta iniciativa en la que actualmente se avanza.
• Las estrategias y planes regionales y locales fueron elaborados a partir de la construcción de alianzas con instituciones y organizaciones fortalecidas a través de los Consejos Regionales y Locales de Cultura donde se promovió la participación de mujeres y jóvenes.
• Los Consejos Regionales y Locales de Cultura se fortalecieron con el mejoramiento de las capacidades de las/os beneficiarias/os a través de la participación en talleres de capacitación, diplomados y otras modalidades de adquisición de conocimientos, así como con la transferencia de recursos destinados a mejorar las condiciones físicas, mobiliario y equipos.
• Los emprendimientos culturales y creativos se fortalecieron a partir del apoyo para mejorar su gestión y ampliar sus opciones de mercado, al mismo tiempo que se integran a la dinámica de las organizaciones locales como los comités de ferias y cámaras de comercio y turismo.
• Algunas actividades estratégicas como las campañas de comunicación regional y la construcción de espacios públicos y sitios patrimoniales fueron ejecutados tardíamente debido a dificultades en los procesos de diseño y licitación lo cual incidió en lograr una mayor eficacia en las acciones del PC.

6.2.4 Análisis de sostenibilidad

- ***Política***

El PC desarrolló un amplio proceso de consulta institucional y con las/os beneficiarias/os a nivel regional y local sobre el contenido de la Ley General de Cultura, la cual fue sometida a consideración de las autoridades de Gobierno y de la Asamblea Legislativa. Esta iniciativa de ley se consideró fundamental para la creación de un marco institucional que permita aportar a mejorar y dinamizar la gestión cultural y a mejorar la situación de la población en general. Actualmente la ley se encuentra en proceso de discusión y se espera su aprobación.

La elección de nuevas autoridades nacionales en el próximo año podría ser un elemento de riesgo en la sostenibilidad de las acciones desarrolladas por el PC debido a la rotación o cambios de recursos humanos que podrían suceder en las instituciones del Estado que participaron en el proceso.

- ***Técnica:***

El PC invirtió grandes esfuerzos en fortalecer las relaciones interinstitucionales en el ámbito nacional, regional y local, con grupos organizados, mujeres, hombres, población joven o adulta interesada en reconocer su identidad cultural y la importancia en el desarrollo. La transferencia de procesos, conocimientos, equipamientos y responsabilidades a los beneficiarios – durante la intervención y la estrategia de salida - ha sido una constante desarrollada durante la ejecución, lo que permite que los actores a diferentes niveles gestionen y ejecuten las actividades.

La sostenibilidad y viabilidad del PC está sustentada en la fortaleza técnica y pertinencia de las acciones desarrolladas mayoritariamente a nivel local y se identifica que las actividades ejecutadas directamente por las instituciones y la población tienen mayores probabilidades de ser sostenibles, por ejemplo la estrategia de salida del PC y el plan de sostenibilidad con la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH).

- ***Financiera*:**

Las iniciativas institucionales e intersectoriales de la Secretaría de Cultura, Arte y Deportes (SCAD), Instituto Hondureño de Antropología e Historia (IHAH) y la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) con organizaciones locales (Consejos Regionales y Locales) han permitido abrir la posibilidad de continuar los procesos implementados por el PC (capacidades técnicas y la experiencia).

La aprobación e implementación de la Ley General de Cultura es una expresión de voluntad política que vendría a mejorar la situación financiera del sector cultura en el país. Asimismo, las agendas culturales del municipio y las estrategias regionales de cultura contenidas en el Plan de Fomento a la Cultura constituyen continuidad y réplica de acciones principalmente en los ámbitos local y regional.

6.3 PROGRAMA CONJUNTO DE DESARROLLO HUMANO JUVENIL VÍA EMPLEO PARA SUPERAR LOS RETOS DE LA MIGRACIÓN

6.3.1 Análisis de relevancia

El diseño e implementación del "Programa Conjunto (PC) Desarrollo Humano Juvenil vía Empleo para superar los Retos de la Migración" se realizó ante la falta de oportunidades de trabajo decente para las/os jóvenes que induce a una creciente migración irregular, sentimiento de desarraigo y pérdida de identidad nacional que enfrenta Honduras, segundo país centroamericano con menores logros respecto al IDH. La estructura económica y social es una barrera para el aprovechamiento de los frutos del crecimiento, situación que se ve reflejada en la falta de mejora de las condicione de vida de la mayoría de la población. Pero además, existen factores que dificultan la superación de la pobreza, entre ellos la falta de oportunidades de un empleo digno y naturalmente, son los pobres quienes más se ven afectados por esta situación.[53]

Para Honduras no es posible actualmente superar por sí sola la complejidad de la problemática con las limitaciones estructurales y presupuestarias. Es por ello, que en el año 2008 se firma el convenio entre el Gobierno de Honduras y las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU)) con el financiamiento del Fondo de los Objetivos del Milenio (F-ODM) que aprueba la implementación del PC, el cual tiene como propósito contribuir a generar oportunidades dignas de empleabilidad y empresarialidad a nivel local de cara a desincentivar las intenciones de migración, sobre todo la migración irregular, en jóvenes entre 15 y 29 años, en situación de vulnerabilidad.

El PC fue planificado con una duración de tres años (2008 – 2010) en concordancia con las políticas y convenios internacionales que el país ha suscrito como son la Declaración de la Cumbre del Milenio en New York (2000), donde el Secretariado General de la ONU en una iniciativa propuso el establecimiento de la Red de Empleo Juvenil (YEN por sus siglas en inglés), encargada de cumplir la resolución A/57/165 de la Asamblea General de la ONU. A lo anterior se unen las declaraciones de Roma, París y Accra, sobre alineamiento, armonización y de la cooperación y apoyo al desarrollo y empleo juvenil. A nivel nacional el PC se alinea con lo establecido en la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) que en su edición actualizada 2008, recoge los principios, acciones y metas de los ODM, congruente con el MANUD Honduras y las políticas nacionales como Plan Nacional de Empleo Digno (PNED), Plan Nacional de Atención al Migrante (PNAM), Plan Nacional de la Juventud (PNJ), Plan Estratégico Operativo (PEO) del Sector Agroalimentario, y microempresas con enfoque de cadenas productivas.

El PC se desarrolló en territorios (departamentos de La Paz, Comayagua e Intibucá) caracterizados por:

[53] PRODOC Desarrollo Humano Juvenil vía Empleo para superar los Retos de la Migración. PNUD / F-ODM. 2008

i) Altos índices de pobreza
ii) Presencia de grupos indígenas lenca con predominio rural
iii) Economía basada en la agricultura
iv) Altos índices de desempleo y subempleo en jóvenes
v) Alta migración irregular responsabilidades de jefatura de hogar y migrantes retornados.

El enfoque del PC partió de la problemática que enfrentan las/os jóvenes en Honduras desde la migración como alternativa ante una situación de empleo limitada y poco atractiva a causa de problemas estructurales. De igual manera fueron considerados y abordados como factores que influyen en la situación la baja escolaridad, la educación con apenas alguna orientación laboral, las condiciones de pobreza que obligan a iniciar prematuramente la búsqueda de trabajo y el abandono de los estudios.

El alto porcentaje de desempleo en los jóvenes – predominio rural – han sido considerados el origen de los efectos psicosociales observados, entre ellos las altas tasas de violencia y fecundidad en adolescentes que repercuten en la salud pública de la sociedad hondureña, estableciéndose una relación directa entre empleo y violencia juvenil.

En el Cuadro 16 a continuación se encuentran los datos referenciales de la situación abordada y que fueron utilizados para el diseño y justificación del PC:

Cuadro 16. Indicadores de referencia para el diseño del PC Desarrollo Empleo Juvenil (JEM) por País y Departamentos de intervención.

Indicador	%	Fuente
Tasa de desempleo abierta (TDA) Nacional	3.1	INE Encuesta de Hogares 2006.
Tasa de desempleo abierta (TDA) Hombres	2.5	
Tasa de desempleo abierta (TDA) Mujeres	4.2	
Tasa de subempleo Nacional	31.0	INE Encuesta de Hogares 2007
Tasa de subempleo Rural	37.0	
Acceso de jóvenes a internet. Nacional	16.2	INE. Cálculos de INJ con datos de EPH 2006
Acceso de jóvenes a internet. Urbano	28.4	
Acceso de jóvenes a internet. Rural	5.0	
Analfabetismo población 15 – 24 años. Urbana	7.8	INE Encuesta de Hogares 2007
Analfabetismo población 15 – 24 años. Rural	12.0	
Tasa fecundidad en adolescentes x mil mujeres 15 a 19 años	137.0	EPHPM 2006
Remesas del extranjero en relación al PIB	25.0	BHC. 2006
Desempleo y subempleo en relación a la PEA juvenil	52.0	
IDH País	0.604	IDH. 2006. UNDP. Honduras
✓ Departamento La Paz	0.610	
✓ Departamento Intibucá	0.582	
✓ Departamento Comayagua	0.629	
Promedio x mes de ingresos USD $ Departamento La Paz		
✓ Hombres	2,024	
✓ Mujeres	1,42	
Promedio de ingresos x mes USD $ Departamento Intibucá		
✓ Hombres	1,540	
✓ Mujeres	1,488	
Población originaria de los departamentos del área de influencia del PC que han migrado a otras ciudades del país		
✓ Departamento La Paz	21.5	
✓ Departamento Intibucá	19.4	
✓ Departamento Comayagua	21.2	

El PC consideró en su formulación datos oficiales que sustenta la intervención como son: índice de desarrollo humano, empleo, analfabetismo, acceso a nuevas tecnologías de educación, así como las brechas de género existentes e indicadores de fecundidad y violencia. Evidentemente estos indicadores explican la insuficiencia de capacidades para aspirar a mejores empleos, edad prematura en convertirse en jefes o jefas de hogar, rol de madres o padres, el incremento en el riesgo de morir por causas violentas, mortalidad asociada al embarazo o VIH/SIDA.

Las zonas de intervención seleccionados presentaban bajos IDH no sólo a nivel de los departamentos – en comparación con el resto del país - sino también en los municipios, así como altos niveles de migración hacia otros departamentos del país, a países vecinos (El Salvador y Guatemala) y fuera de Centroamérica.

En este sentido, fueron seleccionados un total de 57 municipios en los departamentos seleccionados entre los cuales han sido priorizados de acuerdo a las condiciones específicas relacionadas a la problemática, la demanda real y la oferta del PC vinculada a los efectos esperados.

El fortalecimiento de la institucionalidad nacional y local es otro de los componentes del PC, a través del cual se busca estrechar los vínculos de las estructuras nacionales y locales a fin de crear mecanismos y herramientas de planificación que respondan a las necesidades del empleo juvenil, en ella se ha previsto la participación activa de las Secretarías del Trabajo y Seguridad Social (STSS), Relaciones Exteriores (SRE), Gobernación y Justicia (SGJ), Agricultura y Ganadería (SAG), Secretaría de Industria y Comercio (SIC); los Institutos Nacional de la Juventud (INJ), Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y del Instituto de Formación Profesional (INFOP), la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y la Municipalidades, relacionadas y apoyando la organización y el funcionamiento de redes de pobladores a través de la determinación consensuada de planes y acciones.

6.3.2 Análisis de la eficiencia

El PC estructuró la unidad de coordinación en el año 2009 la cual se le otorga funciones de orientación para garantizar la integralidad y maximizar la eficiencia a través del apoyo gerencial, administrativo y operativo a las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) que participan en el PC. La asignación para ejecutar los efectos directos del PC se decidió en función de las experiencias previas y experticia de las Agencias participantes, aprovechando productos ya desarrollados por ellas, especialmente en Honduras.

Las Agencias que integran este PC previeron utilizar el "Manual de gestión para la operación de PC en Honduras", que norma los procedimientos comunes para estandarizar costos y agilizar la implementación, el cual fue elaborado de manera colegiada por las Agencias que intervienen en la implementación de este y otros PC en ejecución, el cual fue aprobado por el Comité Directivo Nacional (CDN).

El PC inició un proceso de identificación y selección de las áreas de intervención para luego determinar las potencialidades humanas, productivas e institucionales. Estas actividades generaron datos con los que se construyeron diagnósticos situacionales que sirvieron de insumo para las propuestas de planes y actividades relacionados a los temas de formación y emprendimiento para las/os beneficiarias/os de la intervención. La modalidad de diagnóstico situacional para la identificación y priorización de territorios / población para la acción prácticamente sustituyó al estudio línea de base y las herramientas subsecuentes que se generan de ella (sistema de monitoreo y evaluación) –según criterios de técnicos que participaron en la implementación del PC -. Este mecanismo permitió focalizar las intervenciones, priorizar y dirigir los recursos hacia grupos de población.

El PC planteó desde su diseño la necesidad de mejorar la gestión a diferentes niveles, fortaleciendo la capacidad técnica regional de comunidades y gobiernos locales. Para ello fueron diseñadas las estrategias e implementadas laos mecanismos de intervención tales como los Comités Interinstitucionales de Empleo Juvenil, y Mesas territoriales, Estrategias de formación para empleabilidad y empresarialidad, Oficinas Multiservicios, Fondo de Crédito, Estrategia de comunicación y Campañas de promoción de identidad y arraigo, Buen uso de las remesas y Prevención de la migración; estas acciones se enmarcan en la Política Nacional de Empleo Digno (PNED) que promueve la implementación de una estrategia de inserción laboral para los y las jóvenes; formación de pequeñas unidades empresariales, y la puesta en marcha de un fondo de crédito/inversiones y un programa innovador de remesas solidarias y productivas.

La conjugación de esfuerzos de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU), las instituciones nacionales y locales, así como organizaciones de asistencia técnica permitieron avanzar en la logro de los productos previstos. Esto se expresa específicamente en la combinación participativa de la OIT que desarrolla procesos de capacitación en el tema de emprendimiento y empleabilidad en alianza con CENET (Centro Nacional de Educación para el Trabajo) y localmente en alianza con las Oficinas Multiservicios que son

implementadas por UNODC. A estas actividades se integra el PNUD quien es responsable de diseñar el modelo de crédito y el de capital semilla para los jóvenes emprendedores y monitorear la aplicación a través de las cooperativas de crédito y las oficinas multiservicios.

Las oficinas multiservicios se constituyeron en uno de los productos estratégicos del PC por su importancia durante la implementación y la continuidad del modelo, por lo tanto tiene una relevancia fundamental en cuanto a las prioridades nacionales y locales respecto a la identificación de oportunidades para que los jóvenes mejores sus condiciones de vida a través del empleo y la creación de micro-empresas. Sus funciones son el registro de las/os jóvenes, proporcionar asistencia técnica, monitorear los créditos y participar en los comité de crédito y en la asignación del capital semilla.

La participación de las organizaciones asociadas permitió obtener un mayor grado de eficiencia, dado que en las Municipalidad de Marcala, Cane y Comayagua, las oficinas multiservicios, se localizan en las instalaciones físicas de las municipalidades, con el objetivo de promover el empleo juvenil decente y proporcionar una respuesta a las demandas de oportunidades de incrementar su ingreso, evitar la migración irregular, el abuso de las drogas y el crimen.

La Fundación Intibucana para el Desarrollo (FUNIDE) es una organización no gubernamental donde funciona la oficina multiservicios de La Esperanza, la estrategia de inserción laboral juvenil fue fortalecida y para su implementación fue necesario desarrollar un asocio público privado ente la municipalidad de La Esperanza y FUNIDE.

El Instituto Nacional de la Juventud considera que la creación de las oficinas multiservicios fortaleció la Política Nacional de Juventud la cual establece que el empleo y el emprendimiento son parte de la búsqueda de oportunidades para mejorar las condiciones de vida de los jóvenes.

La Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS) consideró a las oficinas multiservicios una iniciativa relevante para la inserción laboral dentro de las municipalidades, esta es la razón por la cual se firmó un acuerdo donde se incluye a las oficinas multiservicios en el Sistema Nacional de Empleo de Honduras (SENAEH) al mismo tiempo La STSS estudiará las buenas prácticas sobre emprendimiento que las oficinas multiservicios desarrollan con el propósito de usarlas para crear una política en emprendimiento juvenil.

Los resultados de la intervención también se reflejan en las opiniones brindadas por las/os beneficiarias/os del PC, las cuales se expresan en el Cuadro 17:

Cuadro 17. Cambios percibidos por la población participante. Buenas prácticas. PC Desarrollo Juvenil	
Situación antes de la intervención del Proyecto	**Situación con la intervención del PC (buenas practicas)**
- No había oportunidad de financiamiento a microempresas juveniles. - Poca oportunidad de crecimiento empresarial juvenil y poca generación de empleo y producción en las empresas que ya estaban establecidas. - Existía poca confianza hacia los jóvenes por parte de las entidades financieras y alcaldías. - No existía una institución u organización que se preocupara por la problemática de los jóvenes en el factor empleo o empresarialidad. - Los jóvenes emigraban hacia otras comunidades o países para buscar empleo. - No se le daba importancia a la juventud. - No existe una política municipal de apoyo a los jóvenes o a la pequeña empresa. - Aislamiento de las mujeres. - Cuando llego el programa conjunto se inició a trabajar con la oficina de infancia y adolescencia.	- Mayor acceso a la información de los jóvenes como elaborar sus planes de negocio y generación de empleo. - Creación de oficinas multiservicios. - Formación de redes micro empresariales de jóvenes. - Jóvenes con mayor confianza en sí mismos. - Generación de auto empleo juvenil. - Mayor confianza de los gobiernos municipales y entidades financieras hacia los jóvenes. - Fortalecimiento de las microempresas a través de la asistencia técnica y financiera. - Hay jóvenes con sus propias empresas funcionando y generando ingresos y empleos. - Desarrollo de competencias dentro del área de empleo. - Los jóvenes adquirieron nuevas habilidades. - Capacitación de entre 300 y 400 jóvenes en el municipio con el apoyo de CENET y OIT para empleabilidad y emprendimiento. Varios de los jóvenes que hicieron pasantías se quedaron después trabajando en las empresas. - A partir del 2010 creamos una bolsa de empleo y el PC llego a revitalizar el trabajo que estábamos haciendo. - En la parte de emprendimiento no vimos mucho éxito porque tuvimos más de 40 proyectos y solamente 3 jóvenes están funcionando con sus empresas. - Jóvenes frustrados porque a inicios del PC se les había formado una idea de cómo iban a obtener sus créditos y después salieron otros requisitos inalcanzables para los jóvenes porque las cooperativas a las que se les confiaron los fondos pusieron también otros requisitos.

Una limitante en relación al logro de una mayor eficiencia del PC se refiere a:

- Se ejecutaron procesos de capacitación dirigidos a jóvenes por diferentes Agencias (UNICEF – OIT) sin establecer un vínculo entre ambas que aportara a potenciar los resultados.
- La asistencia técnica para el diseño de las herramientas administrativas y financieras necesarias en la implementación del modelo de crédito a través de cooperativas privadas, el cual no se adecuó a las necesidades y condiciones de las/os jóvenes por lo que fue necesario adecuarlo y negociarlo con las cooperativas gestoras del crédito.
- El ciclo de planificación no coincidió con la entrada en operaciones de algunos actores (UNODC) en el nivel local (ingresa 9 meses después de iniciado el PC).

La modalidad de ejecución financiera ejecutada por el PC es compatible con el enfoque de complementariedad definido para cada uno de los efectos esperados. En el efecto 1 se concentra el 80% de los recursos, tiene por objetivo incrementar las capacidades de los y las jóvenes de insertarse de manera digna al mercado laboral y el apoyo a la empresarialidad a través de los Fondos de Crédito / Inversiones para las iniciativas micro empresariales y de Remesas Solidarias y Productivas.

Aunque el diseño del fondo y su aplicación creo dificultades en la ejecución el PNUD ha invertido esfuerzos en el consenso para el desarrollo de un modelo de crédito más amigable para las /os beneficiarios y que conlleven la reducción de costos de transacción de las operaciones financieras. Otra variante en el modelo ha sido la creación del fondo que apoya las iniciativas mediante la dotación de capital semilla para la provisión de herramientas y tecnologías el cual es gestionado por las municipalidades –quienes también aportan un porcentaje – orientados a mejorar sus negocios. Un fondo con similares características implementó el PC "Creatividad e Identidad Cultural para el desarrollo local" destinado al financiamiento de iniciativas artísticas y culturales, el cual se complementó con los recursos destinados a promover el empleo juvenil con diferentes formas de participación.

En el PC se ha desembolsado el 97% del presupuesto estimado para alcanzar el efecto 1, que concentra el 80% del total del presupuesto , el 85% de la asignación para lograr el efecto 2 - que concentra el 15% de los fondos – y que fue dirigido a fortalecer los marcos institucionales nacionales y locales para la promoción del empleo digno para la juventud y el 98.7% del presupuesto se ha desembolsado para lograr el efecto 3 – que contempla el 5% de los fondos – que tiene por objeto el fortalecimiento de la capacidad de liderazgo, arraigo e identidad para la construcción de una visión de desarrollo local en base a principios y valores compartidos.[54]

6.3.3 Análisis de la eficacia

El PC "Desarrollo humano juvenil para superar los retos de la migración a través del empleo" contribuyó a los ODM del país, cuyas metas ha definido el gobierno de Honduras así: 1. Reducir la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza en 24 puntos porcentuales; 2. Elevar un 20% el Índice de Desarrollo Humano relativo al género; y 3. Elaborar y aplicar estrategias que proporcione a los jóvenes un trabajo digno y productivo. De igual manera el PC aporta al logro del efecto directo del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD): Eje Desarrollo rural y seguridad alimentaria con equidad y sostenibilidad. "Para el año 2011, las comunidades rurales y las organizaciones locales, junto al Estado implementan políticas públicas y procesos de desarrollo para el acceso equitativo y sostenible de la población vulnerable a tierra, otros medios de producción, mercados y servicios de apoyo, para la generación de empleo de calidad, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza".

El PC se propuso contribuir a generar oportunidades de empleo y desarrollar capacidades de empresarialidad a nivel local con vista a desalentar la migración irregular en jóvenes entre 15 y 29 años de edad en situación de vulnerabilidad a través de 3 efectos:

Efecto 1: Se ha incrementado la capacidad de insertarse de manera digna en el mercado laboral, de mujeres y hombres jóvenes en situación de vulnerabilidad y con alto potencial migratorio. Se desarrolla a partir de un proceso de identificación y focalización de población y territorios donde se implementó el PC, acompañado de la armonización y suscripción de acuerdos y convenios con asociados y actores locales, así como el establecimiento de vínculos con estructuras nacionales.

El PC trazó una estrategia para la promoción de la empleabilidad y la inserción laboral de jóvenes a empresas locales. La estrategia avanzó en la formación de 2,182 jóvenes que presentaron planes de negocios para competir y acceder al Fondo de Crédito / Fondo Capital Semilla; adicionalmente 1,500 jóvenes desarrollan sus iniciativas de emprendimiento con la asistencia técnica y seguimiento continuo de las Oficinas Multiservicios.

El PC organizó cuatro Oficinas Multiservicios las cuales funcionan en las Municipalidades a nivel local y son consideradas unidades de apoyo territorial a la inserción de hombres y mujeres jóvenes al mercado laboral. Estas brindan orientación e información y actúan de intermediario en el establecimiento de relaciones laborales. Durante el periodo de ejecución estas instancias atendieron a 4,600 jóvenes mayoritariamente mujeres (65%). Las acciones combinadas de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en el PC permitieron que 1,300 jóvenes se insertaran laboralmente mediante la creación de empresas o en puestos de trabajo, de ellos el 70% son mujeres, lo cual permite constatar la determinación de apoyar a las mujeres en la obtención de empleo y mejora de sus condiciones de vida. La experiencia adquirida permitió garantizar la continuidad de los servicios relacionados a:

- Orientación: brinda información sobre espacios de formación para jóvenes: talleres, becas, cursos, seminarios, charlas, información estadística, estudios de oferta y demanda local de empleo, foros empresariales, financiamiento, servicios educativos y culturales.
- Búsqueda de empleo: orienta al desarrollo de competencias y habilidades para buscar empleo.
- Colocación en un empleo: facilita la colocación de los jóvenes en un puesto de trabajo mediante la coordinación con empresas e instituciones públicas y privadas.

[54] PC JEM Honduras. 1er Trimestre del 2012

- Creación de una empresa: apoya en la formación de competencias para la empresarialidad, coordinación con intermediarias financieras, revisión de requisitos para planes de negocios y asistencia técnica a las/os jóvenes para la apertura de su negocio.

La estrategia implementada por el PC permitió que un mayor número de jóvenes accedieran a servicios financieros con el propósito de crear nuevas microempresas y fuentes de empleo. Las acciones desarrolladas se relacionan con la puesta en funcionamiento del:

- Fondo de Crédito conforme el modelo diseñado y que es operado por cuatro Cooperativas y 50 Cajas Rurales.
- Fondo Capital Semilla que se implementó a través de las cuatro Alcaldías donde intervino el PC y en las cuales están ubicadas las Oficinas Multiservicios

Este proceso se acompañó de actividades promocionales como la Feria de Empleo Juvenil y Feria de Jóvenes Emprendedores en las cuales participan jóvenes y asociados que establecen vínculos e intercambian conocimientos y experiencias valiosas que son retomadas para continuar desarrollándolas en otros ámbitos.

Efecto 2: Se orientó al fortalecimiento de los marcos institucionales y locales para promover el empleo digno para la juventud, con énfasis en emigrantes potenciales y/o retornados. Un paso importante en este contar con la aceptación de las instancias nacionales y locales promovidas a través de espacios de sensibilización y concertación de acciones que posibilitaron la conformación de Mesas Temáticas de los Consejos Regionales de Desarrollo en las Regiones Comayagua y Lempa, con la coordinación de SEPLAN y el apoyo financiero del PC para la realización de las actividades de capacitación en temas de empleabilidad y empresarialidad, así como el aprovisionamiento del equipamiento para garantizar el funcionamiento.

Para alcanzar este efecto fue necesario contar con la participación con la Secretaría del Trabajo y Seguridad Social quien es el asociado principal en el diseño e integración de las Oficinas Multiservicios, al Sistema Nacional de Empleo de Honduras (SENAEH), para garantizar el seguimiento a los servicios de emprendimiento de las Oficinas Multiservicios, validarlo para ser retomado a nivel nacional como un modelo exitoso.

El Instituto Nacional de la Juventud (INJ) aporta al desarrollo institucional con la implementación de la Política Nacional de Juventud y en coordinación con el PC colaboró con el desarrollo de procesos locales, entre ellos el diseño y puesta en marcha de las Oficinas Multiservicios y en la Formación de Formadores para reforzar la identidad y el arraigo juvenil aportando en la determinación del rol de las/os jóvenes en la gestión y control social de las estructuras creadas.

Las Municipalidades desempeñaron un papel preponderante en la implementación de la estrategia del PC, su participación es clave desde las actividades de inducción a través de capacitaciones, operativización de las Oficinas Multiservicios, gestión del Fondo Capital Semillas, aporte de la contrapartida económica, la incorporación del enfoque de empleo juvenil en los Planes Estratégicos para el Desarrollo Local hasta asumir el compromiso de aportar financieramente al funcionamiento de las oficinas multiservicios con el fin de asegurar la continuidad de la intervención al finalizar el PC. Estas acciones han contando con el apoyo del sector privado, instituciones públicas y de la cooperación internacional quienes han identificado acciones y han presentado propuestas concretas de promoción juvenil hacia la inserción laboral las que fueron incluidos en los Planes Estratégicos de Desarrollo Local.

En este sentido el PC incidió específicamente en las Corporaciones Municipales de Comayagua, Cané, Marcala y La Esperanza con el propósito de asegurar la continuidad de las Oficinas Multiservicios como instancias promotoras del desarrollo económico local, de promoción juvenil, lo cual tuvo como resultado que tres Municipalidades y una organización del sector privado (Fundación Intibucana para el Desarrollo – FUNIDE) asumieran la continuidad financiera de este componente estratégico.

Durante la ejecución del PC se realizaron cambios importantes en relación al diseño del mismo, estos fueron:

i) Metas de beneficiarias/os: 8,100 a 3,240 (2,100 jóvenes en empresarialidad y 1,140 en empleabilidad),
ii) Oficinas Multiservicios: se planificaron 3 y se crearon 4,

iii) El enfoque de empleo juvenil se planificó para incidir en 23 municipios del área de intervención – previa aprobación del Plan Nacional de Empleo Juvenil -, lo que se transformó en acciones de acercamiento con la cooperación internacional que invierte en juventud y prestar asistencia a los 4 municipios para incluir el enfoque de empleo juvenil en los planes de desarrollo local.

Efecto 3: Encaminado a fortalecer la capacidad de liderazgo, arraigo e identidad de los hombres y mujeres jóvenes y su participación en la construcción de una visión de desarrollo local con equidad en base a principios y valores compartidos, que se logra a través de la implementación de estrategias coordinadas en los Gobiernos Locales y con el esfuerzo conjunto entre las diferentes instituciones asociadas con el propósito de prevenir la migración y fortalecer la identidad nacional de las/os jóvenes beneficiados involucrándolos en redes locales y regionales e incorporarlos en programas de entrenamiento en valores, equidad de género, expresión cultural, identidad nacional y arraigo.

Se pretendió que a través de una estrategia conjunta entre las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU), se lograran crear las capacidades locales con la formación de facilitadores a nivel municipal, y que estos reprodujeran este ejercicio con otros jóvenes en coordinación con las Oficinas Multiservicios. Para lograr este propósito: i) se decidió utilizar el método constructivista adoptado por el UNFPA, ii) se establecieron criterios de selección para los formadores, iii) que el nivel el curso fuese un diplomado que fuese certificación por el Centro Nacional de Educación para el Trabajo (CENET), iv) se preparó la Guía para facilitadores de educación no formal, cultura, migración y desarrollo local, en el que se abordan temas relacionado con la cultura y derechos, identidad y diversidad, dinámicas migratorias, tráfico ilícito de migrantes y trata de personas liderazgo juvenil y desarrollo local.

Previo al proceso de formación fueron seleccionados 28 hombres y mujeres, la actividad fue facilitada por el UNFPA con apoyo de UNODC y FAO, e incluyó 4 estudios de caso sobre hombre joven migrante retornado, mujer joven migrante retornada, hijos de migrantes, mujer cónyuge de migrante. Esta herramienta sirvió para reflexionar sobre las consecuencias de la migración irregular en aspectos psicológicos, económicos, sociales culturales. Las personas formadas elaboraron posteriormente sus planes de réplica en temas específicos logrando capacitar 150 jóvenes de los cuales el 60 % son mujeres. Para concluir las actividades previstas se suscribieron convenios con la STSS y el INJ con el fin asegurar el seguimiento del proceso a nivel local.

El PC basó su accionar en los lineamientos contenidos en el documento de "Monitoring & Evaluation Learning to Improve", el cual recoge los lineamientos del F-ODM. En términos prácticos, durante el desarrollo de la intervención fueron ajustados los indicadores de desempeño debido a que existía duplicación o no había correspondencia; en este sentido el personal técnico de apoyo al monitoreo del PC aportó en la adecuación del instrumento. La finalización de la línea de base no fue oportuna y aportó poco al seguimiento de los resultados; los mecanismos de monitoreo utilizados fueron los informes de progreso semestrales y anuales.

Otro elemento de gran importancia fue la implementación del Programa de Remesas Solidarias: "Hagamos un trato; dando y dando 1 x 1", para cuya ejecución fue diseñado y aprobado el Manual Operativo por las Organizaciones de Migrantes en EEUU y Comités de Familiares de Migrantes; los cuales han puesto en marcha 6 proyectos de desarrollo comunitario que han sido concertados y aprobados por estas organizaciones en 6 municipios. La Cancillería de la República y la Secretaría de Desarrollo Social coordinan y gestionan los procesos de institucionalización del Programa.

En el marco del fortalecimiento de la institucionalidad del país fue oficializado por el Presidente de la República el Plan Nacional de Empleo Juvenil y se avanzó con el proceso de articulación estratégica y operativa del mismo con las instituciones vinculadas al empleo y con las Alcaldías donde operan las Oficinas Multiservicios. La STSS y el INJ han asumido este proceso.

Un aspecto relevante que predominó durante la implementación del PC es la interiorización y sensibilización acerca de los asuntos de género y étnico, lo cual brinda lecciones novedosas acerca del tema que siempre se encuentra en el diseño de las intervenciones pero que en pocas ocasiones es visualizado y ubicado en un primer plano. De igual manera, se evidencia la promoción de los derechos humanos, principalmente aquellos relacionados a los derechos económicos y políticos relacionados con la participación juvenil donde más de 1,000 jóvenes hayan creado sus empresas lo que fortalecen la obtención de sus derechos económicos al incrementar

sus ingresos. Por otra parte el involucramiento directo de jóvenes en el diseño de productos como las Oficinas Multiservicios y en la identificación de acciones juveniles para ser incluidas en los Planes de Desarrollo Municipal, es un claro ejercicio de los derechos políticos.

En términos generales la eficacia del PC fue afectada por cambios estratégicos en el diseño hacia el desarrollo de capacidades humanas locales instaladas para la sostenibilidad de los procesos en materia de cultura, migración y desarrollo local. También influyeron dificultades financieras (recursos limitados en comparación con lo estratégico de los productos), políticos (golpe de Estado ocurrido en Honduras en junio del 2009 atrasó el inicio del programa) y técnicas (ingreso tardío de algunas Agencias y procesos) al PC.

6.3.4 Análisis de sostenibilidad

En la dimensión política, el Gobierno y las instituciones gubernamentales se comprometieron en fortalecer las capacidades humanas para la gestión del empleo, fomento del emprendimiento, la aplicación de una política migratoria y el rescate de los valores e identidad nacional. Esto se expresa en la oficialización por el Presidente de la República del Plan Nacional de Empleo Juvenil y el seguimiento de los procesos a través de la STSS y el INJ.

En la coordinación técnica del Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración, se tuvo la participación de siete Agencias del Sistema de Naciones Unidas, quienes han desarrollado prácticas de interagencialidad a través de diversas modalidades entre ellas el diseño de una hoja de ruta para la creación y puesta en marcha de las Oficinas Multiservicios, la realización de un taller internacional de buenas prácticas de empresarialidad en 5 países, así como los mecanismos utilizados para la promoción del empleo y autoempleo juvenil, pasantía internacional para conocer de buenas prácticas con el acompañamiento de tomadores de decisiones tanto del Gobierno Central como Municipalidades, definición conjunta de metodología participativa para el diseño y funcionamiento de las Oficinas Multiservicios.

La ejecución de las actividades interagenciales se desarrollaron con la intención de que fuesen escalonas, sucesivas y articuladas, las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) facilitaron y colaboraron en la ejecución de las actividades con el fin de armonizar los procesos. En algunos momentos no fue posible ya que al momento de iniciar operaciones una Agencia, otras ya estaban concluyendo su misión (UNICEF – UNODC).

El diseño e implementación de metodologías validadas a nivel nacional e internacional, fortaleció los procesos de formación de valores y expresiones culturales, de identidad y de liderazgo a nivel municipal con enfoque de género; y el desarrollo de campañas de sensibilización para la prevención de la migración. Esto permitió la conformación de alianzas estratégicas institucionales con actores locales municipalidades, sector privado, centros educativos, proveedores de servicios financieros y no financieros, ONG, Agencias de cooperación externa y otras iniciativas desarrolladas en la zona, fomentando la apropiación, sensibilización y la creación de espacios de diálogo y concertación público – privados con participación de la juventud, en el plano nacional y local.

Los elementos técnicos desarrollados con un enfoque interagencial, alianzas nacionales y locales, público privado permitió implementar estrategias de empleabilidad e inserción laboral, desarrollo empresarial juvenil/autoempleo que requirió la implementación de acciones de formación y orientación, convenios con empresas, pasantías laborales, formación de competencias, asistencia técnica y financiera; de igual forma se impulsó el Programa de Remesas Solidarias y Productivas enfocado al desarrollo comunitario e institucionalizado a nivel nacional. De igual forma se crearon las capacidades humanas (facilitadores para replicar los conocimientos a nivel nacional y local) y se espera que a través de la coordinación de las Oficinas Multiservicios, las Municipalidades y el INJ se garantice la continuidad de estos procesos.

En el área programática, el PC promovió el fortalecimiento institucional y procesos de descentralización institucional procurando trasladar la política nacional de empleo, a una política de empleo digno juvenil aplicada en el nivel local, orientando a que los Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal integren el tema de juventud, y la política de atención al emigrante retornado.

Es relevante el enfoque de alineamiento e integración de los productos con las estructuras y plataforma institucional con el fin de fortalecer las capacidades de gestión para la continuidad de los procesos y el desarrollo de nuevas experiencias, en este sentido la integración de las Mesas Territoriales de Empleo y Comités Interinstitucionales de Empleo Juvenil a las mesas temáticas de los Consejos Regionales de Comayagua y Lempa, fortaleciendo las relaciones con el Estado, conforme el mandato del Plan de Nación y los principios de AAA[55].

De igual manera, las Oficinas Multiservicios se han integrado al Servicio Nacional de Empleo (SENAEH), a través de la plataforma "Empléate" para acceder a la bolsa de empleo nacional. Asimismo se han incorporado a los planes y presupuestos municipales y/o instancias privadas como FUNIDE. El Fondo de Crédito se integró a las Cooperativas que mantienen líneas de crédito para jóvenes, generando posibilidades a la apertura de nuevos proyectos de cooperación dirigidos al emprendimiento con jóvenes

Dos aspectos adicionales que aportan a la sostenibilidad programática son; i) el mapeo de emprendimientos que identifica mediante acciones focalizadas elementos técnicos relacionados a la legalización, comercialización, encadenamientos y asociaciones, entre otros, y ii) la institucionalización del Programa de Remesas Solidarias y Productivas integrada a la Secretarías de Relaciones Exteriores (SRE), Trabajo y Desarrollo Social (STSS) vinculado con las Organizaciones de Migrantes en EEUU y las Alcaldías de Municipios focalizados.

En cuanto a la estrategia financiera, las Oficinas Multiservicios fueron creadas con financiamiento del PC y actualmente son financiadas por las Corporaciones Municipales y, por la Fundación Intibucana para el Desarrollo (FUNIDE) en el Departamento de Intibucá. Para ello se establecieron acuerdos de cooperación que garantizan su continuidad. En el caso de Marcala debido a razones presupuestarias, unificaron las Oficinas de la Juventud y Multiservicios y cuentan con menos recursos humanos, sin embargo, la municipalidad realiza gestiones con la cooperación externa y otras organizaciones nacionales para solventar las necesidades, situación similar ocurre en Comayagua. En general las acciones de empleo juvenil en los Planes Estratégicos de desarrollo Municipal (PEDM), dependen del financiamiento que las municipalidades puedan gestionar, en cuanto a recursos propios ó externos y, del uso adecuado de los fondos entregados (crédito y capital semilla) y de la asignación de fondos públicos nacionales al nivel local.

Existen indicios claros de decisiones que aportan a la sostenibilidad financiera, entre ellas: i) Las Alcaldías de Comayagua, Cané, Marcala y La Esperanza han participado de los gastos de implementación de las Oficinas Multiservicios que se traducen en pagos de servicios públicos, adquisición de papelería, asignación de espacio físico, contratación de recursos humanos, ii) La Secretaria del Trabajo, incluyó en el Plan Operativo del 2012 un presupuesto de 5 millones de Lempiras (USD $ 250,000), para impulsar el Plan de Empleo Juvenil a nivel nacional, la cual se gestiona en el Congreso Nacional; iii) la Cancillería (SER), incluyó un presupuesto de funcionamiento para operar el Programa de Remesas Solidarias, de $ 100,000; iv) FUNDER impulsa "Emprende-joven Rural", y el compromiso suscrito es de asumir los emprendimientos impulsados en el marco del PC, como parte de su quehacer institucional, para ello se dispone de 1,000.000.00 de Lempiras.

[55] Declaración de Paris (2005/2008). Parte II Compromisos de Cooperación. Principios Apropiación, Alineación Armonización. Documento PDF

VII. ANALISIS DE IMPACTO

En el Estudio se pudo constatar que el **modelo de colaboración inter-agencial de Unidos en la Acción,** apoyado por **el F-ODM** en Honduras a través del SNU ***es coherente y efectivo*** con relación al desarrollo de los tres pilares del F-ODM que a la vez son la base del Convenio de Cooperación: i) progreso en el logro de los ODM; ii) implantar principios de la Declaración de Paris; iii) apoyo a la Reforma de la ONU. Asimismo, la dinámica del SNU de Honduras ***es relevante*** en términos de experticia para impulsar procesos en "descentralización de servicios públicos" basados en las tres ventanas temáticas, como áreas de prioridad nacional, articuladas en términos prácticos a los procesos de planificación nacional y subregional impulsados en el Plan de Nación y, en la Política Nacional de Descentralización emitida en Junio del presente año.

Los hallazgos fundamentales, permiten establecer impactos valorados en resultados, productos y efectos que han incidido en el contexto de desarrollo del país, sustentados fundamentalmente en el marco de la "Evaluación de Casos de los tres Programas Conjuntos", que constituyen ***la base experimental*** del Modelo de colaboración interagencial.

La descripción del proceso participativo de evaluación con relación a cada PC, refleja de manera amplia, detallada y sistemática que se han cumplido los criterios de evaluación, en cuanto a relevancia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad, dimensionado el contexto particular en que se ejecutó cada PC, que marca afinidades, y diferencias en el dimensionamiento de cada eje de análisis. La inversión ha sido importante en la medida que pudo demostrar, como esfuerzos de esta naturaleza, levantan y posicionan áreas criticas del desarrollo, en un contexto cambiante y permeado por factores de crisis que caracterizan a la sociedad Hondureña, en particular desde el año 2009, con impacto en la situación de gobernabilidad y por tanto, con efectos directos en la población en general y en particular la que se caracteriza por una mayor vulnerabilidad.

Los principios concertados entre el FODM y el SNU constituyen los ejes de validación del Modelo Unidos en Acción y de la estrategia de coordinación interagencial como el hilo conductor para generar las experiencias, con base en las cuales se intenta una aproximación hacia la identificación de los impactos, utilizando en el análisis la herramienta del FODA. Los hallazgos son los siguientes:

Fortalezas

1) Los tres Programas Conjuntos están en concordancia con los principios acordados entre el F-ODM – SNU: Logro de los ODM, cumplimiento de los derechos humanos, conferencias y cumbres de la ONU:

i) Declaración de París y el Programa de Acción del Accra.

- Punto (2):1.400 millones de personas – en su mayoría, mujeres y niñas – siguen viviendo en la pobreza extrema y, la falta de acceso a agua potable y la atención médica sigue siendo un gran problema en muchas partes del mundo.

- Inclusión de las características geográficas, económicas, sociales y culturales: pueblos indígenas, niñez, jóvenes, adultos y genero; áreas de domino peri urbano marginal y rural, con los IDH e IDG, mas bajos del país.

ii) Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) (2007-2011) y; (2012-2016)
Armonización de planes y programas, Alineamiento presupuestario y apropiación programática en función de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, Efectos Directos vinculantes con las ventanas temáticas de los tres Programas Conjuntos:

- **ODM vinculados:** ODM1 (Pobreza), ODM3 (Equidad de Genero), ODM7 (Agua y saneamiento), ODM8 (Alianzas producción, comercio, empleo, tecnologías).

- **Efectos directos del MANUD (2007-2011) vinculados:**

  i) Para el Año 2011 "Las y los hondureños avanzan hacia el cumplimiento equitativo universal de sus derechos de salud, al Agua y Saneamiento, a la alimentación, a la educación, a la cultura, y a la protección contra la violencia, el abuso y la explotación"
  ii) Para el Año 2011. "Las Comunidades Rurales y las Organizaciones Locales, Junto al Estado, implementan Políticas Publicas y Procesos de Desarrollo para el Acceso Equitativo y Sostenible de la Población vulnerable a tierra, otros medios de producción, mercados y servicios de apoyo, para la generación de empleo de calidad, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.
  iii) Para el año 2011. Las hondureñas y los hondureños avanzan en el ejercicio de sus derechos y deberes en un estado democrático capaz de diseñar e implementar políticas y acciones para la Participación ciudadana, Equidad, Modernización del Estado, Descentralización, y Seguridad jurídica y ciudadana.

2) Solida alineación con las prioridades nacionales y procesos del país.

- Los análisis de situación de los tres PC, destacan el marco de problemas priorizados en primera instancia en la ERP en la Fase de inicio y posteriormente en las actuales Agendas de Desarrollo del país, Plan de Nación (2010-2022) y Visión de País (2010-2038); así como el análisis de situación (CCA, 2007) y, el marco de planificación por objetivos, resultados y productos del UNDAF, en función del cual se definen también, los Programas de País de cada Agencia. Los ejes priorizados: Empleo digno y productivo, Gobernanza económica en agua y saneamiento, Cultura nacional y local, desarrollo económico local, inversión en las personas, con inclusión de la población joven de ambos sexos en situación de vulnerabilidad y de los pueblos indígenas, se articulan a las ventanas temáticas promovidas por el FODM.

- Los socios estratégicos vinculados en la ejecución de los PC, como los Ministerios de línea del Gobierno de Honduras: Secretaria de Salud, Secretaria de Educación, Ministerio de Cultura, Secretaria de Trabajo y Seguridad Social, Secretaria de Relaciones Exteriores y, las entidades semi autónomas como el CONASA, ERSAPS y SANAA, asignaron recursos humanos permanentes desde la fase de diseño, hasta la finalización de los PC, lo que representa la transferencia y retroalimentación permanente de conocimientos, enfoques y practicas provenientes de los distintos ámbitos de las Agencias de Naciones Unidas y sus expertos.

- Los procesos de país articulados a la gobernanza sectorial y la descentralización como la planificación estratégica regional y municipal; apropiación del modelo de gestión del ciclo de Proyectos y normativa de la cooperación internacional; transferencia de paquetes tecnológicos de instancias nacionales al ámbito local; impulso de modelos de participación ciudadana con las organizaciones comunitarias y municipales; modelos de toma de decisiones desde distintos espacios de acción como gobierno, sociedad civil y cooperación externa; manejo de ejes financieros: presupuesto, asignación de partidas, rendición de cuentas; generación de informes de seguimiento basados en evidencias (medición de indicadores de resultados y productos); diseño y/o consolidación de propuestas de políticas publicas sectoriales, hasta la definición de los "Documentos de Política" o "Marco de Leyes" que se encuentran en proceso en el nivel legislativo correspondiente.

- En el enfoque de las intervenciones de los PC, se desarrollaron estrategias para enfrentar la ***problemática del desempleo***, generado por razones estructurales y las dificultades de la economía para su resolución. La experiencia del PC "Desarrollo Humano Juvenil vía Empleo para superar los Retos de la Migración" en particular, permitió develar situaciones asociadas a la problemática, que enfrenta la población joven de ambos sexos en situación de vulnerabilidad por la falta de un empleo digno, en ***dos dimensiones***: a) la que se origina por las diferencias entre las competencias requeridas por las empresas a los trabajadores y las que ellos efectivamente tienen, es decir, hay desempleo a pesar de que existen puestos de trabajo vacantes, porque los requerimientos de las empresas, exigen el haber sido debidamente incorporados en el sistema educativo y en la formación post educacional (sea de educación superior o del sistema de capacitación); b) aquella que se origina porque la tasa de crecimiento promedio de la economía es, en general menor, que la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, situación que se mantiene sostenidamente en el tiempo.

"El tema del desempleo estructural originado en las diferencias de competencias demandadas con las ofertadas en el mercado laboral, da origen a otro concepto fundamental como es la empleabilidad; ésta tiene que ver con las capacidades y posibilidades de los trabajadoras/es para encontrar trabajo. Por tanto está íntimamente asociado al conjunto de habilidades y competencias de que dispone ese trabajador en particular, y en general, al conjunto de habilidades y competencias de que dispone un grupo determinado de trabajadores o todos ellos en general".[56]

Los PC enfrentaron la situación identificada a través de ***dos procesos***: ***1) Desarrollo de capacidad humana*** para acceder al empleo, que incluye ***formación de competencias***, ***firma de convenios*** con empresas locales y ***pasantías laborales*** para ***impulsar la inserción laboral***. Aumentar la empleabilidad significó mejorar las condiciones de las/os jóvenes para encontrar, acceder y/o mantener un empleo, bajo la lógica de que los jóvenes que disponen de mayores competencias y habilidades tienen mayores facilidades para encontrar empleo, mantenerlo e incluso mejorar sus remuneraciones. Los PC asociaron el tema de las competencias laborales a la disminución del desempleo originado en esta causa, así como a la disminución de la pobreza de grupos de jóvenes crónicamente marginados del mercado de trabajo tanto por su condición económica, ruralidad, género y la falta de competencias mínimas para realizar determinados trabajos. ***2) Desarrollo empresarial para el autoempleo***, que incluye ***formación de competencias, planes de negocio, asistencia técnica, asistencia con crédito y/o capital semilla***. Estas intervenciones promovieron el incremento de los conocimientos de las y los jóvenes con el fin de crear nuevas formas de empleo competitivo y por ende, con mayor capacidad de crecer en el mercado o de incursionar en nuevos mercados, expandir y diversificar líneas de producción, etc., incrementar la demanda de trabajo y contribuir a generar nuevos puestos de trabajo.

En estas circunstancias ***la calificación*** adquiere especial relieve y por tanto, la capacitación en materias asociadas al desarrollo y la incorporación de tecnología moderna, no sólo en la dirección del desarrollo del país, sino también de la generación de empleos de mayor productividad y, por ende, con mejores remuneraciones con la consecuente mejoría en materias distributivas. En el marco del presente estudio se reflejaron algunos elementos de análisis en relación a ***la promoción de un modelo productivo de generación de empleo*** como los siguientes: a) Limitada generación de empleos directos de personal técnico a cargo de la asistencia técnica a grandes grupos de población y extensos territorios (país, departamentos, municipios); b) La creación de empleos temporales en las obras de infraestructura; c) Incremento de ingresos, por la vía del valor agregado de la inversión en infraestructura de APS y generación de capacidades de gestión, fortaleciendo los medios de vida de la población en situación de pobreza, que apunta a la capitalización de activos familiares y sociales. ***En los tres casos existe la certeza de que un número importante de pobladores han sido beneficiados*** y han mejorado sus condiciones de vida, sin embargo, ***no se dispone de información precisa*** que indique ***¿cuánto se avanzó y cuáles serán las repercusiones en el futuro?***

El modelo de intervención local del PC Creatividad e identidad cultural para el desarrollo local, permitió la creación de condiciones para la participación ciudadana atendiendo la diversidad y el ejercicio de los derechos culturales de distintos sectores sociales, con liderazgos locales y regionales, así como los recursos existentes para información, convocatoria y discusión pública, estableciéndose los espacios de dialogo (consejos regionales de cultura) para la discusión y levantamiento de las agendas culturales del municipio y las estrategias regionales de cultura. Se suscribieron convenios para la ejecución del capital semilla no rembolsable, destinado a igual número de Consejos Regionales de Cultura, responsables de la selección de los emprendedores beneficiados mediante la aplicación de un reglamento interno aprobado entre el PC y el SCAD. Se contrató los servicios de personal competente para elaborar las herramientas técnicas y metodológicas para ofrecer asistencia técnica en materia de emprendimiento cultural a las/os beneficiarias/os del crédito y del capital semilla, así como asesorar a los Consejos Regionales y Locales.

[56] Nota Técnica No. 06/ Junio 2010. Evaluaciones de Impacto de los Programas de Empleo y Empleabilidad. Gobierno de Chile

El modelo de financiamiento a través del ***Fondo Inter Agencias*** representó un reto para la ejecución, ya que fue sumamente difícil encontrar una institución financiera nacional que apoyará esta iniciativa, hasta encontrar a la Cooperativa Taulabé, pero esta no tenía presencia nacional – solamente Agencias localizadas en algunas regiones - por lo que la cooperativa estableció alianzas con otras cooperativas (La Guadalupe y la Juticalpa) donde ellos no estuviesen localizados. El rol de los Consejos Regionales de Cultura en este proceso ha sido la certificación del enfoque cultural de los emprendimientos sujetos a crédito, se conto con oficiales de negocios, que apoyaran a los emprendedores en la elaboración de los Planes de Negocios o en la formulación del proyecto para ser presentado a la Cooperativa, esto genera un valor agregado a los emprendedores en el caso de que, al no ser aprobado el crédito, ha pasado por un proceso de entrenamiento que le ayuda a desarrollar su empresa.

3) Construcción sobre la experiencia de Programas anteriores en el ámbito de intervención del SNU

- El SNU- Honduras mantiene un liderazgo técnico (avalado por la experticia de sus Agencias) y de confianza (su neutralidad política) en el marco de cooperación para el desarrollo de Honduras, avalado por el Gobierno Nacional, Organizaciones de la Sociedad Civil, Gremios Económicos del sector privado, Asociaciones gremiales y sociales representativas de la población económicamente activa, movimientos sociales por la realización de derechos humanos de población en situación de vulnerabilidad; asimismo por parte de la cooperación externa, asumiendo la coordinación del grupo de cooperantes en repetidas ocasiones y; de las Instancias Financieras Internacionales. Representantes de todas esas instancias han sido los Asociados estratégicos en la intervención de los tres PC.

- Las zonas de intervención de los PC teniendo como elementos clave, municipios, comunidades y mancomunidades, se seleccionan con base en tres criterios propuestos por el PNUD, concertados con las demás Agencias y Socios nacionales del área rural: i) zonas que el Gobierno de Honduras ha identificado como las más pobres del país a través del Programa de la Red Solidaria, con los IDH mas bajos del país; ii) ***zonas y municipios donde ya han habido intervenciones de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU);*** iii) zonas de intervención, donde está en marcha el proyecto del PNUD "Observatorios de Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)", como soporte para el proceso de monitoreo y evaluación.

- La construcción sobre iniciativas en marcha y/o experiencias exitosas, permitió la generación de sinergias donde las Agencias de Naciones Unidas han sido protagonistas, con liderazgo y trayectoria de largos periodos, sobre procesos de prioridad nacional, como el fortalecimiento de capacidades de las instituciones rectoras del sector de APS, gestión de alianzas para el desarrollo de las capacidades productivas y de desarrollo con énfasis en el sector rural, acompañamiento en experiencias piloto de distinta índole cuando las prioridades del desarrollo nacional lo requieren: innovar metodologías y ofertas tecnológicas atractivas para la población joven de ambos sexos en situación de vulnerabilidad, en un ambiente de inserción laboral-empresarial **históricamente orientado a quienes tienen formación académica competitiva o son sujetos de crédito** de acuerdo a las políticas de las instancias de financiamiento tradicionales, que no involucran a la población joven y pobre.

- El diseño y validación de una ***estrategia de desarrollo local con énfasis en agua y saneamiento***, caracterizada por su adopción en las políticas de los órganos rectores del sector de APS CONASA, ERSAPS, SANAA y; de otra parte, por su inclusión en Planes Estratégicos del Gobierno Nacional, gobiernos Locales, Organizaciones de Sociedad Civil y de Cooperación externa, con actores nacionales y locales capacitados en la gestión y ejecución de proyectos de inversión en el sector de APS, amplia movilización social para la adopción de tecnologías adecuadas (formación de lideres de ambos sexos con énfasis en población joven y de origen étnico), en el manejo integral del recurso agua, con el enfoque de manejo sostenible de los recursos naturales. Es importante el valor agregado, producto de las sinergias generadas bajo el Modelo Unidos en Acción del SNU en torno al fortalecimiento del sector de APS, con los aportes del PNUD, UNICEF, OPS/OMS, ONUDI, OIT en el manejo del ciclo del agua, desde su producción, distribución, uso familiar, comunal e industrial y; acciones complementarias de saneamiento y manejo de desechos solidos con orientación micro empresarial.

- Diseño y generación de ***una estrategia municipal en ofertas de empleo digno e incentivación de la capacidad empresarial en pequeña escala***, atractivas para la población joven de ambos sexos en situación de vulnerabilidad que los impulsa a la migración. Se cuenta con un cumulo de lecciones aprendidas en campos diversos como: i) Caracterización de población joven y vulnerable; ii) Análisis de situación de la población joven en transición a la formación profesional - empresarial con márgenes de productividad y rentabilidad, frente a la formación en oficios de soporte a la situación de pobreza lejos de la innovación y la productividad; empleo productivo frente al empleo informal de sobrevivencia; iii) Diseño de ofertas tecnológicas y financieras adecuadas en función de la situación socio-familiar de la población joven: padres de familia; jefes de hogar; migrados-repatriados; vínculos naturales con oficios, capacidades productivas agrícolas y no agrícolas, entre otras; iv) Dinámica de los actores en la cadena de inserción laboral-empresarial: universidades, empresas productivas-servicios, fundaciones privadas, organizaciones de la Sociedad Civil como las ONG, la cooperación externa, las iglesias, para crear un ambiente favorable hacia la población joven en especial para quienes carecen de formación académica competitiva, oportunidades de continuar su profesionalización y, están excluidos de las políticas de crédito tradicionales; vi) Experiencia de apropiación, alineamiento y armonización en la plataforma de implementación de las Agencias del SNU vinculadas al proceso.

4) Coordinación interagencial como estrategia de implementación

- La plataforma de ejecución de los PC, se basó en una estructura de gestión que facilitó la programación conjunta de procesos y acciones derivados del Convenio entre FODM-SNU y el Gobierno Nacional en virtud de su agenda de desarrollo. La definición de instancias de toma de decisiones en la lógica del marco político-técnico, permitió una distribución de funciones y responsabilidades, sin embargo, la figura de la coordinación interagencial carece de empoderamiento para una gerencia basada en resultados. De otro lado, la funcionalidad administrativa-operativa, para las acciones de asignación presupuestaria, rendición de informes de ejecución y el monitoreo de procesos, reviste complejidad, debido a los requerimientos específicos del marco político de cada Organización y, en el caso del SNU de cada Agencia.

- Se hicieron esfuerzos sistemáticos hacia el alineamiento, armonización y apropiación de enfoques, presupuestos y procesos, con niveles aceptables de eficiencia y eficacia, con resultados como: ofertas tecnológicas adecuadas al contexto; simplificación de algunos procesos administrativos-operativos-marcos normativos; programación conjunta de acciones y recursos; transferencia de conocimientos sobre los componente descritos hacia la población participante.

- Acción sistémica en la generación de componentes técnicos, con el valor agregado de la capacidad técnica y experiencia de cada Agencia del (SNU), enriquecida con lecciones y aprendizajes de distintos países, que produjo sinergias y alianzas sobre temas innovadores, como el manejo integral del ciclo del agua desde su producción, acceso, uso, gestión de recursos de inversión, empoderamiento de las organizaciones locales; la aplicación del marco legal y regulatorio del sector de APS con la formulación de políticas publicas de concertación local. La existencia de liderazgo nacional de amplia trayectoria en el manejo de Modelos Financieros para programas de Desarrollo Rural y local, con legitimidad y confianza para la inversión publica de entes gubernamentales, la cooperación externa bilateral y multilateral y las ONG.

- El UNDAF, cuenta con una matriz de indicadores para el monitoreo y seguimiento. Sin embargo, no resulta fácil definir la atribución de cada PC sobre temas tan complejos como la gobernabilidad, gobernanza sectorial y descentralización, cuya esencia es el ejercicio de la democracia, en la que intervienen múltiples variables que responden a una diversidad indicadores de proceso. El marco de monitoreo de los PC, aporta indicadores intermedios, relacionados especialmente con la medición de resultados y productos definidos en los Planes Operativos. Un mayor nivel de dificultad se suma, cuando se contó con las líneas de base respectivas, hasta dos años después de iniciada la ejecución.

5) Promover asociaciones constructivas con la sociedad civil y el sector no gubernamental

- Las alianzas históricas del SNU, se tradujeron en la construcción de escenarios posibles, con el encuentro de actores institucionales, en especial de los gobiernos locales, las organizaciones de las comunidades de base y de la sociedad civil con sede en los territorios de predominio rural, para la generación de procesos de desarrollo humano, siendo uno de los ejes fundamentales el fortalecimiento de sus capacidades para la creación y permanencia de redes de servicios sustentables.

Oportunidades

- Los resultados alcanzados en niveles sectoriales como en al caso de APS, incentivan el ambiente de confianza hacia la atracción de recursos humanos, materiales y financieros de la cooperación externa bilateral y multilateral, de las Instancias de Financiamiento Internacional y, las ONG, en el marco de una política de Armonización, Alineamiento y Apropiamiento hacia la realización de los ODM y el desarrollo humano sustentable.

- La posibilidad de integración de redes de gestión de conocimientos e intercambio, en ambientes presenciales y por medios informáticos, en relación con las experiencias exitosas, desarrolladas en los tres PC, en la dimensión del marco estratégico de desarrollo local, en las ventanas temáticas especificas, con elementos indicativos en materia de políticas publicas para el desarrollo humano de la población joven rural en situación de vulnerabilidad.

- El reto de las municipalidades en la formulación de políticas públicas financieras con instrumentos y herramientas que permitan el acceso de la población en situación de vulnerabilidad a productos financieros (crédito y fondo semilla) de gestión, que las posicione y empodere como corporaciones impulsoras del desarrollo humano y económico local superando obstáculos propios de los municipios de escaso desarrollo.

Debilidades

En la Coordinación interagencial, se perciben ***altos costos de transacción***[57] como: i) Alta demanda de tiempo de niveles gerenciales de las Agencias en la escala de requerimientos para el tratamiento de aspectos técnicos-administrativos-operativos, que conduce a la necesidad de incorporar personal técnico especializado para la coordinación y ejecución de campo, implicando inversión en logística, uso intensivo de la modalidad de consultorías, sin el seguimiento adecuado de sus productos y valor de uso; ii) inestabilidad del personal técnico de las instituciones gubernamentales y de los gobiernos locales, que implica la necesidad de invertir a repetición en los ciclos de inducción-capacitación; en ocasiones cierre de espacios de atención indefinidamente (Oficinas multiservicios) por la situación financiera de las municipalidades de escaso desarrollo involucradas en el proceso.

Los requerimientos burocráticos del SNU siguen siendo poco adecuados para la categoría de municipios en los que se enfocó el trabajo de los tres PC, hubo cuellos de botella generados por las propias Agencias que aunque concertaron un marco programático y financiero, no lograron armonizar procesos administrativos y de logística. Los instrumentos como Manuales de Operaciones, son de difícil adopción e implementación por parte de las municipalidades y organizaciones de la sociedad civil. Se actúa con la lógica de generar capacidad local a partir del dominio de normas, procedimientos e instrumentos del SNU, en realidades que están muy lejos de la capacidad de que dispone el SNU para aplicar el sistema en referencia, en ocasiones con resultados poco eficientes.

La inconsistencia inicial en la definición de los productos financieros (crédito y fondo semilla), como de la equidad para acceder a los recursos (cierto favoritismo de las Agencias) desvirtuó en alguna medida la finalidad en términos de apalancar capacidades emprendedoras en materia de innovación tecnológica para la población objetivo y generó un ambiente que desincentivó el cumplimiento de responsabilidades (pago de crédito) que pudiesen garantizar el apalancamiento y sostenibilidad de los recursos.

[57] No se logró un dimensionamiento en términos de eficacia, dentro de este proceso de evaluación, se requiere de un estudio específico, la reflexión se basa en la percepción de los informantes.

Amenazas

1) La pobreza sigue siendo un factor presente en la situación socio económica del país y su tendencia no es decreciente.

2) La gobernabilidad política y la gobernanza sectorial, siguen siendo afectadas por la crisis política del año 2009, que se enmarca en un escenario de incertidumbre política e inestabilidad institucional en áreas criticas como: empleo, salud, educación y seguridad ciudadana, con el consiguiente impacto por la débil aplicación del marco legal del país y de la legislación internacional vinculante a Convenios de los cuales Honduras es signataria, que afecta a la población en general y esencialmente a los sectores pobre y medio.

3) La indefinición de un Plan de Acción para el seguimiento a los diferentes procesos emprendidos por los PC, lo que es cualitativamente diferente a un cierre operativo de acciones en las zonas de intervención.

VIII. Lecciones Aprendidas

Modelo Productivo y empleo

1. Una serie de estudios en la República de Honduras han confirmado la relación directa que existe entre pobreza y migración entre las/os jóvenes ante una situación de empleo limitada y poco atractiva a causa de problemas estructurales. La investigación ha abordado los factores que influyen en la situación como son la baja escolaridad, la educación con apenas alguna orientación laboral, las condiciones de pobreza que obligan a iniciar prematuramente la búsqueda de trabajo y el abandono de los estudios. El desempleo en las/os jóvenes – de predominio rural - genera efectos psicosociales negativos que se manifiestan en la alta tasa de violencia y fecundidad en adolescentes, que afecta el futuro de la próxima generación (efectos intergeneracionales), la salud, fertilidad y nutrición.

2. La intervención Desarrollo Humano Juvenil vía empleo para superar los retos de la migración representó una experiencia participativa (Público – Privada – Pobladores – Agencias del Sistema de Naciones Unidas) que desarrolló procesos de fortalecimiento de la institucionalidad nacional y local y estrecha los vínculos con el fin de crear mecanismos y herramientas de planificación que respondan a las necesidades del empleo juvenil.

3. La intervención estudiada se desarrolló en los Departamentos de La Paz, Comayagua e Intibucá (Centro – Occidente del país) y apuntó a mejorar el desarrollo humano, aliviar la pobreza y desincentivar la migración. Para ello se implementaron procesos de capacitación en el tema de emprendimiento y empleabilidad, organización de alianzas y creación de estructuras que preparan a las/os jóvenes para que se den cuenta de todo el potencial que tienen y mejoren su calidad de vida. La tarea principal fue ayudarlos a que aprovechen las oportunidades de cambio para mejorar su propia situación de pobreza.

4. Se trazó una estrategia que permitió promover la empleabilidad y la inserción laboral en empresas locales de mujeres y hombres jóvenes en situación de vulnerabilidad y con alto potencial migratorio entre los 15 y los 29 años de edad. Esto permitió avanzar en la formación de 2,182 jóvenes que presentaron planes de negocios para competir y acceder al Fondo de Crédito / Fondo Capital Semilla. Para ello se ofrecieron servicios de capacitación en combinación con la OIT (Agencia del SNU), el Centro Nacional de Educación para el Trabajo (CENET) - entidad privada –. Se ofrecieron cursos gratuitos de capacitación teórico – prácticos relacionados a la formulación de planes de negocios. Estos fueron dirigidos principalmente a jóvenes desempleadas/os, pobres provenientes de comunidades rurales, que sean padres, madres o con responsabilidad familiar, con intenciones de migrar o que hayan retornado luego de haber migrado al interior o exterior del país.

5. Localmente las Oficinas Multiservicios implementadas por UNODC (Agencia del SNU) y articuladas plenamente con / en las Municipalidades de Márcala, Cane, Comayagua y La Esperanza proporcionaron una respuesta a la demanda de oportunidades y son apoyadas por el PNUD quien diseña el modelo de crédito y capital semilla para las/os jóvenes emprendedores y monitorea la aplicación a través de las Oficinas Multiservicios que tienen entre sus funciones el registro de las/os jóvenes, proporcionar asistencia técnica, participar en la asignación del capital semilla y monitorear el uso de los créditos, es por ello que estas se constituyen en instancias de alta importancia estratégica para la implementación y continuidad del modelo.

6. La ejecución de la intervención permitió atender a 4,600 jóvenes mayoritariamente mujeres (65%), 1,300 jóvenes se insertaran laboralmente mediante la creación de empresas o en puestos de trabajo (70% mujeres), lo cual refuerza la decisión de apoyar a las mujeres en la obtención de empleo y mejora de sus condiciones de vida. La experiencia adquirida permitió garantizar la continuidad de los servicios relacionados a: i) Orientación: brinda información sobre espacios de formación para jóvenes: talleres, becas, cursos, seminarios, charlas, información estadística, estudios de oferta y demanda local de empleo, foros empresariales, financiamiento, servicios educativos y culturales, ii) Búsqueda de empleo: orienta al desarrollo de competencias y habilidades para buscar empleo, iii) Colocación en un empleo: facilita la colocación de los jóvenes en un puesto de trabajo mediante la coordinación con empresas e instituciones

públicas y privadas y iv) Creación de una empresa: apoya en la formación de competencias para la empresarialidad, coordinación con intermediarias financieras, revisión de requisitos para planes de negocios y asistencia técnica a las/os jóvenes para la apertura de su negocio.

7. La intervención conlleva una amplia experiencia de participación y alianzas entre diversas organizaciones asociadas público – privadas como la Fundación Intibucana para el Desarrollo (FUNIDE), Instituto Nacional de la Juventud (INJ), Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS), entre otras que permitió obtener un mayor grado de eficiencia y de sostenibilidad de las acciones.

8. La integración de las entidades del Estado a nivel nacional y local en los procesos de diseño, planificación y ejecución de las actividades relacionadas a fortalecer el marco institucional para promover el empleo digno para la juventud permitió la creación de espacios de concertación para la creación de las Mesas Temáticas de los Consejos Regionales de Desarrollo, bajo la coordinación de la Secretaría de Planificación (SEPLAN). En el marco del fortalecimiento institucional el Gobierno oficializó el Plan Nacional de Empleo Juvenil que permitió avanzar en la articulación estratégica y operativa entre las instituciones vinculadas al empleo y las Municipalidades. En este proceso la Cancillería de la República, Secretaría del Trabajo y Seguridad Social (STSS) y el Instituto Nacional de la Juventud (INJ) y las Municipalidades son entidades fundamentales en el diseño y probable integración de las Oficinas Multiservicios al Sistema Nacional de Empleo de Honduras (SENAEH) y la implementación de la Política Nacional de la Juventud respectivamente, las cuales se consideran vitales para el desarrollo

Descentralización

1. **La intervención del SNU es relevante** en términos de experticia para impulsar procesos en "descentralización de servicios públicos" basados en las tres ventanas temáticas, como áreas de prioridad nacional, al disponer de las condiciones siguientes:
   i) Reconocimiento de los gobiernos locales por su vinculación efectiva en procesos de desarrollo centrados en los municipios con el IDH y el IPG más bajos para fortalecer sus propias capacidades;
   ii) La confianza de los grandes donantes y organismos financieros para establecer alianzas estratégicas, especialmente en el campo financiero-tecnológico para fortalecer los procesos, de transferencia-apropiación de tecnologías y conocimientos, construidos desde los territorios para alimentar las políticas públicas en el ámbito nacional.

2. **La estrategia de intervención en el ámbito local a partir de las Alcaldías y sus formas asociativas como las Mancomunidades, constituyen una buena práctica en el proceso de apropiamiento de los PC, por los aspectos siguientes**:

   i) La autonomía municipal, permitió mantener un espacio de dialogo y propuesta, entre la ciudadanía, (en especial la que se encuentra en situación de vulnerabilidad), las organizaciones de la sociedad civil y el SNU de Honduras, en momentos de crisis política como la del 2009, en la que el SNU, y en general las instancias de cooperación internacional, no reconocían al Gobierno establecido de facto;
   ii) El fortalecimiento de la estructura corporativa de las municipalidades, especialmente las de mayor postergación es clave para el apropiamiento metodológico, técnico, financiero y operativo, siendo un ejemplo la construcción de instancias como las Oficinas Municipales Multiservicios (OMS) y, la atención especial a las oficinas de: ambiente, mujer, planeación urbana que constituyen la correa de transmisión en el diseño de políticas públicas sectoriales y su institucionalización en el nivel central; sin embargo queda una gran interrogante en términos de sostenibilidad de las OMS: si podrán las municipalidades absorber los costos de operación cuando se retire el apoyo financiero de los PC, teniendo en cuenta la precariedad financiera de esos municipios.
   iii) La innovación en materia de procesos administrativos para el ámbito municipal es clave. La experiencia demostró que no se trata de implantar mecánicamente los "manuales operativos del SNU", sino de generar procedimientos y mecanismos administrativos, que respondan a las necesidades de los municipios. Vale la pena invertir en este aspecto en la fase de diseño.

3. **El Comité técnico constituyó una de las instancias de gestión con mayor funcionalidad-eficacia, para responder a las demandas levantadas en el espacio local-municipal, por las condiciones siguientes:**

   i) La existencia de un Coordinador de cada PC con un perfil profesional adecuado; ii) La presencia permanente de los puntos focales de las Agencias ubicados en las zonas de trabajo, aportaron capacidad de coordinación, implementación operativa y seguimiento, de cara a la población beneficiaria/participante, especialmente para cubrir la problemática generada, por el cuello de botella de las Agencias que afectó de manera negativa a lo largo de los procesos, en la ejecución de acciones programadas, incluido el cumplimiento oportuno de las obligaciones salariales del personal.

4. **La construcción sobre iniciativas en marcha y/o experiencias exitosas, donde las Agencias de Naciones Unidas han sido protagonistas es una buena práctica que debe considerarse en la fase de diseño, por las razones siguientes:**

   i) Existencia de un potencial de liderazgo de mujeres y hombres con trayectoria en procesos de desarrollo de prioridad nacional cuyas demandas son de largo plazo, lo que significa disponer de un voluntariado con capacidad técnica y confianza en la consecución de resultados, por Eje; el caso de las organizaciones de base de municipios y mancomunidades como las Juntas Administradoras de Agua y Asociaciones Municipales de Juntas de Agua que ya forman parte de la legislación del APS incluidas en la Ley de Municipalidades, como entes a cargo de la provisión de servicios de agua y saneamiento.
   ii) Disponibilidad de metodologías y ofertas tecnológicas ya validadas y atractivas para la población en los sectores clave del desarrollo nacional, en los que pueden considerarse tradicionales como APS, manejo de recursos naturales y ambiente, crédito agrícola.

5. **La construcción de iniciativas que pueden catalogarse, como innovadoras y de prioridad en la Agenda Nacional, al centrarse en la población joven de ambos sexos en situación de vulnerabilidad, han sido exitosas desde estas perspectivas:**

   i) El inicio de un proceso muy positivo al posicionar a la población joven de ambos sexos como sujetos del desarrollo y, de otra parte, como población excluida de las políticas que garanticen un liderazgo de calidad, en el desarrollo social y humano, lograron una amplia difusión y movilización social como la legitimación de políticas en el marco legislativo del Estado en relación a temas como cultura, empleo juvenil y migración que siguen presentes aunque con limitaciones en la capacidad de respuesta.
   ii) La oferta tecnológica basada en la apertura de líneas de acceso a capital semilla (Fondo revolvente) en fases experimentales de emprendedurismo, gestionado con las municipalidades, representa una iniciativa mejor, que la de acceso al crédito tradicional, por el carácter excluyente de la población joven y pobre. El impulso de las Instituciones Financieras locales para generar productos financieros de apoyo al desarrollo económico y humano local es grandioso, pero toma su tiempo y por eso no se pueden valorar resultados e impactos en el corto plazo. Considerarlo seriamente en la fase de diseño, para ahorrar costos de transacción por la improvisación en cierta medida.
   iii) La experiencia de las municipalidades con el Fondo Revolvente, constituye un reto en sí mismo, para la formulación de políticas públicas financieras con instrumentos y herramientas que permitan el acceso de la población en situación de vulnerabilidad a productos financieros (crédito y fondo semilla), que posicione y empodere a las propias corporaciones municipales como impulsoras del desarrollo humano y económico local, superando obstáculos propios de los municipios de escaso desarrollo. Esta sería una línea de inversión atractiva para entes financieros de la cooperación externa.

6. **Cuando la estrategia de implementación se fundamenta en la descentralización de servicios, los elementos de índole político, deben ser solventados durante el proceso de diseño con los actores estratégicos, pues el hecho de no disponer de leyes y políticas aprobadas dificulta la sostenibilidad y continuidad de las intervenciones al finalizar los PC, el dimensionamiento en este nivel se quedó corto, por las razones siguientes:**

i) En el diagnostico no se consideró la ausencia de una política de descentralización, la que fue aprobada en Junio del presente año y carece de la reglamentación respectiva para su aplicación; además no se mantuvo una relación con la Secretaría de línea del Gobierno responsable del tema.
ii) No se puede equiparar una estrategia de abordaje alternativa en el ámbito local, a la falta de voluntad política del Estado en materia de descentralización. En los espacios de consulta, se maneja la percepción de que la descentralización no constituyó una finalidad en si misma de los Programas Conjuntos;
iii) Aunque el actual contexto parece favorable con la nueva política de descentralización y la articulación con el proceso de planificación regional liderado por SEPLAN, es importante destacar la falta de funcionalidad de los Consejos Municipales de Ordenamiento y Desarrollo, que constituyen las instancias rectoras de planificación y por tanto, de asignación presupuestal. En tal sentido, aunque se haya invertido en la inclusión de componentes estratégicos de los PC en los Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal, no será garantía de su implementación, además la apropiación del proceso no es igual en todas las municipalidades y por parte de los Alcaldes de cuya voluntad política se depende en gran medida.

7. **La contratación de las ONG locales es legítima para garantizar la ejecución de las acciones y la sostenibilidad, cuyas condiciones de idoneidad, eficiencia y eficacia deben estar claras desde la fase de diseño, así como el cumplimiento en doble vía de los convenios/contratos establecidos. En tal sentido no son buenas prácticas las siguientes:**

   i) Algunas de las ONG, no contaban con capacidad técnica administrativa para el abordaje de la temática, la población participante en la consulta expresó descontento en la calidad de los servicios de capacitación y en algunos casos, dudas en cuanto a la gestión administrativa-financiera de una manera transparente.
   ii) Garantizar el cumplimiento de los montos pactados para evitar la inestabilidad del personal contratado en el marco de esos convenios, lo que conduce a la realización de acciones y productos con baja calidad;
   iii) Dar prioridad a Convenios de cooperación con actores locales gubernamentales vinculados a los entes sectoriales clave para los PC, que pueden garantizar un acompañamiento en el nivel central en la legitimación de las políticas públicas generadas en el ámbito local, haciendo incidencia para el cumplimiento de agendas y movilización de recursos.

8. **Es una buena práctica que los socios estratégicos vinculados en cada PC, asignen recursos humanos permanentes desde la fase de diseño, hasta su finalización para garantizar elementos como:**

   i) La transferencia y retroalimentación permanente de conocimientos, enfoques y prácticas provenientes de los distintos ámbitos de las Agencias de Naciones Unidas y sus expertos, como de los Ministerios de línea del Gobierno de Honduras.
   ii) Mantener las agendas y la representatividad política-presupuestaria para el cumplimiento de los compromisos adquiridos con los gobiernos locales y la población beneficiaria/participante.
   iii) Compromiso político-técnico en el desarrollo del marco legal en materia de descentralización de servicios y coordinación de las propuestas de cooperación externa como de otros actores de la sociedad civil.

Modelo Amigos en Acción (Colaboración interagencial)

1. **La coordinación interagencial contribuye en el aporte de una visión integral, agregando valor desde la experiencia de cada Agencia, lo que no se lograría en la misma dimensión en el modelo tradicional, se destaca lo siguiente:**

   i) Se facilitó el abordaje en los territorios por la confianza generada en intervenciones anteriores y en curso como actores estratégicos de la cooperación internacional de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU);
   ii) Según algunos puntos focales, no solo se miraron ciertos aspectos físicos (infraestructura, ampliación de cobertura) sino aspectos integrales, orientados en la calidad, fortalecimiento de la gestión, desarrollo de capacidades locales y asunción de retos en áreas tecnológicas nuevas.

2. El compromiso interagencial debe ser en todas las fases del proceso, ya que en algunos casos, los acuerdos no lograron superar prácticas como:

i) Iniciar acciones, sin el cumplimiento de acuerdos preliminares en el ámbito local, como, por Eje, el hecho de no estar establecidas las Oficinas Multiservicios, contar con el personal técnico local, con los avances de fondos, entre otras;
ii) Dar prioridad al Plan de la Agencia en particular, sobre el programa concertado como PC, lo que significó en algunos municipios el reconocimiento de las Agencias en sí mismas, como las "dueñas del programa, recursos, etc." afectando los niveles de apropiamiento de la población beneficiaria/participante, que en algunos casos no era coincidente con la población beneficiaria y también de los actores locales.
iii) Las Sedes de las Agencias, Fondos y Programas del SNU, deben dar prioridad a la voluntad política para romper el cuello de botella que no permite potenciar el proceso de armonización y simplificación de procesos, para hacer eficiente la cooperación;
iv) Generación de tensiones en áreas relacionan con: a) el activismo generado en Agenda particulares de cada Agencia, que condujo a la duplicidad de acciones y la recarga de actividades en los actores locales y población participante que fue catalogado como "desgaste del personal técnico y comunitario"; b) La percepción del marginamiento de las instancias comunales en la toma de decisiones criticas como la inversión en logística, contratación de consultores entre las más importantes y cierta lucha de interés para favorecer a determinadas personas y/o grupos; c) La oferta de paquetes tecnológicos sin tener las competencias técnicas e insumos necesarios.
v) Falta de flexibilidad y acuerdos, que deben plasmarse en un convenio programático, con asignación de autoridades y competencias con relación la "Coordinación inter PC".

3. El Convenio de cooperación entre el F-ODM y la asistencia del Sistema de Naciones Unidas (SNU) basado en los principios de Alineamiento, Armonización y Apropiación genera sinergias, conducentes a la reducción de las brechas de inequidad en el cumplimiento de los derechos universales de la población en general que se expresan en:

i) Focalización en la población que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad política, económica, social, cultural y excluida, por razones de género o pertenencia a los pueblos de origen étnico. Prioridad por los municipios con IDH e IPG más bajos, para acceder a los beneficios relacionados con el empleo, la alimentación, la cultura, servicios básicos como el agua, la salud y la educación, vinculantes con los ODM.
ii) Las alianzas con los grandes donantes y organismos financieros, como con los actores de la sociedad civil, encierran un papel estratégico, especialmente en el campo financiero-tecnológico para fortalecer los procesos de transferencia-apropiación de tecnologías y conocimientos, construidos desde los territorios para alimentar las políticas públicas en el ámbito nacional.
iii) La inversión ha sido importante en la medida que pudo demostrar, como esfuerzos de esta naturaleza, levantan y posicionan áreas críticas, para responder a la demanda del contexto de desarrollo del país, permeado por factores de crisis que caracterizan a la sociedad Hondureña, en particular, la crisis política del año 2009, con impacto en la situación de gobernabilidad, con efectos directos en la población en general y, con énfasis en la de mayor vulnerabilidad.
iv) El modelo de ejecución ha respondido al proceso de reforma del SNU; sin embargo no se cuenta con elementos suficientes que permitan una afirmación en términos de su validez. Deberán hacerse estudios específicos para dimensionar si se ha logrado trascender la fase experimental y la correlación con los costos de transacción respectivos.

IX. CONCLUSIONES

Modelo productivo y empleo digno

El estudio corresponde a intervenciones planificadas con una duración de mediano plazo (3 a 4 años), dirigido al desarrollo de capacidades y destrezas de un grupo de población seleccionado debido a sus condiciones de vulnerabilidad. En estos casos los efectos son valorados (en base a la obtención de empleo, y por tanto de alivio de la pobreza vía ingresos) cuando consideramos el número de hombres y mujeres que lograron mejorar sus ingresos a partir de la integración a un puesto de trabajo y deja de ser un migrante potencial.

El estudio demostró que es una intervención efectiva en términos de desarrollo humano y alivio de la pobreza cuando enfatizó en:

1. Grupos poblacionales más vulnerables, en este caso jóvenes con características definidas (15 a 29 años, pobre, habitante en comunidades rurales, desempleado, a cargo de una familia, sin preparación profesional, etc.)

2. Focalizar las acciones en zonas con altos niveles de pobreza lo cual crea efectos de mayor envergadura al aumentar la accesibilidad para la población meta, y por consiguiente atrae a integrarse a más gente pobre. Por otro lado, el resultado fue mayor debido a que a las/os participantes se les aportó los recursos para sufragar sus gastos de transporte y estadía que garantizó la permanencia física de las/os jóvenes en las actividades de preparación. De igual manera, la intervención resultó más eficiente - en términos de relación costo - beneficio, cuando las acciones se sitúan más cerca de los grupos y comunidad meta debido a que se reducen los costos de traslado, alojamiento y tiempo que invierten en movilizarse para asistir a las actividades.

3. Enfocar las acciones directamente en la resolución de los problemas de las/os jóvenes pobres (principalmente el desempleo). Por eso es que presentaron mejores resultados en términos de integración a las actividades de preparación que conducen a la obtención de un empleo o a la creación de una empresa que por ende conduce a la reducción de la pobreza (vía ingresos). Sin embargo, una de ellas exigía que los/as participantes tuvieran ya un contrato de trabajo antes de empezar la capacitación. Dado que la mayor parte de las personas pobres tenían dificultades para encontrar trabajo, el número de participantes fue menor, lo que dio como resultado un recorte en la capacitación en destrezas laborales.

4. Crear las condiciones para aliviar la pobreza y/o el bienestar y desarrollo social lo cual fue el objetivo central de las intervenciones, para ello fueron implementadas acciones orientadas principalmente a desarrollar capacidades que mejoraran las posibilidades de conseguir empleo o crear su propio negocio.

5. Capacitar a las/os jóvenes utilizando métodos educativos que estimulen la participación, principalmente a través de demostraciones y prácticas (ejecutado por la entidad privada CENET). La capacitación consistió siempre en una combinación de teoría y práctica, parcialmente con una capacitación práctica en el lugar de trabajo, que tuvo efectos positivos en las tasas de colocación, dado que algunos/as participantes encontraron trabajo en la misma empresa u organización en que hicieron su tiempo de prácticas. Lamentablemente la integración de estos grupos también creo efectos perversos cuando algunas empresas despidieron personal que laboraba permanente al disponer de personal nuevo (pasantes) que representan menos gastos de operación y que no les garantizan los beneficios que la ley exige.

6. Garantizar los costos de participación en las actividades de capacitación dado que los/as jóvenes procedentes de comunidades pobres no están en condiciones de financiarlos. En este sentido la intervención consideró que los ingresos familiares de estos grupos son muy bajos y que por lo tanto en la medida que a las/os beneficiarias/os se les impusiera un costo, es menos probable la participación. De igual forma, hubiese sido interesante verificar la relación existente entre las/os participantes y sus ingresos iniciales y finales, así como el compromiso y sentido de apropiación.

7. Identificar y focalizar en un grupo meta, con sus problemas y necesidades, que requieren de valoraciones previas. En este caso existe la certeza de que se intervino en territorios de alta pobreza donde se concentran grupos de población vulnerables (indígenas, jóvenes y mujeres o familias cuya cabeza es una mujer), la mayoría de ellas/os viven en áreas rurales, por lo tanto el principal grupo meta fueron estos grupos. Sin embargo una vez que se diseñó la intervención se requería de métodos y mecanismos estrictos y claros para seleccionar el grupo meta, así como sus expectativas y conocimientos previos, la falta de estos procedimientos claros y efectivos podría haber permitido la participación de personas que no pertenecen a grupos de población vulnerables, y por tanto es posible que se hayan desviado recursos a otro objetivo que no son las/os jóvenes pobres. Otro argumento importante a favor de una cuidadosa identificación del grupo meta es la sostenibilidad. Una selección eficaz de individuos.

8. Iniciar la intervención con la visita de los técnicos del SNU a los territorios donde se llevarían a cabo las acciones, donde se identificó los grupos meta, sus problemas y necesidades, de igual manera se definieron los criterios de selección de las/os beneficiarias/os, sin embargo en la práctica se demostró la falta de mecanismos estrictos de identificación y registro de la población meta. Por consiguiente, se utilizaron métodos de identificación de destinatarios basados en la demanda.

9. Priorizar la participación de las mujeres jóvenes es un avance relevante de la intervención en el enfoque de género (65% de las atenciones durante el período de ejecución), sin embargo no se logró identificar claramente otras características relevantes de las/os beneficiarias/os como es el lugar de habitación, nivel educativo, origen étnico, estatus laboral, ingresos, historia migratoria y de empleo, entre otros datos. En lo general la identificación de la población meta no fue efectiva, y excepto que se conoce que la mayoría eran mujeres jóvenes no se dispone de información precisa que permita definir el perfil de las/os beneficiarias/os.

10. Uno de los objetivos de las intervenciones es lograr la capacidad de sostenerse e incluso replicarse y desarrollarse en otras zonas a nivel nacional al finalizar su período de ejecución, así como mantener los beneficios durante un largo período de tiempo. En todo caso aunque la sostenibilidad real solamente se podrá valorar una vez que finalice el apoyo de los donantes y que los recursos se hayan entregado a las/os actores involucrados/as nacionales y locales (Municipalidades, Gobierno Nacional, Sector Privado, Pobladores) es posible mencionar aquellos avances que pone en perspectiva cuál podría ser el nivel de sostenibilidad de la intervención:

11. Se observan diferentes ámbitos de apropiación de la intervención dependiendo del nivel (nacional – local), valorado en base a la percepción sobre el involucramiento de los funcionarios/as gubernamentales y otros actores involucrados/as locales, como también los esfuerzos redoblados para movilizar recursos nacionales y la gestión de leyes y políticas que institucionalicen y regulen la temática del empleo, así como el reforzamiento de procesos de planificación (Planes Nacionales y Locales de Desarrollo) necesarios para proceder a la ejecución de las actividades sustentadas en un marco legal reglamentado y respaldado desde el punto de vista político, técnico, programático y financiero.

12. De acuerdo a los elementos planteados en el ítem anterior se considera que a nivel nacional se han iniciado procesos importantes que permite visualizar que existe la intención de las instancias decisoras del Gobierno de continuar promoviendo acciones para lograr leyes y políticas para lograr un empleo digno (Plan de Empleo Juvenil, Programa Remesas Solidarias, Ley General de Cultura). A nivel local se observó una mayor apropiación a partir de la cercanía con la situación y el conocimiento pleno de las necesidades de la población, sin embargo poco se podrá avanzar si no se dispone del marco legal y los recursos que proporciona el Gobierno Central para continuar con la ejecución. Hasta ahora no es posible afirmar que existe la capacidad y decisión probada de las autoridades de continuar por un largo período de tiempo sosteniendo las acciones, extenderlas o institucionalizarlas. Por otro lado el país se encuentra en el próximo año en medio de un nuevo proceso de elección de autoridades nacionales que probablemente redefinirá sus políticas y prioridades.

13. Un aspectos de gran relevancia representa para el estudio de casos que la intervención se desarrolló durante aproximadamente cuatro años en medio de una crisis política nacional que paralizó las actividades del Estado y del SNU aproximadamente durante un año, para luego reiniciar las acciones en un ambiente poco propicio para la ejecución, esto no dejó espacio para probar y concretar y ofrecer modalidades

validadas de implementación. En todo caso la crisis política en el 2009 interrumpió un proceso de implementación de una intervención compleja en su fase inicial que rompe el ciclo planificado por las Agencias del SNU y obliga a redimensionar y enfocar las acciones en el nivel local brindando asistencia técnica y apoyo financiero, es a partir de esta situación que se logra un mayor sentimiento de apropiación local.

14. La sostenibilidad financiera continúa siendo el logro más difícil de alcanzar, por lo que siempre se requiere que las intervenciones deben volverse económicamente estables e independientes de la cooperación al finalizar o los logros se verán interrumpidos. En este sentido se logró que la intervención disponga de recursos financieros que aseguran la continuidad, para ello se creó un modelo de financiación donde participan la Cooperativa Taulabé y otras cooperativas, así como las Municipalidades con el apoyo y monitoreo del PNUD y con el respaldo de convenios firmados entre las partes. Por lo tanto es considerado exitoso en términos de sostenibilidad haber encontrado un mecanismo de financiación que aporta directamente al alivio de la pobreza de los participantes o grupos meta (individuos y comunidades con bajos ingresos).

15. La capacidad humana e institucional es vital para que las acciones implementadas sean sostenibles, es por eso que la intervención invirtió importantes esfuerzos y recursos con el fin de disponer de recursos humanos calificados que fortalecieran la capacidad de las instituciones nacionales y locales fundamentalmente en sus prácticas administrativas (p.ej. administración, planificación y gestión informativa), recursos humanos y aprendizaje institucional y recursos financieros, en el supuesto de que si estas áreas de una organización son fuertes y estables, es más probable que la intervención sea sostenible. En este sentido los resultados en el ámbito local son más consistentes, considerando que desarrollaron un marco de planificación que integra las Oficinas Multiservicios y el personal local de servicios a las Municipalidades, aporta financieramente a la entrega del capital semilla e interviene en la oferta de empleo en alianza con el sector privado.

16. El monitoreo y evaluación de las intervenciones ha sido uno de los elementos de gestión de mayor importancia, los objetivos fundamentales son la detección durante el proceso de posibles problemas de ejecución, controlar los avances y aprender de los errores y aciertos, de tal manera que los resultados y recomendaciones pueden apoyar el proceso de redireccionamiento de la planificación y ejecución de nuevas intervenciones o replica de las catalogadas exitosas. Las actividades de monitoreo y evaluación de la intervención no dispuso de un estudio línea de base antes de iniciar las acciones que les permitiera disponer de un marco referencial indicador de los avances, tampoco fue diseñado un sistema de registro de las/os beneficiarias/os de la intervención articulado en un sistema de registro de la información, monitoreo y evaluación que sirviera de apoyo a la gestión y la decisión oportuna, así como a la evaluación de los avances, resultados y efectos. El seguimiento se realizaba en base al cumplimiento de las actividades físicas y el avance en la ejecución financiera por medio de informes periódicos (trimestral, semestral, anual) que eran objeto de auditoría y que responden a instancias decisorias y de los donantes pero con muy poco o ningún valor o aplicación en el nivel operativo.

Modelo de Descentralización de Servicios

1. La crisis política ocurrida en el país en junio del 2009 interfirió con la ejecución prevista para los PC, por la condición de que el SNU no reconocía al gobierno de facto. Sin embargo mantuvieron la direccionalidad de los esfuerzos hacia el fortalecimiento del nivel local – principalmente con los gobiernos municipales y organizaciones civiles – con lo cual se estimuló la participación de la ciudadanía en los aspectos de organización, planificación y ejecución de las actividades de los PC.

2. La Contribución del Programa Conjunto Gobernanza Económica Agua y Saneamiento en Honduras, mediante la construcción y validación de una **estrategia de desarrollo local con énfasis en agua y saneamiento**, que permitió el empoderamiento de los actores locales en una visión integral que va desde el manejo de los recursos naturales para la producción de agua, la ruta de gestión para el financiamiento y ejecución de proyectos comunitarios de agua y saneamiento sostenibles, así como, el proceso de educación y sensibilización de los actores y líderes locales en coordinación con las comunidades, para ejercer la gobernanza económica local del sector agua y saneamiento.

3. El impulso del desarrollo en comunidades rurales, se relaciona en buena medida con el fortalecimiento de las organizaciones locales, junto a los procesos de intervención del Estado orientados a alcanzar una mayor participación ciudadana, modernización y descentralización con enfoques inclusivos de género, pueblos indígenas, jóvenes, niñez y adultos para combatir la pobreza y la inequidad en la integración de los territorios al desarrollo sostenible.

4. La generación de capacidad técnica local para la licitación, ejecución y administración de proyectos de inversión en las tres áreas estratégicas de cooperación y, la gestión de fondos de inversión incorporó componentes de innovación que propiciaron un ambiente de confianza para inversores y donantes.

5. El proceso de descentralización fundamentado en la dinámica de los actores locales para integrar redes de servicios, tiene como actor clave a las municipalidades, que pueden movilizar competencias y recursos desde la autonomía que le transfiere la Ley de Municipalidades, en la medida que continúen en el proceso de apropiación del marco Legal y de políticas sectoriales establecidas, como la Ley Marco del Sector APS, el Marco legal para el empleo digno, Marco legal para el desarrollo de la cultura local, que sentaron las bases y facilitaron la ejecución de los PC, así como la integración de la cooperación externa: BM, BID, COSUDE.

6. En alguna medida los procesos administrativos de parte de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU), permitieron un flujo de fondos y recursos con menores trabas burocráticas como ocurre con el Estado, aunque los requerimientos burocráticos del SNU siguen siendo poco adecuados para la categoría de municipios en los que se enfocó el trabajo de los tres PC.

7. Las municipalidades siguen jugando un papel clave, siendo de suma importancia la incidencia política de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) en la articulación de estas experiencias a los procesos en marcha por la descentralización en el país, como la vinculación con los Consejos Regionales de Desarrollo (CRD), instancias locales permanentes de planificación del Estado, para lo cual requiere asesoría y acompañamiento del Sistema de Naciones Unidas (SNU).

8. La adopción en el ámbito municipal y local de temas como el empleo juvenil y la cultura, agrega un valor importante en la concepción del desarrollo centrado en las personas en especial la juventud como patrimonio humano y el desarrollo de componentes culturales que fortalecen el patrimonio local y abren perspectivas para el desarrollo de alternativas económicas y productivas.

9. Se abrieron espacios de discusión para mejorar la articulación interinstitucional e intersectorial con las entidades locales con el aumento de las capacidades humanas a través de capacitaciones, diplomado y entrega de recursos económicos y materiales, así como el desarrollo de planes locales para el desarrollo.

10. Los PC invirtieron recursos importantes en promover la legalización de estructuras locales como: Consejos Regionales de Cultura, Oficinas Municipales Multiservicios, Personalidad Jurídica para las Juntas de Administradoras de Agua y esquemas de pago de servidumbres ambientales, para ordenar su accionar dentro del marco legal vigente, para desempeñar un papel protagónico en el cumplimiento de sus funciones y objetivos. Siguen pendientes compromisos en estas iniciativas.

11. Las experiencias generadas aportan lecciones al Gobierno Nacional, en la construcción del marco estratégico para el proceso de descentralización, partiendo de criterios de territorialidad y cercanía geográfica para establecer una subdivisión territorial en regiones, que además comparten necesidades, conocimientos, tradiciones y las prácticas locales de los sectores que han estado marginados de la participación y toma de decisiones en la gestión municipal y Estatal.

12. El modelo de intervención local del PC Creatividad e identidad cultural para el desarrollo local, permitió la creación de condiciones para la participación ciudadana atendiendo la diversidad y el ejercicio de los derechos culturales de distintos sectores sociales, liderazgos locales y regionales, así como los recursos existentes para información, convocatoria y discusión pública, estableciéndose los espacios de dialogo (consejos regionales de cultura) para la discusión y levantamiento de las agendas culturales del municipio y las estrategias regionales de cultura. Se finalizaron las guías metodológicas para el abordaje de grupos

étnicos en la promoción de iniciativas económicas. Se realizó el estudio sobre derechos culturales utilizando la información disponible en el ámbito nacional e internacional, así como la promoción de la diversidad cultural para el dialogo, el desarrollo de iniciativas artísticas y el análisis de la información en 9 regiones sobre valoración de la cultura, las artes y el patrimonio.

Enfoque "Unidos en Acción". Coordinación Interagencial

1. En el año 2000 la oficina de coordinación del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Honduras, en el marco de la reforma propuesta para el Sistema con el fin de aumentar la eficacia de la Organización, emprendió acciones, para lograr un mayor ahorro de recursos y un mejor desempeño de las labores de la Organización. A partir de ese momento, los ejercicios de planificación tienen como base las prioridades del país inscritas en las agendas de desarrollo nacionales y la articulación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

2. El F-ODM benefició directa o indirectamente a más de 1.8 millones de habitantes (aproximadamente 1 de cada 4 hondureñas/os), por lo cual asumimos que las intervenciones impactaron en los ODM y metas relacionadas.

3. Se destinaron recursos importantes a la población prioritaria, vulnerable y estratégica (mujeres, niñas/os, adolescentes, jóvenes, indígenas, afro descendientes y discapacitados) para el acceso a servicios culturales, empleo e ingresos para avanzar en la gestión del desarrollo local y humano.

4. El F-ODM y la asistencia del Sistema de Naciones Unidas (SNU) basados en los principios de Alineamiento, Armonización y Apropiación generan sinergias, conducentes a la reducción de las brechas de inequidad en el cumplimiento de los derechos universales de la población en general y, en particular de quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, para acceder a los beneficios relacionados con el empleo, la alimentación, la cultura, servicios básicos como el agua, la salud y la educación, vinculantes con los ODM.

5. La evaluación ex ante de los costos y beneficios que se esperan de los programas es clave por varias razones. Primero otorga una idea cuantificada, con la mayor precisión posible, respecto de que se puede esperar de los programas. Por otro lado, permite determinar la viabilidad financiera de las intervenciones, aspecto básico para la sostenibilidad de estas.

6. La coordinación interagencial es clave en términos de reducir el costo de operación a causa de una mejor gestión tanto programática como operativa, sin embargo, los aspectos de gestión administrativa y financiera deben ser analizados para lograr una mayor eficiencia. Se ha logrado posicionar el marco programático de los PC en línea con el UNDAF, pero no se han asignado competencias especiales a la coordinación interagencial de los PC, para alimentar y dar seguimiento a las decisiones y acuerdos tomadas desde la estructura de gestión concertada (Ej. Se realizan actividades particulares o se dejan de cumplir otras y no hay un nivel de reacción importante desde las Agencias).

7. Se impulsó e implementó un modelo de gestión integrado de las áreas sectoriales de análisis, como una alternativa estratégica-metodológica al trabajo individualizado de las Agencias, Fondos y Programas del Sistema, experiencia realizada con el apoyo financiero del FODM, sobre ventanas temáticas específicas que aportaran lecciones y aprendizajes para fortalecer la ayuda al desarrollo en el ámbito nacional e internacional junto a otras experiencias similares.

8. El monitoreo fue débil, influyó la falta de una línea de base en el momento oportuno, para retroalimentar los procesos y, la débil competencia técnica en el seguimiento, en áreas relativamente nuevas como el de empleo juvenil asociado al crédito y la inclusión de estos ejes en los Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal (PEDM), aporta elementos muy limitados para la medición de impactos.

9. Las intervenciones aportaron en la reducción de las desigualdades entre hombres y mujeres en lo referente a la incorporación de las mujeres a los procesos de adquisición de conocimientos, educación e información necesaria para desempeñarse en los diferentes ámbitos de la sociedad, a través de un enfoque de igualdad.

Por su parte, los hombres con mayor frecuencia aceptan que la participación de la mujer ha sido y es fundamental para el desarrollo de las familias y las comunidades. Sin embargo no se cuenta con hallazgos especiales en términos de monitoreo sobre el tema de género, más allá de la diferenciación por sexo de las estadísticas.

10. Se abrieron espacios de discusión para mejorar la articulación interinstitucional e intersectorial con las entidades locales con el aumento de las capacidades humanas a través de capacitaciones, diplomado y entrega de recursos económicos y materiales, así como el desarrollo de planes locales para el desarrollo.

11. La sostenibilidad y viabilidad de las intervenciones está sustentada en la fortaleza técnica y pertinencia de las acciones desarrolladas mayoritariamente a nivel local, tanto por las municipalidades como por organizaciones de la sociedad civil y la población.

12. La ejecución técnica y financiera de los PC con la modalidad interagencial es adecuada considerando el contexto en que se intervino. Esto permitió el abordaje temático unificado y el establecimiento de sinergias entre diversas Agencias – residentes y no residentes en el país – que aportaron al logro de una mayor eficiencia en el uso de los recursos y efectividad en los resultados. Sin embargo, la aplicación de un sistema de gestión operativo que incluya un sistema adecuado de información, monitoreo y evaluación de la estructura, procesos y resultados es aún una meta por alcanzar.

13. Se requiere voluntad política de las Sedes de las Agencias, Fondos y Programas del SNU, para potenciar el proceso de armonización y simplificación de procesos, para hacer eficiente la cooperación, lo que demanda flexibilidad y acuerdos, que deben plasmarse en un convenio programático, con asignación de autoridades y competencias. El avance de la reforma del SNU depende en buena medida de las reacciones a este nivel.

14. La creación y transferencia de recursos y medios a las instituciones nacionales y locales para fortalecer la gestión del conocimiento es un elemento de sostenibilidad a rescatar en futuras intervenciones. Por otro lado la presencia de recursos calificados con recursos de los PC es relevante para el fortalecimiento institucional.

X RECOMENDACIONES

Las recomendaciones se integran en función de las conclusiones acerca de los ejes centrales del análisis de impacto demandado por el FODM y el SNU y, en relación a las tres áreas estratégicas:

i) Modelo productivo y de empleo digno ii) Modelo de descentralización de servicios; iii) Coordinación interagencial: Enfoque "Unidos en Acción". Se presentan en una matriz para cada área estratégica, con lo que se pretende establecer una relación lógica entre las recomendaciones fundamentales y los contenidos que deberían tenerse en cuenta para su implementación, por parte de las distintas instancias involucradas:

Modelo de Generación de Empleo Digno

Recomendaciones	Contenidos
I. Mayor profundidad en el diagnóstico y caracterización de la población joven de ambos sexos en situación de vulnerabilidad en función de la finalidad del proyecto.	▪ Las intervenciones deben definir mecanismos claros y efectivos para la identificación del grupo meta lo que permitirá evaluar los cambios e impactos positivos en las condiciones de vida de las personas, en la reducción de la pobreza y mayor arraigo de las/os jóvenes. Por otro lado, estos mecanismos también contribuyen a incrementar la eficacia, eficiencia de la intervención si los recursos son canalizados directamente hacia individuos o grupos que presentan las mayores necesidades y/o con la mayor capacidad de beneficiarse. Por tanto se requiere de evaluaciones previas para identificar el grupo meta general, las áreas de intervención comunitaria específica y focalizar en las personas que serán beneficiadas desde una perspectiva de género con énfasis en las variedades de integración socio-familiar, cultura, educación, ocupación y migración. Para ello se recomienda realizar diagnósticos locales que conjugue información de las personas, la familia, la comunidad y su entorno (mapeo de programas y proyectos), y no sólo el estudio de un grupo meta. ▪ Este proceso de diagnóstico evidentemente requiere de la planificación de un fondo de tiempo y recursos previo a la intervención, de una metodología de investigación validada y de la integración de equipos conformados por actores claves institucionales a nivel nacional y local articulados con técnicos calificados que desarrollen procesos de investigación predominantemente en las comunidades. ▪ Identificación socio demográfica en el ámbito local con énfasis en zonas y municipios rurales. ▪ Análisis de situación desde una perspectiva de género con énfasis en las variables de integración socio-familiar, cultura, educación, ocupación y migración. ▪ Análisis de situación de la población joven en situación de deportación. ▪ Mapeo de programas y proyectos enfocados en el ámbito nacional

II.	**Continuación del proceso de innovación en la búsqueda de alternativas de empleo digno con énfasis en la población joven de ambos sexos en situación de vulnerabilidad, con el empoderamiento de las municipalidades y actores locales del sector privado y gubernamental.**	▪ Desarrollo de capacidad humana para acceder a las ofertas de empleo, incluyendo formación de competencias, firma de convenios con empresas locales y pasantías laborales para impulsar la inserción laboral. ▪ Desarrollo empresarial para el autoempleo, que incluye formación de competencias, planes de negocio, asistencia técnica, asistencia con crédito y/o capital semilla. ▪ Se recomienda enfáticamente que las instancias directivas en el nivel local valoren constantemente los procesos de selección de beneficiarias/os a créditos y capital semilla, así como los mecanismos y requisitos establecidos por las cooperativas de crédito con el fin de conocer si estos beneficios están siendo obtenidos por la población meta y para los propósitos definidos. ▪ Las Municipalidades con el apoyo técnico de las Oficinas Multiservicios deben continuar la búsqueda y gestión de intervenciones que apoyen el desarrollo de las capacidades humanas de las/os jóvenes en situación de vulnerabilidad para que puedan acceder a mejores ofertas de empleo, para ello deben enfocarse en la formación de competencias, firma de convenios entre el sector público y el privado - principalmente con empresas locales – así como promover los planes de inserción laboral que enfaticen en dos aspectos: 1) Iniciativas específicas que apoyan la búsqueda de trabajo, 2) Cursos de capacitación integral (teórico – práctica) en centro docentes y de trabajo, lo cual permite que muchas/os jóvenes tengan la oportunidad de quedarse en la empresa después de haber cumplido su temporada de prácticas, 3) Las intervenciones educativas deben orientarse tanto a la formación para acceder a la oferta de empleo como al desarrollo empresarial para el autoempleo que incluye la formación de competencias, el diseño de planes de negocios, disponer de asistencia técnica y acceso a los créditos y/o capital semilla. ▪ El Gobierno Central para ser más efectivo debe definir y promover un modelo de desarrollo conjuntamente con las instancias locales (Municipalidad – Privados), lo que después de una ejecución y validación exitosa pueda ser asumido por el Gobierno con el fin de apoyar la extensión y ulterior implementación de modelos experimentales comparables que sean desarrollados de acuerdo con los requerimientos nacionales e internacionales. De igual manera deben explorar la disposición de los financiadores de continuar apoyando a las instituciones nacionales y locales en la construcción de capacidades y en el desarrollo de los modelos antes mencionados. ▪ Tanto los funcionarios gubernamentales como los actores involucrados, deben continuar construyendo capacidades para mejorar la gestión financiera. Es más probable que un proyecto sea sostenible si tiene una visión y mecanismos de planificación a mediano y largo plazo. Para ello se requiere establecer compromisos escritos claros que establezcan la contribución financiera de los actores involucrados, lo mismo que un cronograma de trabajo – incluso que pueda superar los cambios de autoridades -. En general las intervenciones deberían estar económicamente a la altura de las comunidades, y el costo de una intervención no debería exceder sus beneficios previstos. Se puede aumentar la sostenibilidad financiera y reducir los costos si se concentra los recursos en los ítems más necesarios, utilizando para ello sistemas y recursos locales. En este sentido una recomendación específica es que las Agencias de Cooperación Internacional deben evitar - en la medida de lo posible - el uso extensivo de personal externo y más bien esmerarse en contratar personal local.

III.	**Reforzar el monitoreo y la evaluación en la medición de indicadores de efecto con relación a las variables de capacitación, emprendimiento, empleo e inversión.**	▪ Incidencia en alto gobierno para mejorar bases de datos y líneas de base con relación a la población joven. ▪ Estudio específico sobre avances cualitativos y cuantitativos del empleo digno en las zonas de influencia de los PC. ▪ Estudio del efecto sobre la capitalización de los medios de vida, de las familias beneficiarias a través de la inversión en servicios e infraestructura en los sectores de APS y producción agrícola- no agrícola. ▪ Debe analizarse el impacto de los procesos de capacitación en las/os jóvenes principalmente a través del aumento de las oportunidades de empleo, y por tanto, la posibilidad de mejorar su situación económica. Para ello, se deben estudiar las características de las personas que fueron capacitadas exitosamente a través de las intervenciones, las que iniciaron y finalizaron el curso, los que tuvieron acceso a fondos de crédito o capital semilla y si están integrados a la actividad productiva /as después de la capacitación, lo que llevaría a pensar en que la intervención si mejoró las capacidades humanas para acceder a fuentes de empleo y a la reducción de la pobreza de ingresos. ▪ Es necesario establecer desde el inicio de las intervenciones un sistema de registro de la información, monitoreo y evaluación cuyo punto de partida sea un estudio oportuno de Línea de Base, que incluya indicadores de estructura, procesos y resultados medibles tanto en el nivel local como nacional, lo cual aportará a identificar los avances, impactos y sostenibilidad en evaluaciones posteriores que serían utilizadas como base para la rendición de cuentas y futuras financiaciones. Es este sentido se debe planificar la realización de un estudio de evaluación de impacto a través de la medición de indicadores de efecto con relación a las variables de empleo y emprendimiento en los grupos meta establecidos y específicamente en las comunidades intervenidas.

Modelo de Descentralización de servicios

	Recomendaciones	Contenidos
I.	**Difusión de buenas prácticas en diseño y apropiación de procesos en distintas instancias de gobierno nacional, local y demás actores vinculados al desarrollo**	▪ El F-ODM y el SNU de Honduras deberán analizar y valorar las mejores experiencias en las fases de diseño y apropiamiento local en el contexto de cada PC y diseñar un Plan de difusión sistemático y pedagógico, que promueva visiones y enfoques en el ámbito nacional e internacional.
II.	**Difusión de buenas prácticas en diseño y apropiación de procesos en distintas instancias de gobierno nacional, local y demás actores vinculados al desarrollo**	▪ El F-ODM y el SNU de Honduras deberán analizar y valorar las mejores experiencias en las fases de diseño y apropiamiento local en el contexto de cada PC y diseñar un Plan de difusión sistemático y pedagógico, que promueva visiones y enfoques en el ámbito nacional e internacional.
III.	**Seguimiento al proceso de desarrollo humano, social, cultural y económico en municipios con limitaciones propias del escaso desarrollo territorial y de sus Corporaciones.**	▪ Posicionamiento y empoderamiento de las corporaciones municipales, desde el Gobierno central, en coordinación con la AMHON. ▪ Inversión en el marco operativo de planificación regional en las zonas de influencia de los PC. ▪ Integración de redes de gestión de conocimiento, intercambio en relación a la estrategia de desarrollo local en la descentralización de servicios sectoriales de empleo, cultura, APS. ▪ Incidencia y abogacía en el alto gobierno y la cooperación externa, para la movilización de recursos. ▪ La inclusión de las actividades de intervención en los Planes de Desarrollo Municipal y por consiguiente en los mecanismos presupuestarios de las Municipalidades es considerado un paso de gran importancia. Sin embargo se debe continuar trabajando con el Gobierno Central y sensibilizarles acerca de la necesidad de promover un enfoque acorde a la normativa de Descentralización emitida que apoye los procesos de cambio relacionados al empleo y la pobreza en poblaciones específicas.
IV.	**Seguimiento a los productos provenientes de la estrategia de abordaje en el ámbito local para los tres PC.**	▪ Inventario de buenas practicas en relación a estrategias de abordaje y paquetes tecnológicos, validados que respondan a criterios técnicos como: i) Resolución de problemas; ii) Integración en Planes estratégicos institucionales; iii) Disponibilidad de recursos propios y capacidad de gestionar nuevos; iv) Capacidad de movilización social para la ejecución; v) Disponibilidad de línea de base para monitoreo y evaluación; vi) Capacidad de rendición de cuentas y auditoria social. ▪ Integración de redes de gestión de conocimiento, intercambio en relación a los paquetes tecnológicos y propuestas. ▪ Inversión en procesos de integración de las políticas formuladas en niveles estratégicos de decisión del alto gobierno y de la cooperación externa. ▪ Inversión en espacios de difusión y socialización de lecciones aprendidas.
V.	**Acompañamiento en la validación de productos y servicios ofertados desde el espacio de las corporaciones municipales**	▪ Análisis de viabilidad de las Oficinas Municipales de Multiservicios ▪ Análisis de viabilidad de los Convenios de apoyo financiero: capital semilla y crédito con la participación de beneficiarios, entidades crediticias y representantes de gobiernos locales. ▪ Identificación de redes de servicios integradas desde la participación ciudadana generada en el marco de las experiencias
VI.	**Difusión de buenas prácticas en diseño y apropiación de procesos en distintas instancias de gobierno nacional, local y demás actores vinculados al desarrollo**	▪ Analizar y valorar las mejores experiencias en las fases de diseño y apropiamiento en el contexto de cada PC y diseñar un Plan de difusión sistemático y pedagógico, que promueva visiones y enfoques con un nivel importante de validación.

Enfoque Unidos en Acción: Coordinación Interagencial (FODM-SNU)

Recomendaciones		Contenidos
I.	**Empoderamiento de la gerencia de Coordinación Conjunta, como compromiso político de las Agencias en la simplificación de procesos y cumplimiento de acuerdos a todo nivel.**	▪ Manual de funciones con definición de líneas de autoridad para el cumplimiento de resultados en alineamiento con las Agencias involucradas. ▪ Manual de operaciones de PC con base en los principios de armonización, alineamiento y apropiación, que cuente con el aval político de las Agencias del SNU.
II.	**Fortalecimiento de la capacidad técnica para la medición del impacto de la coordinación interagencial en el marco de los procesos de políticas, cadenas de resultados y efectos alcanzados en la implementación.**	▪ Línea de base programática disponible en tiempo oportuno. ▪ Armonización de procesos de monitoreo y evaluación, desde la coordinación interagencial hacia los Asociados nacionales, subregionales, municipales y comunitarios. ▪ Armonización de enfoques, procesos e instrumentos
III.	**La descentralización como eje de para el cumplimiento de los ODM y de otras agendas de desarrollo**	▪ Plan de incidencia en el alto gobierno, niveles sectoriales, sociedad civil y cooperación externa, para la adopción y apropiación del marco ***estratégico en desarrollo local*** con énfasis en APS, cultura y empleo
IV.	**Canalización a través del alto gobierno de los productos que fortalecen la modernización del Estado, como el marco de legislativo y el marco de planificación estratégico**	▪ Seguimiento a los procesos políticos de desarrollo en el ámbito nacional y local generados en el marco de los Programas Conjuntos generando un Plan de incidencia ▪ Impulso del análisis y formulación de políticas financieras-crediticias adecuadas para estratos sociales con categorías especiales: jóvenes, mujeres, pueblos indígenas, trabajadores de la cultura y sector artesanal.
V.	**Seguimiento a procesos de formulación de políticas públicas que garanticen el empoderamiento de las mujeres.**	▪ Inversión en procesos de formulación de políticas específicas que empoderen el rol de las mujeres en los espacios creados. ▪ Integración de redes de gestión de conocimiento e intercambio de lecciones aprendidas hacia la equidad de género en el desarrollo local. ▪ Realización de estudios específicos con enfoque de género de la población joven en situación de vulnerabilidad.

XI. BIBLIOGRAFIA

1. Declaración de Paris sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción Accra (2005/2008).
2. Declaración del Accra, Ghana del 4 de septiembre del 2008.
3. Desarrollo del Milenio (ODM). (2009). Tabla 1: Principios clave de relación entre Agencias de la ONU y gobierno del F-ODM.
4. Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) Julio de 2009.
5. Gobierno de la Republica de Honduras. Sistema de Naciones Unidas (SNU). Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID). Documento de Proyecto (2008). Programa Conjunto de Gobernanza económica, Agua y Saneamiento.
6. Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. MANUD 2012-2016 Honduras
7. Nota Técnica No. 06/ Junio 2010. Evaluaciones de Impacto de los Programas de Empleo y Empleabilidad. Gobierno de Chile
8. Organización de las Naciones Unidas. Quincuagésimo noveno período de sesiones Tema 90 b) del programa 04-49129 Resolución aprobada por la Asamblea General [sobre la base del informe de la Segunda Comisión (A/59/488/Add.1)] 59/250. 75ª sesión plenaria, 22 de diciembre de 2004
9. Objetivos de Desarrollo del Milenio Honduras (2007). Segundo Informe de País. El Logro de los ODM: una responsabilidad compartida. Tegucigalpa, Honduras: SNU, 2007.190 pp. ISBN: 978-99926-676-8- 2. http://www.undp.un.hn/publicaciones-ODM2007.htm
10. Objetivos de Desarrollo del Milenio Honduras (2010). Tercer Informe de País. Informe Completo. Tegucigalpa, Honduras: SNU, 2010. 254 pp. ISBN: 978-99926-760-7-3. http://www.undp.un.hn/publicaciones-ODM2010.htm
11. Sistema de Naciones Unidas (SNU), Honduras, Evaluación Común de País (CCA), Diciembre del 2005.
12. PNUD (2009). Programa Conjunto, Agua y Saneamiento. Informe Narrativo 2008.
13. PNUD. F-ODM (2009). Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del Fondo para el logro de los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio).
14. PNUD (2012).Programa Conjunto: Gobernanza, Agua y Saneamiento. Sistematización. Documento de trabajo no publicado.
15. PNUD / F-ODM (2008). PRODOC Desarrollo humano juvenil vía empleo para superar los retos de la migración.
16. PNUD / F-ODM (2008). Programa Conjunto Juventud Empleo Migración en Honduras. 1er Trimestre del 2012.
17. PNUD / F-ODM (2008). PRODOC Cultura y Desarrollo.
18. Sistema de Naciones Unidas en Honduras: Objetivos de Desarrollo del Milenio, Honduras 2007, segundo informe de país.
19. Sistema de Naciones Unidas en Honduras: Objetivos de Desarrollo del Milenio. Honduras 2010. Tercer Informe de País. Sistema de Naciones Unidas.
20. Republica de Honduras Secretaria de interior y población. Política de descentralización del Estado para el desarrollo (2012). Reportes de Seguimiento de los Programas Conjuntos financiados por el F-ODM. Honduras, Diciembre 2011 a Junio 2012.
21. Sistema de Naciones Unidas-Honduras. UNDAF 2007-2011.
22. Visión de país 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022.
23. Weiss, C. Theory based evaluation: theories of change for poverty reduction programs.
24. WWW. Mdgfund.org

XII. LISTADO DE CUADROS

Cuadro 1. Plan de Nación (2010-2022). Visión de País (2010 – 2038). Objetivos y Metas de Prioridad Nacional. Honduras
Cuadro 2. Avances en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) Honduras, periodo 2007
Cuadro 3. ODM. Indicadores, metas y avances vinculados a los Programas Conjuntos
Cuadro 4. Población beneficiada por el F-ODM directa e indirecta, por Programa Conjunto
Cuadro 5. Distribución del financiamiento por Agencia del Sistema de Naciones Unidas (SNU) participante en los PC
Cuadro 6. Presupuesto y desembolso por PC y Agencia del Sistema de Naciones Unidas (SNU) a Junio 2012 (Estimado)
Cuadro 7. Marco Programático. PC Agua y Saneamiento y efecto MANUD
Cuadro 8. Intervenciones innovadoras. Programa Conjunto de Agua y Saneamiento
Cuadro 9. Resumen Presupuestario a Diciembre 2011. Programa Conjunto Agua y Saneamiento
Cuadro 10. Resumen presupuestario por Efecto a Junio del 2012. Programa Conjunto Agua y Saneamiento
Cuadro 11. Estrategia de desarrollo local en agua y saneamiento. Resultados y metas.
Cuadro 12. Cambios percibidos por la población participante. Buenas prácticas. PC Agua y Saneamiento.
Cuadro 13. Indicadores de referencia para el diseño del PC JEM por País y Departamentos de intervención.
Cuadro 14. Efectos del PC Cultura y Desarrollo en relación al MANUD
Cuadro 15. Elementos relevantes que intervienen en la eficacia del PC Cultura y Desarrollo
Cuadro 16. Indicadores de referencia para el diseño del PC Desarrollo de Empleo Juvenil (JEM) y Departamentos de intervención
Cuadro 17. Cambios percibidos por la población participante en el PC Desarrollo Juvenil

XIII. LISTADO DE ANEXOS

Anexo No 1. Protocolo de entrevista, informantes clave
Anexo No 2. Guía metodológica para talleres de beneficiarios
Anexo No 3. Guía metodológica Taller de evaluación nacional respectivamente.
Anexo No 4. Encuesta rápida.
Anexo No 5. Mapa de zonas de intervención
Anexo No 6. Matriz de Resultados de Talleres de Beneficiarios
Anexo No 7. Matriz de Resultados Taller Nacional con niveles gerenciales