



# 20 Informe de Evaluación

Evaluación ex-post del Programa de desarrollo local y fortalecimiento municipal de Honduras



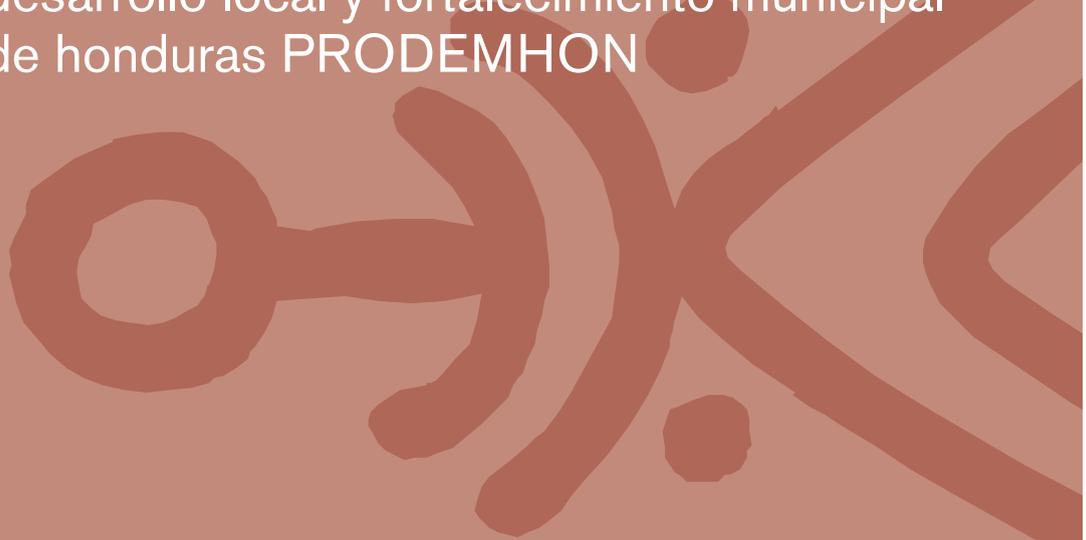
MINISTERIOS DE  
ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO DE  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y  
EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

# 20 Informe de Evaluación

Evaluación ex-post del programa de  
desarrollo local y fortalecimiento municipal  
de honduras PRODEM HON



Marzo de 2005

Edición: Noviembre 2005

Fotografías: AECl

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2005  
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional  
Dirección General de Planificación y Evaluación de políticas para el Desarrollo

Este documento se puede descargar de la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación [www.mae.es](http://www.mae.es), o bien, de la página de la Agencia Española de Cooperación Internacional [www.aeci.es](http://www.aeci.es)

Este informe ha sido elaborado por una consultora independiente sin previa participación en las actividades evaluadas.

Las opiniones y posturas expresadas en este informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

NIPO: 502-05-037-1

Depósito Legal: M. 5561-2006

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjase a:

*Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo*

*Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación  
Príncipe de Vergara, 43, 5ª planta. 28001 Madrid.*

Tel.: +34 91 379 9686

Fax: +34 91 431 1785

[dgpolde@mae.es](mailto:dgpolde@mae.es)

# Índice

Lista de acrónimos.....	5
Prólogo .....	7
Resumen ejecutivo.....	9
<b>1. Introducción.....</b>	<b>15</b>
1. 1. Antecedentes de la evaluación .....	16
1. 2. Objetivos y resultados de la evaluación .....	16
1.2.1. Objetivo General de la Evaluación .....	16
1.2.2. Objetivos específicos de la Evaluación.....	17
1.2.3. Componentes temáticos de la evaluación .....	17
1.2.4. Áreas geográficas que abarcó la evaluación.....	18
1.2.5. Período bajo estudio.....	18
1. 3. Estructura de la documentación presentada .....	18
1. 4. Metodología empleada en la evaluación (Resumen).....	18
1. 5. Condicionantes y limitantes del estudio realizado.....	19
1. 6. Descripción de los trabajos realizados.....	20
<b>2. Descripción de la intervención .....</b>	<b>21</b>
2. 1. El contexto del programa .....	22
2.1.1. Situación regional .....	22
2.1.2. Situación del país.....	24
2.1.3. El contexto institucional.....	25
2.1.4. La Estrategia de la Cooperación Española.....	31
2.1.5. La Asociación de Municipios de Honduras (AMHON).....	33
2.1.6. La Alianza Nacional de Mujeres Municipalistas de Honduras (ANAMMH).....	34
2. 2. Antecedentes del programa .....	34
2.2.1. Trayectoria.....	36
2.3. La evaluación intermedia del programa .....	48

<b>3. Criterios de evaluación y factores de desarrollo</b> .....	<b>51</b>
3.1. Análisis de pertinencia.....	52
3.2. Análisis de impacto.....	52
3.3. Análisis de viabilidad.....	54
3.4. Análisis de eficacia.....	55
3.5. Análisis de eficiencia.....	56
<b>4. Conclusiones y enseñanzas obtenidas</b> .....	<b>59</b>
4.1. Sobre la pertinencia.....	60
4.2. Sobre el impacto.....	61
4.3. Sobre la viabilidad.....	63
4.4. Sobre la eficacia.....	65
4.5. Sobre la eficiencia.....	67
4.6. Sobre los factores de desarrollo.....	69
4.6.1. Políticas de apoyo.....	69
4.6.2. Aspectos institucionales.....	69
4.6.3. Aspectos socioculturales.....	69
4.6.4. Enfoque de género.....	69
4.6.5. Factores tecnológicos.....	70
4.6.6. Factores ambientales.....	70
4.6.7. Factores económicos - financieros.....	71
<b>5. Recomendaciones</b> .....	<b>73</b>
5.1. Sobre la pertinencia.....	74
5.2. Sobre el impacto.....	75
5.3. Sobre la viabilidad.....	77
5.4. Sobre la eficacia.....	77
5.5. Sobre la eficiencia.....	78
<b>6. Anexos</b> .....	<b>81</b>
Anexo I. Términos de referencia para la evaluación.....	82
Anexo II. Presentación del equipo de trabajo.....	93
Anexo III. Documentación utilizada en el informe.....	95
Anexo IV. Metodología: valor de los indicadores por criterio de evaluación.....	97
Anexo V. Mapa de Honduras.....	111
Anexo VI. Tablas de valoración.....	113

# Lista de acrónimos

<b>ACU</b>	<i>Análisis Costo Utilidad</i>
<b>AECI</b>	<i>Agencia Española de Cooperación Internacional</i>
<b>AMHON</b>	<i>Asociación de Municipios de Honduras</i>
<b>AMUPROLAGO</b>	<i>Asociación de Municipios del Lago de Yojoa</i>
<b>ANAMMH</b>	<i>Alianza Nacional de Mujeres Municipalistas de Honduras</i>
<b>ASDI</b>	<i>Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional</i>
<b>BID</b>	<i>Banco Interamericano de Desarrollo</i>
<b>BM</b>	<i>Banco Mundial</i>
<b>CAD</b>	<i>Comité de Ayuda al Desarrollo</i>
<b>CME</b>	<i>Comisión de Modernización del Estado</i>
<b>CN</b>	<i>Congreso Nacional</i>
<b>CNCh</b>	<i>Mancomunidad de Municipios del Cono Norte de Choluteca</i>
<b>CRA</b>	<i>Consejo Regional Ambiental</i>
<b>ERP</b>	<i>Estrategia para Reducción de la Pobreza</i>
<b>FHIS</b>	<i>Fondo Hondureño de Inversión Social</i>
<b>FUNDEMUN</b>	<i>Fundación de Desarrollo Municipal</i>
<b>GTZ</b>	<i>Cooperación Técnica Alemana</i>
<b>IDH</b>	<i>Índice de Desarrollo Humano</i>
<b>IE</b>	<i>Informe de Evaluación</i>
<b>IG</b>	<i>Informe de Gabinete</i>
<b>MANCORSARIC</b>	<i>Mancomunidad de municipios de Copan Ruinas, Santa Rita,</i>
<b>MAMBOCAURE</b>	<i>Mancomunidad de las Montañas de la Botija y el Cerro Guanacaure</i>

<b>MAMUCA</b>	<i>Mancomunidad de Municipios del Centro de Atlántida</i>
<b>MAMUGAH</b>	<i>Mancomunidad de Municipios Garífunas de Honduras</i>
<b>MAVAQUI</b>	<i>Mancomunidad del Valle de Quimistán, San Jerónimo y Cabañas</i>
<b>MC</b>	<i>Memoria de Campo</i>
<b>OCDE</b>	<i>Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo</i>
<b>ODM</b>	<i>Objetivos de Desarrollo del Milenio</i>
<b>OTC</b>	<i>Oficina Técnica de Cooperación</i>
<b>OTR</b>	<i>Oficina Técnica Regional</i>
<b>PAAR</b>	<i>Programa de Administración de Áreas Rurales</i>
<b>PMRT</b>	<i>Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional</i>
<b>PNUD</b>	<i>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo</i>
<b>POA</b>	<i>Plan Operativo Anual</i>
<b>PRODDEL</b>	<i>Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local</i>
<b>PRODEMHN</b>	<i>Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local en Honduras</i>
<b>REDUMA</b>	<i>Red Intermunicipal de Unidades Municipales Ambientales</i>
<b>SETCO</b>	<i>Secretaría Técnica de Cooperación</i>
<b>SGJ</b>	<i>Secretaría de Gobernación y Justicia</i>
<b>SGPEPD</b>	<i>Subsecretaría General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo</i>
<b>SIERP</b>	<i>Sistema de Información de la ERP</i>
<b>SIG</b>	<i>Sistema de información geográfica</i>
<b>SINAMUN</b>	<i>Sistema Nacional de Información Municipal</i>
<b>SNV</b>	<i>Agencia Holandesa de Cooperación Internacional</i>
<b>SWAP</b>	<i>Sector Wide Approach</i>
<b>UE</b>	<i>Unión Europea</i>
<b>UNITEC</b>	<i>Universidad Tecnológica Centroamericana</i>
<b>USAID</b>	<i>Agencia norteamericana de Ayuda al Desarrollo</i>
<b>UTI</b>	<i>Unidad Técnica Intermunicipal</i>

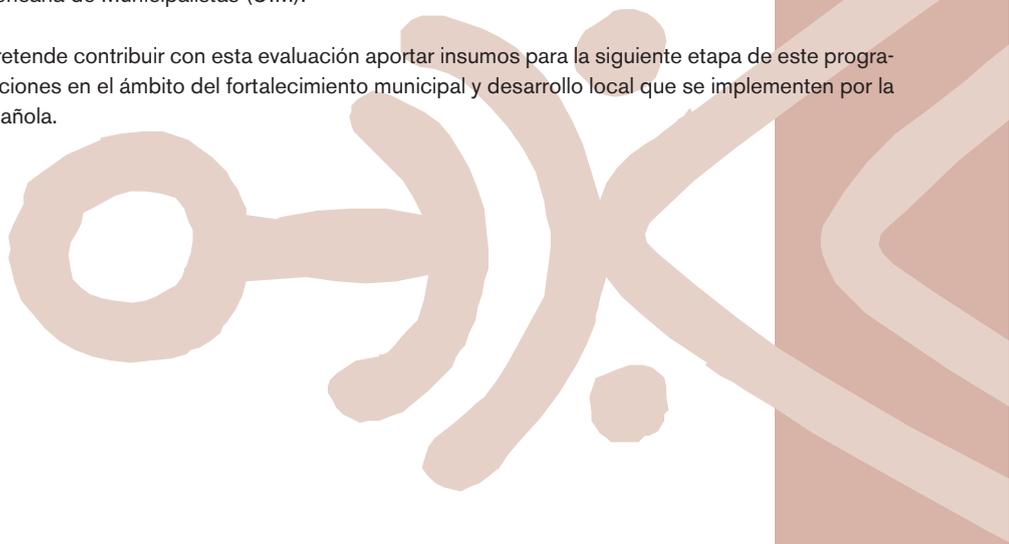
# Prólogo

La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, realiza periódicamente evaluaciones de las diferentes actuaciones e instrumentos de la Cooperación Española, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19.4 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En cumplimiento de su Plan de Evaluación para el año 2004, la DGPOLDE coordinó la realización de una evaluación externa del Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local en Honduras (PRODEMHN).

La evaluación tuvo por objetivo hallar lecciones aprendidas en cuanto al diseño, la cobertura, la participación de las contrapartes y la administración de los recursos del Programa y, sobre todo, insumos de cara a la formulación del próximo programa plurianual de la AECI de fortalecimiento municipal en Honduras. Asimismo, la evaluación también procuró identificar las principales limitaciones del Programa, mostrar una ruta crítica para los proyectos y emitir recomendaciones para una mejor complementariedad con otros instrumentos de fortalecimiento municipal.

El proceso de evaluación comenzó en septiembre de 2004 y se completó en julio de 2005 y fue realizada por la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).

La DG POLDE pretende contribuir con esta evaluación aportar insumos para la siguiente etapa de este programa y de las actuaciones en el ámbito del fortalecimiento municipal y desarrollo local que se implementen por la Cooperación Española.







## Resumen ejecutivo



# Resumen ejecutivo

La Subdirección General de Planificación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) ha previsto en su Plan de Evaluación 2004 la realización de una evaluación exhaustiva del Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local en Honduras (PRODEMTHON). Para tal cometido ha contratado a la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).

La evaluación tuvo por objetivo hallar lecciones aprendidas en cuanto al diseño, la cobertura, la participación de las contrapartes y la administración de los recursos del Programa, y sobre todo, insumos de cara a la formulación del próximo programa plurianual de la AECl de fortalecimiento municipal en Honduras.

En el **CAPÍTULO I: DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN** se analiza, en primer término, la situación regional centroamericana destacándose los avances, aunque todavía insuficientes, que ha experimentado América Central desde mediados de los 90 en materia de descentralización y fortalecimiento municipal.

A continuación, se considera la situación del país y el contexto institucional en el que se desenvuelve el PRODEMTHON. En el ámbito normativo se hace referencia a la ERP hondureña, donde, entre otros aspectos, se estableció como un área estratégica el logro de un proceso efectivo de descentralización y desarrollo municipal; al Plan de Gobierno 2002-2006 que permitió la formulación del PRODDEL, que constituye la política gubernamental diseñada para estimular el desarrollo local de manera descentralizada; a la Ley de Municipalidades que dotó a los gobiernos locales de autonomía para el ejercicio de sus funciones y abrió espacio para la participación ciudadana; y a los programas de la cooperación internacional que incidieron en la aparición de buenas prácticas. También, se analiza un actor de particular interés para ésta evaluación: las mancomunidades, las mismas que a pesar de haber tenido una gran acogida, son todavía instituciones "inmaduras" en términos institucionales y financieros.

En cuanto a la estrategia de la Cooperación Española, como referencia del PRODEMTHON se comentan el Plan Director 2001-2004 y la Estrategia para la Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho. En cuanto a la estrategia específica para Honduras, se destaca la participación de la Cooperación Española en el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de América Central, en la actualidad conocido como G17, que ha contribuido a la elaboración y puesta en marcha de la ERP y actúa como instrumento de coordinación entre los donantes para dar apoyo al proceso de desarrollo nacional. Por otra parte, se señala que, de acuerdo a la V Reunión de la Comisión Mixta celebrada en 2002, la cooperación entre ambos países planteó establecer una sinergia entre todos los instrumentos disponibles y determinar prioridades geográficas que posibilitaran fortalecer los sectores sociales prioritarios. Esto influyó en el cambio de estrategia de intervención del PRODEMTHON.

Finalmente, para contextualizar adecuadamente el Programa se hace referencia a la AMHON y a su capacidad técnica, propositiva y de incidencia política. También se hace una breve descripción de la ANAMMH, relacionada con la perspectiva de género del Programa.

Con relación a los antecedentes del Programa se señala que PRODEMTHON es una iniciativa promovida por la AMHON y financiada por la AECl, que pretende impulsar el fortalecimiento de instituciones municipales e intermunicipales, de modo que éstas logren tener la capacidad suficiente para trazar políticas propias y estrategias de desarrollo local sostenibles a largo plazo.

La duración del Programa abarcó más de cuatro años, desde enero del 2000 a octubre del 2004, comprendiendo más de 60 municipios, con los que trabajó a través de instancias mancomunadas. Para ello contó con un apoyo presupuestario de aproximadamente

304.026.458 euros, de los que el 85% fue aportado por la AECl y el restante 15% por las contrapartes de Programa (AMHON y alcaldías).

El documento reconstruye la trayectoria del Programa por medio de la Matriz de Objetivos, Resultados y Actividades (lo programado), la relación de las actuaciones del Programa (lo realizado), los resultados alcanzados por eje de actuación y la presentación sintética de sus aspectos presupuestarios.

Finalmente, se hace referencia y se recuperan las conclusiones y recomendaciones de la Evaluación Intermedia realizada por la Fundación DEMUCA a fines del año 2000.

En el **CAPÍTULO II: METODOLOGÍA** se señala que los factores de desarrollo y los criterios de evaluación propuestos son los recogidos por la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española referidos a los análisis de pertinencia, impacto, viabilidad, eficacia y eficiencia.

En relación a la pertinencia, el análisis procuró obtener lecciones sobre como aumentar la coherencia del Programa con la estrategia de la Cooperación Española, como armonizarlo mejor con las necesidades del país y de los gobiernos locales y mancomunidades; y como aprovechar sinergias y complementariedades con los otros donantes.

En relación al criterio de impacto, se buscó obtener lecciones sobre la mejor manera de contribuir a reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población en general. Un aspecto importante considerado en éste análisis fue la medida en que los beneficiarios directos aumentaron la dotación y cobertura de los servicios públicos básicos.

El estudio de la viabilidad partió de la idea de que es conveniente que la AMHON, la ANAMMH, las mancomunidades y los municipios se hagan cargo de continuar cumpliendo con los efectos positivos de la actuación ejecutada una vez que la cooperación se retire. Las lecciones aprendidas que se procuraron hallar como consecuencia de la investigación tienen que ver con las mejores maneras de promover la apropiación del Programa por parte de los beneficiarios.

El análisis de la eficacia se orientó a intentar determinar la medida en que se fortalecieron técnicamente

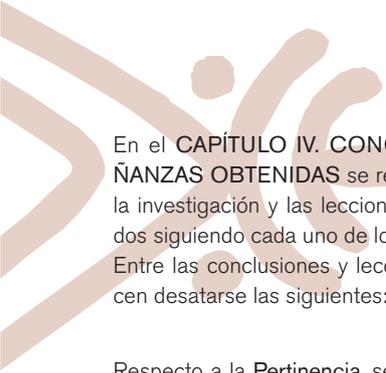
las asociaciones intermunicipales, y por esta vía, la mejora en la capacidad política y técnica de las municipalidades para planificar y gestionar el desarrollo local integral durante la segunda y tercera fase del PRODEMTHON (2001-2004). Las lecciones aprendidas que se buscaron en este plano se refieren a las maneras de lograr el mayor beneficio social de las actuaciones realizadas.

El criterio de eficiencia, intentó determinar si la combinación de recursos materiales, financieros, técnicos y humanos empleados por el PRODEMTHON para alcanzar los resultados previstos fue la más adecuada. Con la investigación de este aspecto se intentó establecer lecciones aprendidas relacionadas con las buenas prácticas en materia de maximización de los recursos humanos, técnicos y financieros del Programa.

Estos criterios de evaluación fueron hechos operativos por medio de indicadores. En primer lugar, se tuvieron en cuenta los diseñados en el documento de formulación del Programa. No obstante, al considerarse inadecuados para la investigación se diseñaron otros que pudieran aportar mayores precisiones a las interrogantes planteados sobre cada uno de los aspectos bajo análisis. Para cada criterio se elaboró una matriz en la que se presenta el aspecto bajo análisis, los indicadores propuestos y las fuentes de información a utilizar para obtener los correspondientes datos. (Ver Anexo C)

Finalmente, se hace una descripción de las herramientas utilizadas para la obtención de la información, tanto cualitativas –análisis documental y entrevistas y reuniones grupales - como cuantitativas, especialmente las encuestas dirigidas a Alcaldes Municipales y a Técnicos de las UTIs, cuyos contenidos y resultados pueden apreciarse en los Anexos G y H, respectivamente.

En el **CAPÍTULO III. CRITERIOS DE EVALUACIÓN Y FACTORES DE DESARROLLO** se presentan los valores de los indicadores obtenidos como resultado del empleo de las herramientas cualitativas y cuantitativas antes mencionadas. Tales valores se presentan en el Anexo E en tablas organizados por criterios de evaluación y aspectos analizados.



En el **CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES Y ENSEÑANZAS OBTENIDAS** se recogen los resultados de la investigación y las lecciones aprendidas, organizados siguiendo cada uno de los criterios de evaluación. Entre las conclusiones y lecciones aprendidas merecen destacarse las siguientes:

Respecto a la **Pertinencia**, se destaca que el Programa ha tenido una gran adaptabilidad a las circunstancias cambiantes del contexto, lo cual ha repercutido en la vigencia del Programa y en el alto reconocimiento alcanzado. Dicha adaptabilidad se ha debido a tener un objetivo general consistente con la realidad del país, un conjunto de actividades acordes a las necesidades de la Agenda Local y una adecuada gestión del programa con el entorno por medio de la activa participación en foros, mesas y todo tipo de reuniones con las contrapartes, los beneficiarios e instituciones relacionadas con el quehacer local.

No obstante, existen posibilidades de aumentar aún más la coherencia del Programa con la actual realidad hondureña, especialmente en lo que respecta al alineamiento con las estrategias del país y a la adecuación a las necesidades de los beneficiarios existentes en el momento actual.

Sobre el **Impacto**, se establece que según el informe de avance de la ERP 2003 los indicadores de impacto han mejorado respecto a la situación del año anterior. En la medida en que PRODEMTHON ha contribuido en la mejora en la gestión de los servicios públicos básicos a cargo de las mancomunidades y municipios y en la definición de planes de desarrollo local como vía para lograr mejores condiciones de vida de los beneficiarios indirectos del Programa, el impacto del mismo es lógicamente positivo.

No obstante, un desafío importante es encontrar datos suficientes para determinar con información estadística la relación del Programa con las mejoras en la calidad de vida de la gente. Otro desafío importante es ajustar el Programa a las particularidades culturales, educativas y étnicas de los beneficiarios. Para ello es imprescindible generar instancias de participación a lo largo del ciclo del proyecto y fortalecer la capacidad de las mancomunidades y de los municipios para promover eficazmente la participación ciudadana.

El impacto del Programa con relación al aumento de la capacidad de gestión municipal ha sido bajo. Es necesario desarrollar acciones de fortalecimiento y desarrollo de esa capacidad en el ámbito municipal, ligándolas con la prestación de servicios mancomunados y con acciones de desarrollo local. En este sentido, el asociacionismo municipal como vía para estimular los procesos de desarrollo local y la mejora de las condiciones de vida de la población será un camino exitoso en la medida que las mancomunidades asuman una visión estratégica de su accionar, lo llenen de contenidos y puedan liderar y apoyar las acciones de los municipios en esa dirección.

El impacto del Programa con relación al fomento de la participación y promoción de la mujer en instituciones municipales e intermunicipales ha sido bajo. Sin embargo, ha mejorado la posición de la mujer pero no se han encontrado relaciones con el accionar del Programa.

En cuanto a la **Viabilidad**, se enfatiza que el Programa ha logrado un gran reconocimiento entre los actores del fortalecimiento municipal, tanto del gobierno como cooperantes. Su acción ha sido pionera y es una referencia en el campo del fortalecimiento municipal, habiendo inaugurado una modalidad de cooperación luego imitada por otros cooperantes. Asimismo, el fortalecimiento de la capacidad técnica de la AMHON y su consolidación institucional constituyen una sólida base para la continuidad del Programa. Sin embargo, las aportaciones de las contrapartes son insuficiente para asegurar en el futuro su sostenimiento sin el aporte de la cooperación.

Las mancomunidades y municipios beneficiarios del Programa otorgan una alta valoración a las actuaciones del mismo y consideran muy importante la continuidad de las acciones del PRODEMTHON. No obstante, el grado de apropiación de las mismas ha sido bajo y no han previsto mecanismos para garantizar su continuidad. A pesar de ello, la mayor experiencia y el fortalecimiento técnico alcanzado por algunas mancomunidades hace que se encuentren en mejores condiciones de apropiarse del Programa. También existen procesos de fortalecimiento de las finanzas municipales y mancomunadas que, en la medida en que se resuelvan positivamente, permitirán un mayor nivel de apropiación y aporte de contraparte.

Sobre la **Eficacia**, se señala que ha sido alta en el nivel nacional, se ha fortalecido adecuadamente la capacidad técnica y de incidencia de la AMHON; ha sido satisfactoria en el nivel medio, al punto de que puede considerarse que los objetivos y metas fijadas con relación a la constitución y fortalecimiento institucional de las mancomunidades ya se han alcanzado; y ha sido baja a nivel local, ya que las acciones orientadas al fortalecimiento de los municipios han sido más bien escasas.

En relación a la eficiencia del Programa según eje de actuación merecen destacarse las siguientes conclusiones: En el Eje 1 Fortalecimiento Institucional, las mancomunidades han sido fortalecidas desde el punto de vista institucional y técnico. No obstante, éstas no han actuado como correas de transmisión de capacidades a los municipios; en el Eje 2 Planificación y Gestión Territorial y Ambiental las acciones más exitosas han sido las vinculadas con la formulación y ejecución de los Planes Estratégicos, que por su integridad abarcan toda la problemática de la mancomunidad; y en el Eje 3 Apoyo y Seguimiento a la Formulación de Políticas, Proyectos e Iniciativas Locales de Desarrollo, la actuación del Programa se orientó más a la formulación y gestión de proyectos antes que a la formulación de políticas e iniciativas locales de desarrollo económico local.

Finalmente, sobre la **Eficiencia**, se subraya que el núcleo de gestión del Programa está correctamente estructurado, como así también la coordinación interna. Sin embargo, falta claridad en la delimitación de las funciones del personal técnico. Asimismo, tener en plantilla asesores y contratar consultores externos para un mismo tipo de tareas puede afectar negativamente la eficiencia del Programa.

La supresión de las OTR, si bien mejoró algunos aspectos de la gestión del Programa, debilitó su presencia en el territorio, especialmente en los más alejados de la Capital, incidiendo negativamente en la coordinación con los beneficiarios. Las UTIs no reemplazaron a las OTR, ya que son instrumentos de gestión de las mancomunidades y no del Programa. No todas las Mancomunidades han tenido la capacidad técnica para producir los resultados que se esperaban.

Las deficiencias técnicas (definición de objetivos, diseño de indicadores) en la formulación del Programa, la ausencia de un sistema de evaluación y monito-

reo interno, y el sistema contable impiden la asignación de costos a los resultados han incidido negativamente en su operativización, seguimiento y evaluación

Finalmente, se presentan las **Recomendaciones** que derivan de las conclusiones y enseñanzas obtenidas en la investigación realizada, entre las que destacamos las siguientes.

**Recomendaciones sobre la pertinencia.** Es primordial establecer un vínculo más estrecho entre el objetivo general del Programa y la ERP; alineando los objetivos específicos y resultados esperados del Programa con la estrategia de ejecución descentralizada de la ERP y con los del PRODEL. Para ello es necesario mejorar la coordinación con la SGJ, apoyarla en la tarea de producción de normativas técnicas y metodologías, colaborando en su difusión y utilización; y ajustar la oferta de asistencia técnica y capacitación del Programa a las necesidades de las mancomunidades y municipios teniendo en cuenta la información disponible en los Planes Estratégicos Municipales y de las Mancomunidades.

Asimismo, se debería seguir fortaleciendo técnicamente a la AMHON y la ANAMMH para aumentar su capacidad de incidencia política en defensa de la autonomía y el fortalecimiento municipal y mantener adecuados niveles de coordinación con otros donantes y con las ONGD españolas.

**Recomendaciones sobre el impacto.** Es necesario alinear los objetivos específicos y resultados del Programa con la estrategia de ejecución descentralizada de la ERP y con los del PRODEL, como ya se había indicado, y en base a ello establecer indicadores de impacto válidos, objetivos, verificables y confiables; que permitan establecer líneas de base en las zonas de actuación y efectuar el seguimiento de los indicadores de impacto del Programa.

La estrategia de intervención del Programa debería sustentarse en una visión integral del desarrollo local, donde lo sustantivo sea el aumento de la oferta de servicios públicos básicos desde una óptica mancomunada y la promoción mancomunada del desarrollo económico. Las acciones de capacitación y asistencia técnica deben adecuarse a la satisfacción de las necesidades derivadas del aumento de la capacidad de gestión de los servicios públicos básicos y de la promoción del desarrollo económico local.



A fin de aumentar el impacto del Programa se debería apoyar la ejecución de los Planes Estratégicos y el desarrollo de la capacidad municipal para gestionar los servicios mancomunados que ya se están prestando. Asimismo, se deben considerar en las actuaciones y en el diseño de instrumentos las particularidades culturales, educativas y étnicas de los destinatarios de las acciones del Programa e incorporar la promoción de la participación ciudadana en todo el ciclo del proyecto como un eje transversal de las actuaciones del Programa.

**Recomendaciones sobre la viabilidad.** Convendría seguir apoyando el fortalecimiento técnico e institucional de AMHON, especialmente lo referido a su capacidad de incidencia política en defensa de la autonomía municipal, generando condiciones para la apropiación de los resultados que se produzcan. En este plano se podría aprovechar la experiencia española de desarrollo de la autonomía municipal y adecuar sus instrumentos a las particularidades del país y la región en la que se desarrolla la acción del programa.

Asimismo, se debería convertir el apoyo a la ejecución de los Planes Estratégicos en el núcleo central del Programa y asignar al fortalecimiento institucional un rol adjetivo, que contribuya al aumento de la capacidad de ejecución y gestión de los Planes. De igual forma debería preverse en la formulación del Programa mecanismos que garanticen su continuidad luego que se retire la cooperación, como establecer desde el inicio aportes y obligaciones explícitas a los beneficiarios y aumentarlas gradualmente y sistematizar y difundir adecuadamente los logros del Programa.

**Recomendaciones sobre la eficacia.** Fortalecer la capacidad de las mancomunidades más exitosas para que contribuyan a mejorar la capacidad política y técnica de las municipalidades que las componen, y en una nueva fase del Programa prestar atención al fortalecimiento de la capacidad de gestión local, especialmente de servicios públicos básicos y de políticas locales de desarrollo económico susceptibles de ser enfocados mancomunadamente.

Asimismo, se debería continuar con el fortalecimiento de las UTIs, pero en aquellas actuaciones sustantivas como la ejecución de proyectos en función del Plan Estratégico, el diseño de políticas de desarrollo emergentes de las necesidades identificadas en el Plan, el apoyo a los gobiernos municipales que la conforman, etc.

En relación al diseño y formulación del Programa, se debería incorporar de manera transversal objetivos y resultados claros de promoción de la igualdad de género.

Articular los Ejes 2 y 3 del Programa, tomando como punto central los Planes Estratégicos, su formulación y ejecución; y definir instrumentos de orientados a apoyar a los beneficiarios a partir de sus propias necesidades y demandas y hacer el seguimiento a su implementación.

**Recomendaciones sobre la eficiencia.** Se sugiere mantener como plantilla permanente del programa el personal del núcleo de gestión y contratar externamente la asistencia técnica necesaria. En caso que ello no resulte posible debido a limitaciones del mercado profesional, mantener en plantilla un núcleo técnico, especificando claramente las funciones y responsabilidades que competen a cada uno.

Asimismo, debería formularse el Programa respetando convenientemente la Metodología del Marco Lógico. Se debería incidir en realizar un adecuado análisis de los factores externos; establecer objetivos precisos, cuyo logro sea verificable en cada caso; definir resultados específicos, con metas identificables y adecuadamente relacionados entre sí; contemplar la relación recursos – actividades y cuantificarlos; y formular indicadores de buena calidad.

Finalmente, se sugiere la reformulación del sistema de registro contable desagregando el tipo de gasto por resultados y actividades para poder asignar costos a resultados y efectuar el análisis costo – utilidad; y se debería prever el seguimiento del Programa en base a mecanismos de evaluación y seguimiento interno, a fin de realizar los ajustes que resulten convenientes para lograr el mayor beneficio social y la mayor eficiencia.



# 1 Introducción

# 1 Introducción

## 1.1. Antecedentes de la evaluación

La Subdirección General de Planificación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) ha previsto en su Plan de Evaluación 2004 la realización de una evaluación exhaustiva del Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local en Honduras (PRODEMHN). Para tal cometido se ha contratado a la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).

## 1.2. Objetivos y Resultados de la evaluación

### 1.2.1. Objetivo General de la Evaluación.

Tal como se establece en los Términos de Referencia, la evaluación tiene por objetivo hallar lecciones aprendidas en cuanto al diseño, la cobertura, la participación de las contrapartes y la administración de los recursos del Programa, y sobre todo, insumos de cara a la formulación del próximo programa plurianual de fortalecimiento municipal en Honduras.

Para ello, siguiendo la matriz de formulación del programa y la metodología del marco lógico, fue necesario comprobar si las actuaciones del PRODEMHN contribuyeron al objetivo general de impulsar la democracia y promover el desarrollo humano y sostenible a través del fortalecimiento de las instituciones municipales y en qué medida lo han hecho.

El fortalecimiento de las instituciones municipales se entenderá en el marco de la evaluación como el aumento de su capacidad para trazar políticas propias y estrategias de desarrollo local y sostenible a largo plazo, así como de articular dichos procesos junto con otros actores comunitarios, públicos, de la

sociedad civil y privados. Igualmente, el fortalecimiento de las instituciones municipales, incluidas las mancomunidades y la propia AMHON, será considerado a la luz de las contribuciones que ese fortalecimiento haya hecho al objetivo de reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población en las áreas de actuación.

En este sentido, la evaluación analiza las distintas acciones, políticas, hitos, prácticas y factores que se han dado en la ejecución del Programa, identificando especialmente las buenas prácticas y fortalezas del Programa, para a partir de aquí y de forma justificada y argumentada obtener recomendaciones y lecciones para el futuro.

La evaluación también procuró:

- Identificar las principales limitaciones en el transcurso del Programa.
- Mostrar una ruta crítica para los proyectos de la AMHON y la AECL que trabajan con los actores principales de los municipios y las mancomunidades.
- Marcar pautas posibles para definir una nueva etapa de trabajo en el fortalecimiento institucional por parte de la Cooperación Española, vinculado a la gestión pública local y al desarrollo local endógeno, dentro de un marco integrado a la estrategia de país de la AECL, y complementario con otras acciones o proyectos de desarrollo de otros donantes en este sector en Honduras.
- Emitir recomendaciones para una mejor sinergia y complementariedad entre el trabajo de la OTC de Honduras con sus distintos proyectos en el marco de la estrategia país y las estrategias regionales de la zona norte y occidente, y los planes y estrategias de desarrollo de las contrapartes locales.

### 1. 2. 2. Objetivos Específicos de la Evaluación

Se realizó una investigación exhaustiva y rigurosa sobre el diseño, la proyección del Programa, la participación de las contrapartes, la administración y gestión de recursos y el impacto sobre la población beneficiaria.

- **Diseño del Programa.** La evaluación proporciona información sobre el diseño de las intervenciones financiadas por el Programa en relación con sus objetivos generales y específicos. Para ello, da cuenta del diseño y la calidad de la formulación de las intervenciones, el respeto de las distintas fases del Ciclo del Proyecto y la documentación respectiva. Igualmente se analiza la consistencia de los objetivos perseguidos con las estrategias y políticas de desarrollo que lleva adelante el Gobierno hondureño con el apoyo de la cooperación internacional con vistas a la reformulación del programa.
- **Proyección del Programa.** La evaluación establece si PRODEMTHON ha contribuido a fortalecer las instituciones municipales contempladas en su formulación y si ese fortalecimiento se ha traducido en mejoras en la calidad de vida de la población involucrada.
- **Participación.** Se evalúa el grado de implantación y apropiación de los proyectos ejecutados analizando el nivel de implicación de las instituciones contraparte, teniendo en cuenta el compromiso de las autoridades locales de asumir las reformas y compromisos del Programa para garantizar su continuidad.
- **Administración de recursos.** La evaluación proporciona información sobre la administración de los recursos con cargo al Programa, tanto en lo que concierne a recursos humanos y técnicos, como a los financieros.

### 1. 2.3. Componentes temáticos de la evaluación

Se analizaron los tres ejes o componentes temáticos principales definidos desde la formulación inicial de PRODEMTHON:

a) **Fortalecimiento de la Institución Municipal:** Articula las acciones de apoyo a los municipios y a las manco-

munidades para que sean promotores del desarrollo local y para que eleven su capacidad de:

- Elaborar políticas municipales y planes estratégicos.
- Gestionar recursos eficientemente.
- Prestar eficazmente los servicios públicos, de forma más ordenada, sistemática y sostenible.
- Mejorar la organización y fortalecimiento administrativo y financiero para la mejora de las diversas áreas de gestión municipal y de prestación de servicios básicos.

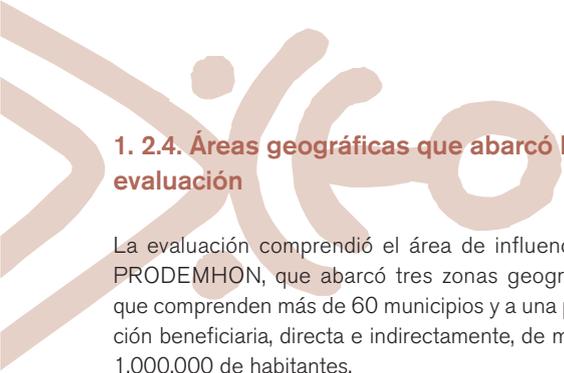
b) **Planificación en el territorio:** Este eje articula las acciones de apoyo para la ordenación y planificación en el territorio.

c) **Apoyo a Políticas y Proyectos Municipales de Desarrollo Local:** Las acciones estructuradas en torno a este eje buscaban apoyar:

- La definición de políticas municipales e intermunicipales que marquen pautas claras de los objetivos a lograr.
- La formulación de proyectos coherentes y la búsqueda de financiamiento para su ejecución.
- La gestión, ejecución y seguimiento de proyectos en diversas áreas: infraestructuras y equipamiento de servicios básicos, promoción del sector turístico, desarrollo agro productivo, incentivo y apoyo a la micro y pequeña empresa, etc.

Para cada uno de los componentes temáticos se tienen en cuenta los tres niveles de actuación del PRODEMTHON:

- **Nivel Local:** que corresponde a las actuaciones dirigidas directa o indirectamente a los municipios participantes.
- **Nivel Medio:** que comprende los esfuerzos para consolidar las diversas iniciativas de asociacionismo intermunicipal.
- **Nivel Nacional:** que comprende los apoyos a la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) en el desarrollo de su agenda programática para fortalecer la autonomía del régimen municipal, impulsar la descentralización, potenciar el papel de la administración pública local dentro de la estructura del Estado y lograr ofrecer mejores servicios a sus afiliados, los municipios.



### 1. 2.4. Áreas geográficas que abarcó la evaluación

La evaluación comprendió el área de influencia de PRODEMHON, que abarcó tres zonas geográficas que comprenden más de 60 municipios y a una población beneficiaria, directa e indirectamente, de más de 1.000.000 de habitantes.

- Zona Sur, que comprende municipios de los departamentos de Valle y Choluteca.
- Zona Centro, que comprende municipios de los departamentos de Comayagua, La Paz, Santa Bárbara, Cortés y Yoro. (Ampliada a Francisco Morazán, Occidente).
- Zona Norte que abarca municipios de los departamentos de Colón y Gracias a Dios. (Ampliada Atlántida)

### 1. 2. 5. Período bajo estudio

Si bien el ámbito temporal en el que se inscribe PRODEMHON se inicia en el año 2000 y se extiende hasta 2004, la evaluación se enfocó, con particular atención, en el período que se inicia con las transformaciones que sufriera el programa entre los años 2001 y 2002, en las que se enfatizó el perfil institucional del Programa.

## 1. 3. Estructura de la documentación presentada

El presente informe contiene inicialmente un Resumen Ejecutivo; posteriormente una Introducción donde se presentan los antecedentes y objetivos de la evaluación entre otros aspectos; y a continuación se divide el documento sustantivo en cuatro capítulos. El CAPÍTULO I contiene la descripción de la intervención, es decir, el contexto regional, nacional e institucional en el que se desenvuelve el Programa; así como los antecedentes del mismo.

El CAPÍTULO II presenta la metodología y la descripción de las herramientas utilizadas en la presente eva-

luación, la misma que siguiendo las consideraciones de la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española analiza los criterios de pertinencia, impacto, viabilidad, eficacia y eficiencia, además de los factores de desarrollo transversales a los criterios descritos.

En el CAPÍTULO III se analizan los criterios de evaluación y los factores de desarrollo definidos en el capítulo anterior, sobre la base de la información recopilada a través de encuestas a técnicos de las UTIs y a alcaldes; y de entrevistas realizadas a técnicos y directivos del PRODEMHON, a directivos de la AMHON y de la ANAMMH, a funcionarios del gobierno, a otros donantes y ONGDs. españolas que trabajan en el ámbito del fortalecimiento institucional municipal, las valoraciones propias de los evaluadores a raíz de las visitas in situ y de la revisión de los documentos del Programa.

El CAPÍTULO IV presenta las conclusiones y enseñanzas obtenidas de la evaluación del Programa. Finalmente, se plantean al recomendaciones orientadas a la mejora del Programa.

El informe contiene una serie de anexos complementarios del cuerpo principal: Prescripciones técnicas y términos de referencias para la evaluación, Calendario, Entrevistas y reuniones realizadas, Documentación utilizada, Modelos de encuestas utilizadas, Resultados de las encuestas aplicadas, Matriz resumen lógico de la evaluación y Mapa de Honduras.

## 1. 4. Metodología empleada en la evaluación (resumen)

Los criterios de evaluación son los recogidos por la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española referidos a pertinencia, impacto, viabilidad, eficacia y eficiencia.

La pertinencia es la adecuación de los objetivos y resultados del Programa al contexto local, regional y nacional en el que se desenvuelve<sup>1</sup>, destacando de qué manera las actuaciones del Programa se han adaptado a la realidad del país y a las necesidades de la población beneficiaria, así como a las estrategias

<sup>1</sup> Oficina de Planificación y Evaluación MAE-SECIPI, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación Universidad Complutense de Madrid. Metodología de Evaluación de la Cooperación Española, Enero 1998 Madrid (España)

del donante. Como consecuencia del análisis de este criterio se procuró obtener lecciones sobre como aumentar la coherencia del Programa con la estrategia de la Cooperación Española, como armonizarlo mejor con las necesidades del país y de los gobiernos locales y como aprovechar sinergias y complementariedades con los otros donantes.

El impacto hace referencia a los efectos que la intervención planteada tiene sobre la comunidad en general. De este análisis se buscó obtener lecciones sobre la mejor manera de contribuir a reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población en general. En tal sentido, fue necesario valorar el papel que cumplen las mancomunidades y los municipios con esos objetivos.

La viabilidad puede ser definida como el grado en que los efectos positivos derivados de la intervención continúan una vez que se ha retirado la ayuda externa. Las lecciones aprendidas en este campo que se procuraron hallar como consecuencia de la investigación tienen que ver con las mejores maneras de promover la apropiación del Programa por parte de los beneficiarios.

La eficacia es una medida del alcance del objetivo y de los resultados de una actividad en una población beneficiaria y en un periodo temporal determinado, sin considerar los costes en los que se incurre para obtenerlos. Las lecciones aprendidas que se buscaron en este plano se refieren a las maneras de lograr el mayor beneficio social.

La eficiencia de una intervención de desarrollo es la medida del logro de los resultados con relación a los recursos que se consumen. Es decir que se intentó determinar si la combinación de recursos materiales, financieros, técnicos y humanos empleados por el PRODEMHON para alcanzar los resultados previstos en la matriz de formulación del Programa fue la adecuada. Con la investigación de este aspecto del Programa se intentó establecer lecciones aprendidas relacionadas con las buenas prácticas en materia de maximización de los recursos humanos, técnicos y financieros del Programa.

El análisis correspondiente a cada uno de los factores de desarrollo propuestos en la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española, políticas de

apoyo, aspectos institucionales, viabilidad financiera y económica, factores medioambientales, tecnológicos, socioculturales y de género, se ha incorporado de manera transversal en los criterios de evaluación definidos anteriormente.

Los criterios de evaluación fueron hechos operativos por medio de indicadores. En primer lugar, se tuvieron en cuenta los diseñados en el documento de formulación del Programa. Y se añadieron todos aquellos que pudieran aportar mayores precisiones a los interrogantes planteados sobre cada uno de los aspectos bajo análisis. Para cada criterio se elaboró una matriz en la que se presenta el aspecto bajo análisis, los indicadores propuestos y las fuentes de información a utilizar para obtener los correspondientes datos.

Finalmente, para la obtención de la información se utilizaron herramientas tanto cualitativas – análisis documental, entrevistas y reuniones grupales - como cuantitativas, especialmente las encuestas dirigidas a Alcaldes Municipales y a Técnicos de las UTIs, cuyos contenidos y resultados pueden apreciarse en los Anexos E y F, respectivamente.

### 1. 5. Condicionante y limitantes del estudio realizado

Existen tres factores principales que han condicionado o limitado los resultados de ésta evaluación.

En primer lugar, las deficiencias en la formulación del Programa. La formulación ambigua de los objetivos, los resultados programados poco específicos y sin metas claras han incidido negativamente en el estudio. Asimismo, la inadecuación en la formulación de indicadores y la falta de asignación programada entre actividades y recursos han determinado que se tengan que formular nuevos indicadores para todos los criterios de evaluación y que no pueda realizarse un análisis costo utilidad (recomendado para este tipo de evaluación).

En segundo lugar, debido a las restricciones temporales y a los escasos mecanismos de articulación entre las Unidades Técnicas Intermunicipales y la sociedad civil no se llegó a aplicar la encuesta destinada a

representantes de esta última, la cual hubiera permitido determinar la percepción que tienen estos actores de los efectos últimos del Programa.

Y en tercer lugar, el número de encuestas aplicadas a los técnicos de las UTIs, y a los Alcaldes de las municipalidades beneficiarias del Programa no ha sido el óptimo. En el primer caso, se tomaron en consideración las Mancomunidades con las cuales el PRO-

DEMHON trabajó integralmente. En el segundo caso, la encuesta se aplicó a los alcaldes que asistieron a las reuniones programadas, que solo fue un escaso número de los convocados.

No obstante, la información recogida es representativa y ha sido complementada y contrastada con el análisis de la documentación disponible y con los resultados de las numerosas entrevistas realizadas.

## 1.6. Descripción de los trabajos realizados

Fase	Duración	Actividades y resultados	Metodología y Equipo de Trabajo
Estudio de gabinete	Del 18 de noviembre al 13 de diciembre de 2004	<p>Revisión con la contraparte de los TdR y establecimiento de un Plan de trabajo, metodología y cronograma.</p> <p>Análisis de la documentación disponible relativa a la formulación, diseño, funcionamiento y gestión del Programa.</p> <p>Diseño de las herramientas para la recopilación y proceso de los datos e identificación de los informantes clave para el terreno.</p> <p><b>Resultado: Informe del Estudio de Gabinete,</b> base para el trabajo de campo.</p>	<p>Entrevistas con la contraparte.</p> <p>Estudios de Gabinete.</p> <p><b>Equipo</b></p> <p>Esta fase estuvo a cargo del Coordinador del proyecto y del Consultor Principal Experto en Evaluación de Proyectos y Programas de Cooperación.</p> <p>El Comité de Seguimiento y evaluación revisó y aprobó el plan de trabajo, la metodología y el calendario.</p>
Trabajo de Campo	Se realizaron dos visitas, la primera del 23 de Octubre al 5 de Noviembre de 2004 y la segunda del 7 de febrero al 12 de febrero de 2005	<p>Determinación de la percepción que tienen sobre el PRODEMTHON las instituciones, grupos e individuos vinculados con él, incluyendo coordinadores/as y/o funcionarios/as de proyectos de cooperación, de organismos del Estado y no gubernamentales que hayan estado vinculados con el PRODEMTHON, incluyendo mancomunidades.</p> <p>Estudio exhaustivo de la documentación administrativa y técnica en la que se basaron las distintas actuaciones ejecutadas, y contraste de los datos y conclusiones con varias fuentes.</p> <p><b>Resultado: Informe sobre el Trabajo de Campo</b> que contiene la memoria de las entrevistas y reuniones efectuadas, como así también la memoria del análisis documental.</p>	<p>Aplicación de cuestionarios a los grupos e individuos involucrados.</p> <p>Entrevistas individualizadas con informantes clave.</p> <p>Reuniones grupales.</p> <p>Las entrevistas y reuniones grupales tuvieron lugar con una muestra representativa, tanto de los actores involucrados como de las zonas de actuación del PRODEMTHON.</p> <p>Análisis documental sobre el terreno.</p> <p><b>Equipo</b></p> <p>Esta fase estuvo a cargo del del Coordinador Técnico, del Consultor Principal Experto en Evaluación de Proyectos y Programas de Cooperación y del Consultor Local, bajo la supervisión del Coordinador Técnico.</p> <p>El Comité de Seguimiento y Evaluación analizó los resultados de la tarea.</p>
Informe final	Del 14 de febrero al 11 de marzo de 2005.	Elaboración y presentación de borrador Informe Final.	<p>El presente borrador del Informe Final será puesto a consideración de la contraparte y de los actores implicados que la contraparte estime conveniente consultar. Se recogerán de manera sistemática las opiniones incorporándolas al Informe Final.</p> <p><b>Equipo</b></p> <p>Esta fase estará a cargo del Coordinador del proyecto y del Consultor Principal Experto en Evaluación de Proyectos y Programas de Cooperación, bajo la supervisión del Comité de Seguimiento y Evaluación.</p>



## 2 Descripción de la intervención



## 2 Descripción de la intervención

### 2. 1. El contexto del programa

#### 2. 1. 1. Situación regional<sup>2</sup>.

Centroamérica ha experimentado importantes avances en la última década, especialmente en términos de convivencia política democrática. No obstante, muchas de las condiciones que dieron lugar a las crisis del pasado siguen existiendo. Algunos países del área están entre los que poseen mayor desigualdad de América Latina, que a su vez es la región del mundo con la peor distribución del ingreso. La inequidad sigue siendo el rasgo más notable de Centroamérica, por encima de las diferencias económicas, culturales o políticas.

Esa característica está estrechamente asociada con el papel del Estado, que tradicionalmente fue muy parco en la promoción del desarrollo social. Los países centroamericanos tienen el desafío de realizar grandes esfuerzos en la construcción institucional de sus Estados nacionales.

En el año 2001, el 50,8% de la población centroamericana se encontraba en situación de pobreza, y el 23% en pobreza extrema. La incidencia del fenómeno es mucho mayor en el campo, donde vive el 67% de los pobres de la región y el 76,6% de las personas en condición de pobreza extrema. Con importantes diferencias entre países, 3 de cada 5 hogares presentan al menos una necesidad básica insatisfecha. Por otra parte, el 26,7% de la población centroamericana mayor de 15 años es analfabeta, y el 46,8% no cuenta con educación primaria completa.

La existencia de una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso en la región implica que, para reducir la pobreza, se requerirán mayores tasas de crecien-

to económico. Un estudio relativamente reciente sobre el objetivo del milenio de la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe<sup>3</sup> ha determinado que si los 18 países de la muestra siguieran comportándose como en el decenio de 1990, en 2015 sólo 7 cumplirían sus metas: Argentina (antes de la crisis), Chile, Colombia, Honduras, Panamá, la República Dominicana y Uruguay.

En las sociedades centroamericanas, la superación de la inequidad pasa necesariamente por políticas de inversión social que incrementen las capacidades de la población. Empero, la inversión social de Guatemala, El Salvador y Honduras, como porcentaje del PIB, figura entre las más bajas de América Latina. Considerando a la región en su conjunto, el gasto social per cápita en 1999 fue de 187 dólares, mientras el promedio latinoamericano fue de 540 dólares.

Enfrentar estas agudas desigualdades en el marco de sistemas democráticos requiere instituciones públicas eficientes, capaces de impulsar el desarrollo y apegadas a las normas del Estado de derecho. En pocos años la mayoría de las naciones centroamericanas han tenido que enfrentar simultáneamente el desmontaje de los autoritarismos, la creación de Estados de derecho y el tránsito de la guerra a la paz. No obstante las dificultades que ello implica, los esfuerzos de la región para desarrollar Estados democráticos de derecho han sido importantes.

Casi todos los sistemas de administración de justicia del área, pese a una notable actualización de los marcos constitucionales y jurídicos, continúan con una precaria base presupuestaria y sujeta a los embates de otros poderes del Estado y actores de la sociedad. Hay problemas de acceso a la justicia, al derecho a la debida defensa y al goce de una justicia pronta y cumplida.

<sup>2</sup> La situación regional ha sido caracterizada en base al documento *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, PNUD, Oficina de Costa Rica, 2003.

<sup>3</sup> *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. CEPAL - IPEA - PNUD, febrero de 2003.

## 2. Descripción de la intervención

El reconocimiento y la protección del derecho de petición y rendición de cuentas es una asignatura en gran parte pendiente. No sólo la mayoría de las constituciones y legislaciones nacionales exhibe vacíos, sino que las entidades especializadas en el control de la administración pública (cortes de cuentas, fiscalías y Ombudsman) enfrentan serias dificultades.

Costa Rica y Panamá son las economías más desarrolladas del istmo. En estos dos países vive una quinta parte de la población de Centroamérica, con un PIB per cápita que asciende a 3.278 dólares. Costa Rica es el mayor exportador del área y, aunque sólo una parte pequeña de sus exportaciones se dirige hacia la región, este volumen es lo suficientemente importante para convertirlo en uno de los principales socios comerciales de los demás países.

En contraste, el 33% de los centroamericanos vive en las naciones que concentran gran parte del territorio y mucha más población -Nicaragua y Honduras-, pero con un PIB per cápita que no alcanza los 1.000 dólares.

En síntesis, en Centroamérica, pujanza y tamaño se distribuyen de manera inversa y desfavorable para una dinámica regional robusta. La región se encuentra ante un doble dilema: por una parte, debe equilibrar esas inequidades internas - sin ello los progresos de unos pueden quedar comprometidos por el rezago de otros - pero, por otra parte, como ningún actor local es suficientemente fuerte, ni los mercados suficientemente desarrollados, la dinámica necesaria no puede generarse sin el aporte extrarregional.

En lo que respecta a la descentralización y el fortalecimiento municipal, desde mediados de los 90, América Central ha dado pasos importantes, aunque insuficientes<sup>4</sup>.

Con la excepción de Panamá, en toda Centroamérica los gobiernos municipales tienen autonomía en términos legales, aunque la autoridad efectiva de la que disponen está limitada por una confusa división de responsabilidades con los gobiernos locales y por la insuficiencia de recursos para prestar los servicios que los municipios deberían proveer.

Entre los logros importantes cabe destacar la elección democrática de las autoridades locales, el aumento de

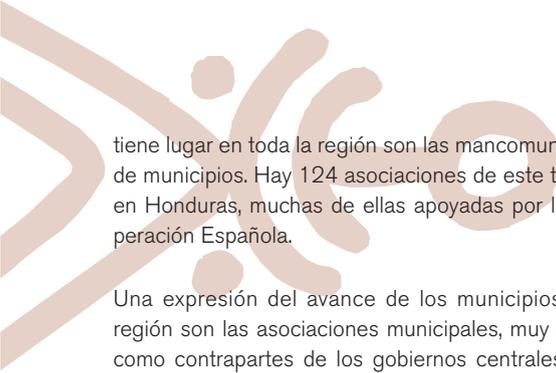
la participación de los ciudadanos en los gobiernos locales y el fortalecimiento de las asociaciones de municipios. Con respecto al primer aspecto señalado, Nicaragua, Costa Rica y Guatemala han mejorado los sistemas electorales permitiendo a los ciudadanos una mejor selección de los líderes locales. Los gobiernos locales también han incorporado prácticas de participación ciudadana, especialmente en la elaboración participativa de planes de desarrollo.

El compromiso de los gobiernos de la región con la descentralización ha sido más bien escaso. Sólo Honduras y Guatemala han definido políticas y establecido instituciones para llevar adelante procesos de descentralización. A pesar de ello, muchos gobiernos municipales de la región han asumido, de manera forzada debido a las restricciones presupuestarias de los gobiernos centrales, nuevas responsabilidades, por ejemplo, en educación y salud. También debido a la presión de los organismos internacionales y de otros donantes, los gobiernos locales se han involucrado en la selección, diseño, contratación y monitoreo de proyectos de infraestructura.

En todos los países centroamericanos existe una importante brecha entre los servicios que los municipios están obligados a proveer y los recursos financieros disponibles para ello. En general, los gobiernos locales no tienen autoridad para establecer y cobrar impuestos o su capacidad para hacerlo es insuficiente. Eso determina que la recaudación local sea insignificante en la totalidad de los países de la región. Por otra parte, sólo en Guatemala y El Salvador las transferencias presupuestarias del gobierno central a los municipios son verdaderamente significativas. No obstante, tanto en Nicaragua como en Honduras, las transferencias están incrementándose debido a una nueva legislación y a las iniciativas que tienen lugar en el marco del proceso de descentralización, respectivamente.

En toda la región, los ciudadanos perciben que los municipios están mejorando su desempeño. No obstante, los factores internos que más limitan la capacidad de gestión municipal son la alta movilidad del personal, la insuficiente capacidad técnica y las deficiencias en materia de administración y control financiero. Una iniciativa para aumentar la capacidad de gestión y provisión de servicios municipales que

<sup>4</sup> Cfr. International City/County Management Association, *Trends in Decentralization, Municipal Strengthening and Citizen Participation in Central America, 1995-2003*, April 2004, Office of Regional Sustainable Development, Bureau for Latin America and the Caribbean, U.S. AID, s/d.



tiene lugar en toda la región son las mancomunidades de municipios. Hay 124 asociaciones de este tipo, 52 en Honduras, muchas de ellas apoyadas por la Cooperación Española.

Una expresión del avance de los municipios en la región son las asociaciones municipales, muy activas como contrapartes de los gobiernos centrales en el debate de la legislación municipal y también de los donantes internacionales.

## 2. 1. 2. Situación del país<sup>5</sup>.

La República Constitucional de Honduras tiene una población de 6, 4 millones de habitantes, y una extensión de 112.491 Km<sup>2</sup>. Se divide administrativamente en 18 departamentos y 298 municipalidades. Tegucigalpa, la capital, y Comayagua, forman el Distrito Central.

En enero de 1986, el Presidente Roberto Suazo Córdoba, electo en comicios libres a fines de 1981, realiza la primera transferencia pacífica del poder en más de 30 años a José Azcona Hoyo, iniciando un ciclo democrático que se prolonga hasta la actualidad.

Cuatro años más tarde Rafael Callejas ganó la elección presidencial, tomando posesión del cargo en enero de 1990. Callejas se concentró en la reforma económica, reduciendo el déficit y tomando medidas para tratar con una tasa de cambio supervalorada y eliminando barreras estructurales a la inversión. Callejas comenzó el movimiento para colocar a los militares bajo el control civil y puso el trabajo preliminar para la creación del Ministerio público (la oficina del Ministro de Justicia).

El Programa de Modernización del Estado fue una de las más importantes propuestas de reforma presentadas por el Presidente Rafael Callejas (1990-1993). En 1991 se constituyó una Comisión para la modernización de estado. Esta identificó cuatro áreas estratégicas o componentes, dentro de las que figuraba la descentralización. Como acciones correspondientes a esta última se indicaban: la formulación de un nuevo régimen de competencias, el diseño de una política de privatización de empresas públicas nacio-

nales y entes descentralizados, definición de un marco de descentralización y desconcentración de los servicios sociales básicos y el fortalecimiento del gobierno municipal.

A pesar de las reformas económicas de la Administración Callejas, la insatisfacción pública por el coste de la vida y por la corrupción aparentemente extendida del gobierno condujo a los votantes en 1993 a elegir al candidato del Partido Liberal, Carlos Roberto Reina.

El Presidente Reina, encabezando una plataforma que pedía una Revolución Moral, persigue activamente a la corrupción y a los responsables de la violación de los derechos humanos en los años 1980. Reina creó un ministerio de Justicia moderno y una policía investigadora. Fue el principio real de institucionalización de la ley en Honduras.

El sello de la Administración Reina era su esfuerzo acertado para aumentar el control civil sobre las fuerzas armadas, generando un período de cambio fundamental en las relaciones entre civiles y militares en Honduras. Los logros importantes - incluso la abolición del poder militar y el traspaso de la legislación que transfiere la policía nacional de militares a autoridades civiles - han acercado las relaciones civiles y militares a un equilibrio normal en una democracia constitucional. Además, el Presidente Reina en 1996 nombró a su propio Ministro de Defensa, rompiendo el precedente de aceptar al candidato de las Fuerzas Armadas.

Reina restauró la salud fiscal en Honduras. Después de un principio complicado en 1994-95, la administración de Reina aumentó considerablemente las reservas internacionales netas del Banco Central, redujo la inflación al 12,8% anual, restauró un sano crecimiento económico (aproximadamente el 5% en 1997) y redujo los gastos más importantes para conseguir un 1,1% de déficit del sector público no financiero en 1997.

En 1994 se propuso un Plan Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal y una Comisión Ejecutiva para la Descentralización con una Unidad Técnica para implementarla. Esta Comisión preparó un plan de acción en 1995, aunque sin una unidad técnica y por

<sup>5</sup> Sobre el proceso político reciente consúltese el documento de Posas, Mario: *Honduras: una democracia en proceso*, PNUD, Colección Visión de País 14, Tegucigalpa, 2003.

## 2. Descripción de la intervención

falta de una institución líder y coordinadora del proceso se truncó el proceso.

Carlos Roberto Flores Facusse tomó posesión del cargo el 27 de enero de 1998. Como tres de sus cuatro precursores, incluso su precursor inmediato, Flores es miembro del Partido Liberal. Las elecciones de 1997, probablemente las más limpias en la historia hondureña, reflejaron la madurez de las instituciones democráticas de Honduras. Al tomar posesión, Flores inauguró programas de reforma y modernización del Gobierno hondureño y de la economía, con énfasis en la ayuda a los ciudadanos más pobres de Honduras, manteniendo la salud fiscal del país y mejorando el espíritu competitivo internacional.

En octubre de 1998, el Huracán Mitch devastó Honduras, marcando un trágico hito en la historia reciente del país. No obstante su carácter dramático, el meteoro jugó un rol catalizador, ya que al realizarse el diagnóstico de la situación, los sectores políticos y de la sociedad civil debieron asumir los problemas históricos y estructurales del país, integrándolos en el debate público sobre el proyecto de futuro para la sociedad hondureña. Las iniciativas resultantes de este proceso de debate y concertación dieron a la reconstrucción del país una dimensión orientada al cambio y la transformación, cuyos resultados comienzan a hacerse notar. Durante esta Presidencia se formuló la ERP hondureña.

El actual Presidente, Ricardo Maduro fue elegido en el año 2002 y gobernará hasta 2006. En sus propias palabras el gran objetivo a lograr debe ser disminuir la pobreza en sus distintas manifestaciones: rezago económico, baja calidad de vida, falta de valores éticos y cívicos y alto grado de vulnerabilidad social y ambiental.

### 2. 1. 3. El contexto institucional

#### 2.1.3.1. La Estrategia para la Reducción de la Pobreza

La ERP constituye un marco de referencia insoslayable para comprender los procesos que tienen lugar actualmente en la sociedad hondureña. Fue formulada entre enero de 2000 y mayo de 2001, en un marco de amplia participación de la sociedad civil.

El documento de formulación de la ERP<sup>6</sup> proporciona información sobre la situación del país en el momento de su elaboración.

Respecto al tema central, la pobreza, vale destacar que, en 1999, aproximadamente el 66% de los hogares hondureños se encontraba bajo la Línea de Pobreza y casi un 49% en la categoría de extrema pobreza.

Las áreas urbanas y rurales no estaban afectadas por el problema de igual manera: el 59% de los hogares pobres y el 65% de los indigentes eran rurales.

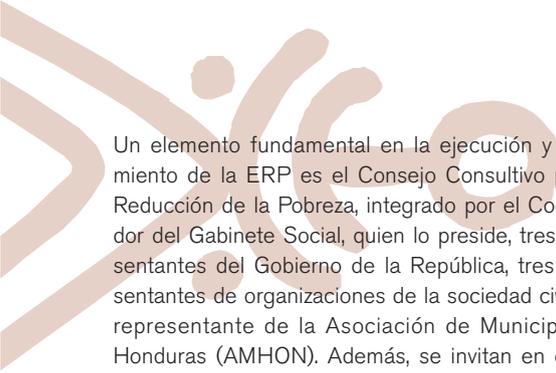
Geográficamente, los departamentos con mayor porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas se localizaban en las regiones sur y occidental del país (Copán, Valle, Choluteca, Lempira e Intibucá); aunque en Francisco Morazán y Cortés se localizaba el 35% de estos hogares debido a que son los de mayor concentración poblacional.

En el documento de formulación de la ERP se señalan como causas de la pobreza en el país el lento crecimiento económico y al bajo ingreso per cápita; la desigual distribución del ingreso y de los factores de la producción; el bajo nivel de escolaridad; y la baja productividad del empleo. Además, la pobreza se vincula con factores como la presión demográfica y sus efectos sobre los recursos naturales; el bajo nivel de participación de los pobres; el deterioro de los valores culturales y las debilidades de los gobiernos locales.

La ERP estableció cinco grandes lineamientos de actuación para poder reducir la pobreza de manera significativa: a) priorizar acciones tendientes a la reducción sostenible de la pobreza; b) priorizar las acciones en favor de los grupos y zonas más postergadas del país; c) fortalecer la participación de la sociedad civil, la descentralización y el desarrollo municipal; d) fortalecer la gobernabilidad y la democracia participativa y e) disminuir la vulnerabilidad ambiental y su impacto en la pobreza.

El liderazgo en la ejecución de la ERP compete al Poder Ejecutivo a través de las instituciones que integran el Gabinete Social, cuya coordinación corresponde al Presidente de la República.

<sup>6</sup> *Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Un compromiso de todos con Honduras.* Gobierno de la República de Honduras, Tegucigalpa, abril de 2001.



Un elemento fundamental en la ejecución y seguimiento de la ERP es el Consejo Consultivo para la Reducción de la Pobreza, integrado por el Coordinador del Gabinete Social, quien lo preside, tres representantes del Gobierno de la República, tres representantes de organizaciones de la sociedad civil y un representante de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON). Además, se invitan en calidad de observadores dos representantes de la comunidad financiera internacional, propuestos por los organismos multilaterales y los países cooperantes.

La estructura organizativa de la ERP también considera la creación del Fondo para la Reducción de la Pobreza, instrumento financiero para coordinar la gestión de los recursos orientados a financiar las acciones de la ERP.

Además, se consideran instancias técnicas como la Unidad de Apoyo Técnico (UNAT), adscrita a la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial, que en su papel de Secretaría Técnica del Gabinete Social proporciona el apoyo necesario en los aspectos relacionados con la implementación, seguimiento y evaluación de la Estrategia.

La ERP promueve la participación de los diversos actores sociales y la coordinación de acciones a nivel municipal y departamental, con el objetivo de involucrar a la población en la toma de decisiones y seguimiento de la Estrategia.

Así, tras cumplir su primer año, la ERP fue sometida a un proceso de evaluación por representantes del sector gubernamental, la sociedad civil y los organismos de cooperación internacional. A continuación se presentan algunos hallazgos de esa tarea de evaluación<sup>7</sup>:

- Pese a que el gobierno no ha recibido los recursos para financiar la ERP<sup>8</sup>, ya ha puesto en marcha programas y proyectos muy importantes para reducir la pobreza, adicionalmente ha hecho esfuerzos notables para tratar de consolidar el marco institucional de la estrategia.
- Existen algunas debilidades de proyección macroeconómica del documento original, tal es el caso del

elevado optimismo que se tenía respecto del crecimiento económico esperado, por lo que las expectativas deberán ser ajustadas al comportamiento de la economía mundial y el actual contexto socioeconómico.

- En el ámbito interno, la economía hondureña todavía sufre de los embates de la problemática fiscal y de los compromisos fiscales que se contrajeron en los gobiernos anteriores, ello tiene en jaque las finanzas públicas del país.
- Uno de los grandes esfuerzos que ha hecho el actual gobierno es elevar el gasto social del total del gasto público, de aproximadamente 37 por ciento en 1998 a un 49 por ciento en el año 2002, lo que significa una reconversión y reordenación del gasto.
- Falta capacidad para poder ejecutar de manera eficiente los proyectos. Un análisis de los últimos años demuestra que el promedio de ejecución del gasto alcanza apenas el 60 por ciento.
- Se plantea la necesidad de avanzar en la descentralización de la ERP, considerando una mejor focalización y ordenamiento de las intervenciones públicas a favor de la población más pobre del país;
- Con relación al conocimiento de la ERP por parte de los ciudadanos, existe la necesidad de una mayor difusión y coordinación con la sociedad civil para la estrategia llegue a conocerse entre sus bases.
- Asimismo, se considera esencial el fortalecimiento de la coordinación con los cooperantes internacionales, para adecuar las ayudas que ellos proporcionan o programen a las reales prioridades de la ERP.

### 2.1.3.2. El Plan de Gobierno 2002- 2006

El Plan de Gobierno 2002-2006<sup>9</sup>, refleja el compromiso del Presidente Ricardo Maduro fusionando y priorizando las metas, medidas de política, programas y acciones de la ERP.

<sup>7</sup> Cfr. *Alcanzando las metas de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza*, Reunión Grupo Consultivo para Honduras, Tegucigalpa, 10 y 11 de junio de 2004.

<sup>8</sup> Tras dos años de no contar con un acuerdo con el FMI y tener vedado el acceso a los recursos de ese organismo internacional, a principios de 2004 el Gobierno de Honduras firmó una Carta de Entendimiento con el Fondo. Eso le permitió a Honduras beneficiarse con una condonación parial de su deuda externa y también recibir fondos frescos. Gran parte de esos recursos tienen como finalidad financiar la ERP.

<sup>9</sup> Véase el documento *Plan de Gobierno 2002-2006*, Presidencia de la República de Honduras, <http://www.sdp.gob.hn/Plan%20Gobierno.htm>

## 2. Descripción de la intervención

El Plan de Gobierno es el marco de referencia para que todas las instituciones del sector público, centralizado y no centralizado, lleven a cabo el desarrollo de sus agendas, planes operativos y presupuestos sectoriales y/o institucionales en función de los grandes intereses nacionales. El Plan también busca ser la guía que oriente la asignación de recursos públicos, incluyendo los provenientes de la cooperación internacional durante el periodo en referencia.

El documento inicia ofreciendo un marco referencial, acerca de la evolución y estado actual de las principales variables socioeconómicas del país. Hace un sucinto repaso del comportamiento económico y los avances y retrocesos experimentados por el país en la última década. Asimismo, describe un breve panorama de la situación actual y los principales problemas y retos que el país enfrenta en el corto y mediano plazo.

El documento señala los principios orientadores que guiarán el accionar del Gobierno: una visión de largo plazo con énfasis en el combate de la pobreza; el desarrollo del país centrado en la persona humana; la participación de todos los sectores de la sociedad en el desarrollo del plan; la transparencia en todas las acciones; y la focalización y priorización. del presupuesto nacional, basado en el contenido del Plan.

También se desarrollan los objetivos, metas y medidas a adoptar para combatir la pobreza y fomentar el desarrollo del capital humano del país. Respecto a la educación, se otorga especial atención a elevar la cobertura y la calidad de la enseñanza en todos los niveles, con especial énfasis en las zonas del país con mayores problemas de deserción escolar y analfabetismo. En lo atinente a la cultura, se busca apoyar los valores nacionales y crear en la población una mayor conciencia y arraigo a los mismos. En el tema de salud, se enfatiza en la mejora y focalización de la cobertura, así como en la calidad de los servicios prestados. En lo referente a vivienda, se enfatiza en el desarrollo de mecanismos que garanticen el acceso de las familias más pobres a una vivienda digna. Por otro lado, se comprometen esfuerzos para mejorar el acceso de la población en general a los servicios de agua y saneamiento. También se aborda la temática relativa a la familia y redes de protección social y su vinculación al desarrollo del capital humano.

Coherentemente con los fundamentos del programa, se da un mayor énfasis a las acciones tendientes a

incrementar las capacidades de la población, por encima de las acciones de alivio y compensación, en el entendido de que son las primeras, las que garantizan el desarrollo sostenible en el largo plazo.

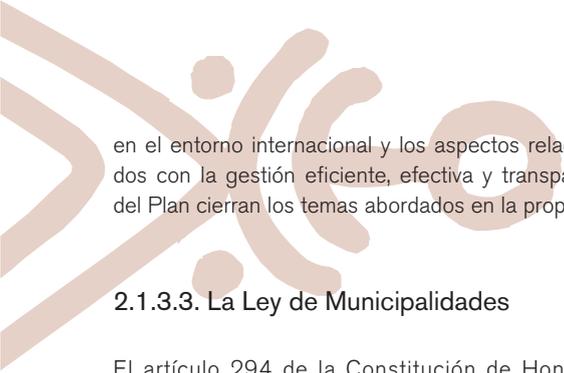
En cuanto a la reactivación económica, generación de empleo y mejora de la competitividad se señalan los siguientes aspectos: la consolidación de la estabilidad macroeconómica, como marco adecuado para la generación de una inversión eficiente y sostenible; el desarrollo de una política de empleo acorde con las metas de desarrollo del capital humano y que resulte en una política salarial razonable y consistente con el desarrollo nacional. Por otro lado, se consideran acciones tendientes a mejorar la inversión en sectores productivos claves, tales como: el sector agroalimentario, forestal, minería, turismo, sector maquilador, y microempresa, como fuentes generadoras de empleo y de divisas. También se establecen directrices para dinamizar el sistema financiero como complemento fundamental de la inversión y mejorar la eficiencia de la infraestructura, sobre todo en los servicios públicos, carreteras y puertos.

En el capítulo destinado a la profundización de la democracia y la gobernabilidad se destacan el combate a la corrupción en todas sus facetas; las reformas al sector judicial, con el fin de garantizar el acceso oportuno de toda la población a la justicia; la reforma política, para garantizar una mayor participación y desarrollo de las instituciones democráticas; la modernización del sector público en todas sus instituciones; la participación ciudadana; el desarrollo de los pueblos étnicos; y la equidad de género, en todos los ámbitos y acciones del acontecer nacional.

Un aspecto de relevancia es el referido a seguridad ciudadana: la prevención y combate de la delincuencia común y del crimen organizado, con un alcance que trasciende el corto plazo y sienta las bases para la creación de un clima de seguridad, tanto de las personas como de sus bienes.

La descentralización, cuyo propósito es lograr mayor eficiencia en los procesos conducentes al desarrollo nacional basados en la participación ciudadana y en el desarrollo del municipio y de las comunidades, tiene un capítulo especial.

La sustentabilidad ambiental, los objetivos y medidas a tomar para consolidar la inserción exitosa del país



en el entorno internacional y los aspectos relacionados con la gestión eficiente, efectiva y transparente del Plan cierran los temas abordados en la propuesta.

### 2.1.3.3. La Ley de Municipalidades

El artículo 294 de la Constitución de Honduras señala que el territorio nacional hondureño se divide en departamentos y éstos a su vez en municipios autónomos administrados por corporaciones electas, remitiendo la organización y el funcionamiento del municipio a lo previsto en la ley. El artículo 299 del mismo texto constitucional especifica que el desarrollo económico y social de los municipios deberá formar parte de los Programas de Desarrollo Nacional.

En 1990, con la aprobación de la Ley de Municipalidades se inició el camino hacia la descentralización del sector público. La Ley dotó a los gobiernos locales de autonomía para el ejercicio de sus funciones y abrió espacio para la participación ciudadana en las decisiones públicas locales, por medio de los cabildos abiertos, plebiscitos y consejos departamentales y municipales de desarrollo comunitarios, así como mecanismos de auditoría social.

Entre las atribuciones y competencias de Municipalidades se encuentran la elaboración y ejecución de Planes de Desarrollo; el control y regulación del desarrollo urbano; la prestación de servicios públicos locales, incluyendo la construcción de redes de agua potable, electricidad y alcantarillado, mercados, parques, mataderos, recolección de basuras, cementerios, mantenimiento de vías públicas urbanas y bomberos; la promoción de la cultura, la recreación y el deporte; el aseo y la higiene y, en definitiva, todo aquello que sean necesario para lograr el bienestar de sus habitantes, incluyendo el medio ambiente.

Para llevar a cabo sus funciones, el municipio dispone de ingresos corrientes - impuestos, tasas, derechos y otras rentas ordinarias - y de ingresos de capital - especialmente las transferencias del Gobierno Central, los préstamos y la venta de activos. En la práctica, las fuentes de financiamiento más relevantes son el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios.

En los primeros años de vigencia de la Ley de Municipalidades hubo avances significativos en el proceso. Sin embargo, la transferencia de responsabilidades y recursos a los gobiernos locales ha sido lenta e insuficiente para lograr un decidido impacto sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de la población hondureña.

La transferencia del 5% del presupuesto de ingresos corrientes del gobierno central a los gobiernos locales que establece la Ley de Municipalidades ha alcanzado un promedio anual de 1.9%. No obstante, la transferencia de recursos del Gobierno Central a los municipios es muy importante. Para los municipios de la categoría B, la transferencia del Gobierno Central constituye el 45% de sus ingresos. En el caso de los municipios más pobres, categorías C y D, las transferencias del Gobierno Central significan el 85% de sus ingresos. Estas cifras demuestran la debilidad tributaria de los municipios y la necesidad de fortalecer la fiscalidad local.

La insuficiencia en la transferencia a las municipalidades se ha justificado por la falta de capacidad de gestión administrativa, técnica y financiera de las municipalidades.

En resumen, la situación de las municipalidades se caracteriza por un bajo nivel de desarrollo institucional y por la insuficiencia de recursos financieros.

Sin embargo, cada vez con mayor frecuencia las municipalidades tienen experiencias exitosas en el manejo de su administración tributaria y en la prestación de servicios básicos. A estos éxitos han contribuido los programas de fortalecimiento de las capacidades locales que se han ejecutado en la última década y al redescubrimiento de la autonomía fiscal que están haciendo las municipalidades.

Estos programas de fortalecimiento de las capacidades locales son, ante todo, proyectos de la cooperación internacional y de los organismos internacionales de crédito. Los donantes internacionales son muy activos y coordinados en materia de descentralización y fortalecimiento municipal, destacándose la actuación de las agencias norteamericana, alemana, sueca y danesa.

La USAID ha desarrollado hasta el año 2003 el Proyecto de Desarrollo Municipal (PDM), proporcionando asistencia técnica a más de 46 municipios a través de

## 2. Descripción de la intervención

la Fundación de Desarrollo Municipal (FUNDEMUN), capacitación, a través de la Universidad Tecnológica Centroamericana (UNITEC) y apoyo a las capacidades de diálogo de políticas para la AMHON. Entre los temas encarados por la asistencia técnica del PDM se destacan los sistemas administrativos, la organización municipal y muy especialmente la generación de ingresos fiscales locales propios. Al concluir el PDM, FUNDEMUN se ha mantenido activa como oferente de asistencia técnica a los municipios y mancomunidades, siendo una de las organizaciones más reconocidas en esta tarea.

La alemana, GTZ, cuenta con el Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal (DFM). Uno de los esfuerzos de GTZ ha sido en pro de la coordinación de la capacitación para los municipios y la creación de un registro de entidades capacitadoras y prestadoras de asistencia técnica municipal. La promoción y fortalecimiento de las mancomunidades es otra actividad de la GTZ y han sido patrocinadores, junto a PRODEMUN y AMHON, del I y II Foro y Feria de Mancomunidades (2002 y 2003). En principio, las mancomunidades serían, para GTZ, los destinatarios de la actividad de la red de capacitadores y prestadores de asistencia técnica. Una de sus preocupaciones más actuales está vinculada con la promoción del desarrollo económico local, habiendo desarrollado un importante programa de fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas.

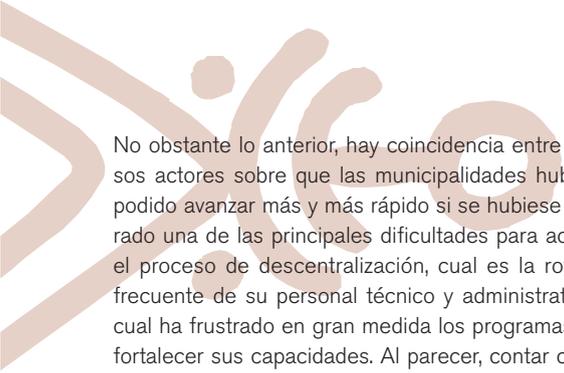
La cooperación sueca (ASDI) participa también activamente en materia de respaldo a la descentralización y desarrollo municipal. Entre las metas de la cooperación sueca figuran el fortalecimiento de la capacidad de las municipalidades, el fortalecimiento de las capacidades para planificar y gestionar la descentralización por parte de la Secretaría de Gobernación y Justicia y el apoyo a la mejora del diálogo entre la AMHON y el gobierno.

El Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV), por su parte, lleva adelante el Programa Regional de Intibucá (PRI) y el Programa Regional en el Sur de Francisco Morazán (FMS). Estos programas han generado experiencias de desarrollo sostenible mediante una articulación de actores de la sociedad y

gobiernos locales para la ejecución de propuestas en desarrollo económico y gestión local. SNV está brindando sus servicios de asesoría a diversas organizaciones locales y regionales: asociación de patronatos y municipios rurales, municipalidades individualmente, ONG's, cooperativas de crédito, redes de artesanos/as, redes de pequeños/as productores/as de hortalizas, de comercialización y de pequeños productores de café, y grupos organizados de indígenas. El SNV apoya un programa muy semejante a PRODEMUN, PRIDEMUN.

Por su parte, el BID y el Banco Mundial han financiado proyectos vinculados con la descentralización. El BID, por ejemplo, ha apoyado un proyecto piloto de aguas y saneamiento en municipalidades de escala media. No debe olvidarse que Honduras es aún un país fuertemente centralizado y que gran parte de los servicios públicos básicos se prestan a través de organismos e instituciones del gobierno central. Por tal motivo, el desarrollo del proyecto estaba asociado a la sanción del marco legal que debía posibilitar a los alcaldes ejecutar proyectos de infraestructura de agua y saneamiento y establecer tarifas. También ha apoyado junto con otros donantes la realización de estudios sobre la descentralización. Un capítulo muy importante es el apoyo prestado a la descentralización del ciclo de proyectos en infraestructura a cargo del FHIS<sup>10</sup>. Entre otras consecuencias, 80 municipios realizan actualmente obras con recursos de este Fondo. Una de las consecuencias ha sido el aumento de la capacidad de planificación de los municipios, ya que para postular fondos del FHIS deben desarrollar un Plan Estratégico Municipal, el que es asistido y evaluado por el propio fondo como paso previo a la concesión de los recursos. Las mancomunidades no han sido ajenas a las actividades del BID. Un proyecto, que desconocemos si ya ha entrado en su fase operativa, tenía por objetivo el fortalecimiento institucional de la Mancomunidad del Valle del Sur para la prestación de servicios públicos básicos con un enfoque regional. Entre los proyectos financiados por el Banco Mundial, destaca el de apoyo a la preparación de un catastro nacional, cuya base de datos sería compartida con los gobiernos locales, aumentando así su capacidad de gestionar los tributos locales.

<sup>10</sup> El FHIS es una entidad desconcentrada de la Presidencia de la República cuya finalidad es la de promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos sociales marginados en el área rural y urbana, mediante el otorgamiento de financiamientos para programas y proyectos de infraestructura, de desarrollo social o económico, con el propósito de aumentar su productividad, sus niveles de empleo y de ingresos y de contribuir a la satisfacción de sus necesidades básicas. Los recursos del FHIS provienen de los organismos multilaterales de crédito, especialmente del BID.



No obstante lo anterior, hay coincidencia entre diversos actores sobre que las municipalidades hubiesen podido avanzar más y más rápido si se hubiese superado una de las principales dificultades para acelerar el proceso de descentralización, cual es la rotación frecuente de su personal técnico y administrativo, lo cual ha frustrado en gran medida los programas para fortalecer sus capacidades. Al parecer, contar con un sistema de carrera pública local es una condición previa para cualquier proyecto exitoso y sostenible de fortalecimiento institucional con base en la capacitación y la asistencia técnica.

#### 2.1.3.4. Las Mancomunidades

De acuerdo a la Ley de Municipalidades<sup>11</sup>, cualquier municipio del país, independientemente de su población y potencialidades, está facultado para asociarse o mancomunarse con otros para lograr cualquiera de los fines que la Ley les asigna. Esto ha dado lugar al surgimiento de un actor de importancia en el ámbito local hondureño: las mancomunidades.

De acuerdo a la Ley, para formar una mancomunidad, las municipalidades interesadas celebran un convenio que debe contener la finalidad, las formas de cooperación y aportes municipales, la forma de organización, coordinación y seguimiento, la forma de dirimir diferencias cuando existan, el período de vigencia de la mancomunidad y otros detalles de interés. Preside la mancomunidad el alcalde mayor, que es el alcalde procedente del municipio que tiene mayor volumen de población entre los municipios que se mancomunan. La ley tipifica que los alcaldes de cada municipio mancomunado forman un Consejo de Mancomunidad que es donde se toman las decisiones.

Actualmente existen en Honduras 58 mancomunidades. La primera mancomunidad en crearse fue la de la Zona Metropolitana del Valle de Sula en el año 1993. Entre los años 2000 y 2003 surgieron la mayoría de las actualmente existentes. La cantidad de mancomunidades es bastante elevada si se tiene en cuenta que existen 298 municipalidades. Ello demostrará la

buena acogida que ha tenido este formato de asociacionismo municipal. No obstante, debe anotarse que las mancomunidades son un fenómeno reciente y que no son instituciones “maduras” en términos institucionales y financieros.

Entre los objetivos que han dado lugar a la constitución de las mancomunidades se destacan el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas mediante el desarrollo integral y sostenible, el fortalecimiento institucional, la protección de los recursos naturales y el mejor aprovechamiento de los procesos de descentralización.

Cada mancomunidad cuenta con una Unidad Técnica Intermunicipal, responsable de los aspectos técnicos del ente y prestadora de servicios de asistencia a los municipios miembros en gestión, planificación, formación de recursos humanos, ejecución de proyectos, etc.

Entre las acciones más frecuentemente desarrolladas por las mancomunidades la realización de diagnósticos a nivel municipal e intermunicipal, la formulación de planes estratégicos, la capacitación de líderes comunitarios, funcionarios y empleados municipales, la asistencia administrativa y técnica a los municipios asociados y la elaboración, gestión y supervisión de proyectos.

En el año 2003, un estudio realizado sobre 50 mancomunidades estableció que 21 habían formulado su Plan Estratégico de Desarrollo<sup>12</sup> definido en función de la problemática común de los municipios socios. Como consecuencia de la Planificación Estratégica, más de un 30% de las mancomunidades han elaborado, gestionado y ejecutado proyectos de infraestructura, producción, salud y fortalecimiento municipal.

Con relación a estos Planes Estratégicos de Desarrollo cabe mencionar que las mancomunidades tienen la desventaja de no poder participar de los fondos del FHIS<sup>13</sup>. En estos casos deben ser los municipios los que eleven los planes en aquello que, aún siendo mancomunado, cae dentro de sus competencias.

<sup>11</sup> Art. 20: Los municipios, con el voto afirmativo de los dos tercios de los miembros de la corporación municipal, podrán asociarse bajo cualquier forma entre sí o con otras entidades nacionales o extranjeras, para el mejor cumplimiento de sus objetivos y atribuciones. Cada asociación emitirá su reglamento y normas para su funcionamiento. Cuando se trate de asociaciones permanentes, su ingreso, permanencia y retiro serán voluntarios.

<sup>12</sup> DFM - AMHON - PRODEMHOH: “El Asociacionismo Intermunicipal en Honduras: Estado Situacional”, 2da. Edición, Tegucigalpa, 2003.

<sup>13</sup> Información aportada por Pablo Bähr, Gerente General del FHIS, en entrevista realizada por el Equipo Evaluador el día 5 de noviembre. Cfr. Anexo C. Entrevistas y reuniones realizadas.

Entre las debilidades más relevantes de las mancomunidades debe señalarse que no todas cuentan con los recursos logísticos y técnicos administrativos necesarios para un adecuado funcionamiento y que no siempre se producen en tiempo y forma las aportaciones que deben realizar los municipios miembros para su sostenimiento. La aportación que los municipios acuerdan como cuota es un porcentaje de las transferencias que reciben del gobierno central que oscila entre un 1 y un 10 %. Sólo un 20% de las mancomunidades recibían en el año 2003 las aportaciones de todos sus miembros. Por otra parte, en general, las mancomunidades no cuentan con un adecuado presupuesto de ingresos y gastos. No debe olvidarse que no son instituciones de carácter público y gozan de cierta discrecionalidad. No obstante, no se han producido situaciones por mal uso o desvíos de los fondos que gestionan.

### 2.1.3.5. El Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL)

Como se ha señalado, el proceso de descentralización comienza en la década de los 90 con la Ley de Municipalidades y la Ley de Modernización del Estado. En 1994 se formuló el Programa Nacional de Descentralización y se constituyó la Comisión Ejecutiva para la Descentralización, dotándola de una Unidad Técnica de Descentralización. Sobre la base de estos antecedentes, el Gobierno del Presidente Maduro ha continuado la labor de descentralización trabajando en varios frentes simultáneamente: el marco jurídico, la participación ciudadana, las finanzas y los servicios públicos. La lista de los nuevos servicios públicos que se está considerando a los efectos de la descentralización - incluidos los de salud y educación - es amplia, y en todos los casos contempla la utilización de capacidad local para la gestión de nuevos cometidos. Esto tiene consecuencias para el Gobierno y para los donantes que respaldan la descentralización. El gobierno local se convertirá en un importante asociado en muchos sectores en que tradicionalmente han cumplido un papel secundario o no han cumplido papel alguno.

El PRODDEL<sup>14</sup>, que se elaboró durante el año 2002 con la participación de la sociedad civil, las municipalidades,

las agencias de cooperación internacional y representantes de otras dependencias del Gobierno sobre la base del Plan Estratégico para la Descentralización, 2002-2003 en cuya formulación intervino PRODEMION, constituye el marco conceptual y contiene las acciones a ser ejecutadas por las entidades del gobierno central, mancomunidades municipales, municipios, comunidades y organizaciones no gubernamentales, con el propósito de estimular el desarrollo local de manera descentralizada, con participación ciudadana y sostenibilidad.

El PRODDEL busca poner en práctica una estrategia diferenciada y gradual para emprender acciones de descentralización y desarrollo local adecuadas al grado de capacidades locales y de las circunstancias propias a cada municipio o asociación de municipios.

El Programa es coordinado por la Secretaría de Gobernación y Justicia. En él participan distintas Secretarías de Estado, varias instituciones públicas vinculadas al proceso y la AMHON.

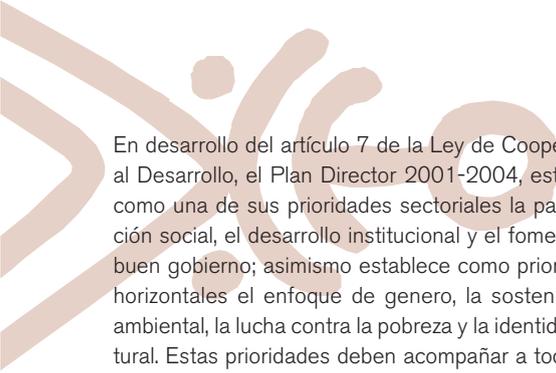
El PRODDEL tiene cinco componentes con una serie de subprogramas y objetivos específicos. Los cinco componentes del PRODDEL son: Fortalecimiento para el Desarrollo Local, Descentralización Fiscal y Gestión Financiera Municipal, Descentralización de los Servicios Públicos, Fortalecimiento Institucional, Gobernabilidad y Transparencia y Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial.

### 2.1.4. La Estrategia de la Cooperación Española

#### 2.1.4.1. El Plan Director de la Cooperación Española

El Plan Director de Cooperación es un instrumento de planificación previsto en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. La finalidad del mismo es ordenar la cooperación española al desarrollo en su totalidad, tanto la realizada desde el Estado como desde los entes descentralizados. El primer Plan Director ha sido aprobado para el período comprendido entre los años 2001 y 2004.

<sup>14</sup> Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL), Unidad Técnica de Descentralización, Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado, Secretaría de Gobernación y Justicia. Gobierno de la República de Honduras.



En desarrollo del artículo 7 de la Ley de Cooperación al Desarrollo, el Plan Director 2001-2004, establece como una de sus prioridades sectoriales la participación social, el desarrollo institucional y el fomento del buen gobierno; asimismo establece como prioridades horizontales el enfoque de género, la sostenibilidad ambiental, la lucha contra la pobreza y la identidad cultural. Estas prioridades deben acompañar a todo programa o actividad de cooperación desarrollado por los poderes públicos españoles.

#### 2.1.4.2. La Estrategia para la Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho

Esta estrategia, desarrollo de la prioridad sectorial definida tanto en la Ley de Cooperación como en el Plan Director 2001-2004, sobre desarrollo institucional y buen gobierno, está dirigida al objetivo general de lucha contra la pobreza, siendo uno de los principales instrumentos para la consecución de este fin, el fortalecimiento de las instituciones (tanto las estatales como las regionales y locales) y el establecimiento de un orden jurídico que de estabilidad a dichas instituciones y asegure el desarrollo económico.

Dentro de esta estrategia cobra especial importancia el apoyo a los procesos de descentralización y fortalecimiento de la administración regional y local, donde resalta el importante papel de las Regiones y de los Ayuntamientos en la mejora de la calidad de vida de la población, a través del establecimiento y consolidación de una serie de servicios públicos, constantemente amenazados por la insuficiencia financiera al que están constantemente expuestos al no estar dotado el país de un sistema fiscal estable que garantice la viabilidad de los mismos a largo plazo.

La estrategia hace hincapié en la experiencia acumulada en España en tiempo muy reciente sobre procesos de descentralización y fortalecimiento de las instancias subestatales, a través de una serie de instrumentos jurídicos y fiscales que han asegurado la autonomía financiera de los servicios que prestan las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales españolas.

<sup>15</sup> Desde octubre de 2004, G17.

#### 2.1.4.3. La Estrategia País de la Cooperación Española para Honduras

Tras el paso del Huracán Mitch por Centroamérica en 1998 se constituyó en Washington el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de América Central. En ese marco, en 1999 se constituyó el Grupo Honduras. En la actualidad este organismo de seguimiento del proceso de transformación del país es conocido como G17<sup>15</sup> debido al número de países y organismos multilaterales que lo integran, entre ellos España.

El G17 ha contribuido a la elaboración y puesta en marcha de la ERP y actúa como instrumento de coordinación entre los donantes para dar apoyo al proceso de desarrollo nacional.

El G17 se divide en 3 niveles: el Grupo de Embajadores y Representantes, que representa el nivel político; el Grupo Técnico de Seguimiento y el Nivel Técnico Sectorial en el cual los cooperantes trabajan al nivel de cada sector.

La Cooperación Española asumió un destacado papel en el campo del fortalecimiento municipal y el desarrollo local. Aplica aquí el conocimiento adquirido en el proceso de transición democrática con relación a la descentralización y gestión local, combinando enfoques de fortalecimiento institucional con acciones para mejorar infraestructuras favoreciendo el acceso de la población a servicios públicos de calidad.

Desde el punto de vista geográfico, la Cooperación Española actúa con carácter preferente en aquellas zonas caracterizadas por un bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH) o una elevada vulnerabilidad ante desastres naturales. Estas zonas son:

- Zona centro (Tegucigalpa y Comayagua)
- Zona occidental (Copán, Ocotepeque, Lempira, Intibuca, La Paz y Santa Bárbara)
- Zona sur, (Valle y Choluteca) y
- Zona Norte (Cortés, Atlántida, Yoro y Colón).

Los criterios orientadores de las intervenciones son la adecuación de los ODM y a las metas de la ERP, las necesidades de las zonas geográficas de actuación, el impacto de la Cooperación Española y el valor añadido en determinados sectores.

La reunión de la V Comisión Mixta Hispano-Hondureña<sup>16</sup> de Cooperación celebrada en junio de 2002 sirve para contextualizar las actuaciones de la Cooperación Española en Honduras.

Fruto de los acuerdos alcanzados en esta reunión, la cooperación hispano-hondureña se debía orientar a lograr un mayor impacto de las acciones aprobadas a través de dos mecanismos orientados decididamente a reducir las desigualdades territoriales que actualmente aún persisten:

- la *coordinación* entre todos los instrumentos disponibles
- determinando *prioridades geográficas* que posibiliten fortalecer los sectores más prioritarios y dentro de ellos a las poblaciones más desfavorecidas

Fundamentado en estos mecanismos de *coordinación*, *prioridades geográficas* y con la mirada puesta en la reducir las desigualdades, el Acuerdo alcanzado por la V Comisión Mixta incluyó varios aspectos:

En cuanto a la coordinación: se estableció el compromiso de fomentar la coordinación del conjunto de actores de la Cooperación Española. Al mismo tiempo se apostó por estrechar el lazo con el Gobierno en el impulso a las acciones del Grupo de Seguimiento, compuesto por los 15 principales países cooperantes y organismos multilaterales de desarrollo.

En cuanto a las prioridades geográficas: se estableció realizar una concentración de acciones con vistas a ejercer el mayor impacto posible de las diferentes actuaciones. Por ello, se propuso determinar la zona del litoral atlántico (eje La Ceiba-Trujillo), la zona occidental (eje La Esperanza-Gracias-Santa Rosa de Copán) y la zona sur (eje Golfo de Fonseca) como zonas de intervención prioritaria. Junto a ello, la ciudad de Tegucigalpa en los programas institucionales y el Valle de Amaratéca, donde se encuentra ubicada Ciudad España, son zonas de interés especial para la Delegación Española.

Destacar igualmente la apuesta sectorial y estructural en base a programas realizada en el marco de la V Comisión Mixta. Y sobre la cual España aporta su conocimiento y experiencia en materia de descentrali-

zación y fortalecimiento municipal. En este sentido los Gobiernos de España y Honduras reconocen la descentralización como uno de los procesos fundamentales que enfrenta la república centroamericana con el objetivo de acercar las decisiones políticas al ciudadano y afianzar el desarrollo sostenible, para lo que la Cooperación Española se compromete a:

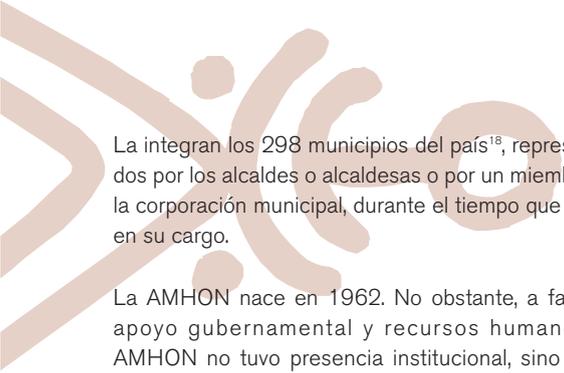
- Dotación de adecuadas herramientas de planificación, fundamentalmente en los aspectos relacionados con el ordenamiento territorial, así como formación para la gestión y utilización de las mismas principalmente a nivel local.
- Apoyar el proceso de descentralización de los servicios públicos a nivel municipal, relacionados con el agua potable, el saneamiento y la recolección de basuras a fin de proporcionar al ciudadano un mejor servicio.
- Fortalecer el proceso de asociación en mancomunidades de los municipios del país, asesorando en aquellos aspectos relacionados con la planificación, la gestión y el financiamiento conjunto de ciertos procesos fundamentales para mejorar el nivel de vida de los ciudadanos.
- Prestación asistencias técnicas especializadas a los actores involucrados directamente en el proceso para la determinación de fases y puesta en marcha del proceso de descentralización a todos sus niveles.
- Colaborar en la consolidación de etapas y en la participación activa de la sociedad en el proceso a través de la organización de actividades de capacitación y mediante el apoyo a la divulgación y edición de materiales formativos.

### 2.1.5. La Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)

La Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)<sup>17</sup>, es una entidad civil representativa de carácter nacional, con fines no lucrativos y no partidistas, con plena capacidad para ejercer derechos, contraer obligaciones e intervenir en juicios, con patrimonio propio y libre administración.

<sup>16</sup> Amparada por el Convenio Básico General de Cooperación Científico-Técnica entre la República de Honduras y el Reino de España suscrito el 8 de diciembre de 1981 y del Convenio de Cooperación Cultural, Educativa y Científica entre ambos Gobiernos suscrito el día 19 de julio de 1994.

<sup>17</sup> Véase el documento Plan de Desarrollo Institucional de la AMHON. Período 2003 - 2006, AMHON, Tegucigalpa, Noviembre de 2002.



La integran los 298 municipios del país<sup>18</sup>, representados por los alcaldes o alcaldesas o por un miembro de la corporación municipal, durante el tiempo que duren en su cargo.

La AMHON nace en 1962. No obstante, a falta de apoyo gubernamental y recursos humanos, la AMHON no tuvo presencia institucional, sino hasta marzo de 1992, cuando se inicia su transformación para tornarse en lo que es hoy, el único portavoz, gestor y defensor de los intereses municipales.

La AMHON esta dirigida por una junta directiva, que es el órgano ejecutivo de la Asociación y la representará y dirigirá, además de velar por ésta y la continuidad entre asamblea.

La directiva la integran alcaldes en funciones con los siguientes cargos: un Presidente, dos Vicepresidente, un Secretario General, dos Secretarios, un Fiscal y 11. Los miembros de la junta directiva fungen dos años en sus cargos y pueden ser reelectos. Al integrar la directiva se procura una distribución de cargos entre los 18 departamentos del país.

Hay además un Comité Ejecutivo de la directiva que se reúne cada mes para conocer y resolver de asuntos que ocupan atención inmediata y elabora la agenda de sesiones de la junta directiva. Se le agrega a esto la dirección ejecutiva, órgano superior en materia ejecutiva y administrativa de AMHON, junto al personal necesario de apoyo. Los estatutos señalan la integración de comisiones, ya sean de tipo permanente o especial. Las primeras contemplan la Comisión Permanente de Legislación Municipal, la de Comunicación y una de Cooperación Municipal. Las de tipo especial se nombrarán cuando fuese necesario y conveniente para la AMHON.

En 1995 la AMHON definió sus cuatro agendas básicas: la política legislativa, la política ejecutiva, la gremial y la técnica, en cuyo impulso y desarrollo ha sido fundamental la cooperación internacional. Además de las Agendas, la AMHON ha venido impulsando en los últimos años como principales ejes estratégicos: La reducción de la pobreza; la descentralización y el fortalecimiento municipal; el asociativismo municipal; la participación ciudadana, incluido el control social de la gestión pública local; seguridad ciudadana; profundi-

zación de la democracia; transparencia; el desarrollo económico local; medio ambiente; participación de la mujer y el tema de la infancia.

### **2.1.6. La Alianza Nacional de Mujeres Municipalistas de Honduras (ANAMMH)**

Tiene sus orígenes en la Asociación de Alcaldesas de Honduras, que fue creada en 1999. Luego se abrió al resto de mujeres, que sin ser alcaldesas o concejales tiene vocación municipalista. Su propósito es lograr una mayor y más efectiva participación ciudadana de las mujeres en el desarrollo y fortalecimiento de los municipios. Para ello brega por la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y en los proyectos de desarrollo concernientes al ámbito local.

Es una institución con muchas debilidades, a las cuales PRODEM HON ha decidido dar apoyo técnico. Otras cooperaciones, como el SNV y el PRIDEMUN confluyen con PRODEM HON en su apoyo a la ANAMMH como estrategia para impulsar las cuestiones de género en el espacio municipal.

## **2. 2. Antecedentes del programa**

El Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local en Honduras (PRODEM HON), fue iniciado por la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), siendo financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Su objetivo principal es impulsar el fortalecimiento de los Municipios y Mancomunidades, de modo que logren tener la capacidad suficiente de trazar políticas propias y estrategias de desarrollo local, sostenibles a largo plazo.

El Programa se desarrolló en un período que abarcó más de cuatro años, dando inicio en enero de 2000 y finalizando en octubre de 2004. Para ello contó con un apoyo presupuestario de aproximadamente 304.026.458 euros, donde el 85% fue aportado por la AECI y el restante 15% por las contrapartes de Programa (AMHON y alcaldías).

<sup>18</sup> Las Mancomunidades no integran formalmente la AMHON, aunque esta entidad tiene una política de apertura hacia ellas.

El área de influencia del PRODEMHON abarcó desde sus inicios tres zonas geográficas del país (con oficinas en Trujillo, Comayagua, San Lorenzo y Choluteca), las cuales comprendieron más de 60 municipios, con los cuales se trabajó a través de instancias mancomunadas, en función de los recursos, las potencialidades, el grado de compromiso y los acuerdos alcanzados con ellos; cifrándose la población beneficiaria en aproximadamente 1.000.000 de personas.

PRODEMHON fundamentó su estrategia de desarrollo en tres ejes temáticos principales:

### 1. Fortalecimiento de la Institución Municipal:

Este eje actuó como motor del Programa, y, su vez, como vertebrador en relación con los otros dos ejes que veremos a continuación, con la finalidad de incidir en el desarrollo local de una forma integral. Entre los objetivos específicos de este eje se encuentra el mejorar la capacidad municipal para adquirir competencias y asumir responsabilidades, tanto a nivel local como intermunicipal, de modo que la administración local sea más ágil y eficaz a la hora de prestar y gestionar servicios públicos de manera que la ciudadanía conozca más y valore mejor el papel del municipio en la gestión de sus servicios.

### 2. Planificación en el territorio:

Este segundo eje del Programa buscó aportar los elementos para conformar el marco lógico donde se inserten todos los procesos de desarrollo promovidos, favoreciendo que las instancias municipales dispongan de una mayor información de referencia y estén dotadas de instrumentos de planificación del territorio, que les permita establecer unas políticas y estrategias de desarrollo más acordes con su contexto social, político, económico, medioambiental, de modo que se optimizan las inversiones a realizar.

Por tanto se favorece a los municipios y a las mancomunidades para que se apropien y pongan en marcha diversos instrumentos de ordenación y planificación territorial, tales como: Planes de Ordenación Territorial, Planes de Desarrollo Urbano, Planes de Manejo de Cuencas Hidrográficas, etc.; que les permitan optimizar el uso de los recursos con los que cuenta el territorio.

### 3. Apoyo a Políticas y Proyectos Municipales de Desarrollo Local

Este tercer eje del Programa persiguió el objetivo de apoyar la adopción de políticas y proyectos que promuevan el desarrollo económico y social, en coordinación y concertación con los diferentes actores, públicos y privados, presentes en el Municipio o Mancomunidad. Todo esto con el fin que los municipios hagan propuestas y articulen proyectos de desarrollo económico y social, que favorezcan una mayor inversión, destinada a satisfacer las necesidades básicas de la población y aumentar sus parámetros de calidad de vida. Por tanto este eje favoreció que se definiesen políticas municipales e intermunicipales donde se marcasen los objetivos perseguibles de forma clara y coherente, que se formularan proyectos con suficiencia financiera para su ejecución, y que se estimulase la gestión, ejecución y seguimiento de los mismos.

La ejecución del PRODEMHON se ha desarrollado en tres niveles de actuación:

- Nivel Local: con actuaciones dirigidas directa o indirectamente a los municipios participantes
- Nivel Medio: nivel estratégico para la ejecución del eje segundo anteriormente citado sobre planificación del territorio. Se dirige a reforzar y consolidar las diversas iniciativas de asociacionismo intermunicipal, apoyando las Unidades Técnicas Intermunicipales (UTI), adscritas las mismas a las Mancomunidades, constituyendo el equipo técnico que mejora la capacidad técnica y de planificación de los municipios.
- Nivel Nacional: Con el apoyo a la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) en el desarrollo de su agenda programática para fortalecer la autonomía del régimen municipal, a través de una serie de reivindicaciones tales como, apoyar el impulso de la descentralización, potenciar el papel de la administración pública local dentro de la estructura del Estado y lograr ofrecer mejores servicios a sus socios municipales.

Las contrapartes del Programa son varias: la AMHON, los Municipios, las Mancomunidades y demás Asociaciones Intermunicipales. Cabe destacar, por su importancia para el enfoque de género, la Alianza Nacional de Mujeres Municipalistas de Honduras (ANAMMH).



## 2.2.1. Trayectoria

### 2.2.1.1. Fases

En la formulación inicial del PRODEMTHON, su duración estaba prevista para un periodo de entre tres o cuatro años. Finalmente el programa se prolongó por cuatro años y diez meses (enero 2000 – octubre 2004).

A lo largo de su ejecución se aprecian tres fases bien diferenciadas:

**1ª Fase, de Implementación.** Cumplida durante el año 2000, centró su trabajo principalmente en la construcción de infraestructura y reconstrucción post-Mitch, así como en el apoyo a la gestión municipal y generación de capacidades técnicas; y en la preparación y formulación detallada de lo que iba a suponer la fase de consolidación del Programa.

**2ª Fase, de Consolidación.** Transcurrió durante los años 2001, 2002 y 2003. El enfoque cambió radicalmente, del enfoque de emergencia y reconstrucción que primó en la primera etapa se pasó por un enfoque de desarrollo a medio y largo plazo, en el cual se profundizaba en el fortalecimiento y consolidación de las instancias municipales, favoreciendo el apoyo a iniciativas de desarrollo local en cada zona.

A lo largo de esta etapa de consolidación, PRODEMTHON mantuvo su lógica de intervención (objetivo general, específico y resultados). No obstante se produjeron cambios adaptativos de relevancia, entre las que destaca la concentración de la estructura en la Oficina Central de Tegucigalpa. Hasta fines del año 2000 PRODEMTHON contaba con tres oficinas regionales (Sur, Centro y Norte) más la Oficina Central. El cambio no sólo se redujo a una reestructuración organizativa, sino que, a partir de entonces, PRODEMTHON asumió un rol facilitador del fortalecimiento institucional de municipios y mancomunidades, trasladando más responsabilidades a las contrapartes. Esta etapa de consolidación está también signada por el proceso electoral que tuvo lugar a fines de 2001, por el consecuente cambio de gobierno y autoridades locales y por una fuerte crisis institucional acaecida en la AMHON a lo largo del año 2002.

**3ª Fase, de Sistematización y Cierre:** Corresponde a la última fase, desarrollada durante el último año de ejecución del Programa. En la misma se realiza una evaluación con un triple propósito: valorar el impacto del programa, determinar si es necesaria una ampliación temporal del PRODEMTHON para dar un mejor cierre al trabajo realizado durante sus cuatro años de vida, e identificar si se estima necesaria la formulación de una nueva fase del Programa o la creación de otro programa de fortalecimiento municipal con nuevos componentes que permitan profundizar y ampliar los alcances basándose en la experiencia realizada y a los procesos generales durante su ejecución, dentro de las líneas de fortalecimiento institucional y desarrollo local que promueve la AECl en Honduras y los parámetros programáticos definidos en la Comisión Mixta Hispano Hondureña y en el Plan Director.

### 2.2.1.2. Descripción de beneficiarios y otros actores implicados

Según los documentos de formulación del Programa, los directos beneficiarios son los municipios y las mancomunidades, las autoridades y funcionarios/as, la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), la Asociación de Mujeres Municipalistas de Honduras (ANAMMH), la Unidad Técnica de Descentralización (UTD) y la Dirección General de Fortalecimiento Municipal del Ministerio de Gobernación y Justicia de Honduras. El beneficiario indirecto del PRODEMTHON es la población que habita en los municipios del área de influencia del Programa<sup>19</sup>.

### 2.2.1.3. Lógica de intervención

#### a) Lo programado

Tras el huracán Mitch, la AMHON establece una alianza con la Cooperación Española para desarrollar una estrategia de cooperación descentralizada para el desarrollo, favoreciendo una gestión descentralizada del territorio y un desarrollo humano equitativo, equilibrado y sostenible. Entre los fundamentos de la actuación se encontraba el alto nivel de dependencia de las Municipalidades con los organismos de gobierno y

<sup>19</sup> AMHON, PRODEMTHON. Documento de Formulación del Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local en Honduras (PRODEMTHON). Junio de 2004, Honduras.

## 2. Descripción de la intervención

con ONGD's y también con la propia AMHON, a la cual demandaban numerosos apoyos y asistencias técnicas en materia de gestión y planificación que no tenía posibilidades de satisfacer por sí misma.

Consecuencia de esos análisis fue la estrategia de favorecer la transferencia de tecnologías y de capacidades para fortalecer la gestión local. Sentando un precedente interesante en materia de fortalecimiento institucional municipal, se optó por trabajar a nivel de las mancomunidades, promoviendo y facilitando el asociacionismo municipal como plataforma para el fortalecimiento democrático.

En ese contexto, siguiendo la metodología del Enfoque del Marco Lógico, se estableció el siguiente objetivo general: "Los municipios hondureños impulsan la

democracia y promueven el desarrollo humano y sostenible". Para ello, el PRODEM'HON debería centrarse en el apoyo al asociacionismo intermunicipal como una forma de trasladar mayores capacidades al territorio, por lo cual se planteó como objetivo específico "el fortalecimiento de seis asociaciones intermunicipales, de modo que contribuyan a mejorar la capacidad política y técnica de las Municipalidades que la componen".

A su vez, para lograr este objetivo se planteó como principales resultados que los municipios dispongan de instrumentos de planificación en el territorio, que mejoren su capacidad para desarrollar sus competencias y responsabilidades y que propongan y articulen proyectos de desarrollo económico y social. Asimismo, se plantearon una serie de actividades para lograr estos resultados tal como se resumen en el Tabla 1.

**Tabla 1. Reconstrucción de la Matriz de Objetivos, Resultados y Actividades del Proyecto**

Eje 1: Fortalecimiento Institucional	Eje 2: Planificación en el Territorio	Eje 3: Apoyo en la gestión de proyectos enmarcados en las políticas del municipio	Indicadores	Fuentes de Verificación	Factores Externos
<p><b>Objetivo General</b></p> <p>Los municipios hondureños impulsan la democracia y promueven el desarrollo humano y sostenible</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Aumenta en cantidad y calidad la cobertura de los servicios municipales.</li> <li>■ Aumenta el poder de planificación política y social de las Municipalidades.</li> <li>■ Se incrementa el nivel de ingresos de las Municipalidades.</li> <li>■ Aumentan ingresos de servicios públicos básicos.</li> <li>■ Aumentan los ingresos por actividad económica y comercial. Se incrementa el asociacionismo intermunicipal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Encuestas a técnicos y autoridades.</li> <li>■ Actas y memorias municipales. Datos de organismos oficiales (SERNA, COHDEFOR).</li> <li>■ Encuestas a población beneficiada.</li> <li>■ Cartera de proyectos.</li> <li>■ Presupuestos empleados.</li> <li>■ Listados e informes.</li> <li>■ Copias de planes de desarrollo económico y social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La Ley de Ordenamiento Territorial no entra en contradicción con la política municipal.</li> <li>■ Se mantienen los compromisos respecto a las UTIs.</li> <li>■ Se mantienen fuentes de financiación externa, apoyo municipal y capacidad de gestión.</li> </ul>	
<p><b>Objetivo Específico</b></p> <p>Seis asociaciones o instancias intermunicipales son fortalecidas, de modo que contribuyen a mejorar la capacidad política y técnica, de las Municipalidades que las componen para planificar y gestionar el desarrollo integral de sus municipios.</p>		<p>Al término del programa han mejorado las capacidades legales, organizativas, competenciales y técnicas de las Mancomunidades en un porcentaje superior al 30% respecto a lo inicial.</p>			
<p><b>Resultados</b></p> <p>R1. Los municipios mejoran su capacidad para desarrollar sus competencias y responsabilidades, tanto a nivel local como intermunicipal, de modo que la administración local es más ágil y la ciudadanía conoce más y mejora la imagen de la gestión pública local.</p> <p>R2. Los municipios disponen de mayor información de referencia y de instrumentos de planificación en el territorio, que les permite establecer unas políticas y estrategias de desarrollo más acordes con su ambiente y con el uso racional de sus recursos naturales, de modo que se optimicen las inversiones a realizar.</p> <p>R3. Los municipios proponen y articulan proyectos de desarrollo económico y social, que favorecen una mayor inversión, destinada a satisfacer las necesidades básicas de la población y aumentar sus parámetros de calidad de vida.</p>		<p>R1 Las Municipalidades mancomunadas aumentan en un 30% el número de competencias asumidas contempladas en la ley de municipalidades, al término del proyecto. R2 Las Municipalidades aumentan en un 20% el número de competencias asumidas en materia de medio ambiente y gestión del territorio contempladas en la ley de municipalidades, al término del proyecto. R3. 10 Municipalidades han propuesto, redactado y presentado un mínimo de 10 proyectos de desarrollo económico y social a diferentes fuentes de financiamiento al término del programa. R.3. 5 Municipalidades han conseguido financiamiento para proyectos de desarrollo económico y social al término del programa.</p>			

	Eje 1: Fortalecimiento Institucional	Eje 2: Planificación en el Territorio	Eje 3: Apoyo en la gestión de proyectos enmarcados en las políticas del municipio	Indicadores	Fuentes de Verificación	Factores Externos
<p><b>Actividades</b></p>	<p>A1.1. Fortalezadas al menos seis instancias de gestión intermunicipal y mancomunada.</p>	<p>A2.1. Los municipios dispone de un sistema de información territorial georeferenciado que les permite planificar y tomar decisiones acordes a la realidad territorial.</p>	<p>A3.1. Diagnóstico e identificación de necesidades y oportunidades.</p>	<p>A1.1. Al término del proyecto 1 asociación intermunicipal está prestando o gestionan 5 servicios de forma conjunta. A.1.1. Al término del proyecto 1 asociación intermunicipal cuenta con los recursos propios necesarios para su adecuado funcionamiento. A.2.1. 16 municipalidades acceden los diferentes servicios informativos que brinda el sistema territorial de referencia al término del proyecto. A.2.1. 30 técnicos y autoridades municipales conocen la funcionalidad del sistema territorial de referencia al término del proyecto. A.3.1. 10 municipalidades acceden a los diferentes servicios informativos que brinda la base de datos de proyectos identificados al término del programa. A.3.1. 20 técnicos y autoridades municipales conocen la funcionalidad de la base de datos al término del programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Encuestas a técnicos y autoridades</li> <li>■ Actas y memorias municipales. Datos de organismos oficiales (SERNA, COHDEFOR).</li> <li>■ Encuestas a población beneficiada.</li> <li>■ Cartera de proyectos. Presupuestos empleados.</li> <li>■ Listados e informes. Copias de planes de desarrollo económico y social.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Ley de Ordenamiento Territorial no entra en contradicción con la política municipal.</li> <li>2. Se mantienen los compromisos respecto a las UTTs.</li> <li>3. Se mantienen fuentes de financiación externa, apoyo municipal y capacidad de gestión</li> </ol>
	<p>A1.2. Estructuras técnicas municipales e intermunicipales fortalecidas en su capacidad de gestión y organización.</p>	<p>A2.2. Mejorada la capacidad técnica municipal de gestión y planificación del territorio.</p>	<p>A3.2. Proyectos de desarrollo económico y social en los municipios</p>	<p>A.1.2. Al término del proyecto 1 asociación intermunicipal está prestando o gestionan 5 servicios de forma conjunta. A.1.2. Al término del proyecto 1 asociación intermunicipal cuenta con los recursos propios necesarios para su adecuado funcionamiento. A.3.2. 20 municipalidades han sido apoyadas en la gestión de 40 proyectos de desarrollo económico y social al término del proyecto</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Encuestas de valoración a las Municipalidades beneficiarias</li> <li>■ Actas y memorias municipales</li> <li>■ Informes de la unidad técnica intermunicipal</li> <li>■ Estado financiero de las asociaciones intermunicipales.</li> <li>■ Informes económicos trimestrales.</li> <li>■ Expedientes de los proyectos.</li> <li>■ Copias de documentos de identificación, formulación, seguimiento y evaluación.</li> <li>■ Encuestas a técnicos y autoridades locales.</li> <li>■ Informes de seguimiento</li> </ul>	

	Eje 1: Fortalecimiento Institucional	Eje 2: Planificación en el Territorio	Eje 3: Apoyo en la gestión de proyectos enmarcados en las políticas del municipio	Indicadores	Fuentes de Verificación	Factores Externos
	<p>A 1.3. Las estructuras técnicas y políticas de 30 municipalidades han sido capacitadas y formadas en su gestión municipal. A 1.4. Fortalecida la capacidad propositiva y de liderazgo de la AMHON: reformas a las finanzas municipales, proceso de descentralización nacional, defensa de la autonomía y competencias municipales, impulso de una estrategia de Pacto Local, entre otras. A 1.5. Sistematizadas y divulgadas buenas prácticas de gestión municipal.</p>	<p>A2.3. Las estructuras técnicas y políticas de 30 municipalidades han sido capacitadas y formadas en gestión ambiental y planificación del territorio.</p>		<p>A.2.3. 30 autoridades y técnicos municipales poseen conocimientos en gestión municipal</p>	<p>FV 1.1. Encuestas de evaluación de conocimientos a técnicos y autoridades municipales</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Ley de Ordenamiento Territorial no entra en contradicción con la política municipal.</li> <li>2. Se mantienen los compromisos respecto a las UTIs.</li> <li>3. Se mantienen fuentes de financiación externa, apoyo municipal y capacidad de gestión.</li> </ol>

**Fuente:** Elaboración propia en base a la Matriz, Cronograma de Actividades del PRODENHON y al documento de formulación del Proyecto, junio de 2002

## 2. Descripción de la intervención

### b) Las actuaciones desarrolladas

Otro aspecto importante a analizar son las actuaciones que han tenido lugar a lo largo de la ejecución del Pro-

grama. Este aspecto es esencial para comparar las previsiones con los resultados alcanzados y así emitir recomendaciones para futuras actuaciones. En la Tabla 2 se resumen las principales actuaciones del PRODEMTHON.

**Tabla 2. Relación de actuaciones de PRODEMTHON (desde febrero de 2001 a noviembre de 2003)**

Tabla 2.a: Período 27/02 de 2001 a igual fecha 2002 (Informe III)		
Fortalecimiento Municipal	Planificación en el territorio	Apoyo a políticas y proyectos de desarrollo local
<p>Estudio de situación y monitoreo del asociacionismo municipal (Investigación)</p> <p>Apoyo a las iniciativas de asociacionismo en los municipios de la zona sur (en la zona sur se priorizaron las Mancomunidades del Norte de Choluteca por mayor pobreza, Mambocaure, en la zona centro CRA y Amuprolago, en la zona norte se priorizó MAMUGAH. Menos a la primera a todas se les entregará un Sistema de Información Georeferenciado)</p> <p>Se hicieron estudios</p> <p>Se realizaron 3 talleres de sensibilización y planificación con autoridades salientes y candidatos</p> <p>Se realizaron 4 talleres en La Paz y Bonito Oriental para favorecer la gestión del agua potable por Juntas Municipales</p> <p>Apoyo y cofinanciación con ASDI y BID del Foro sobre Descentralización y Fortalecimiento Municipal con los candidatos presidenciales (iniciativa AMHON)</p> <p>Apoyo a la elaboración de un Plan Estratégico para la Descentralización 2002 – 2010, que luego daría lugar al PRODEL</p> <p>Acompañamiento a AMHON a diversos eventos</p> <p>Asistencia técnica a AMHON. Destacándose el modelo de UTI.</p> <p>Apoyo a la ANAMMH en varios eventos de formación y en la planificación de sus actividades.</p> <p>Se publicaron estudios y documentos.</p>	<p>Se ejecuta el Proyecto de Ordenamiento Territorial para generar modelos y herramientas de planificación en el territorio.</p> <p>Se plantea desarrollar un Sistema de Información Geográfica</p> <p>Se desarrolla un Plan de Desarrollo Territorial para el Valle de Amaratoca, con carácter de experiencia piloto.</p> <p>Se dá seguimiento al Proyecto de Desarrollo Económico del Valle de Amaratoca (PRODEAMA), financiado por la AECL.</p> <p>Se apoya y dá seguimiento al Proyecto de Municipalización del Servicio de Agua Potable en Choluteca.0</p> <p>Se realizaron los diagnósticos de las Unidades Municipales Ambientales de las tres zonas.</p> <p>Se apoyó la elaboración del Plan Estratégico Ambiental de Comayagua.</p> <p>Se realizaron 3 talleres de capacitación en el marco de la Red de Unidades Medio Ambientales (REDUMA).</p>	<p>Se celebró un taller de formación y apoyo a la formulación de perfiles de proyectos turísticos para 9 comisiones municipales de turismo.</p> <p>Se apoyó una jornada para analizar y facilitar una estrategia de formación de capital humano en el sector.</p> <p>Se dio apoyo técnico a la formulación y gestión de proyectos, muchos de ellos ante la AECL.</p> <p>Se elaboró el Plan de Desarrollo Turístico: modelo Costa Garífuna (MAMUGAH).</p> <p>Se realizó un taller para validar el Plan y formar agentes de desarrollo turístico.</p>

Tabla 2.b: Período 6/11 de 2001 a 6/11 de 2002 (Informe IV)		
Fortalecimiento Municipal	Planificación en el territorio	Apoyo a políticas y proyectos de desarrollo local
<p>Se concluyó la Investigación sobre el Asociacionismo Municipal (2001) y se inició la correspondiente a 2002. El 2001 ha sido publicado.</p> <p>Asesoría a nuevas mancomunidades.</p> <p>Asesoría y apoyo directo y/o técnico a la conformación de UTIs.</p> <p>Se becaron a estudiantes de la UNH para apoyar a las Mancomunidades y sus UTIs.</p>	<p>Se ha ejecutado por consultoría externa (EPYPSA) el Proyecto de Ordenamiento Territorial de Honduras.</p> <p>Se completó la creación del Sistema de Información Geográfica para las siguientes mancomunidades: MAMUGAH y REDUMA (zona norte), CRA, AMUPROLAGO (zona centro) y MAMBOCAURE y Municipios Costeros del Golfo de Fonseca (zona Sur). Se realizaron también talleres sobre los SIG.</p>	<p>Se desarrollaron instrumentos para el levantamiento de información socioeconómica, identificación de necesidades y formulación.</p> <p>Ademas de perfiles que fueron identificados por el programa, hay proyectos en ejecución identificados y apoyados por PRODEMTHON: Seguridad alimentaria en el Golfo de Fonseca, Participación Comunitaria con Enfoque de Género de Santa Rosa de Copán, Proyecto de</p>

**Tabla 2.b: Período 6/11 de 2001 a 6/11 de 2002 (Informe IV) continuación**

Fortalecimiento Municipal	Planificación en el territorio	Apoyo a políticas y proyectos de desarrollo local
<p>Se elaboró metodología de Planificación Estratégica para Mancomunidades.</p> <p>Se realizaron talleres de Planificación Estratégica para la Mancomunidades del Norte de Choluteca y MAMBOCAURE.</p> <p>Se está trabajando los POA y seguimiento de ambas mancomunidades.</p> <p>Se apoyó la elaboración de los Planes Estratégicos de San Francisco de Yojoa, San Luis y San José de Colinas.</p> <p>Se elaboró una ficha de perfil de proyectos.</p> <p>Se apoyó un proyecto de comunicación y participación social del CRA.</p> <p>Se elaboraron Planes de Organización y Funcionamiento Administrativo (POFA) para Los municipios de Tocoa, Pespire y San Marcos y para la Mancomunidad del CRA. (se hizo por consultoría)</p> <p>Se realizó una consultoría de diagnóstico sobre Finanzas Locales.</p> <p>Se apoya y da seguimiento al Proyecto de Municipalización del Servicio de Agua del Valle de Choluteca.</p> <p>Se realizan y apoyan diversos talleres y actividades de capacitación.</p> <p>Se apoya y asesoró la transición del Plan Estratégico para la Descentralización al PRODEL.</p> <p>Se apoyó junto con GTZ la preparación de documentos y talleres sobre la importancia de la descentralización.</p> <p>Se brindó apoyo, asistencia técnica y acompañamiento a la AMHON. Destaca el Plan de Desarrollo Institucional.</p> <p>Se continuó con el apoyo a la ANAMMH.</p> <p>Se realizó una consultoría sobre Carrera Pública Local.</p> <p>Se publicaron estudios y documentos.</p>	<p>Se ha apoyado, dado seguimiento y revisado la elaboración de Planes Estratégicos Territoriales en las 6 mancomunidades.</p> <p>Se ha apoyado, revisado y dado seguimiento al Plan de Ordenamiento Territorial para el Valle de Amarateca.</p>	<p>Desarrollo Económico de Santa Rosa de Copán, Desarrollo Integral del Lago de Yojoa, Rastro de Tocoa, Municipalización de Agua en Choluteca y la Ceiba, Proyecto de Desarrollo Turístico de la Costa Garífuna.</p> <p>Se apoyaron o se participó en actividades de capacitación relacionadas con el desarrollo local.</p>

**Tabla 2.c: Período agosto 2002 a agosto de 2003 (Informe V)**

Fortalecimiento Municipal	Planificación en el territorio	Apoyo a políticas y proyectos de desarrollo local
<p>Se priorizaron las siguientes Mancomunidades, con las que se trabajó de manera integral: MANCORSARIC, AMUPROLAGO, NASMAR, MAMBOCAURE, Norte De Choluteca, MAMUNCRAC, MAMUCA, MAMUGAH, MAVAQUI.</p> <p>También se proporcionó apoyos puntuales a otras mancomunidades.</p> <p>En materia de planificación estratégica es importante destacar un enfoque hacia los servicios públicos: en CRA, MAMBOCAURE, Norte de Choluteca, MANCORSARIC y MAMUCA.</p>	<p>Se han realizado nuevos desarrollos sobre la base del SIG.</p> <p>Se dio apoyo a las UTIs en torno a los sistemas de información territorial.</p>	<p>En general los Proyectos de Desarrollo (infraestructura y servicios) que se apoyan son los financiados por la Cooperación Española.</p> <p>Se desarrolló un documento metodológico sobre Desarrollo Local, que surge del proyecto de Ordenamiento Territorial.</p> <p>Se apoyó con la contratación de un técnico el diseño de un Programa de Desarrollo Económico para los municipios que integran la Asociación de Municipios del Lago Yojoa.</p>

## 2. Descripción de la intervención

<b>Tabla 2.c: Período agosto 2002 a agosto de 2003 (Informe V) continuación</b>		
<b>Fortalecimiento Municipal</b>	<b>Planificación en el territorio</b>	<b>Apoyo a políticas y proyectos de desarrollo local</b>
<p>También se destaca la labor de coordinación con otros programa que trabajan el tema del fortalecimiento municipal y también con las oficinas regionales de la AECI.</p> <p>En el período agosto 2002-octubre 2003 se realizaron 61 talleres de los que participaron 1415 personas.</p> <p>Debían hacer el seguimiento de los POFA, pero no optaron por hacerlo por consultoría externa y se han encontrado con dificultades.</p> <p>Se realizaron dos estudios y diagnósticos completos de las finanzas municipales en el CRA y el Norte de Choluteca, orientados a la gestión mancomunada de los mismos.</p> <p>Se realizó un diagnóstico y plan de acción preliminar para una posible estrategia de de manejo de los servicios públicos en el CRA, Norte de Choluteca y MAMBOCAURE.</p> <p>Es importante señalar que se elaboró (por consultoría) un instrumento para el seguimiento de las mancomunidades.</p> <p>A nivel gobierno no hay avances en materia de descentralización, no obstante lo cual se participó de todas las instancias de discusión y coordinación.</p> <p>Apoyo técnico, asesoría y acompañamiento a la AMHON, especialmente al PDI.</p> <p>Se preparan TdR y/o inician consultorías sobre Pacto Local, Ley de Finanzas Municipales, Carrera Pública Local y Reforma electoral.</p> <p>Se firma un acuerdo técnico financiero con la ANMMH y se apoyan sus actividades. Es importante la colaboración con el SNV.</p> <p>Se publicaron estudios y documentos.</p>		<p>Se acompaña el proyecto de desarrollo económico de ADELSAR (financiado por AECI).</p>

<b>Tabla 2.d: Período junio 2003 a setiembre de 2004 (Informe VI)</b>		
<b>Fortalecimiento Municipal</b>	<b>Planificación en el territorio</b>	<b>Apoyo a políticas y proyectos de desarrollo local</b>
<p>Se continuó trabajando con las 7 mancomunidades priorizadas y se prestaron distintos apoyos a otras 9. Entre las acciones destaca la elaboración de la Guía de funcionamiento de la Unidad Técnica Intermunicipal. También se les entregó equipamiento (computadoras, equipos de oficina, publicaciones, etc.).</p> <p>Se elaboró un estudio preliminar para el fortalecimiento de los servicios públicos municipales desde una perspectiva mancomunada.</p> <p>Se realizaron distintos talleres de formación orientados a mejorar las capacidades de organización, gestión y planificación de las mancomunidades.</p>	<p>Para el seguimiento de los planes estratégicos se contrató una consultoría que diseñó una estrategia y un sistema de seguimiento.</p>	<p>Se participa de un foro de instituciones cooperantes y nacionales que trabajan en DEL.</p> <p>Se apoya la Agencia de Desarrollo Local de AMUPROLAGO.</p>

**Tabla 2.d: Período junio 2003 a setiembre de 2004 (Informe VI) continuación**

Fortalecimiento Municipal	Planificación en el territorio	Apoyo a políticas y proyectos de desarrollo local
<p>Se dio a conocer el modelo de Administración Tributaria Mancomunada y se puso en marcha la etapa de inicio.</p> <p>Se realizaron acciones de asistencia técnica para la implementación del Sistema de Gestión Tributaria Mancomunada.</p> <p>En materia de servicios públicos se realizó un estudio para la recuperación de la inversión del proyecto de alcantarillado ejecutado por la AECl en Morolica. También se preparó la información de inversión para realizar un estudio similar en municipios de la Mancomunidad de Colosuca.</p> <p>Preparación y ejecución del II Foro y Feria de Mancomunidades.</p> <p>Se realizó el seguimiento de las consultorías para la elaboración de los anteproyectos de Ley de Finanzas Municipales y de Carrera Administrativa Municipal.</p> <p>Se concluyó la asistencia para elaborar desde la AMHON la propuesta de Bases para el Pacto Local.</p> <p>Se desarrolló un conjunto de acciones de apoyo a la AMHON.</p> <p>En materia de equidad de género se brindó asesoría en la revisión del Plan Estratégico y del POA de la ANAMMH. Se brindó asesoría y apoyo financiero en la celebración de la Asamblea Nacional. Se co-financió la consultoría "La participación política de las mujeres en los gobiernos locales". Se desarrolló un conjunto de acciones de apoyo.</p> <p>Se desarrolló un conjunto de actividades (acciones y encuentros) no previstas vinculadas a la AECl, incluyendo un desembolso no previsto para financiar una consultoría de apoyo al Gabinete Social y a la Secretaría de Gobernación y Justicia en materia de ejecución descentralizada de la ERP.</p>		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Informes Finales de Subvención III, IV, V y VI.

### c) Los resultados alcanzados

En la Tabla 3 se presentan los resultados alcanzados por el Programa, según Ejes de actuación.

Tabla 3. Resultados alcanzados <sup>20</sup>		
Eje 1: Fortalecimiento de la Institución Municipal	Eje 2: Planificación en el Territorio	Eje 3: Apoyo a Políticas y Proyectos de Desarrollo Local
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 22 mancomunidades han sido apoyadas en la formulación de Estatutos y Reglamentos.</li> <li>▪ 13 mancomunidades apoyadas en la obtención de personalidad jurídica.</li> <li>▪ 11 mancomunidades apoyadas en la conformación de UTIs.</li> <li>▪ 14 mancomunidades apoyadas en la organización de asambleas generales.</li> <li>▪ 16 mancomunidades apoyadas en la organización de reuniones de las Juntas Directivas.</li> <li>▪ 7 mancomunidades recibieron equipos y mobiliarios.</li> <li>▪ De manera integral 11 mancomunidades han sido fortalecidas en sus capacidades legales y organizativas (40% de las mancomunidades en las que actuó PRODEMHN).</li> <li>▪ 3 mancomunidades (CRA, MAVAQUI Y NORTE DE CHOLUTECA) cuentan con un modelo de gestión tributaria (pero no está siendo utilizado por ninguna de ellas).</li> <li>▪ 5 mancomunidades cuentan con un proyecto de Catastro, pero es utilizado sólo en 3.</li> <li>▪ 2 municipios y 1 mancomunidad cuentan con Planes de Organización y Funcionamiento Administrativo. Pero no están siendo utilizados.</li> <li>▪ 9 mancomunidades han sido apoyadas en el diagnóstico de servicios públicos.</li> <li>▪ Se apoyó a la AMHON en su fortalecimiento institucional y organizativo (Diseño de una unidad técnica, elaboración de reglamentos para la elección de juntas directivas, participación en cursos y congresos y establecimiento de contactos con municipalidades y entidades españolas).</li> <li>▪ Se apoyo a la AMHON en procesos de reformas políticas y de descentralización del país. (Propuesta de Reformas políticas y de fortalecimiento de la Ley de Finanzas Municipales, anteproyecto de Ley de Finanzas Municipales, anteproyecto de Carrera Administrativa Municipal, bases para un Pacto Local en Honduras y en encuentros y foros sobre descentralización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 11 mancomunidades fueron apoyadas en la elaboración del Plan Estratégico.</li> <li>▪ 6 mancomunidades cuentan con un Sistema de Información Geográfico, pero solo en una está siendo utilizado.</li> <li>▪ 6 mancomunidades apoyadas en el diseño del POA</li> <li>▪ 3 municipios apoyados en la elaboración del Plan Estratégico Municipal. (San Francisco de Yojoa, San Luis y San José de Colinas).</li> <li>▪ Se apoyó la gestión ambiental de las Mancomunidades y municipios (Talleres de sensibilización y formación a autoridades municipales y líderes comunales de REDUMA, talleres sobre manejo de residuos sólidos, rastros municipales, diagnósticos de unidades ambientales municipales y se realizaron trabajos de planificación estratégica ambiental y manejo de microcuencas con los municipios de Comayagua y Siguatepeque).</li> <li>▪ De manera integral 7 mancomunidades han sido apoyadas en instrumentos de planificación y gestión territorial y ambiental (27% de las mancomunidades en las que actuó PRODEMHN).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 6 mancomunidades han sido apoyadas en la identificación y ejecución de proyectos.</li> <li>▪ 6 mancomunidades han sido apoyadas con talleres de gestión de proyectos.</li> <li>▪ 2 proyectos de desarrollo local han sido formulados para 1 mancomunidad y 1 municipio (AMUPLORLAGO y Santa Rosa de Copan)</li> <li>▪ Se apoyó y dio seguimiento a proyectos de la AECI (11 proyectos de sistemas de agua potable, reparación de sistemas de aguas negras, tanques y perforación de pozos; 2 proyectos de salud; 1 proyecto de educación; 5 proyectos de infraestructura vial; 2 de alcantarillado; 1 proyecto de viviendas; 1 proyecto sobre infraestructura rural de servicios básicos).</li> <li>▪ De manera integral 5 mancomunidades han sido apoyadas en la formulación de políticas, proyectos e iniciativas de desarrollo económico y social (17% de las mancomunidades en las que actuó PRODEMHN).</li> </ul>

<sup>20</sup> Elaboración propia sobre la base del documento: "Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local en Honduras PRODEMHN, Memoria Institucional 2000-2004" y las encuestas aplicadas a los beneficiarios.

**Tabla 3. Resultados alcanzados<sup>20</sup> continuación**

Eje 1: Fortalecimiento de la Institución Municipal	Eje 2: Planificación en el Territorio	Eje 3: Apoyo a Políticas y Proyectos de Desarrollo Local
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se apoyó a la ANAMMH en su fortalecimiento institucional, organizativo y político (elaboración del Plan Estratégico, plan operativo anual, financiamiento y asesoría técnica para la realización de talleres y cursos de capacitación).</li> <li>▪ 71% de las mancomunidades prestan algún servicio de forma mancomunada, según encuestas a técnicos UTIs. (Por ejem. Catastro, residuos sólidos, sistema de información geográfica, y sistema de recolección y reciclaje de desechos sólidos.</li> <li>▪ 71% de los técnicos que trabajan en las UTIs han sido capacitados por el PRODEMTHON.</li> </ul>		

#### d) Los aspectos presupuestarios

Desde el punto de vista de los recursos financieros en los que se han sustentado la actuaciones del Programa, cabe destacar que, durante los cuatro años de ejecución, PRODEMTHON ha recibido por parte de la Cooperación Española un aporte de algo más de 1.827.000 euros, tal y como se detalla en la Tabla 4a.

Además de esta aportación, el PRODEMTHON ha contado con el respaldo y el esfuerzo financiero de la contraparte formal del Programa, la AMHON y de las

alcaldías donde se ha ejecutado. Esta aportación que ha alcanzado algo más del 15% del total de los recursos disponibles se detalla a continuación en la Tabla 4b.

Considerando el Presupuesto por partidas, tal como se expone en la Tabla 5, algo menos de la mitad de los recursos disponibles para ejecutar el proyecto han ido a financiar acciones relacionadas directamente con los objetivos del proyecto. Así, los conceptos de formación e inversión suman 1.037.289,06, lo que supone el 47,76%.

**Tabla 4a. Aportación de la AECI al PRODEMTHON**

Subvención	Periodo		Aportación AECI		
			Pesetas	Euros	USD
I	21-dic-99	21-dic-00	92.525.000,00	556.086,45	578.281,25
II	10-mar-00	10-mar-01	3.965.000,00	23.830,13	23.323,53
III	27-feb-01	27-feb-02	40.525.000,00	243.560,16	222.735,12
IV	6-nov-01	6-nov-02	75.000.000,28	450.759,08	410.055,54
V	23-ago-02	23-ago-03	42.012.465,00	252.500,00	247.248,00
VI	17-jul-03	17-oct-04	49.998.993,00	300.500,00	352.606,70
		<b>TOTAL</b>	<b>304.026.458,28</b>	<b>1.827.235,81</b>	<b>1.834.250,14</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Informes de Evaluación del Programa elaborados por la Oficina de Coordinación de PRODEMTHON.

## 2. Descripción de la intervención

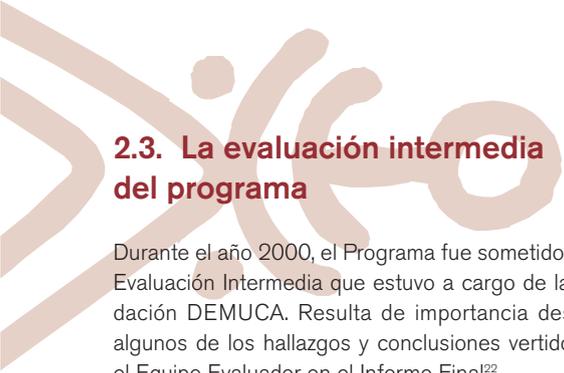
Tabla 4b. Cofinanciamiento del PRODEMHN					
Subvención	Periodo		Aportaciones (USD)		
			AECI	Contrapartes (AMHON y alcaldías)	TOTAL
I	21-dic-99	21-dic-00	578.281,25	125.000,00	703.281,25
II	10-mar-00	10-mar-01	23.323,53		23.323,53
III	27-feb-01	27-feb-02	222.735,12	55.018,14	277.753,26
IV	6-nov-01	6-nov-02	410.055,54	66.501,91	476.557,45
V	23-ago-02	23-ago-03	247.248,00	50.331,33	297.579,33
VI	17-jul-03	17-oct-04	352.606,70	40.546,00	393.152,70
		<b>TOTAL</b>	<b>1.834.250,14</b>	<b>337.397,38</b>	<b>2.171.647,52</b>
		<b>Porcentaje</b>	<b>84,46%</b>	<b>15,54%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Informes de Evaluación del Programa elaborados por la Oficina de Coordinación de PRODEMHN.

Tabla 5. Presupuesto de PRODEMHN por partidas						
Partida	Aportación (USD)				TOTAL	
	AECI		AMHON y Alcaldías <sup>20</sup>			
	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Personal	613.295,85	33,44%	78.130,37	23,16%	691.426,22	31,84%
Gastos Corrientes	268.685,27	14,65%	117.075,56	34,70%	385.760,84	17,76%
Formación	331.055,37	18,05%	34.521,68	10,23%	365.577,05	16,83%
Inversión	571.051,45	31,13%	100.660,56	29,83%	671.712,01	30,93%
<b>Total Costes Directos</b>	<b>1.784.087,94</b>	<b>97,27%</b>	<b>330.388,17</b>	<b>97,92%</b>	<b>2.114.476,12</b>	<b>97,37%</b>
Administración	0,00	0,00%	775,00	0,23%	775,00	0,04%
Diseño y Evaluación	0,00	0,00%	4.992,70	1,48%	4.992,70	0,23%
Seguimiento	7.919,81	0,43%	1.241,51	0,37%	9.161,32	0,42%
Imprevistos	42.242,40	2,30%	0,00	0,00%	42.242,40	1,95%
<b>Total Costes Indirectos</b>	<b>50.162,21</b>	<b>2,73%</b>	<b>7.009,20</b>	<b>2,08%</b>	<b>57.171,41</b>	<b>2,63%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.834.250,15</b>	<b>100,00%</b>	<b>337.397,38</b>	<b>100,00%</b>	<b>2.171.647,53</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Informes de Evaluación del Programa elaborados por la Oficina de Coordinación de PRODEMHN.

<sup>20</sup> Los Informes Finales de Subvención elaborados por el Programa no han posibilitado discriminar las aportaciones entre aquellas que corresponden a AMHON y aquellas que corresponden a las Alcaldías.



### 2.3. La evaluación intermedia del programa

Durante el año 2000, el Programa fue sometido a una Evaluación Intermedia que estuvo a cargo de la Fundación DEMUCA. Resulta de importancia destacar algunos de los hallazgos y conclusiones vertidos por el Equipo Evaluador en el Informe Final<sup>22</sup>.

El Programa fue considerado plenamente pertinente, no obstante lo cual se consideró que la estrategia de actuación era susceptible de ser mejorada a fin de optimizar la relación de los medios disponibles con los objetivos perseguidos. Respecto a los objetivos se señalaba la importancia de que fueran el resultado de un análisis más riguroso de las necesidades y prioridades de los municipios y que se articularan más coherentemente los tres ejes y su orientación hacia el fortalecimiento municipal y el desarrollo local.

En cuanto a la formulación del programa, la evaluación señaló las limitaciones existentes para operativizarlos y garantizar un seguimiento adecuado. Algunos resultados fueron considerados poco específicos y sin metas claras. Igualmente, se anotó una falta de asignación programada entre actividades y recursos. En cuanto a los indicadores se señaló que en general estaban inadecuadamente formulados y que el programa no contemplaba de manera explícita el sistema a emplear para la recogida y sistematización de la información de seguimiento.

En cuanto al eje de mayor importancia del Programa, el Fortalecimiento Municipal, un aspecto destacado por el Equipo Evaluador era la falta de articulación con los otros dos ejes. En cuanto a las actividades de formación, el Informe señalaba la necesidad de una identificación más precisa de las necesidades municipales y del personal a capacitar.

El Informe avalaba la apuesta por las mancomunidades, aunque sin dejar de señalar que PRODEMTHON carecía de planes sistemáticos de apoyo al fortalecimiento de estas asociaciones elaborados de acuerdo a los objetivos y prioridades de los municipios asociados.

Con respecto a las UTIs, el Equipo Evaluador señalaba que no se estaban conformando como estructuras

intermunicipales, dado que estaban ejecutando las prioridades del Programa y que no eran del todo viables porque sería difícil lograr su sostenibilidad a partir de los aportes municipales.

El Informe analiza, dentro de los mecanismos de ejecución del Programa, las funciones de las Oficinas Técnicas Regionales. Para el Equipo Evaluador las OTRs se coordinaban para muchas cuestiones de manera directa con la OTC, de quien recibían instrucciones directas. Eso dificultaba la correcta coordinación del Programa debilitando su estructura de gestión y de toma de decisiones, creando vacíos de procedimientos y de responsabilidades. Al mismo tiempo, las OTRs se apoyaban para toda su tarea en las UTIs, conformando en la práctica una sola oficina. De tal manera, el Programa se apropiaba de instrumentos técnicos que debían ser municipales, creando innumerables distorsiones. El Informe señalaba que, en la práctica, la AECI ejercía las funciones de dirección del Programa dado que los proyectos que no eran del Programa y que eran gestionados por las OTRs y las UTIs suponían una parte importante del trabajo.

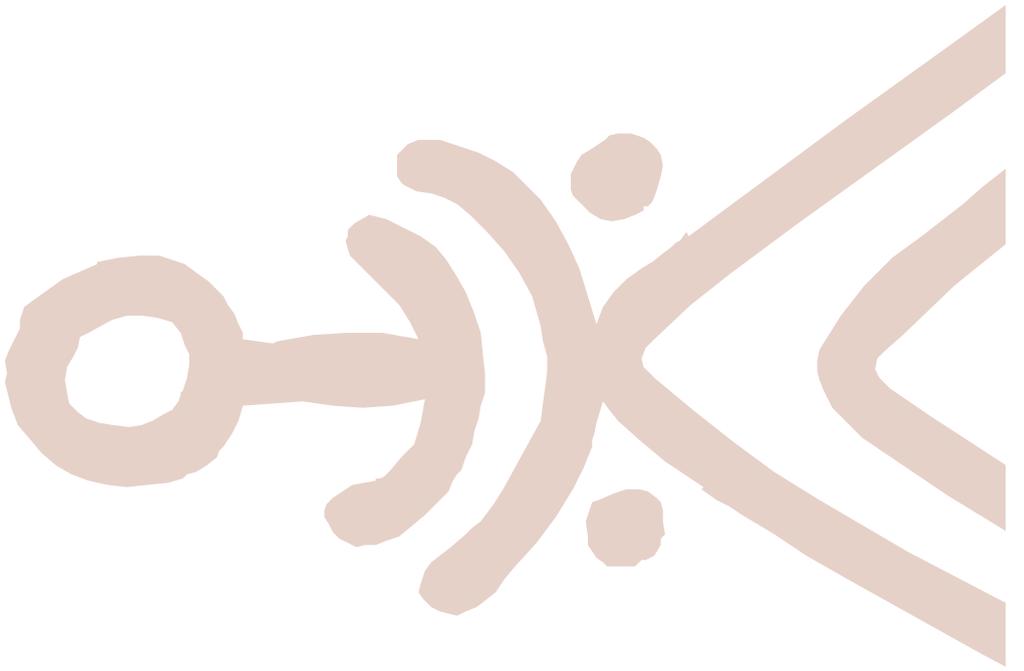
Entre las recomendaciones formuladas por la evaluación se destacan las siguientes:

- Definir una estrategia clara que tenga en cuenta la relación entre fines y medios disponibles, partiendo de un análisis riguroso de las necesidades y prioridades de fortalecimiento de las municipalidades y en la que se articulen los tres ejes de actuación en torno al fortalecimiento institucional como eje estratégico.
- Diferenciar la intensidad de actuación distinguiendo asociaciones intermunicipales viables con las que el proyecto trabajará de forma integral y prioritaria y municipalidades con las que desarrollar líneas sectoriales específicas.
- Dar prioridad a la formulación del proyecto de acuerdo a la metodología del Marco Lógico y a la redacción de los planes operativos definiendo claramente objetivos y resultados, así como el cronograma de ejecución.

<sup>22</sup> Cfr. Informe de Seguimiento del Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local de Honduras – PRODEMTHON (Borrador), Fundación DEMUCA, diciembre de 2000.

## 2. Descripción de la intervención

- Definir un sistema de seguimiento partiendo de indicadores adecuadamente formulados y comparados con las municipalidades e instituciones participantes, con recursos y responsabilidades asignados para la recogida de información.
- Adecuar los objetivos del eje de ordenamiento territorial a las condiciones y capacidad de actuación del Programa.
- En relación con el eje de fortalecimiento institucional priorizar la generación de capacidades básicas de gestión de las municipalidades.
- Enfocar más la formación hacia áreas clave desarrollando planes sistemáticos.
- Hacer una identificación adecuada de las prioridades de las mancomunidades, una definición de objetivos sobre los que articular el apoyo de PRODEM HON poniendo en marcha planes de trabajo basados en un principio de corresponsabilidad y apropiación progresiva.
- Ubicar las UTIs dentro de las mancomunidades para que estas dirijan su actuación y definan recursos en función de sus objetivos.
- Con relación al eje de Desarrollo Local y Participación Social, definir una estrategia de intervención en servicios públicos articulada con los otros dos ejes, especialmente con el fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal como condición imprescindible para garantizar la adecuada sostenibilidad a largo plazo de las infraestructuras y servicios públicos que se creen.
- En cuanto al nivel nacional, elaborar un plan de trabajo de acuerdo a las prioridades de AMHON que contemple un seguimiento sistemático a las áreas en las que se actúe.
- Con respecto a los mecanismos de ejecución, revisar los roles de las instituciones participantes, de modo que se favorezca la adecuada distribución de funciones y responsabilidades recayendo en la Oficina Nacional la dirección y gestión del Programa y en las OTRs la gestión y ejecución en las zonas territoriales. Las OTRs deberían mantener la línea jerárquica con la Oficina Nacional y disponer de un Plan de Trabajo en el territorio.



A photograph of a group of children in school uniforms, including white shirts and dark ties, gathered around a book. They appear to be in a classroom or library setting, looking intently at the book. The image has a warm, reddish-orange tint. A semi-transparent dark red horizontal band is overlaid across the middle of the image, containing the section header text.

# 3 Criterios de evaluación y factores de desarrollo



## 3 Criterios de evaluación y factores de desarrollo

En esta sección se analizará la información recopilada a través de encuestas a técnicos de las UTIs y a alcaldes; y de entrevistas realizadas a directivos y técnicos del PRODEMTHON, a directivos de la AMHON, de la ANAMMH, a funcionarios del gobierno, a otros donantes y a ONGDs. españolas que trabajan en el ámbito del fortalecimiento institucional municipal. Asimismo, se consideran las valoraciones propias de los evaluadores a raíz de las visitas in situ y de la revisión de los documentos del Programa.

Para realizar este análisis se tomaron como ejes los criterios de evaluación y los factores de desarrollo descritos en el capítulo anterior<sup>23</sup>.

### 3.1. Análisis de pertinencia

En la tabla del Anexo E.1 podemos observar, según los valores de los indicadores, que el Programa ha tenido una gran adaptabilidad a las circunstancias del contexto nacional en el que se desenvuelve. Así, tiene una alta relación con dos de los cinco grandes lineamientos de la ERP (participación de la sociedad civil, descentralización y desarrollo municipal y fortalecimiento de la gobernabilidad y la democracia participativa). Igualmente, existe una clara coincidencia entre los objetivos planteados por el PRODEL y los objetivos y resultados alcanzados por el Programa, ya que los mismos aportan en dirección al fortalecimiento municipal y la descentralización.

Con relación a la adaptabilidad a las estrategias del donante, los objetivos propuestos y los resultados alcanzados por el Programa son altamente pertinentes con los objetivos del Plan Director de la Cooperación Española, con la Estrategia de la Cooperación

Española para la promoción de la Democracia y el Estado de Derecho y con los Acuerdos de la Comisión Mixta, lo cual ha repercutido en la vigencia del Programa y en el alto reconocimiento alcanzado por la Cooperación Española.

Finalmente, en cuanto a la adecuación de los objetivos y resultados del Programa con las necesidades de la población beneficiaria, un 86% de los técnicos de las UTIs. encuestados opina que el grado de atención a las necesidades de la mancomunidad ha sido satisfactorio debido a que se apoyó el marco legal y normativo de la mancomunidad y esto ayudó a establecer alianzas con otras agencias de cooperación; frente a un 14% que opina que la atención a las necesidades fue regular. Por otra parte, las encuestas realizadas a los alcaldes revelan que un 100% de ellos opinan que el grado de atención a las necesidades de sus Gobiernos Municipales fue satisfactorio.

De igual manera, las acciones del PRODEMTHON han sido de gran relevancia para el desarrollo de la capacidad técnica y de incidencia política de la AMHON y de la ANAMMH, donde se destaca el apoyo brindado en la elaboración de sus planes institucionales.

### 3.2. Análisis de impacto

La incidencia del Programa en la capacidad de gestión municipal y en la provisión de servicios básicos, como puede observarse en la tabla del Anexo E.2, presenta como principales resultados que el 71% de los encuestados han sido capacitados por el Programa en gestión municipal, el 86% de los técnicos de las UTIs. valora las herramientas transferidas por el programa como muy útiles, el 72% de los mismos afir-

<sup>23</sup> Cabe señalar que algunos de los indicadores inicialmente identificados tuvieron que ser modificados, debido a las restricciones de información que se presentaron durante el trabajo de campo

### 3. Criterios de evaluación y factores de desarrollo

ma que la capacidad para prestar mejores servicios ha mejorado algo, y el 50% de los alcaldes afirman que el PRODEM HON contribuyó en la mejora de esta capacidad. En la medida en que el Programa fomentó la capacidad de las Mancomunidades y Municipalidades trajo consigo una mejora en la dotación de servicios; una mejora de la administración municipal que aumentó la capacidad para identificar y atender las necesidades de la población.

Sin embargo, un 67% de los instrumentos y metodologías transferidas careció de seguimiento continuo, según las encuestadas realizadas. Asimismo, las encuestas revelan que no se consideró el nivel cultural, étnico, educativo de los destinatarios; ni las particularidades propias de cada mancomunidad, lo cual repercutió en la insuficiente posibilidad de aplicación de algunos instrumentos; faltó empoderamiento de las corporaciones municipales y de algunos funcionarios municipales; y se apoyo poco el tema de servicios públicos mancomunados.

Por otra parte, según informes de avance de la ERP 2003 se registran mejoras en los indicadores de desarrollo, a estos resultados contribuyeron sin duda los esfuerzos realizados por el Programa, sin embargo, existe aún, como se señala en la anterior Tabla un 61% de la población mancomunada que no tienen acceso a agua potable, un 17% no tiene acceso a alcantarillado y un 17 % de la población urbana recibe servicios de recolección de basura.

En relación al grado de participación ciudadana, el Programa ha contribuido a la existencia de espacios de participación en el nivel intermedio (mancomunidades), de manera que, como consecuencia del accionar del PRODEM HON, según el 86% de los técnicos de las UTIs. encuestados la población participa ahora más que antes, pero, según las encuestas, faltó apoyo técnico para impulsar la participación a nivel local.

El Programa ha fortalecido la capacidad de planificación y gestión del desarrollo local, apoyó en la formulación del 30% de proyectos de los municipios que conforman las mancomunidades encuestadas, en la ejecución del 30% de los mismos y en la financiación del 16 % de los proyectos mencionados. Asimismo, se apoyó en la formulación de políticas y/o lineamientos estratégicos, aunque con un nivel medio de apoyo (según el 86% de los técnicos UTIs. encuestados). De

igual manera se apoyó al 71% de las mancomunidades encuestadas en la formulación y seguimiento de planes estratégicos, donde el grado de utilización de este instrumento es del 100% en un 40% de las mancomunidades encuestadas y de un 80% en el restante 40%.

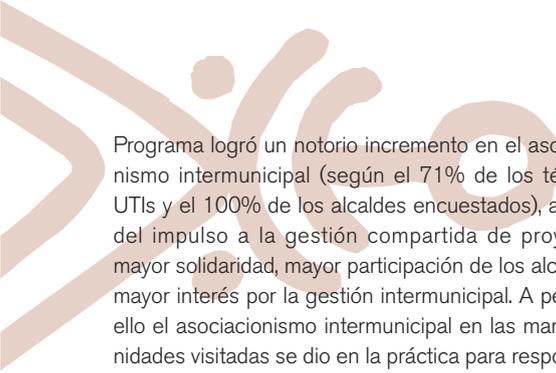
Sin embargo, el 83% de los proyectos formulados, ejecutados y/o financiados con apoyo de PRODEM HON, así como el 100% de políticas o lineamientos estratégicos apoyados, no han contado con un seguimiento continuo por parte del Programa. Además se debe considerar que gran parte del cumplimiento del Plan y de la ejecución de proyectos depende de recursos financieros externos.

En cuanto al aporte del Programa para impulsar sistemas más eficientes de gestión municipal y mancomunada, se observa que los servicios municipales han aumentado significativamente según el 50% de los alcaldes encuestados, donde los servicios implementados han sido agua, saneamiento, residuos sólidos, catastro, servicio al cliente y recaudación tributaria. El 100% de los alcaldes afirma que el Programa contribuyó al incremento de ingresos municipales, donde un 50% de ellos, lo atribuye a acciones del PRODEM HON orientadas al mejor control en el cobro de impuestos, catastro y a la concientización al ciudadano. No obstante no se han producido cambios en la estructura orgánica de las municipalidades, y si bien se afirma que se ha reducido el tiempo de los trámites en la municipalidad, los alcaldes no han especificado de cuales se trata.

Por otra parte, el 71% de las mancomunidades encuestadas prestan algún servicios de forma mancomunada. Entre ellos se citan catastro, residuos sólidos, sistema de información, sistema de recolección y reciclaje de desechos sólidos. No obstante los servicios mancomunados no se prestan todavía a la totalidad de los municipios que integran cada mancomunidad, no llegan sobre todo a los municipios más pequeños.

En cuanto al impacto del Programa en el fomento a la participación de la mujer, un 57% de las mancomunidades y un 67% de los municipios encuestados no han sido apoyados en ninguna actividad orientada específicamente a la participación de la mujer.

En relación al estímulo de procesos de desarrollo local y mejora de las condiciones de vida de la población, el



Programa logró un notorio incremento en el asociacionismo intermunicipal (según el 71% de los técnicos UTIs y el 100% de los alcaldes encuestados), a través del impulso a la gestión compartida de proyectos, mayor solidaridad, mayor participación de los alcaldes y mayor interés por la gestión intermunicipal. A pesar de ello el asociacionismo intermunicipal en las mancomunidades visitadas se dio en la práctica para responder a un sin fin de objetivos y el modelo de asociacionismo no ha sido adaptado completamente a su realidad o no ha sido aprehendido por las mancomunidades.

Según la percepción de técnicos de las UTIs (57%) y de alcaldes (50%) el nivel de vida de la población ahora es más alto que antes debido al accionar del Programa, sin embargo, no existe una forma de atribuir adecuadamente estos incrementos al accionar del mismo.

### 3.3. Análisis de viabilidad

Según los valores de los indicadores de la tabla del Anexo E.3, la AMHON ha mejorado su capacidad técnica e institucional y tiene capacidad para hacerse cargo parcialmente del programa. En esa línea, debe destacarse que ha incorporado a su plantilla a dos técnicos del Programa. Asimismo, tiene voluntad política para continuar apoyando el Programa, según se desprende de las entrevistas realizadas y del convenio de Colaboración Técnica y Financiera suscrito con la AECl con fecha 30 de noviembre de 2004. Sin embargo, no está en condiciones de financiar su estructura de gestión administrativa y su núcleo técnico. Asimismo, el Programa no ha transferido suficientes capacidades a la AMHON para que esta se haga cargo de la mayoría de las actuaciones del Programa.

La valoración que tienen el Gobierno de Honduras y las agencias e instituciones donantes sobre las acciones del PRODEMTHON, en la mayoría de los casos son muy positivas, salvo una ONG que ha criticado la estrategia de fortalecimiento a las mancomunidades, a las que ha considerado foros de discusión inoperativos. Otra de las ONGD también criticó la estrategia de trabajo sobre las mancomunidades sin haber trabajado antes en el fortalecimiento de los municipios, y criticó también la poca adecuación del paquete tecnológico de PRODEMTHON a la realidad hondureña.

La SGJ reclamó una mayor coordinación del PRODEMTHON y que no sólo tenga a la AMHON como interlocutor.

La OTC en Honduras tiene voluntad de continuar el Programa según las manifestaciones realizadas en tal sentido por el Coordinador de la OTC y también cuenta con presupuesto para ello.

Las mancomunidades y municipalidades aportan el 15% del presupuesto del PRODEMTHON y existen procesos de fortalecimiento de las finanzas municipales y mancomunadas que, en la medida en que se resuelvan positivamente, permitirán un mayor aporte de contraparte como por ejemplo, la retención del aporte municipal a las mancomunidades de lo que le corresponde a cada municipio en calidad de transferencia del gobierno central.

De igual manera, el grado de desarrollo y experiencia de las instituciones locales para el fomento del desarrollo local y la continuidad de PRODEMTHON es mucho más que antes, según el 86% de los técnicos de las UTIs encuestados. Ello contribuye a que las mancomunidades y municipalidades hayan incrementado su capacidad para asumir parte de las acciones implementadas por el PRODEMTHON, así según un 33% de los alcaldes encuestados se ha recibido capacitación como para hacer sostenibles los procesos y según el 14% de los técnicos UTIs existe un área en la mancomunidad que está en la capacidad de fortalecer y dar continuidad al proceso generado por el PRODEMTHON.

Sin embargo, llama la atención que en el 33% de los Gobiernos Municipales y en el 57% de las mancomunidades encuestadas no se hayan puesto en marcha ningún mecanismo para garantizar la continuidad del Programa; siendo que el 100% de los encuestados considera que es muy importante la continuidad de las acciones del PRODEMTHON.

Además, un 100% de los técnicos UTIs. y un 33% de los alcaldes encuestados consideran muy importantes las actuaciones desarrolladas por el Programa. Los técnicos UTIs encuestados, asignan un valor en promedio de 40.7 a la importancia de las actuaciones desarrolladas por el Programa en el Eje 1 de Fortalecimiento Municipal (en una escala de 1 a 5); un 4.47 en promedio al Eje 2 de Planificación en el Territorio y un 4.17 en promedio la importancia asignada al eje 3 de Apoyo a

### 3. Criterios de evaluación y factores de desarrollo

Políticas y Proyectos de Desarrollo Local, es decir que dan mayor importancia al Eje 2, siendo que la mayor cantidad de esfuerzos y tareas desarrolladas por el PRODEMHON están orientadas al eje 1 de Fortalecimiento Municipal. Por otra parte las mancomunidades más alejadas de Tegucigalpa son las que menor importancia asignan a las actuaciones de PRODEMHON y en las entrevistas afirman que se ha perdido algo el contacto con el programa en el último año (2004).

Por otra parte, se debe tomar en cuenta, en relación al componente de género en este criterio de evaluación, algunos factores socioculturales que condicionan la intervención del Programa como la discriminación salarial, entendida como la menor oportunidad de las mujeres de acceder a información, educación y a puestos de trabajo directivos y las nuevas oportunidades de empleo más accesibles para las mujeres por los bajos salarios. Estos dos factores son los más relevantes según los encuestados.

En cuanto al avance del proceso de descentralización en Honduras, este ha avanzado más que antes, según el 33% de los alcaldes encuestados y mucho más que antes, según el 17% de los alcaldes encuestados. La opinión del Equipo Evaluador es que, aunque de manera lenta, el proceso de descentralización avanza. En cuanto al PRODEL el pronóstico es que se consolidará en el mediano plazo. En ese sentido es importante el apoyo que le brindará la UE a través del PROADES.

Finalmente, en relación a la ventaja comparativa de la Cooperación Española podemos señalar que el PRODEMHON es reconocido como un Programa pionero en el campo del fortalecimiento municipal en Honduras y modelo seguido por otras cooperaciones, sobre todo en lo que hace al trabajo con las mancomunidades y al apoyo proporcionado a la AMHON. Por razones que van desde lo lingüístico hasta la experiencia del país en materia de desarrollo y fortalecimiento municipal, la Cooperación Española tiene una clara ventaja comparativa respecto a las otras cooperaciones.

#### 3.4. Análisis de eficacia

Como se observa en los valores de los indicadores de la tabla correspondiente al Anexo E.4, la eficacia del Programa en el fortalecimiento de las instancias

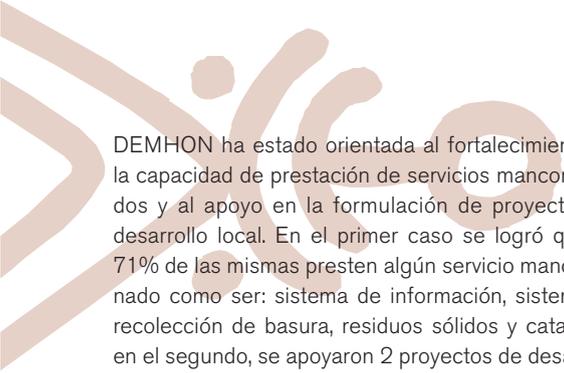
intermunicipales ha sido alta, en los ejes 1 y 2, y más débil en el eje 3. Así, se han fortalecido en sus capacidades legales organizativas (Eje 1) a 11 mancomunidades (40% en promedio de las mancomunidades en las que actuó PRODEMHON); 7 mancomunidades han sido apoyadas en instrumentos de planificación y gestión territorial y ambiental, (Eje 2), (27% en promedio de las mancomunidades en las que actuó PRODEMHON) y 5 mancomunidades han sido apoyadas en la formulación de proyectos e iniciativas de desarrollo económico y social (Eje 3) (17% en promedio de las mancomunidades en las que actuó el Programa). Este Eje estuvo orientado más a la formulación y gestión de proyectos antes que a la formulación de políticas e iniciativas de desarrollo económico local.

A pesar del logro de las metas previstas por el Programa a nivel intermunicipal, las mancomunidades no han actuado como correas de transmisión de capacidades a las Municipalidades que las componen para que estas planifiquen y gestionen el desarrollo integral de sus municipios.

Además, instrumentos tales como los de gestión tributaria y los Planes de Organización y Funcionamiento Administrativo (POFA), que si bien fueron transferidos a las mancomunidades priorizadas para tales efectos, no están siendo utilizados en ninguna de ellas. Y otras como la gestión del catastro o el Sistema de información Georeferenciado solo están siendo utilizados en un 60% y en 17% respectivamente, de las mancomunidades previstas para tal efecto (Ver. Entrevistas a Beneficiarios Anexo D).

En cuanto a la eficacia del Programa en el nivel nacional, ésta ha sido alta: se apoyo a la AMHON y a la ANAMMH en la elaboración de sus planes estratégicos, planes operativos y en la realización de talleres y cursos. Además, es de destacar el apoyo del Programa a la AMHON en la elaboración de documentos como: Propuesta de reformas políticas y de fortalecimiento de la Ley de Finanzas Municipales, Anteproyecto de Ley de Finanzas Municipales, Anteproyecto de Carrera Administrativa Municipal y en las Bases para un Pacto Local en Honduras.

En relación al valor añadido que suponga la apuesta por las mancomunidades como entes que favorezcan el desarrollo endógeno, la contribución del PRO-



DEMHON ha estado orientada al fortalecimiento de la capacidad de prestación de servicios mancomunados y al apoyo en la formulación de proyectos de desarrollo local. En el primer caso se logró que un 71% de las mismas presten algún servicio mancomunado como ser: sistema de información, sistema de recolección de basura, residuos sólidos y catastro y en el segundo, se apoyaron 2 proyectos de desarrollo local (mancomunidad AMUPROLAGO y municipio de Santa Rosa. Estas iniciativas fueron realizadas por consultoría externa y ninguna de ellas se está implementado, asimismo, según las encuestas realizadas no se apoyó ninguna iniciativa privada.

Por otra parte, el grado de fortalecimiento o nivel de madurez institucional generado en las mancomunidades y en la AMHON, por el Programa ha sido medio. Si bien la AMHON tiene cierta capacidad de negociación con organismos nacionales e internacionales como con la Secretaría de Gobernación y Justicia, con SNV, AECI, etc. Y se haya capacitado a un 71% de los técnicos de las UTIs. en gestión municipal; las mancomunidades que han podido generar convenios de apoyo y colaboración son pocas La firma de este tipo de convenios ha sido con PRODEMHON, ACCESO, Solidaridad Internacional, COHASA, Acción contra el Hambre, SNV, DFM-GTZ, PRIDEMUN, KFW y UNICEF<sup>24</sup>.

En cuanto al grado de mejora de las capacidades legales, organizativas y técnicas de las mancomunidades, un 44% de las mismas cuentan con personalidad jurídica<sup>25</sup>, un 24% de las mismas cuentan con reglamentos internos en concordancia con los estatutos y un 62% cuentan con una Unidad Técnica Intermunicipal (UTIs). Asimismo, un 12% de las UTIs. cuentan con personal que va de 4 a 7 empleados y el 88% de las UTIs restantes cuentan con personal que va de 1 a 2 empleados y todas ellas están medianamente provistas de equipo de oficina, cuentan con equipo de cómputo que va de 1 a 3 computadoras.

Finalmente, en cuanto a si el Programa a tenido en cuenta en sus objetivos las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres, como se puede observar en los documentos de formulación y en los informes de subvención no existen este tipo de objetivos.

### 3.5. Análisis de eficiencia

Como se puede observar en los valores de los indicadores de la tabla del Anexo E.5, la modalidad de ejecución desarrollada por el equipo técnico del Programa consiste en un núcleo de gestión conformado por la Coordinación, la asistente del Coordinador, la responsable de Administración, el personal de apoyo logístico (motorista y conserje), y un núcleo técnico estructurado en función a los ejes temáticos del Programa, no obstante lo cual el personal desempeña múltiples tareas sin considerar esta división (además del personal con contrato permanente PRODEMHON utiliza servicios externos de consultoría). Sin embargo, y quizá debido al escaso número de personal involucrado en el programa los procedimientos de organización interna se basan en normas y en adaptación mutua, lográndose un nivel adecuado de coordinación.

El diseño y la formulación de los instrumentos son técnicamente correctos, aunque en opinión de algunos usuarios no se han considerado debidamente los aspectos culturales del medio.

Las principales debilidades del Programa en relación al criterio de Eficiencia han sido la ausencia de un sistema de evaluación y monitoreo interno, la inadecuada formulación del Programa y la ausencia de un sistema contable que permita relacionar costes con resultados, de manera tal que admita realizar un Análisis Costo Utilidad (ACU), que es el tipo de análisis adecuado a esta evaluación.

En cuanto a la capacitación, debe destacarse que las acciones desarrolladas han carecido de un plan sistemático en función del estudio de necesidades de los beneficiarios y la falta de planificación estratégica de las intervenciones puede anotarse en materia de asistencia técnica.

En relación a los mecanismos de coordinación establecidos, se advierte que se han realizado reuniones de seguimiento con las UTIs aunque de manera poco sistemáticas y sin registros de la actividad. Asimismo, existen mancomunidades en las que las relaciones de coordinación con los municipios son habituales y otras en las que se plantean dificultades. Sin embargo, se

<sup>24</sup> El asociacionismo intermunicipal en Honduras, Estado Situacional, Tegucigalpa, 2003 AFM,AMHON, PRODEMHON

<sup>25</sup> El asociacionismo intermunicipal en Honduras, Estado Situacional, Tegucigalpa, 2003 AFM,AMHON, PRODEMHON.

### 3. Criterios de evaluación y factores de desarrollo

debe considerar que las OTR permitan una adecuada coordinación en el territorio y un mayor contacto del Programa con los beneficiarios.

El análisis del coste respecto a las actividades desarrolladas y a los resultados obtenidos, o la rentabilidad social del Programa ha sido limitado debido a que el Programa no tiene, como se mencionó anteriormente, un sistema contable que permita relacionar costes con resultados, sin embargo, se sabe que la relación gasto programado/gasto ejecutado ha sido del 100%, según los informes de subvención; que el 31.84 % del presupuesto ha sido destinado a gastos de personal; que el 18% del presupuesto ejecutado fue destinado a gastos corrientes y que se gasta un 4% más en personal y gastos corrientes que en formación e inversión.

La coordinación del PRODEMTHON con la OTC en Honduras ha sido, en general buena, aunque la doble relación que tiene el Programa con la AMHON y la OTC puede afectar su eficiencia. Por otra parte, se debe considerar la reiterada mención que se hace en los Informes de Subvención sobre la necesidad de considerar incrementos en la subvención para fortalecer las actuaciones del Programa.

En cuanto a la formulación del Programa acorde con la Técnica del Enfoque del Marco Lógico, propuesto en la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española cabe señalar que: La matriz del proyecto (Programa)

considera parcialmente la secuencia lógica entre actividades, resultados, objetivos específicos y objetivo de desarrollo, así como de indicadores, fuentes de verificación y factores externos; los objetivos son algo ambiguos y difícilmente se los puede relacionar con las necesidades de las mancomunidades y municipios, los resultados programados o los tres ejes del Programa no están adecuadamente relacionados entre sí; los resultados son poco específicos y no presentan metas claramente identificable; en la programación de la secuencia lógica no se prevé la relación recursos-actividades y al no estar cuantificados es imposible valorar el costo por actividad o por resultado, la gran mayoría de los indicadores no están formulados adecuadamente, la Insuficiencia y en algunos casos ausencia del análisis de factores externos sobre todo en los niveles inferiores de la Matriz del Programa y el que no se prevea un sistema o un mecanismo de recogida, sistematización y retroalimentación proveniente de la información de seguimiento, determinan una seria deficiencia en la formulación del Programa incidiendo en su operativización, seguimiento y evaluación adecuados.

Finalmente, en cuanto a si se están valorando adecuadamente las aportaciones de las mujeres; así como si la intervención del Programa valora adecuadamente los resultados para las mujeres, se puede afirmar que no se está haciendo nada al respecto de este indicador, ya que el apoyo del PRODEMTHON en relación al componente de género a estado orientado al fortalecimiento institucional de la ANAMMH.



SALA DE  
PROYECCIONES



## 4 Conclusiones y enseñanzas obtenidas





## 4 Conclusiones y enseñanzas obtenidas

### 4.1. Sobre la pertinencia

PRODEMHON es un programa que ha encajado adecuadamente en el contexto hondureño y se ha ido adaptando a los cambios que se han producido en esa realidad.

El objetivo general de PRODEMHON - que los municipios hondureños impulsen la democracia y promuevan el desarrollo humano y sostenible - ha sido y es pertinente con relación a los objetivos definidos en La Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), El Plan de Gobierno 2002-2006, El Programa de Descentralización y Desarrollo Local –PRODEL, la Estrategia País de la Cooperación Española y la Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho.

No obstante, debe tenerse en cuenta que esas políticas y estrategias, tanto del gobierno, como de la Cooperación Española han surgido con posterioridad al PRODEMHON o están en proceso de cambio y revisión. Mantener esa relación de pertinencia con un medio tan dinámico parecería ser el primer desafío de relevancia para el Programa.

Una fortaleza con la que cuenta PRODEMHON es su adaptabilidad en este plano. A lo largo del periodo de ejecución, el Programa ha ido buscando una mayor relación entre sus propios objetivos y el contexto institucional y político con el que interactúa. Prueba de ello son los cambios exitosamente introducidos cuando, superado el período marcado por las preocupaciones de la reconstrucción post-Mitch, fue capaz de encontrar su espacio de actuación en el campo del fortalecimiento y consolidación de los municipios y mancomunidades.

También parece existir una adecuada relación de pertinencia entre PRODEMHON y AMHON. PRODEMHON ha hecho un esfuerzo por mantener una gran

proximidad con la AMHON, logrando que las 4 líneas estratégicas definidas por AMHON para el período 2003-2006 se reflejen en el esquema de trabajo del PRODEMHON. Como consecuencia de esta pertinencia, PRODEMHON ha acompañado el proceso de fortalecimiento de la AMHON, que ha ido consolidando su importancia como actor en el marco de las políticas y estrategias que tiene el país para el sector. Sin duda alguna, el momento de recambio de autoridades de la institución es un desafío a la adaptabilidad de PRODEMHON que se ha presentado en el pasado y que volverá a presentarse en el futuro.

En cuanto a las otras cooperaciones, las estrategias de PRODEMHON también son pertinentes. Los objetivos que se proponen, los esquemas de actuación y las acciones de unos y otros parecen ser complementarias antes que competitivas, existiendo un elemento de coordinación importante en el ámbito de la mesa de cooperantes. La complementariedad es el resultado de una distribución geográfica de las áreas de actuación de cada una de las cooperaciones. Por medio de mecanismos informales de coordinación tratan de no coincidir en el mismo lugar. Cuando coinciden en un mismo sitio, los beneficiarios y los tipos de intervención suelen ser diferentes. Finalmente, cuando coinciden en el mismo sitio y con los mismos beneficiarios hay una concertación sobre qué aspectos apoyan unos y otros. La participación del Programa en los distintos espacios de coordinación entre cooperantes ha sido un factor más que ha contribuido a su adaptabilidad a las condiciones cambiantes del entorno. Igualmente, cuando sus actuaciones han coincidido con las de otras cooperaciones, ha procurado y en algunos casos logrado concertar acciones conjuntas.

Con relación a las actuaciones complementarias del Proyecto con otros donantes españoles, el nivel de relación con esas ONGD es más bien bajo, ya que, en

## 4. Conclusiones y enseñanzas obtenidas

general, o son secuenciales temporalmente o actúan en distintas áreas geográficas. La coordinación de esfuerzos recae más bien en la OTC.

Finalmente, el objetivo general de PRODEM-HON es pertinente con la razón de ser de los municipios y las mancomunidades y es consistente con sus finalidades más importantes. Las acciones del PRODEM-HON han satisfecho, en la medida de sus posibilidades presupuestarias, las necesidades de las mancomunidades y, en menor medida, las de los gobiernos locales. Una alto porcentaje de técnicos de las UTIs han coincidido en señalar que la identificación inicial del programa fue correcta y que el mismo respondió satisfactoriamente a sus necesidades.

Al respecto también se puede apreciar adaptabilidad y capacidad de ajuste. Por ejemplo, las actuaciones orientadas al fortalecimiento institucional han sido luego complementadas por otras orientadas a la prestación de servicios públicos. Y, de hecho, PRODEM-HON, acompañando a la AECl, ha comenzado a incursionar en este campo, procurando establecer metodologías para fortalecer la gestión mancomunada de estos servicios. Más recientemente ha hecho irrupción el tema del Desarrollo Económico Local. Existen en Honduras cooperaciones que se están volcando en esa dirección, como GTZ y la Cooperación Holandesa. Algunas ONGs españolas también están desarrollando esa línea de trabajo. En el caso específico de PRODEM-HON, prestó apoyo y acompañamiento a unos pocos proyectos de este tipo impulsados por la AECl, como en Santa de Rosa de Copán y su Agencia de Desarrollo Local (ADELSAR).

Entre las conclusiones y lecciones aprendidas merecen desatarse las siguientes:

- El Programa ha tenido una gran adaptabilidad a las circunstancias cambiantes del contexto.
- La adaptabilidad ha repercutido en la vigencia del Programa y en el alto reconocimiento alcanzado.
- Dicha adaptabilidad se ha debido a tener un objetivo general consistente con la realidad del país y un conjunto de actividades acordes a las necesidades de la Agenda Local.
- Esa adaptabilidad se ha visto favorecida por la adecuada gestión del programa con el entorno por

medio de la activa participación en foros, mesas y todo tipo de reuniones con las contrapartes, los beneficiarios e instituciones relacionadas con el quehacer local.

- No obstante, existen posibilidades de aumentar aún más la coherencia del Programa con la actual realidad hondureña, especialmente en lo que respecta al alineamiento del Programa con las estrategias del país y a la adecuación a las necesidades de los beneficiarios existentes en el momento actual.

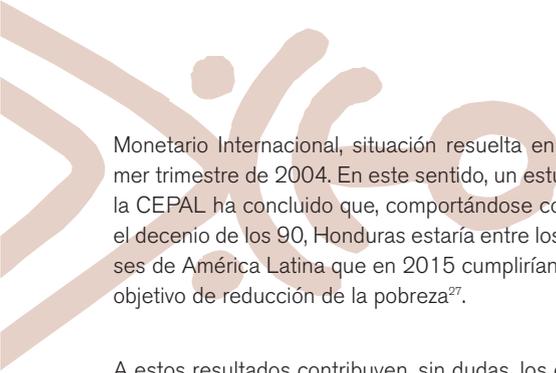
### 4.2. Sobre el impacto

PRODEM-HON ha pretendido buscar una mejora en la gestión de los servicios públicos básicos a cargo de las mancomunidades y municipios y en la definición de planes de desarrollo local como vía para lograr, a su vez, un impacto positivo en las condiciones de vida de los ciudadanos y ciudadanas, beneficiarios indirectos de la acción de PRODEM-HON.

En tal sentido, merece destacarse que el Informe de Avance de la ERP 2003 registra mejoría en la implementación de las estrategias, como así también en los indicadores de impacto respecto a la situación del año anterior<sup>26</sup>. Entre los logros la evaluación del Grupo Consultivo señala el cumplimiento de la meta de crecimiento del PIB (3,2%), del gasto en pobreza (7,5% del PIB), del Índice de Desarrollo Humano relacionado con género (0,65). En materia de acceso a servicios básicos, se elevó la cobertura de energía eléctrica hasta el 66% de los hogares y la densidad de telefonía fija alcanzó 5,8%. No obstante, con respecto a otros indicadores de impacto importantes para la evaluación de la ERP, como la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema; el aumento de la cobertura educativa, el aumento del acceso de la población al agua y el saneamiento y la reducción de la vulnerabilidad ambiental, o bien no ha sido alcanzada la meta establecida o bien ha sufrido retrocesos con relación al dato base.

No obstante, los pronósticos eran optimistas con relación al futuro, ya que la causa del incumplimiento de las metas se situaba en la falta de financiamiento derivada de la falta de un acuerdo con el Fondo

<sup>26</sup> Documento "Alcanzando las metas de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza", Reunión del Grupo Consultivo para Honduras, Tegucigalpa, junio de 2004.



Monetario Internacional, situación resuelta en el primer trimestre de 2004. En este sentido, un estudio de la CEPAL ha concluido que, comportándose como en el decenio de los 90, Honduras estaría entre los 7 países de América Latina que en 2015 cumplirían con el objetivo de reducción de la pobreza<sup>27</sup>.

A estos resultados contribuyen, sin dudas, los esfuerzos que realizan los municipios y mancomunidades en materia de gestión de los servicios públicos y en la definición de los planes de desarrollo local. En la medida que PRODEMTHON contribuye con el desempeño de estas instituciones y que apoya sus actuaciones, el impacto del Programa es lógicamente positivo.

No obstante, debe señalarse que existen algunas cuestiones metodológicas importantes que dificultan conclusiones cuantitativas precisas. En primer lugar, no hay un seguimiento municipio por municipio de los indicadores de impacto de la ERP. La información estadística, como en todo país centralizado, tiende a ser agregada, a pesar de los esfuerzos por contar con información a escala municipal, como el Sistema Nacional de Información Municipal (SINAMUN), el Sistema de Información de la ERP (SIERP) o el Sistema de Información Municipal de la AMHON, esfuerzos en los que el propio PRODEMTHON ha estado involucrado. En otras palabras, una primera dificultad es encontrar datos suficientes para determinar con información estadística si en el ámbito de actuación de PRODEMTHON se han registrado mejoras en la calidad de vida de la gente. Una segunda dificultad es establecer la medida en que las acciones de PRODEMTHON son responsables de las mejoras que pudieran existir, ya que otros programas, actuaciones y políticas concurren a ese objetivo.

Un aspecto de relevancia para mejorar el impacto del Programa ajustándolo a las necesidades de la población es el relativo a la participación de los actores locales en la construcción de la institucionalidad local. Mientras que el Programa ha promovido espacios de participación y se verifica en la población una actitud más participativa, el nivel de participación de la comunidad en las mancomunidades es débil y debería ser fortalecido contribuyendo al desarrollo de la capacidad de las mancomunidades para promover una participación ciudadana eficaz.

El PRODEMTHON ha contribuido a fortalecer la capacidad de planificación y gestión del desarrollo y también ha impulsado sistemas más eficientes de gestión municipal y mancomunada. No obstante, cabe señalar que, en materia de proyectos ha faltado seguimiento y que el impacto en cuanto al aumento de la capacidad de gestión en el ámbito municipal ha sido bajo.

Por su parte, el estímulo a los procesos de desarrollo local y a la mejora de las condiciones de vida de la población por medio de la promoción del asociacionismo municipal ha tenido resultados positivos, no obstante lo cual debe señalarse que en muchos casos las mancomunidades han practicado un asociacionismo falto de contenidos relevantes. De tal manera, es importante apuntar que es necesario promover una visión estratégica del asociacionismo por parte de las mancomunidades, a partir de la cual sean capaces de liderar más eficientemente las acciones locales a favor del desarrollo local y la mejora de las condiciones de vida de la población.

Finalmente, un punto negativo de importancia es el relativo al bajo impacto del Programa en el fomento de la participación y promoción de la mujer en las instituciones municipales e intermunicipales. Las mejoras en la posición de las mujeres en estas instituciones no se ha debido al accionar del PRODEMTHON que ha dado poco apoyo en este sentido a los municipios y mancomunidades.

Entre las conclusiones y lecciones aprendidas merecen desatarse las siguientes:

- PRODEMTHON ha pretendido buscar una mejora en la gestión de los servicios públicos básicos a cargo de las mancomunidades y municipios y en la definición de planes de desarrollo local como vía para lograr, a su vez, un impacto positivo en las condiciones de vida de los ciudadanos y ciudadanas, beneficiarios indirectos de la acción de PRODEMTHON
- El Informe de Avance de la ERP 2003 registra mejoría en la implementación de las estrategias, como así también en los indicadores de impacto respecto a la situación del año anterior
- A estos resultados contribuyen, sin dudas, los esfuerzos que realizan los municipios y mancomuni-

<sup>27</sup> Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe. CEPAL - IPEA - PNUD, febrero de 2003.

dades en materia de gestión de los servicios públicos y en la definición de los planes de desarrollo local. En la medida que PRODEMTHON contribuye con el desempeño de estas instituciones y que apoya sus actuaciones, el impacto del Programa es lógicamente positivo

- Un desafío importante es encontrar datos suficientes para determinar con información estadística la relación del Programa con las mejoras en la calidad de vida de la gente.
- Otro desafío importante es ajustar el Programa a las particularidades culturales, educativas y étnicas de los beneficiarios. Para ello es imprescindible generar instancias de participación a lo largo del ciclo del proyecto.
- Es necesario fortalecer la capacidad de las mancomunidades y de los municipios para promover eficazmente la participación ciudadana.
- El apoyo en la ejecución de políticas y/o lineamientos estratégicos, ha sido la más débil de las actuaciones del PRODEMTHON, siendo un elemento indispensable para el logro del objetivo específico del Programa.
- El impacto del Programa con relación al aumento de la capacidad de gestión municipal ha sido bajo. Es necesario desarrollar acciones de fortalecimiento y desarrollo de esa capacidad en el ámbito municipal, ligándolas con la prestación de servicios mancomunados y con acciones de desarrollo local.
- El asociacionismo municipal como vía para estimular los procesos de desarrollo local y la mejora de las condiciones de vida de la población establecida en la ERP será un camino exitoso en la medida que las mancomunidades asuman una visión estratégica de su accionar, lo llenen de contenidos y puedan liderar y apoyar las acciones de los municipios en esa dirección.
- El impacto del Programa con relación al fomento de la participación y promoción de la mujer en instituciones municipales e intermunicipales ha sido bajo.
- Ha mejorado la posición de la mujer pero no se ha debido al accionar del Programa.

### 4.3. Sobre la viabilidad

La AMHON ha mejorado su capacidad técnica e institucional y tiene competencia para hacerse cargo parcialmente del PRODEMTHON. De hecho, ya ha incorporado a su plantilla a dos técnicos del Programa que llevaban los temas de apoyo a la capacidad de incidencia política y de propuesta de la AMHON.

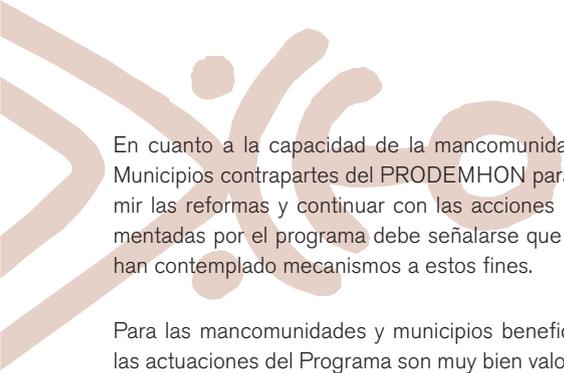
La cofinanciación del PRODEMTHON por parte de la AMHON y los municipios son un claro indicador de esta circunstancia.

Igualmente, la AMHON tiene voluntad política para continuar apoyando el Programa, habiendo suscrito en ese sentido un Convenio de colaboración técnica y financiera con la AECI.

No obstante, AMHON no está en de financiar por sí misma la totalidad del Programa, en especial su estructura de gestión administrativa y su núcleo técnico. Si bien ha contribuido al financiamiento del PRODEMTHON, en promedio, sus aportaciones y las de las alcaldías apenas han superado el 15% del total<sup>28</sup>. A su vez, el programa no ha transferido suficientes capacidades a la AMHON como para que esta se haga cargo de la mayoría de las actuaciones del PRODEMTHON. Las evaluaciones del propio programa señalan que AMHON no tendría la capacidad técnica para asumir las actuaciones del PRODEMTHON por sí misma. Un factor que debe tenerse en cuenta es que la asunción por parte de AMHON del PRODEMTHON como su brazo técnico no ha sido explícitamente acordada y hay quienes sostienen que la función de AMHON no es prestar servicios de capacitación y asistencia técnica a los municipios, sino que su central es la incidencia política y la defensa de los intereses de los municipios ante el gobierno central. Dadas esas circunstancias, debería asegurarse la continuidad de los esfuerzos ya realizados por medio de una transferencia gradual y concertada.

PRODEMTHON ha alcanzado un alto nivel de reconocimiento, tanto por el Gobierno como por el resto de donantes (GTZ, ASDI, PNUD, UE, etc.), siendo una referencia insoslayable en el campo del fortalecimiento municipal y la descentralización. Eso favorece la viabilidad del Programa.

<sup>28</sup> Véase la Tabla 4. Aportación comparada al financiamiento del PRODEMTHON.



En cuanto a la capacidad de las mancomunidades y Municipios contrapartes del PRODEM HON para asumir las reformas y continuar con las acciones implementadas por el programa debe señalarse que no se han contemplado mecanismos a estos fines.

Para las mancomunidades y municipios beneficiarios las actuaciones del Programa son muy bien valoradas, sí bien falta apropiación de los esfuerzos realizados por el Programa. Los beneficiarios atribuyen mayor importancia al Eje 2 de Planificación en el Territorio. Las mancomunidades más alejadas de Tegucigalpa son las que menor importancia asignan a las actuaciones de PRODEM HON.

En cuanto a la importancia que le asignan a la continuidad de las actuaciones del Programa, debe señalarse que unánimemente los beneficiarios consideran muy importante su continuación.

También cabe señalar que existen procesos de fortalecimiento de las finanzas municipales y mancomunadas que, en la medida en que se resuelvan positivamente, permitirán un mayor aporte de contraparte. Por ejemplo, la retención del aporte municipal a las mancomunidades de lo que le corresponde a cada municipio en calidad de transferencia del gobierno central. La percepción del grado de desarrollo y experiencia de las instituciones locales para el fomento del desarrollo local y la continuidad de PRODEM HON es, a su vez, positiva.

No obstante hay un conjunto de factores que condicionan fuertemente la viabilidad. En el ámbito de los municipios y mancomunidades, la alta rotación del personal derivada de la inexistencia de una carrera pública local puede hacer caer en saco roto las capacidades de planificación y gestión que se han incorporado por medio de la formación del personal y de la asistencia técnica. De igual manera, las debilidades institucionales y financieras que padecen los municipios y mancomunidades podrían poner en riesgo los logros si se retira el apoyo que se les brinda.

Entre las conclusiones y lecciones aprendidas merecen desatarse las siguientes:

- El fortalecimiento de la capacidad técnica de la AMHON y su consolidación institucional han aumentado sus posibilidades de apropiación del

Programa. Por lo tanto, es previsible que la apropiación que ya se ha dado pueda profundizarse en el futuro de manera gradual y concertada.

- PRODEM HON es un Programa que ha logrado un gran reconocimiento entre los actores del fortalecimiento municipal, tanto del gobierno como cooperantes. Su acción ha sido pionera y es una referencia en el campo del fortalecimiento municipal, habiendo inaugurado una modalidad de cooperación luego imitada por otros cooperantes. Ese reconocimiento constituye una sólida base para la continuidad del Programa.
- Las contrapartes del Programa han contribuido con el 15% de los recursos del Programa, lo que resulta insuficiente para asegurar en el futuro su sostenimiento sin el aporte de la cooperación.
- La apropiación por parte de las mancomunidades y municipios contrapartes del Programa ha sido baja y no se han previsto mecanismos en las mancomunidades y municipios beneficiarios para garantizar su continuidad.
- No obstante, la mayor experiencia y el fortalecimiento técnico alcanzado por algunas mancomunidades beneficiarias hace que se encuentren en mejores condiciones de apropiarse del Programa. También existen procesos de fortalecimiento de las finanzas municipales y mancomunadas que, en la medida en que se resuelvan positivamente, permitirán un mayor aporte de contraparte.
- Para las mancomunidades y municipios beneficiarios las actuaciones del Programa son muy bien valoradas.
- Las acciones correspondientes al Eje 2: Planificación en el Territorio son las más valoradas.
- La falta de presencia en el territorio ha significado una desvalorización del Programa en las zonas más alejadas de la capital debido a la falta de un contacto asiduo.
- Las contrapartes y beneficiarios consideran como muy importante la continuidad de las acciones de PRODEM HON.

### 4.4. Sobre la eficacia

Una cuestión central sobre este tema es el acierto de haber escogido fortalecer a los municipios apoyando las mancomunidades y el asociativismo. El Programa ha concentrado sus esfuerzos en estas instancias de cooperación intermunicipal y ha establecido una manera original de entender y materializar el fortalecimiento municipal.

Además de las razones técnicas que pueden aducirse a favor del asociacionismo municipal, PRODEMHN optó por ellas para multiplicar sus esfuerzos, entendiendo que no podía llegar a muchos municipios y que las mancomunidades podían difundir las fortalezas adquiridas a los municipios que las integran, ampliando la eficacia de las actuaciones del Programa.

Las mancomunidades, como ya se ha señalado, son un fenómeno bastante reciente en Honduras. La primera de ellas surgió en 1993, pero la mayoría se han creado entre el año 2000 y el 2003. Debido a ello no son instituciones “maduras” en términos institucionales y financieros. No todas cuentan con los recursos logísticos, técnicos, administrativos y financieros necesarios para un adecuado funcionamiento. No obstante, PRODEMHN ha seleccionado las mancomunidades a las que presta su apoyo, analizando sus fortalezas y sus capacidades para dar continuidad a los esfuerzos.

Otros donantes internacionales y también los organismos de crédito, aunque con posterioridad a PRODEMHN, han apoyado el fortalecimiento de las mancomunidades a través de diferentes programas y proyectos en la convicción de que son un instrumento adecuado para la consecución de los objetivos de la ERP. Normalmente se aduce a favor de estas instituciones las economías de escala que generan para los proyectos y la posibilidad de que los municipios pequeños y más pobres accedan a apoyos y servicios que de otra manera resultarían impensables.

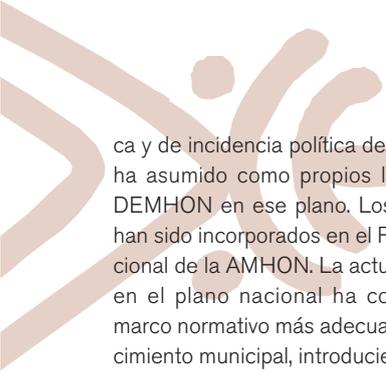
Debe destacarse que se trata, ante todo, de una apuesta por estas instituciones, basada en sus potencialidades más que en resultados que resultaría apresurado reclamar en una fase inicial de su desarrollo. Probablemente en el transcurso de una década sea posible hacer juicios más certeros respecto al impacto que tienen las mancomunidades en el bienestar de la población. Por ahora parecen ser positivos. El G-17,

que es el organismo de seguimiento del proceso de transformación del país del que participan países donantes y organismos multilaterales, ha reconocido expresamente el rol que pueden jugar las mancomunidades como actores territoriales de desarrollo que favorecen a los municipios pequeños y más pobres. Dicha opinión, calificada por los actores que la han emitido y por el proceso participativo del cuál ha surgido, debería considerarse un juicio suficientemente válido sobre la utilidad de estas instituciones para el proceso de transformación de Honduras.

El PRODEMHN ha logrado los objetivos específicos inicialmente planteados. No obstante, debe señalarse que existen problemas metodológicos para poder formular una valoración definitiva sobre este aspecto. En primer lugar, los indicadores establecidos al ser formulado el Programa son difíciles de establecer. Por ejemplo, ¿Cómo puede medirse un aumento del 30% en el número de competencias asumidas por una mancomunidad contempladas en la Ley de Municipalidades?. Por un lado, las competencias de las mancomunidades no son definidas no por la Ley, sino por el convenio que suscriben los municipios al momento de su creación. Por otra parte, cuantificar con precisión competencias parece bizantino. En segundo lugar, dada la convergencia de múltiples factores que inciden en el fortalecimiento institucional de los beneficiarios directos del Programa, ¿cómo atribuir a PRODEMHN ese resultado?.

Por de pronto, la situación deja planteada una lección relacionada con la calidad de los indicadores al momento de formularse un Programa de esta naturaleza. Es necesario asumir la complejidad de lo que se quiere medir y de la construcción de los instrumentos adecuados y no caer en soluciones que satisfacen los requisitos más formales y superficiales de los indicadores, pero que luego resultan poco útiles a la hora de aplicarlos. También plantea un desafío a la investigación: cómo hacer para superar esos problemas de calidad detectados. En primer lugar, en el marco de la presente evaluación se han propuesto indicadores adicionales. En segundo lugar, cobra relevancia el parecer de los actores involucrados, por lo que fue necesario desarrollar y aplicar los instrumentos necesarios para relevar esas percepciones.

La eficacia del Programa ha sido alta en el nivel nacional de actuación. Se ha fortalecido la capacidad técnica



ca y de incidencia política de la AMHON. La AMHON ha asumido como propios los resultados del PRODEMTHON en ese plano. Los objetivos del Programa han sido incorporados en el Plan de Desarrollo Institucional de la AMHON. La actuación de PRODEMTHON en el plano nacional ha contribuido a generar un marco normativo más adecuado al desarrollo y fortalecimiento municipal, introduciendo temas de relevancia en la agenda pública hondureña. También ha sabido sortear las distintas circunstancias relacionadas con los procesos político-institucionales de las contrapartes, manteniendo una relación de gran proximidad. En cuanto a la ANAMMH, su desarrollo lleva retraso, aunque por razones ajenas al PRODEMTHON.

La eficacia del Programa también ha sido bastante satisfactoria en el nivel medio, al punto de que puede considerarse que los objetivos y metas fijadas con relación a la constitución y fortalecimiento institucional de las mancomunidades ya se han alcanzado. Las mancomunidades en las que actuó PRODEMTHON han visto fortalecidas sus capacidades legales y organizativas, han sido apoyadas con instrumentos de planificación y gestión territorial y ambiental y también respecto a la formulación y gestión de proyectos.

No ocurre lo mismo en el nivel local, ya que las acciones orientadas al fortalecimiento de los municipios han sido más bien escasas. Eso deja una deuda pendiente para saldar en una nueva fase del Programa.

En el Eje 1 - Fortalecimiento Institucional, el apoyo brindado a las mancomunidades ha permitido mejorar en diferentes grados sus capacidades legales, organizativas, competenciales y técnicas. No obstante, las mancomunidades no han actuado como correas de transmisión de esas capacidades a los municipios. Como ya se ha señalado, también ha sido eficaz la actuación del Programa en cuanto al fortalecimiento de la AMHON. En cuanto a los municipios, los Planes de Organización y Funcionamiento Administrativo no han dado resultados satisfactorios.

En el Eje 2 – Planificación y Gestión Ambiental y Territorial se ubican las acciones más exitosas del Programa y las mejor valoradas por los beneficiarios. Más específicamente, se trata del apoyo brindado a la formulación de los planes estratégicos de las mancomunidades. A pesar de ello, otras acciones, como el desarrollo e implantación de un Sistema de Informa-

ción Georreferenciado han resultado de poca utilidad para los beneficiarios.

El Eje 3 – Formulación de Políticas, Proyectos e Iniciativas Locales de Desarrollo Económico y Social se orientó más al apoyo a la capacidad para formular proyectos y a la búsqueda de financiamiento. En este plano, parece haberse producido una división de tareas con la OTC, que sí desarrolla proyectos en este campo, lo que también ha dado lugar superposiciones y solapamientos. En algunas ocasiones, el Programa ha dado apoyo y seguimiento a proyectos de este tipo que no eran propios, sino de la AECL.

Entre las conclusiones y lecciones aprendidas merecen desatarse las siguientes:

- El Programa ha concentrado sus esfuerzos en estas instancias de cooperación intermunicipal y ha establecido una manera original de entender y materializar el fortalecimiento municipal.
- Las mancomunidades, como ya se ha señalado, son un fenómeno bastante reciente en Honduras. Debido a ello no son instituciones “maduras” en términos institucionales y financieros.
- Debe destacarse que se trata, ante todo, de una apuesta por estas instituciones, basada en sus potencialidades más que en resultados que resultaría apresurado reclamar en una fase inicial de su desarrollo.
- Es importante cuidar la calidad de los indicadores al momento de formularse un Programa de esta naturaleza. Es necesario asumir la complejidad de lo que se quiere medir y de la construcción de los instrumentos adecuados y no caer en soluciones que satisfacen los requisitos más formales y superficiales de los indicadores, pero que luego resultan poco útiles a la hora de aplicarlos.
- La eficacia del Programa ha sido alta en el nivel nacional. Se ha fortalecido la capacidad técnica y de incidencia de la AMHON.
- La eficacia del Programa ha sido satisfactoria en el nivel medio, al punto de que puede considerarse que los objetivos y metas fijadas con relación a la constitución y fortalecimiento institucional de las mancomunidades ya se han alcanzado.

## 4. Conclusiones y enseñanzas obtenidas

- No ocurre lo mismo en el nivel local, ya que las acciones orientadas al fortalecimiento de los municipios han sido más bien escasas.
- En el Eje 1, las mancomunidades han sido fortalecidas desde el punto de vista institucional y técnico. No obstante, las mancomunidades no han actuado como correas de transmisión de capacidades a los municipios.
- Las acciones más exitosas relacionadas con el Eje 2, Planificación y Gestión Territorial y Ambiental son las vinculadas con la formulación y ejecución de los Planes Estratégicos, que por su integralidad abarcan toda la problemática de la mancomunidad.
- El Eje 3 del Programa Apoyo y seguimiento a la formulación de políticas, proyectos e iniciativas locales de desarrollo económico y social se orientó más a la formulación y gestión de proyectos antes que a la formulación de políticas e iniciativas locales de desarrollo económico local. Los otros aspectos han sido abordados por la OTC por medio de proyectos a su cargo, a los cuales el Programa les ha dado apoyo y seguimiento.

### 4.5. Sobre la eficiencia

En cuanto a la modalidad de gestión del PRODEM-HON, cabe señalar que existe un núcleo de gestión del Programa conformado por la Coordinación, la asistente del Coordinador, la responsable de Administración y el personal de apoyo logístico (motorista y conserje) que tiene tareas claramente definidas y especializadas. - El núcleo técnico del Programa se ha estructurado en función de los ejes temáticos del Programa, no obstante lo cual el personal desempeña múltiples tareas sin considerar siempre esa división. Por otra parte, además del personal con contrato permanente PRODEM-HON utiliza servicios externos de consultoría.

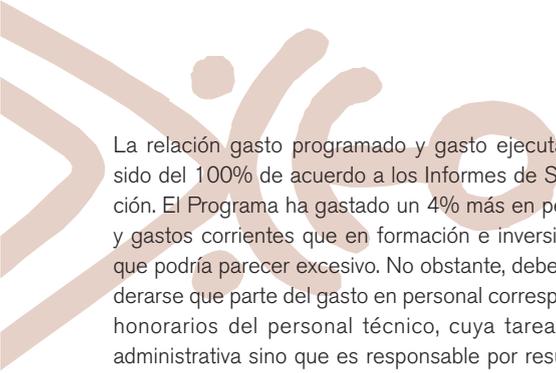
Debido al escaso número de personal involucrado en el Programa, los procedimientos de organización interna se basan en normas y en adaptación mutua, lográndose un nivel adecuado de coordinación. Sin embargo, cabe señalar que no existe un sistema de evaluación y monitoreo interno.

El diseño y la formulación de los instrumentos son técnicamente correctos, aunque en opinión de algunos usuarios no se han considerado debidamente los aspectos culturales del medio. En cuanto a la capacitación, debe destacarse que las acciones desarrolladas han carecido de un plan sistemático en función del estudio de necesidades de los beneficiarios. Igual falta de planificación estratégica de las intervenciones puede anotarse en materia de asistencia técnica.

Con relación a los Mecanismos de coordinación establecidos se han realizado reuniones de seguimiento y evaluación con las UTIs, aunque de una manera poco sistemática y sin registros de la actividad. También ha sido deficitaria la participación de los municipios y de la comunidad en general. Un aspecto importante a señalar es que las OTR permitan una adecuada coordinación en el territorio y un mayor contacto del Programa con los beneficiarios. Su supresión, si bien mejoró algunos aspectos de la gestión del Programa, debilitó su presencia en el territorio, especialmente en los más alejados de la Capital, incidiendo negativamente en la coordinación con los beneficiarios. Las UTIs no reemplazaron a las OTR, ya que son instrumentos de gestión de las mancomunidades y no del Programa. A su vez, no todas las Mancomunidades han tenido la capacidad técnica para producir los resultados que se esperaban. En otras palabras, no han podido suplantar con éxito la acción de las oficinas regionales.

Por su parte, la coordinación con AMHON y con la OTC ha sido buena. Formalmente, PRODEM-HON tiene una doble relación. Por un lado es un Programa de AMHON y depende de esta institución. Los contratos de personal, por ejemplo, son suscritos por AMHON. Por otro lado, la AECE financia a PRODEM-HON. Eso, como es natural, ha creado un fuerte vínculo con la OTC. A pesar de la existencia de mecanismos de concertación de intereses entre las partes involucradas en la dirección del Programa - AMHON y la OTC -, no puede dejar de señalarse que la dualidad de dependencia y de objetivos a los cuales sirve PRODEM-HON puede afectar su eficiencia.

Un déficit importante, que ha dificultado la evaluación de la eficiencia del Programa es que el sistema contable utilizado no permite relacionar costes con resultados para realizar un Análisis Costo Utilidad (ACU), que es el tipo de análisis adecuado a esta evaluación.



La relación gasto programado y gasto ejecutado ha sido del 100% de acuerdo a los Informes de Subvención. El Programa ha gastado un 4% más en personal y gastos corrientes que en formación e inversión<sup>29</sup>, lo que podría parecer excesivo. No obstante, debe considerarse que parte del gasto en personal corresponde a honorarios del personal técnico, cuya tarea no es administrativa sino que es responsable por resultados de asistencia a mancomunidades y municipios<sup>30</sup>. El abultamiento de la partida de personal es también consecuencia de los procedimientos de registración contable establecidos, que sólo contemplan 4 partidas.

Los Informes de Subvención señalan reiteradamente la necesidad de considerar incrementos en la subvención para fortalecer las actuaciones, ya que la demanda supera las posibilidades presupuestarias. Para solucionar este problema universal es necesario actuar con sentido estratégico, buscando los mayores resultados con los mínimos esfuerzos.

En cuanto a los aspectos técnicos del diseño del Programa, es de destacar que se siguió la metodología del Enfoque del Marco Lógico (EML) para la planificación del mismo, ya que partió de identificar una secuencia lógica para el logro del objetivo general (actividades, resultados, objetivo específico y objetivo general). Asimismo, como el Proyecto contiene tres ejes temáticos, se considera, como sugiere el EML, un Proyecto o programa más amplio<sup>31</sup>, que opera con tres sectores diferentes como un conjunto de subproyectos, donde cada uno de los resultados del Proyecto constituyen el objetivo específico de cada uno de los tres ejes temáticos.

De igual manera en la formulación de la Matriz del Proyecto se consideran la secuencia lógica del Proyecto, los indicadores, las fuentes de verificación y factores externos.

Sin embargo, se nota la ausencia en la formulación de los insumos indispensables para llevar a cabo las actividades descritas en la Matriz del Proyecto. Igualmente los indicadores diseñados no son los más adecuados para determinar hasta qué grado se ha cumplido con los resultados, los objetivos específicos y, sobre todo, el objetivo general.

El problema más importante detectado en la formulación es la insuficiencia, y en otros casos ausencia, del análisis de los factores externos en los niveles inferiores de la Matriz del Proyecto. Solo se consideran factores externos para el nivel del objetivo general.

Entre las conclusiones y lecciones aprendidas merecen desatarse las siguientes:

- El núcleo de gestión está correctamente estructurado, como así también la coordinación interna.
- No existe un sistema de evaluación y monitoreo interno
- Tener en plantilla asesores y contratar consultores externos para ese mismo tipo de tareas puede afectar la eficiencia del Programa.
- La falta de claridad en la delimitación de las funciones del personal técnico (todos hacen todo o varias tareas relacionadas con resultados distintos) impide la asignación de costes a los resultados.
- El diseño y la formulación de los instrumentos son técnicamente correctos.
- Las acciones de capacitación y asistencia técnica han carecido de un plan sistemático en función del estudio de necesidades de los beneficiarios.
- La supresión de las OTR, si bien mejoró algunos aspectos de la gestión del Programa, debilitó su presencia en el territorio, especialmente en los más alejados de la Capital, incidiendo negativamente en la coordinación con los beneficiarios.
- Las UTIs no reemplazaron a las OTR, ya que son instrumentos de gestión de las mancomunidades y no del Programa. No todas las Mancomunidades han tenido la capacidad técnica para producir los resultados que se esperaban
- El sistema contable impide relacionar costes con resultados y también valorar debidamente la relación entre el gasto de gestión y el gasto en los fines sustantivos del Programa.
- Si se considera que la suma del gasto en personal y los gastos corrientes excede en un 4% el gasto en formación e inversión parecería excesivo. No obs-

<sup>29</sup> Ver Tabla 5.

<sup>30</sup> Véase la respuesta del Coordinador del PRODEM HON a la pregunta n° 14. Anexo C. Entrevistas y reuniones realizadas.

<sup>31</sup> Agencia Noruega para la Cooperación para el Desarrollo (NORAD) (1993), "The Logical Framework Approach (LFA)", El Enfoque del Marco Lógico. En *Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, traducido por Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid (España).

tante, parte del gasto en personal se destina a honorarios del personal técnico, cuya tarea no es administrativa.

- La coordinación con las contrapartes ha sido, en general, buena.
- Los recursos del Programa, como siempre ocurre, son limitados respecto a las necesidades a atender. Para solucionar este problema universal es necesario actuar con sentido estratégico, buscando los mayores resultados con los mínimos esfuerzos. En este sentido, es preciso hacer una adecuada valoración de las necesidades y capacidades de los beneficiarios.
- Las deficiencias en la formulación del Programa inciden negativamente en su operativización, seguimiento y evaluación.

### 4.6. Sobre los factores de desarrollo

#### 4.6.1. Políticas de apoyo

Los municipios hondureños asumen cada vez más la responsabilidad de satisfacer las demandas de los ciudadanos, afrontando la prestación de servicios públicos con mayor eficiencia y calidad así como la promoción del desarrollo de sus localidades. Sin embargo, ante estos retos surgen obstáculos como su situación organizativa, técnica y financiera, para lo cual han encontrado respaldo en las agencias de cooperación como la AECI y en otros donantes. En el mismo sentido operan algunas políticas nacionales, como la de descentralización y modernización del estado. Cabe señalar también que el marco normativo en el cual se desenvuelve el accionar de los gobiernos locales está sufriendo transformaciones positivas. En ese sentido debe mencionarse la Ley del Agua y la Ley de Ordenamiento Territorial, como así también algunos proyectos de ley de relevancia que están en la agenda legislativa hondureña, algunos de ellos promovidos y apoyados por el Programa, como la Reforma de la Ley de Municipalidades, la Ley de Finanzas Municipales, la Ley de Carrera Pública Local, la Ley de Separación de las Elecciones Locales.

#### 4.6.2. Aspectos institucionales

Actualmente existe una buena relación con las dos partes principales del proceso de descentralización, fortalecimiento municipal y desarrollo local (el Gobierno de Honduras por intermedio del Ministerio de Gobernación y Justicia y AMHON), por lo cual la estrategia de intervención del Programa es compleja al interactuar con agentes con intereses muchas veces contradictorios. No obstante, los objetivos de la intervención son plenamente compatibles con las prioridades de las instituciones involucradas.

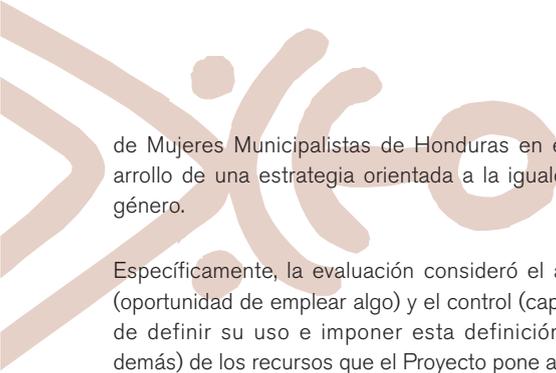
#### 4.6.3. Aspectos socioculturales

En Honduras se está generando una amplia cultura de asociacionismo intermunicipal, debido entre otros aspectos, a la acción del Programa, donde el potencial mancomunado se ve, no solo como una posibilidad de unir esfuerzos y generar economías de escala, sino para construir un proceso de fortalecimiento institucional de los municipios y de mejorar las capacidades en el ámbito local. En este sentido se evalúa hasta que punto la intervención ha influido positivamente en los diferentes factores socioculturales de una población; así un 86% de los encuestados<sup>32</sup>, consideran que las acciones del PRODEM HON han influido positivamente en: las actitudes sociales proclives al cambio, en la cultura empresarial, en el capital social, en el asociativismo, en la cooperación interinstitucional, en la cooperación Estado-Sociedad y en las tradiciones cívicas y participación política. Un porcentaje más bajo de los encuestados, un 71% opina que las acciones del Programa han influido también positivamente en la capacidad política de la sociedad para liderar su propio desarrollo.

#### 4.6.4. Enfoque de género

En este aspecto la evaluación contempló en qué medida el PRODEM HON desarrolló actividades orientadas a la participación social, técnica y política de las mujeres en los procesos de descentralización, fortalecimiento institucional y generación de capacidades técnicas en las mancomunidades y municipios. Asimismo se consideró el apoyo a la Alianza Nacional

<sup>32</sup> Las encuestas se realizaron en siete mancomunidades distribuidas en las tres zonas del país: norte, centro y sur y en las que actuó el PRODEM HON, fueron contestadas en la mayoría de los casos por los coordinadores de la Unidad Técnica de cada mancomunidad.



de Mujeres Municipalistas de Honduras en el desarrollo de una estrategia orientada a la igualdad de género.

Específicamente, la evaluación consideró el acceso (oportunidad de emplear algo) y el control (capacidad de definir su uso e imponer esta definición a los demás) de los recursos que el Proyecto pone a disposición de la comunidad beneficiaria en forma separada: varones y mujeres.

Con relación al acceso de los recursos se propuso analizar la posibilidad que el PRODEMHON puso a disposición de varones y mujeres de participar en capacitaciones y eventos de formación, así de los 1.928 beneficiarios de estos eventos el 66% fueron hombres y apenas el 34% mujeres<sup>33</sup>, un 67% de las mancomunidades encuestadas<sup>34</sup> no recibieron del Programa ninguna actuación de promoción de igualdad de género, sin embargo un 67% de las mismas mancomunidades encuestadas afirman que la mujer ahora participa más que antes; a través de Juntas de la comunidad, Juntas Directivas de la Mancomunidad, y en las corporaciones municipales.

Y respecto al control de los recursos, sobre todo de las mujeres, se consideró cuales son los factores sociales, políticos, culturales y económicos del contexto que pueden limitarlo, dentro de estos un 14% de los técnicos de las mancomunidades encuestadas afirma que la falta de políticas que faciliten la participación de la mujer es el principal problema y un 86% de los mismos opinan que la discriminación salarial, menor oportunidad para acceder a la información y educación y a puestos de trabajo; y las nuevas oportunidades de empleo más accesibles para las mujeres por los bajos salarios son los factores socioculturales que más fomentan las desigualdades de género.

Finalmente en cuanto al apoyo a al ANAMMAH este estuvo orientado a la apoyo en la elaboración del Plan Estratégico, plan operativo anual, financiamiento y asesoría técnica para la realización de talleres y cursos de capacitación.

La incorporación del enfoque de género en la ejecución del Programa ha sido baja en el nivel local e inter-

medio, la mayor parte de las mancomunidades y municipios reconoce que es una necesidad aún insatisfecha. Por lo tanto, es necesario incorporar la promoción de la igualdad de género como un eje transversal en las actuaciones con las mancomunidades y municipios, incorporándolo en la programación de objetivos, resultados y actuaciones del Programa.

#### 4.6.5. Factores tecnológicos

Las tecnologías y metodologías que esta utilizando el Proyecto parecen ser de fácil acceso y apropiación por parte de los actores involucrados, procurando sistematizar las experiencias propias que sirvan como base para la implementación de nuevas estrategias que influyan en el desarrollo local y el fortalecimiento municipal.

#### 4.6.6. Factores ambientales

Las acciones llevadas a cabo por el Proyecto no inciden negativamente en la parte medioambiental; por el contrario, ha intentado capacitar a los gobiernos locales y a las mancomunidades en procesos de planificación del territorio que permitan racionalizar y equilibrar el desarrollo de una forma más sostenible. Así un 86% de los técnicos de las UTIs, encuestados a objeto de esta evaluación opinan que el accionar del Programa ha influido positivamente en los factores ambientales y el restante 14% opina que el Programa no ha influido en nada. En opinión de un 67% de los alcaldes encuestados el PRODEMHON realizó acciones orientadas concretamente a la conservación y protección del medio ambiente como: protección, delimitación y planes de microcuencas; y a través de una bases de datos que permite formular políticas y estrategias ambientales.

Puesto que la viabilidad de un Proyecto de desarrollo requiere la comprensión por todos los participantes de los impactos de sus actuaciones en el medioambiente, se debería ampliar la temática ambiental al resto de las mancomunidades y analizar si existen otros factores ambientales que deberían ser objeto de atención.

<sup>33</sup> Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local en Honduras – PRODEMHON- Memoria Institucional 2000-2004, Tegucigalpa

<sup>34</sup> Las encuestas se realizaron en siete mancomunidades distribuidas en las tres zonas del país: norte, centro y sur, y en las que actuó el PRODEMHON, fueron contestadas en la mayoría de los casos por los coordinadores de la Unidad Técnica de cada mancomunidad.

### 4.6.7. Factores económicos - financieros

Se considera que las mancomunidades como instancias de gestión descentralizadas del desarrollo pueden captar fondos de los propios municipios y de otras instancias del estado para una mejor interven-

ción en el territorio. Asimismo, se están revisando las finanzas y el sistema tributario municipal a fin de determinar nuevos mecanismos de inversión pública a través de los municipios y, por ende, de las mancomunidades, lo cual se espera incida en el desarrollo del Proyecto.





# 5 Recomendaciones



# 5 Recomendaciones

## 5.1. Sobre la pertinencia

Formuladas con la finalidad de contribuir a aumentar la coherencia del Programa con las estrategias de la Cooperación Española, armonizarlo mejor con las necesidades del país y de los gobiernos locales, aprovechando sinergias y complementariedades.

5.1.1. Si bien el Programa ha tenido una gran adaptabilidad a las circunstancias cambiantes del contexto, lo que ha repercutido en su vigencia y en el alto reconocimiento logrado entre los actores nacionales e internacionales, se considera posible mejorar la pertinencia estableciendo un vínculo más estrecho entre el objetivo general del Programa y la ERP. Esto es, en el objetivo general del Programa debería considerarse expresamente su contribución a la lucha contra la pobreza desde los dos grandes lineamientos de la ERP con los que está más directamente vinculado: la gobernabilidad y la democracia participativa y la participación de la sociedad civil, la descentralización y el fortalecimiento municipal.

5.1.2. Igualmente, dado que la ERP y el PRODEL son estrategias nacionales y se han transformado en las referencias de mediano y largo plazo de las políticas nacionales y también de la cooperación internacional, se considera que alinear los objetivos específicos y resultados esperados del Programa con la estrategia de ejecución descentralizada de la ERP y con los del PRODEL permitiría optimizar la pertinencia del Programa. En tal sentido, es de relevancia considerar las cinco líneas de actuación definidas en el PRODEL - Fortalecimiento para el Desarrollo Local, Descentralización Fiscal y Gestión Financiera Municipal, Descentralización de los Servicios Públicos, Fortalecimiento Institucional,

Gobernabilidad y Transparencia y Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial - y priorizarlas en función de las ventajas competitivas del Programa y de los recursos disponibles.

5.1.3. Lo señalado en los apartados anteriores conlleva la necesidad de mejorar la coordinación con la SGJ, en tanto y en cuanto es la responsable de la política de descentralización y fortalecimiento municipal. Este coordinación posibilitará asegurar la convergencia de los esfuerzos que se realicen y la optimización de resultados. La SGJ es fuente de normativas técnicas y metodologías para el desenvolvimiento de los gobiernos locales. El Programa debería apoyar a la SGJ en la tarea de producción de normativas técnicas y metodologías y colaborar en la difusión y utilización de las que este organismo produzca, evitando derroche de recursos y dispersión de esfuerzos.

5.1.4. La SGJ es una muy útil fuente de información sobre las necesidades de los gobiernos locales en razón de que allí se sistematizan los Planes Estratégicos Municipales. Para el Programa será de utilidad valerse de dicha información al momento de diseñar y priorizar sus actuaciones. Eso posibilitará ajustar la oferta de asistencia técnica y capacitación del Programa a las necesidades de las mancomunidades y municipios existentes en el momento actual. No obstante, se considera conveniente que esta información sea luego convalidada con sesiones de trabajo con las mancomunidades y municipios seleccionados como beneficiarios directos del Programa.

5.1.5. El proceso de descentralización y fortalecimiento municipal requiere cierto equilibrio en las capacidades de los actores principales, el gobierno y los municipios. Las lógicas asimétricas existentes entre estos actores justifican ple-

namente la estrategia de seguir fortaleciendo técnicamente a la AMHON para aumentar su capacidad de incidencia política en defensa de la autonomía y el fortalecimiento municipal. Dado que la AMHON cuenta con su propio Plan de Desarrollo Institucional, las actuaciones del Programa deberían converger con los lineamientos y estrategias asumidos por la Asociación en dicho documento.

- 5.1.6. Aunque es necesario implementar otras estrategias de género, es relevante para la pertinencia del Programa seguir fortaleciendo técnicamente a la ANAMMH con la finalidad de aumentar su capacidad de incidencia política a favor de las políticas locales con orientación de género.
- 5.1.7. Dentro de sus posibilidades, el Programa ha realizado una buena coordinación con otros donantes, tanto a nivel general por medio de la participación en las Mesas de Cooperantes, como en casos específicos, distribuyendo de común acuerdo con otros donantes áreas geográficas de actuación o temas a desarrollar. La coordinación entre los donantes es una buena práctica que redundará en beneficios tangibles para los beneficiarios y los donantes, por lo que se considera necesario realizar todos los esfuerzos necesarios para mantener adecuados niveles de coordinación con otros donantes y con las ONGD españolas.

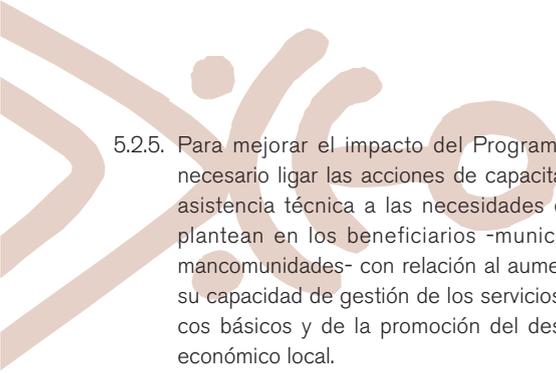
### 5.2. Sobre el impacto

Formuladas con la finalidad de aumentar la contribución que puede hacer el Programa a la reducción de la pobreza y a la mejora de la calidad de vida de la población en general.

- 5.2.1. Como ya se señaló, la ERP y el PRODEL son estrategias nacionales y se han transformado en las referencias de mediano y largo plazo de las políticas nacionales y también de la cooperación internacional. Por ello, se considera que alinear los objetivos específicos y resultados esperados del Programa con la ERP y con el PRODEL permitirá mejorar su pertinencia, pero también su impacto, ya que

ambas estrategias apuntan a reducir la pobreza y a mejorar la calidad de vida de la población.

- 5.2.2. En materia de determinación del impacto del Programa una dificultad es encontrar datos suficientes para establecer con información estadística si, como consecuencia de las actuaciones realizadas, se han registrado mejoras en la calidad de vida de la gente. Una segunda dificultad es establecer la medida en que las acciones desarrolladas son responsables de las mejoras que pudieran existir, ya que otros programas, actuaciones y políticas concurren a los mismos objetivos. Estas dificultades sólo pueden superarse haciendo un esfuerzo para establecer, al inicio del Programa, indicadores de impacto válidos, objetivos, verificables y confiables, que permitan medir las mejoras en la calidad de vida de la gente y ponderar la medida en que ellas son resultados de las actuaciones del Programa.
- 5.2.3. Con la finalidad de superar las dificultades relacionadas con la disponibilidad de datos adecuados y suficientes para establecer el impacto del Programa y poder determinar en qué medida está teniendo impacto a lo largo de su ejecución, es necesario establecer líneas de base en las zonas de actuación, ya sea utilizando información existente en los distintos sistemas (SINAMUN, SIERP) o recogiendo los datos pertinentes y también efectuar el seguimiento regular de los indicadores, validando las conclusiones con la participación de los beneficiarios directos e indirectos del Programa.
- 5.2.4. Para aumentar el impacto del Programa con relación a la disminución de la pobreza y la mejora de la calidad de vida de la población se considera necesario sustentar la estrategia de intervención en una visión integral del desarrollo local que incluya los aspectos institucionales, políticos, sociales y económicos, donde lo sustantivo sea promover y apoyar el aumento de la oferta de servicios públicos básicos desde una óptica mancomunada y la promoción mancomunada del desarrollo económico a través de la movilización de los recursos endógenos existentes en el territorio, aprovechando las fortalezas y oportunidades que se presentan.



5.2.5. Para mejorar el impacto del Programa será necesario ligar las acciones de capacitación y asistencia técnica a las necesidades que se plantean en los beneficiarios -municipios y mancomunidades- con relación al aumento de su capacidad de gestión de los servicios públicos básicos y de la promoción del desarrollo económico local.

5.2.6. Promover la participación ciudadana en todo el ciclo del proyecto, especialmente a través de talleres de validación realizados en el momento de la formulación de las actuaciones permitirá ajustar las actuaciones del Programa a las necesidades reales y efectivas de sus beneficiarios directos e indirectos, incrementando su impacto.

5.2.7. Para evitar el traslado de experiencias y metodologías generadas en otros contextos culturales, educativos y étnicos, al planificar las actuaciones y diseñar instrumentos es necesario considerar especialmente las particularidades culturales, educativas y étnicas de los destinatarios de las acciones del Programa. La adecuación de las experiencias y metodologías a utilizar por el Programa a las condiciones particulares del medio ayudará a un mayor impacto en la medida en que facilitará su utilización y apropiación por parte de los beneficiarios. Nuevamente, la validación de dichas experiencias y metodologías con los destinatarios apelando a medios participativos y el adecuado seguimiento de la marcha del Programa son los caminos adecuados para lograrlo.

5.2.8. La participación ciudadana es tanto un valor democrático que debe ser ampliamente promovido como un recurso importante para la formulación y ejecución de acciones tendientes a lograr el desarrollo local integral. De allí la importancia que tiene para alcanzar un alto impacto incorporar la promoción de la participación ciudadana como un eje transversal de las actuaciones del Programa.

5.2.9. La utilización de los Planes Estratégicos, tanto de las mancomunidades como de los municipios, como guía para establecer y priorizar las actividades del Programa redundará necesaria-

mente en un ahorro de esfuerzos y en un mayor impacto, ya que en dichos Planes están definidas las necesidades y objetivos de estos colectivos para el mediano y largo plazo.

5.2.10. Uno de los problemas que suele presentarse en los procesos de planificación, que también ha sido detectado en la presente evaluación, es pasar del momento del diagnóstico y la reflexión a concretar las acciones necesarias para alcanzar los objetivos. De allí la importancia que tiene para lograr un alto impacto del Programa apoyar la ejecución de los Planes Estratégicos ya formulados, tanto de las Mancomunidades como de los Municipios, especialmente aquellas actuaciones consistentes con sus objetivos y resultados específicos.

5.2.11. Una manera de ampliar el impacto del Programa es no limitar las actuaciones al apoyo de las UTIs esperando que estas transfieran luego capacidades a los municipios, sino acompañar el proceso de transferencia apoyando directamente el desarrollo de la capacidad municipal para gestionar los servicios mancomunados que ya se están prestando.

5.2.12. Las actuaciones orientadas a que los servicios públicos mancomunados lleguen a los municipios más pequeños y alejados de los centros poblacionales de importancia son un elemento importante a tener en cuenta para mejorar el impacto.

5.2.13. Dado que el asociacionismo municipal se ha revelado como un recurso de importancia para estimular los procesos de desarrollo local y la mejora de las condiciones de vida de la población, para mejorar el impacto del Programa es necesario continuar apoyando los procesos mancomunados, especialmente el desarrollo de la visión estratégica de los problemas comunes y las acciones orientadas al aumento del nivel de vida de la población, tales como el desarrollo de los servicios públicos básicos desde una óptica mancomunada y la promoción mancomunada de la producción y el empleo local.

### 5.3. Sobre la viabilidad

Formuladas con la finalidad de contribuir a promover la apropiación del Programa por parte de los beneficiarios y hacerlo sostenible sin el apoyo de la cooperación.

- 5.3.1. La AMHON ha mejorado su capacidad técnica e institucional y también tiene voluntad para asumir los resultados del Programa en aquello que le concierne de manera directa, esto es el aumento de su capacidad propositiva y de negociación con el gobierno. No obstante, su capacidad financiera es limitada. Por ello, se recomienda seguir apoyando el fortalecimiento técnico e institucional de AMHON, en cuanto beneficiario del Programa, específicamente en lo referido al aumento de su capacidad de incidencia política en defensa de la autonomía municipal y conforme a su Plan de Desarrollo Institucional. De tal manera se seguirán generando condiciones para una más completa apropiación de los resultados que se produzcan en este plano.
- 5.3.2. La valoración que tienen los distintos actores del Programa es muy positiva. La sistematización y difusión adecuada de los logros, tarea que ya ha sido encarada con la preparación de una completa Memoria Institucional, consolidará su aceptación social, base para la continuidad futura.
- 5.3.4. La apropiación del Programa por parte de los beneficiarios debe ser un objetivo buscado desde el momento mismo de su formulación. Considerando las capacidades que se vayan generando como resultado de las actuaciones del Programa y de otras mejoras que se vayan produciendo en la situación de los beneficiarios, como por ejemplo en sus finanzas, se recomienda establecer desde el inicio aportes y obligaciones explícitas y aumentarlas gradualmente a lo largo del período de ejecución del Programa.
- 5.3.5. En la misma línea de lo expresado en el párrafo precedente, es necesario prever en el momento de la formulación del Programa mecanismos que garanticen su continuidad luego que se retire la cooperación y realizar el seguimiento de su adecuada implantación.

5.3.6. Convertir el apoyo a la ejecución de los Planes Estratégicos en el núcleo central del Programa, promoviendo la incorporación de servicios públicos mancomunados y proyectos mancomunados de desarrollo económico local y asignar al fortalecimiento institucional un rol adjetivo, que contribuya al aumento de la capacidad de gestión de los aspectos señalados precedentemente es una vía adecuada para mejorar la viabilidad del Programa, ya que convierte el fortalecimiento institucional en un medio relacionado con finalidades de mediano y largo plazo.

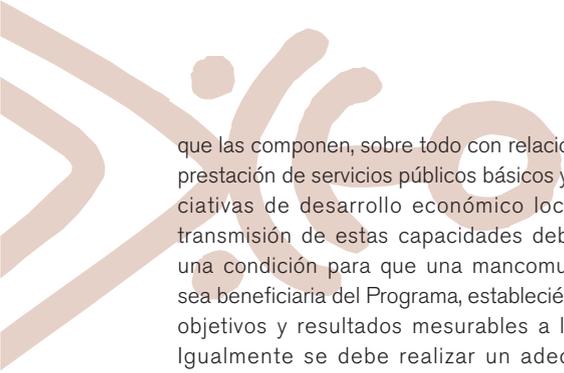
5.3.7. Ante las naturales dificultades y retrasos que sufre el proceso de descentralización hondureña, mantener el énfasis del Programa en el fortalecimiento municipal y en la creación de las condiciones que hagan posible la autonomía de los municipios como condición de éxito de una verdadera política de descentralización aumenta su viabilidad.

5.3.8. Para aprovechar plenamente la ventaja comparativa que significa la experiencia española de desarrollo municipal es necesario adecuar sus instrumentos a las particularidades del país y la región en la que se desarrolla la acción del programa. Adaptar esa experiencia lo más posible a las particularidades de los beneficiarios redundará en una mayor viabilidad toda vez que facilitará su apropiación.

### 5.4. Sobre la eficacia

Formuladas con la finalidad de contribuir a lograr el mayor beneficio social.

5.4.1. El Programa ha logrado sus metas en cuanto a fortalecer un conjunto de mancomunidades desde el punto de vista técnico e institucional. No obstante, las mancomunidades no han actuado como correa de transmisión de capacidades a los municipios en la medida esperada. Por ello, para avanzar más allá de aquellas metas, se considera necesario fortalecer la capacidad de las mancomunidades más exitosas para que contribuyan a mejorar la capacidad política y técnica de las municipalidades



que las componen, sobre todo con relación a la prestación de servicios públicos básicos y a iniciativas de desarrollo económico local. La transmisión de estas capacidades debe ser una condición para que una mancomunidad sea beneficiaria del Programa, estableciéndose objetivos y resultados medibles a lograr. Igualmente se debe realizar un adecuado seguimiento de los logros.

- 5.4.2. Para subsanar las debilidades del Programa en el nivel medio (municipios), en una nueva fase del Programa debe prestarse atención al fortalecimiento de la capacidad de gestión local, especialmente de servicios públicos básicos y de políticas locales de desarrollo económico susceptibles de ser enfocados mancomunadamente. Esto puede lograrse por medio de las acciones de las mismas mancomunidades, en la línea de lo que se señala el apartado anterior, sin que ello signifique la renuncia al desarrollo de actuaciones de apoyo directo a los municipios. En todo caso, será recomendable realizar una adecuada selección de los beneficiarios y concentrar los esfuerzos en algunas mancomunidades y en algunos municipios de esas mismas mancomunidades.
- 5.4.3. La eficacia del Programa ha sido alta en el nivel nacional, por lo que se recomienda aprovechar esa fortaleza y continuar brindando apoyo técnico a la AMHON en lo relacionado con su capacidad de propuesta y negociación: Reforma de la Ley de Municipalidades, Ley de Finanzas Municipales, Ley de Carrera Pública Local, Separación de las Elecciones Locales de las Nacionales, Promoción del Pacto Local Hondureño. De igual modo se recomienda continuar brindando apoyo técnico a la ANAMMH.
- 5.4.4. Para mejorar la eficacia con relación a los instrumentos de formación y de planificación la experiencia del Programa revela que es necesario apoyar a los beneficiarios a partir de sus propias necesidades y demandas, evitándose realizar actuaciones basadas en ofertas técnicas, por muy interesantes que estas sean. Igualmente es indispensable, como en cualquier otra transferencia de instrumentos, realizar el adecuado seguimiento a su implementación.

5.4.5. Para dar mayor coherencia a las acciones del Programa, evitando la dispersión de esfuerzos y resultados, se recomienda articular los Ejes 2 (Planificación territorial) y 3 (Apoyo y seguimiento a la formulación de políticas, proyectos e iniciativas locales de desarrollo), tomando como punto central los Planes Estratégicos, su formulación y ejecución.

5.4.6. Superada la fase del establecimiento y organización institucional de las mancomunidades, en una nueva fase del Programa se considera conveniente considerar como objetivo específico apoyar el desarrollo de un conjunto seleccionado de aquellas mancomunidades ya establecidas y en funcionamiento en agentes territoriales que favorezcan sinergias y procesos de integración que promuevan el desarrollo endógeno como herramienta de lucha contra la pobreza.

5.4.7. En cuanto a las UTIs, considerando que se han alcanzado objetivos en cuanto a sus capacidades legales, organizativas y técnicas, en una nueva fase del Programa es necesario considerar la continuidad de los esfuerzos por fortalecerlas, ahora en aquellas actuaciones sustantivas como son la ejecución de proyectos en función del Plan Estratégico, el diseño de políticas de desarrollo emergentes de las necesidades identificadas en el Plan, el apoyo a los municipios que las integran, etc.

5.4.8. Dado que no fueron contemplados en la anterior formulación, es importante incorporar de manera transversal objetivos y resultados específicos de promoción de la igualdad de género.

## 5.5. Sobre la eficiencia

Formuladas con la finalidad de contribuir a la maximización de los recursos humanos, técnicos y financieros del Programa.

5.5.1. Para optimizar la asignación de los recursos humanos se recomienda mantener como plantilla permanente del programa el personal del núcleo de gestión (Coordinador, Asistente, Administrador, Motorista, Conserje) y contratar

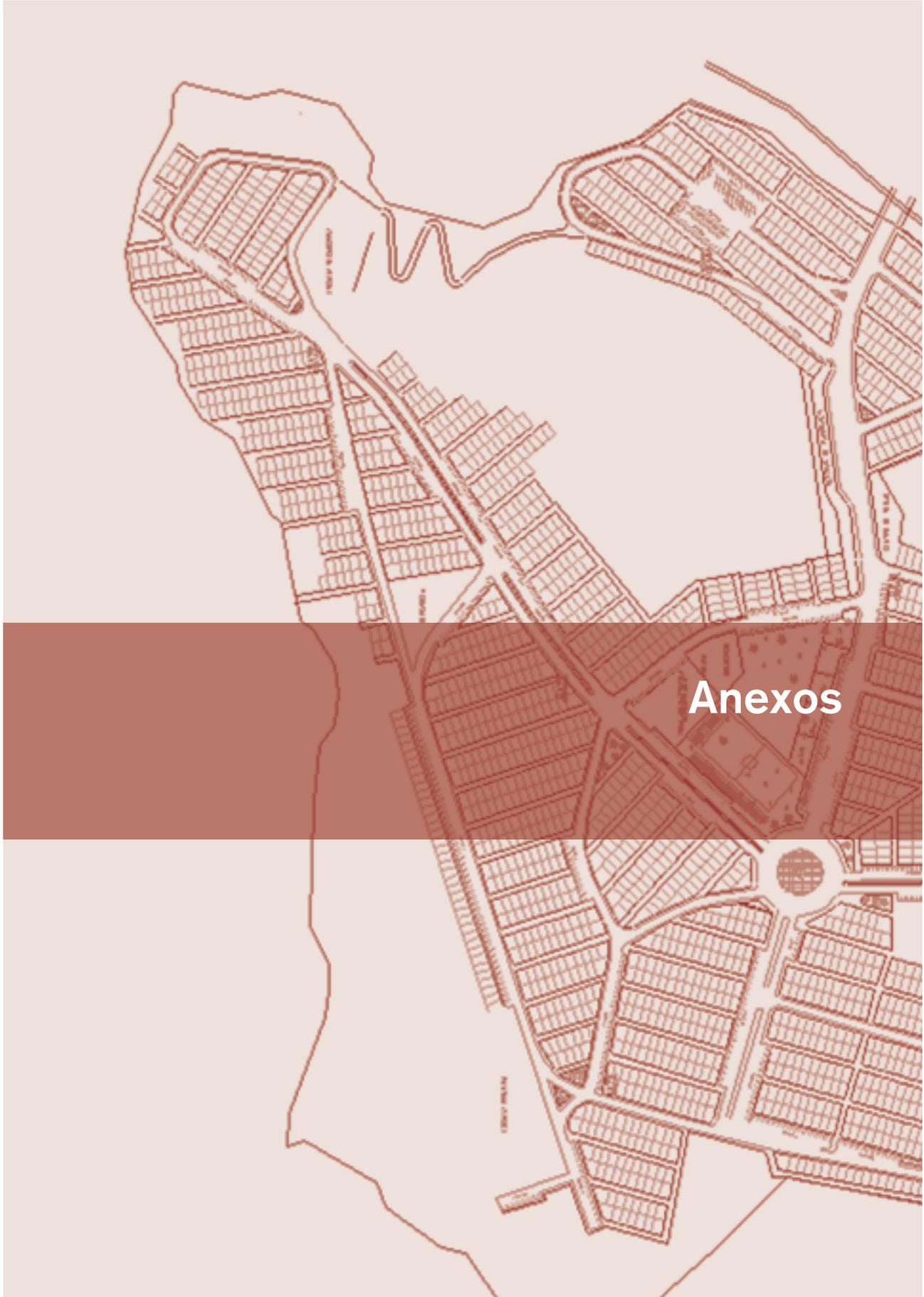
por consultoría externa la asistencia técnica necesaria para la ejecución de las actividades del Programa. En caso que ello no resulte posible debido a limitaciones del mercado profesional hondureño, tales como la inexistencia o dificultades para conseguir personal independiente con las calificaciones técnicas y profesionales necesarias, mantener en plantilla un núcleo técnico, especificando claramente las funciones y responsabilidades que competen a cada uno, de modo que sea posible establecer una correlación entre tareas y resultados.

- 5.5.2. A fin de optimizar el empleo de los recursos humanos del Programa y también para poder evaluar de manera fundada este aspecto de la gestión es necesario establecer mecanismos de evaluación y seguimiento interno de las actividades, especialmente en el caso que se opte por mantener en plantilla un núcleo técnico. Las evaluaciones y el seguimiento realizado deberá ser debidamente documentado y archivado.
- 5.5.3. Dadas las dificultades encontradas para efectuar el análisis costo – utilidad y poder de esa manera apreciar de manera fundada la eficiencia del Programa relacionando costos con resultados es aconsejable reformular el sistema de registro contable, fuente de la información necesaria, desagregando el tipo de gasto por resultados y actividades.
- 5.5.4. Para subsanar la débil presencia en el territorio del Programa como consecuencia de no contar con Oficinas Regionales propias sin incrementar los gastos de gestión del Programa es aconsejable considerar la posibilidad de establecer mecanismos de coordinación con los beneficiarios -mancomunidades y municipios- a través de las Oficinas Regionales de la OTC

en aquellos casos en que las relaciones desde la Capital se vean dificultadas por la distancia.

- 5.5.5. Una manera de contrarrestar la escasez de recursos respecto a las necesidades a atender es definir las intervenciones del Programa con sentido estratégico, seleccionando los beneficiarios que garanticen en mayor medida la obtención de los resultados; esto es las mancomunidades más viables en función de los logros alcanzados.
- 5.5.6. Para superar las deficiencias observadas en la formulación del Programa que inciden negativamente en su operativización, seguimiento y evaluación se considera conveniente:
  - Formular el Programa respetando estrictamente la Metodología del Marco Lógico.
  - Establecer objetivos precisos, cuyo logro sea verificable en cada caso.
  - Definir resultados específicos, con metas identificables y adecuadamente relacionados entre sí.
  - Contemplar la relación recursos – actividades y cuantificarlos.
  - Utilizar indicadores de buena calidad.
  - Realizar un adecuado análisis de los factores externos en la formulación.
  - Prever el seguimiento del Programa a fin de realizar los ajustes que resulten convenientes para lograr el mayor beneficio social y la mayor eficiencia.
  - Dar participación a los beneficiarios en todo el ciclo del Proyecto.
  - Valorar correctamente las aportaciones de las mujeres al Programa y los resultados que este tiene para las mujeres.





Anexos



# Anexo. Términos de referencia para la evaluación

## Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local en Honduras (PRODEMTHON)

### 1. Introducción

La Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación promueve periódicamente la realización de evaluaciones de las diferentes acciones e instrumentos de la Cooperación Española. En esta ocasión, de acuerdo con el Plan de evaluación de la SGPEPD 2004, se ha decidido realizar una evaluación del Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local en Honduras (PRODEMTHON).

El Programa se inició a comienzos del año 2000 y su finalización estaba prevista en el 2003-2004. Surgió como una iniciativa de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), con el patrocinio de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), para contribuir en un primer momento a la reconstrucción y transformación nacional de Honduras después del paso del Huracán-Tormenta Tropical Match. Su fin era incidir en algunos aspectos de equipamientos e infraestructuras de emergencia, pero sobre todo teniendo como objetivo el *fortalecimiento institucional* y la *reducción de la vulnerabilidad ambiental y social desde una perspectiva de cooperación descentralizada* y de la generación de cambios desde lo local/municipal.

Actualmente, el Programa se encuentra en su etapa final, momento para el que estaba previsto realizar una evaluación externa. Asimismo, otras razones justifican la necesidad de esta evaluación, estas son: la prioridad de este sector en la Comisión Mixta Hispano-Hondureña, los cambios significativos realizados por la AMHON en torno a su Plan de Desarrollo Institucional (PDI), la existencia del Plan de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL) del gobierno de Honduras, la existencia de varios proyectos de cooperación para el apoyo a la descentralización, el fortalecimiento municipal y el desarrollo local, y el actual

esfuerzo de la AECI por definir una estrategia de fortalecimiento municipal dentro de su Programa de Cooperación con Centroamérica.

Se trata de una evaluación final del Programa, que hará un recorrido sobre la trayectoria del PRODEMTHON, incidiendo principalmente en la identificación de buenas prácticas, fortalezas y debilidades que se hayan dado en su implementación. Con este estudio se pretende:

- Identificar las principales limitaciones en el transcurso del Programa.
- Mostrar una ruta crítica para los proyectos de la AMHON y la AECI que trabajan con los actores principales de los municipios y las mancomunidades.
- Marcar pautas posibles para definir una nueva etapa de trabajo en el fortalecimiento institucional por parte de la Cooperación Española, vinculado a la gestión pública local y al desarrollo local endógeno, dentro de un marco integrado a la estrategia de país de la AECI, y complementario con otras acciones o proyectos de desarrollo de otros donantes en este sector en Honduras.
- Emitir recomendaciones para una mejor sinergia y complementariedad entre el trabajo de la OTC de Honduras con sus distintos proyectos en el marco de la estrategia país y las estrategias regionales de la zona norte y occidente, y los planes y estrategias de desarrollo de las contrapartes locales.

### 2. Antecedentes

El Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local en Honduras (PRODEMTHON), iniciado en el año 2000 y con una duración prevista de 4 años, pretende impulsar, a través de una metodología flexible, el *fortalecimiento de instituciones municipales* (a tra-

*vés de instancias intermunicipales asociativas: Mancomunidades), de modo que éstas logren tener capacidad suficiente para trazar políticas propias y estrategias de desarrollo local y sostenible a largo plazo, así como de articular dichos procesos junto con otros actores comunitarios, públicos, de la sociedad civil y privados.*

El Programa partía de una aproximación coherente con la realidad territorial, política, social y económica de cada municipio o mancomunidad, de manera que se favoreciera una planificación e intervención de las instancias municipales e intermunicipales racional y acorde con las potencialidades y limitaciones de cada territorio. En ese sentido, se consideró crucial el incentivar la coordinación entre los actores locales y regionales en sus diferentes niveles (político, social y técnico), de modo que todos los actores públicos y privados puedan contribuir en el desarrollo sostenible de un municipio o una asociación de municipios, teniendo como articulador de ese proceso a una Municipalidad o una Mancomunidad.

El PRODEMTHON fundamenta su ejecución en tres ejes o componentes temáticos principales, definidos desde su formulación inicial:

### **2.1. Fortalecimiento de la Institución Municipal**

Este eje actúa como motor y articulador del Programa, en relación con los otros ejes, para decidir en el desarrollo local de una forma integral. En ese sentido, se apoyaría a los municipios y a las mancomunidades para que sean articuladores del desarrollo local y para que eleven su capacidad de:

- Elaborar políticas municipales y planes estratégicos.
- Gestionar recursos eficientemente.
- Prestar eficazmente los servicios públicos, de forma más ordenada, sistemática y sostenible.
- Para ello, se impulsarían planes de organización y fortalecimiento administrativo y financiero para la mejora de las diversas áreas de gestión municipal y de prestación de servicios básicos.

### **2.2. Planificación en el territorio**

Este eje proporciona los elementos para conformar el marco lógico y racional en el que se van a insertar todos los procesos de desarrollo que se promuevan. Se favorecerá a los municipios y a las mancomunidades para que se apropien y pongan en marcha, gradualmente los diversos instrumentos de ordenación y planificación en el territorio, que les permitan racionalizar y optimizar uso del territorio y de sus recursos.

### **2.3. Apoyo a Políticas y Proyectos Municipales de Desarrollo Local**

Estas políticas y proyectos buscarán promover el desarrollo económico y social, en coordinación con los diferentes actores, públicos y privados, presentes en un municipio o mancomunidad. Este eje favorecerá que:

- 1) Se definan políticas municipales e intermunicipales que se marquen las pautas claras de lo que se quiere lograr.
- 2) Se formulen proyectos coherentes, se busque financiamiento para su ejecución.
- 3) Se estimule la gestión, ejecución y seguimiento de proyectos.
- 4) Los proyectos podrán ser en diversas áreas: infraestructuras y equipamiento de servicios básicos, promoción del sector turístico, desarrollo agroproductivo. Incentivo y apoyo a la micro y pequeña empresa, entre otros;

Desde el inicio de sus actividades en enero del año 2000, el PRODEMTHON ha pasado por diversas transformaciones en sus estrategias, aunque no en los objetivos fundamentales que guían su actuación. Originalmente inició con una Oficina Nacional con sede en Tegucigalpa, y tres Oficinas Regionales (Sur, Centro y Norte; con oficinas en Trujillo, Comayagua, San Lorenzo y Choluteca), para fortalecer así la presencia y coordinación en el territorio.

Posteriormente, entre finales del año 2001 y principios del 2002, se decidió transformar el Programa, enfatizando más su carácter de fortalecimiento institucional, y se cerraron las oficinas regionales dando lugar a una serie de proyectos de desarrollo local en el territorio con una incidencia directa en diferentes procesos, y dejando sólo

la sede en Tegucigalpa concentrando desde esta oficina la asistencia técnica y acompañamiento a las municipalidades y mancomunidades con las que trabaja el Programa, así como con las instancias municipales y municipalistas que apoya. En esta fase se trabajaría a través de instancias mancomunada de municipios, en función de los recursos, las potencialidades y el grado de compromiso y acuerdos pactados con ellos.

## Área de influencia

El Área de influencia de PRODEM HON abarcaría tres zonas geográficas primordialmente, que comprenden más de 60 municipios, con los que se trabajaría en función de los recursos, las potencialidades y el grado de compromiso en los acuerdos establecidos, llegando a una población beneficiaria, directa e indirectamente, de más de 1.000.000 de habitantes.

- Zona Sur, que comprende municipios de los departamentos de Valle y Choluteca.
- Zona Centro, que comprende municipios de los departamentos de Comayagua, La Paz, Santa Bárbara, Cortés y Yoro. (Ampliada a Francisco Morazán, Occidente).
- Zona Norte que abarca municipios de los departamentos de Colón y Gracias a Dios. (Ampliada Atlántida)

## Niveles de actuación

NIVEL NACIONAL		
NIVEL TERRITORIAL: Intermunicipal y Local		
Eje 1. Fortalecimiento Institucional Municipal	Eje 2. Planificación en el territorio	Eje3. Apoyo a políticas y proyectos de Desarrollo local

PRODEM HON, tiene tres niveles de actuación en el desarrollo de su trabajo:

**Nivel Local:** que corresponde a las actuaciones dirigidas directa o indirectamente a los municipios participantes.

**Nivel Medio:** Prioritario para la gestión territorial del Programa. Se dirigirán especiales esfuerzos para consolidar las diversas iniciativas de asociacionismo intermunicipal.

Se apoyarán Unidades Técnicas Intermunicipales (UTI), adscritas a mancomunidades como equipos técnicos que mejoren la capacidad técnica y de planificación de los municipios.

**Nivel Nacional:** apoyando a la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) en el desarrollo de su agenda programática para fortalecer la autonomía del régimen municipal, impulsar la descentralización, potenciar el papel de la administración pública local dentro de la estructura del Estado y lograr ofrecer mejores servicios a sus afiliados, los municipios.

## Contrapartes

La contraparte formal del Programa es la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON). No obstante, en la práctica las contrapartes del Programa serían:

- 1) Las Municipalidades en el nivel local.
- 2) Las Mancomunidades y demás Asociaciones Intermunicipales, como estructuras primordiales de apoyo a nivel medio.
- 3) La Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) en el nivel nacional.
- 4) Otras asociaciones municipalistas, como es el caso de la Alianza Nacional de Mujeres Municipalistas de Honduras (ANAMMH)

## Duración

La duración del PRODEM HON estaba prevista desde su inicio para una duración de tres a cuatro años (enero del 2000 a octubre del 2004, dado por las fechas de llegada de últimos fondos). El presupuesto inicial del Programa ascendía a 92.525.000 Ptas (556.086,44€) para el periodo comprendido entre dic. 1999-dic. 2003.<sup>1</sup>

Se pueden distinguir tres momentos principales en el Programa:

- a) **Implantación (10 meses):** cumplida durante el año 2000. Centró su trabajo en:
  - La construcción de infraestructura y reconstrucción post-Mitch.

<sup>1</sup> Según se establece en el Informe del Programa de 24 de junio de 2000.

- El apoyo a la gestión municipal y generación de capacidades técnicas (formación)
- La preparación y formulación detallada de la próxima etapa.

**b) Consolidación:** El enfoque de emergencia y de reconstrucción de la primera fase fue progresivamente sustituido por el de desarrollo a mediano y largo plazo, enfoque fundamental del Programa, profundizando en el fortalecimiento y consolidación de las instituciones municipales, y favoreciendo el apoyo a iniciativas de desarrollo local en cada zona. En este periodo el PRODEMTHON continuó avanzando en su fase de consolidación, manteniendo sus líneas primordiales de actuación tal como se proyectaron originalmente y concentrando su esfuerzo en definir claramente de forma concertada con AMHON, con las municipalidades y con las mancomunidades, las actividades y los modelos a desarrollar para lograr una mayor eficiencia en la gestión municipal.

**c) Sistematización y cierre:** Correspondiente a la fase del último año del Programa, especialmente intensificada en el último semestre. En esta etapa se inserta la realización de una evaluación del Programa, con el objetivo de determinar si es necesaria una ampliación del PRODEMTHON para dar un mejor cierre al trabajo realizado durante sus cuatro años de vida, o la formulación de una nueva andadura con componentes que permitan profundizar y avanzar aún más en los postulados que le dieron origen y en los procesos generados durante sus cuatro años de vida, con nuevos componentes.

### 3. Ámbito de la evaluación

La presente evaluación pretende analizar las distintas acciones, políticas, hitos, prácticas y factores que se han dado en la ejecución del Programa, entendiendo todas sus transformaciones y ajustes en su desarrollo.

Si bien el ámbito temporal en el que se inscribe PRODEMTHON se inicia en el año 2000 y se extiende hasta 2004, la evaluación habrá de enfocarse, con particular atención, en las transformaciones que sufriera el programa entre los años 2001 y 2002, en las que se enfatizó el perfil institucional del Programa. Asimismo, y desde un punto de vista geográfico, se tomarán como referencia las tres áreas de influencia principales: zona sur, centro y norte.

### 4. Cobertura temática

Con la presente evaluación se busca comprobar si las actuaciones del PRODEMTHON contribuyen al objetivo general de impulsar el fortalecimiento de las instituciones municipales, de modo que éstas logren tener capacidad suficiente para trazar políticas propias y estrategias de desarrollo local y sostenible a largo plazo, así como de articular dichos procesos junto con otros actores comunitarios, públicos, de la sociedad civil y privados.

Se pretende obtener un informe exhaustivo y riguroso sobre el *diseño*, la *cobertura* y la *proyección* del Programa, sobre la *participación* de las contrapartes, la *administración y gestión* de recursos y el *impacto* sobre la población beneficiaria:

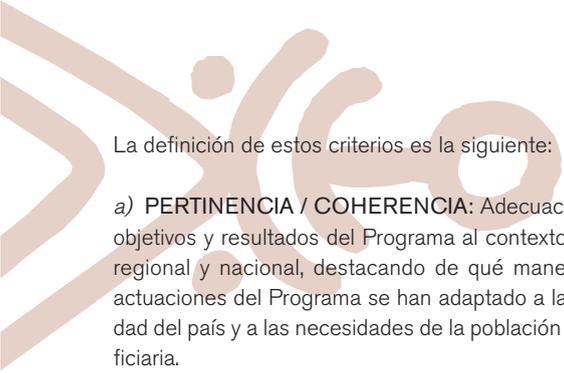
**Diseño del Programa.**—La evaluación debe proporcionar información sobre el diseño de las intervenciones financiadas por el Programa en relación con sus objetivos generales y específicos. Para ello, habrá de dar cuenta del diseño y la calidad de la formulación de las intervenciones, el respeto de las distintas fases del Ciclo del Proyecto y la documentación respectiva.

**Cobertura del Programa.**—La evaluación debe apreciar el grado de cobertura del Programa, proporcionando un perfil de la población directa e indirectamente involucrada. También se deberá contemplar la *proyección del Programa*, evaluando si ha contribuido a fortalecer las instituciones municipales contempladas en su formulación.

**Participación.**—Se deberá evaluar el grado de implantación de los proyectos ejecutados analizando el nivel de *implicación de las instituciones contraparte*, teniendo en cuenta el compromiso de las autoridades locales de asumir las reformas y compromisos del Programa para garantizar su continuidad.

**Administración de recursos.**—Uno de los aspectos fundamentales de la evaluación es proporcionar información sobre la administración de los recursos con cargo al Programa, tanto en lo que concierne a recursos humanos y técnicos, como a los financieros.

La Evaluación del PRODEMTHON debe considerar los *5 Criterios de Evaluación de la Cooperación Española*, analizando especialmente los criterios de *pertinencia y coherencia, eficacia e impacto*.



La definición de estos criterios es la siguiente:

a) **PERTINENCIA / COHERENCIA:** Adecuación de objetivos y resultados del Programa al contexto local, regional y nacional, destacando de qué manera las actuaciones del Programa se han adaptado a la realidad del país y a las necesidades de la población beneficiaria.

Se deberán valorar aspectos como:

- La relevancia del Programa para el país en general y las mancomunidades en particular (asociación intermunicipal de municipios). Revestirá particular atención, la incidencia del proceso de descentralización en la mejora de las condiciones de vida de la población.
- La capacidad del Programa para ajustarse o reorientarse en respuesta a cambios en el contexto, las demandas de la institución donante y la responsable; y la relevancia del Programa en relación con la estrategia país y la Comisión Mixta en la que se enmarca.
- La adecuación de los objetivos a la realidad previa y actual. El peso específico y la trayectoria de este tipo de iniciativas en el campo del fortalecimiento municipal, constatando los avances del proceso descentralizador en la mejora del servicio público, la gestión y prestación de servicios.
- El valor añadido que suponga, en términos de coordinación y coherencia, la puesta en marcha de las mancomunidades, en tanto que entidades de ámbito territorial, para la ejecución de obras y servicios de competencia municipal.
- La inserción de las mancomunidades en el proceso de descentralización y la coherencia del proceso con las condiciones poblacionales y geográficas del país, especialmente en lo relativo a las políticas de ordenación del territorio.

b) **EFICACIA:** Grado de cumplimiento de los objetivos explícitos e implícitos del Programa sobre la población beneficiaria, desde su puesta en práctica hasta la actualidad, sin tener en consideración los costes incurridos para su obtención.

Se evaluará en qué medida las actuaciones desarrolladas por el PRODEMHN ha alcanzado los objetivos planteados de impulsar el fortalecimiento de las

instituciones municipales y así lograr que tengan capacidad suficiente para elaborar políticas propias y estrategias de desarrollo local.

En este sentido, cabe preguntarse aspectos tales como:

- Criterios para la reformulación del Programa en 2001-2002, por la que se refuerza el enfoque institucional.
- El logro de los objetivos del proyecto en relación con el ambiente, contexto en que se ejecutó, teniendo en cuenta las reorientaciones implementadas en su trayecto.
- La mejora de los servicios públicos y el abastecimiento de los mismos con respecto a la gestión de las cuencas hidrográficas, el acceso a los recursos y su utilización sostenible.

c) **IMPACTO:** Análisis de los efectos positivos y negativos de las intervenciones en sus zonas de influencia a nivel local, regional y nacional, estableciendo las causas que han contribuido a dichos resultados.

Se deberá valorar:

- El aporte al fortalecimiento institucional de la organización municipal, marco legal, estructura de las mancomunidades y demás instituciones de coordinación (como asociación intermunicipal de municipios) beneficiadas.
- El impacto del Programa en la población beneficiaria, particularmente, en dos sentidos. De una parte, la incidencia en el marco de una mejor gestión de los recursos y la mejora de los servicios públicos (agua potable, canalización y residuos,...). De otra parte, respecto del grado de involucración y participación política de los distintos actores en la construcción de la institucionalidad local a través del diálogo y la construcción de pactos y consensos ciudadanos.
- El impacto del Programa en la mejora de la planificación (estratégica, territorial y presupuestaria), toma de decisiones y gestión de actividades y servicios de las mancomunidades o asociaciones intermunicipales de municipios, e indirectamente de los municipios.
- El aporte del Programa para impulsar un entorno facilitador apropiado que contribuya a impulsar sis-

temas más eficientes en la gestión municipal, fortalecimiento de la autonomía local, estimular procesos de desarrollo local y en definitiva para mejorar las condiciones de vida de la población.

- Análisis de la cobertura del Programa y de los posibles cambios en el entorno de las mancomunidades e indirectamente de los gobiernos locales, específicamente de las mancomunidades.

Con respecto a lecciones y recomendaciones, se prestará atención de manera particular, además de lo arriba citado, a:

- La optimización de las fortalezas y oportunidades del Programa y de su aporte al mejoramiento de la gestión de los gobiernos locales.
- La identificación y valoración de los riesgos detectados y las debilidades internas del proyecto, replanteándolas de forma positiva y propositiva como recomendaciones a tener en cuenta para una formulación e intervención que continúe el proceso iniciado.
- Plantear escenarios posibles de cooperación futura en apoyo al fortalecimiento institucional de un entorno generador y articulador de desarrollo local: mayor eficacia en la administración y la gestión de competencias municipales, favorecer el proceso de descentralización, mejorar la gestión de servicios públicos básicos y una mayor incidencia de la ciudadanía en la planificación y la gestión pública local o intermunicipal.
- Análisis de los actores clave con los que se ha trabajado principalmente, planteando propuestas o combinaciones de trabajo según los escenarios futuros que se planteen y de forma compatible con el contexto de país y de la estrategia de AECI.

**d) EFICIENCIA:** Medida del logro de los resultados en relación con los recursos que se han utilizado. Combinación óptima de recursos materiales, financieros, técnicos y humanos para maximizar los resultados.

Se deben analizar aspectos como:

- La modalidad de ejecución desarrollada por el equipo técnico del Programa, ajustes y tipo de gestión y organización interna del mismo, incluyendo el uso de recursos, métodos utilizados para la capacita-

ción y asistencia técnica, monitoreo, seguimiento, informes y evaluación.

- Mecanismos de coordinación establecidos entre los municipios y las mancomunidades. Marco legal en que se desarrollaba esta coordinación, la racionalidad de la misma, así como observancia de la normativa.
- Coste respecto a las actividades desarrolladas y los resultados obtenidos. En qué medida el fortalecimiento institucional ha redundado en un fortalecimiento de las capacidades de gestión financiera en el ámbito municipal.
- La calidad de la documentación de Formulación y Seguimiento.
- La instrucción de los Proyectos de acuerdo a la Metodología de Gestión de la Cooperación Española basada en el Marco Lógico.
- La capacidad de aprovechar recursos y estructuras ya existentes para el logro de los objetivos.

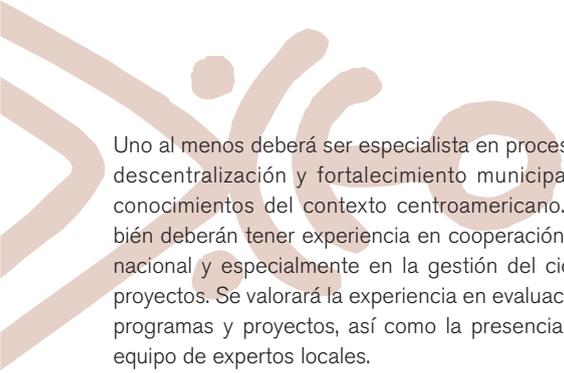
**e) VIABILIDAD:** Análisis de la probabilidad de que los beneficiarios de las acciones del PRODEMION continúen más allá del tiempo de acción de la cooperación española, con el mantenimiento y gestión de lo realizado e incluso con la puesta en marcha de nuevas actuaciones.

Se deberán valorar aspectos como:

- La apropiación del proyecto por la Administración Pública en los niveles nacional y municipal y el proceso de coordinación e interacción entre los actores institucionales de la AMHON, las mancomunidades y las municipalidades; y en menor medida con el Gobierno Central.
- Capacidad de gestión de las instituciones contraparte y nivel de compromiso de asumir las reformas y acciones implementadas para garantizar su continuidad.

## 5. Equipo evaluador

El equipo evaluador deberá contar con la presencia de un mínimo de dos especialistas con experiencia en la materia, la que será valorada a la hora de la adjudicación.



Uno al menos deberá ser especialista en procesos de descentralización y fortalecimiento municipal, con conocimientos del contexto centroamericano. También deberán tener experiencia en cooperación internacional y especialmente en la gestión del ciclo de proyectos. Se valorará la experiencia en evaluación de programas y proyectos, así como la presencia en el equipo de expertos locales.

El equipo deberá asegurar la capacidad para analizar tanto los aspectos técnicos del Programa, como los aspectos relacionados con la gestión, administración y coordinación de aquel. Se tomará en especial consideración la metodología de trabajo propuesta por el equipo de evaluadores.

El equipo nombrará un coordinador, el cual actuará en todo momento como interlocutor y representante ante la SGPEPD y ostentará la acreditación facilitada por esta Subdirección General a la hora de contactar con los responsables e implicados en el Programa. Durante la evaluación, el equipo evaluador podrá ser acompañado por otros funcionarios o expertos designados por la SGPEPD o la AECL.

## 6. Premisas de la evaluación

La evaluación significa un análisis exhaustivo y riguroso de una parte importante de la Cooperación Española en Honduras. Por esta razón el evaluador debe cumplir ciertos requisitos tanto profesionales como éticos, entre los que se destacan:

**Anonimato y confidencialidad.**—La evaluación debe respetar el derecho de las personas a proporcionar información asegurando su anonimato y confidencialidad.

**Responsabilidad.**—Cualquier desacuerdo o diferencia de opinión que pudiera surgir entre los miembros del equipo o entre éstos y los responsables de los Programas, en relación con las conclusiones y/o recomendaciones, debe ser mencionada en el informe. Cualquier afirmación debe ser sostenida por el equipo o dejar constancia del desacuerdo sobre ella.

**Integridad.**—La evaluación tendrá la responsabilidad de sacar a la luz cuestiones no mencionadas específicamente

en los términos de referencia, si ello fuera necesario para obtener un panorama completo.

**Incidencias.**—En el supuesto de aparición de problemas durante la realización del trabajo de campo o en cualquier otra fase de la evaluación, éstos deberán ser comunicados inmediatamente a la OPE. De no ser así, la existencia de dichos problemas en ningún caso podrá ser utilizada para justificar la no obtención de los resultados establecidos por la OPE en esta convocatoria.

**Convalidación de la información.**—A fin de garantizar la validez de los datos, será útil solicitar los comentarios de todos los participantes en los Programas y recoger su opinión sobre si la información es correcta y ajustada a su percepción de la realidad. El equipo evaluador deberá tener la última palabra.

**Informe final.**—El equipo evaluador podrá realizar sesiones informativas o proporcionar resúmenes de carácter no oficial, manteniendo la discreción respecto a los contenidos finales. La difusión del informe es prerrogativa de la OPE.

## 7. Plan de trabajo y metodología

El trabajo de evaluación se realizará en tres fases:

**Estudio de gabinete.**—(Duración estimada: 3 semanas). Revisión conjunta de los TdR y establecimiento de un Plan de trabajo, metodología y cronograma. Análisis de la documentación disponible relativa a la formulación, diseño, funcionamiento y gestión del Programa. Diseño de las herramientas para la recopilación y proceso de los datos e identificación de los informantes clave para el terreno. Elaboración y entrega de 1º informe de gabinete, base para el trabajo de campo.

**Trabajo de campo.**—(Duración estimada: 2.5 semanas) Consultas con instituciones, grupos e individuos vinculados con el Programa en Honduras, incluyendo coordinadores/as y/o funcionarios/as de proyectos de cooperación, organismos del Estado y no gubernamentales que hayan estado vinculados con el PRO-DEM-HON: Congreso Nacional, red de sociedad civil, mesa de cooperantes, UNAH, entre otros. También

incluirá entrevistas con las mancomunidades. Estudio exhaustivo de la documentación administrativa y técnica en la que se basaron las distintas actuaciones ejecutadas, y contraste de los datos y conclusiones con varias fuentes. Se contará con la colaboración de expertos locales y de la OTC.

**Informe final.**—(Duración estimada: 4 semanas) Elaboración y presentación de borrador Informe Final. Entrega del Informe final. La redacción de este informe deberá atenerse a las recomendaciones del apartado «Estructura del Informe» y sus principales conclusiones deben ser debatidas con todas las partes involucradas y seguir los criterios establecidos en el apartado «Premisas de la Evaluación».

## Metodología

La metodología que será utilizada es la de evaluación rápida y ajustada. Los procedimientos consistirán en entrevistas a:

- Autoridades locales; funcionarios/as y técnicos/as de los municipios y mancomunidades vinculados/as al Programa. Donde haya una muestra representativa de las municipalidades incluidas en el proyecto.
- Funcionarios/as y técnicos/as del equipo técnico del Programa, de la AECl y de las instituciones del Gobierno Central involucradas (SGJ, SETCO).
- Directivos y técnicos de organizaciones nacionales vinculadas al Programa: AMHON y ANAMMH.
- Coordinadores/as y/o funcionarios/as de proyectos de cooperación, organismos gubernamentales y no gubernamentales, que en algún momento hayan estado vinculados o coordinado acciones con PRODEMUN: red de sociedad civil, mesa de cooperantes, UNAH, entre otros.
- Ciudadanos/as y miembros de organizaciones sociales y de la sociedad civil que hayan coordinado con el Programa, o de alguna forma tengan interés, relación o vinculación con el tema (FUNDEMUN, UNITEC, por ejemplo).

El análisis cualitativo estará basado en:

- Revisión y valoración de los documentos y publicaciones generadas en las áreas de intervención

del Programa (diagnósticos organizacionales, planes estratégicos, bases de datos, sistematizaciones, manuales de organización y gestión, entre otros).

- Evaluación de impacto de las acciones de planificación y la capacidad del Programa de articular estos esfuerzos con otros agentes.
- Evaluación de la capacidad técnica de la unidad ejecutora para desarrollar los objetivos del Programa.
- Valoración y propuesta de rutas críticas que permitan proyectar acciones futuras de continuidad del Programa.

El análisis cuantitativo estará basado en:

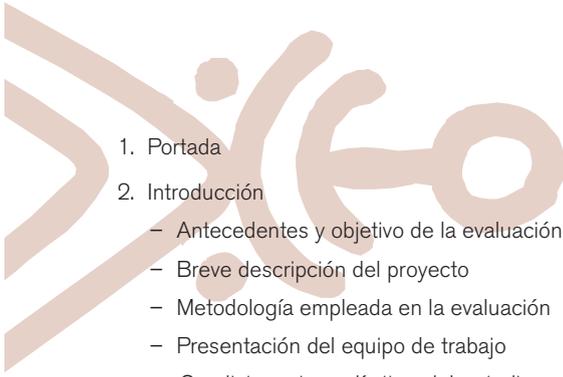
- Los informes de seguimiento y finales de subvención, otro tipo de informes y publicaciones institucionales.
- Resultados (estadísticas, bases de datos, datos numéricos, presupuestos municipales y del proyecto, etc.) de las visitas.

## Resultados principales esperados

- Presentación de resultados según los criterios de la evaluación.
- Recomendaciones por área de intervención y para estrategia de futuras actuaciones que continúen en este sector.
- Valoración del área ejecutora y acciones necesarias para mejorar su intervención.
- Valoración de la(s) contraparte(s) y de las potencialidades de otras contrapartes complementarias.

## 8. Elaboración y presentación del informe de evaluación

De acuerdo con la metodología recomendada, es conveniente que la evaluación se estructure siguiendo el esquema adoptado en anteriores evaluaciones por la SGPEPD, es decir (a título orientativo):



1. Portada
2. Introducción
  - Antecedentes y objetivo de la evaluación
  - Breve descripción del proyecto
  - Metodología empleada en la evaluación
  - Presentación del equipo de trabajo
  - Condicionantes y límites del estudio realizado
  - Descripción de los trabajos ejecutados
  - Estructura de la documentación presentada
3. Descripción de las intervenciones realizadas
  - Concepción inicial
  - Descripción detallada de su evolución
4. Criterios de evaluación y factores de desarrollo
  - Pertinencia del proyecto
  - Eficacia
  - Eficiencia
  - Impacto
  - Viabilidad
5. Conclusiones y enseñanzas obtenidas (priorizadas, estructuradas y claras)
6. Recomendaciones
7. Anexos
  - Términos de referencia para la evaluación
  - Itinerario misión de evaluación
  - Relación de personas/instituciones consultadas
  - Literatura y documentación

El informe de evaluación irá acompañado de un **resumen ejecutivo del mismo**, que mantendrá, en líneas generales, el esquema indicado y que respetará las especificaciones técnicas de presentación (número de páginas, formato, etc.) que la SGPEPD proporcionará al equipo evaluador.

Junto al informe ejecutivo se contemplarán las tablas de valoración del cumplimiento de los objetivos de ayuda y de valoración del desempeño del Programa contenidas en la metodología antes recomendada.

Asimismo, los consultores deberán presentar a la SGPEPD, en el soporte informático que se indique, una ficha-resumen de la evaluación siguiendo el formato establecido por el CAD de la OCDE para el

inventario de evaluaciones de esta institución.

El equipo entregará tres copias de la versión en borrador del informe final (60-80 páginas), y un resumen ejecutivo (no superior a las 30 páginas) para ser discutidas con anterioridad a la preparación de la versión definitiva, y cinco copias de esta última en papel, encuadradas en formato Din-A4, así como en el soporte informático que se determine.

## 9. Autoría y publicación

Los miembros del equipo evaluador y, en su caso, la empresa consultora, delegarán todo derecho de autor en la SECI, que, si lo considera conveniente, podrá proceder a la publicación del informe final, en cuyo caso los evaluadores y/o la empresa consultora serán mencionados como autores del texto. En este caso el coordinador del equipo se compromete a prestar a la SGPEPD el servicio de asesoramiento en la corrección de las pruebas de imprenta necesarias.

Como mecanismo adicional de difusión de las conclusiones, la SECI podrá solicitar al coordinador del equipo evaluador y a alguno de sus miembros que presenten los resultados y las enseñanzas obtenidas en sesiones de trabajo con personal de la Cooperación Española. El coordinador del equipo se compromete a prestar estos servicios en el momento que le sea solicitado.

## 10. Calendario de la evaluación

Inicio: Septiembre 2004.

Entrega 1º informe: 1 mes a partir del inicio del trabajo.

Entrega Informe final: 3 meses a partir del inicio del trabajo.

## 11. Disposiciones finales

Los presentes términos de referencia tendrán carácter contractual y no podrán ser modificados unilateralmente. La modificación de estos términos podrá ser

causa de rescisión del contrato de adjudicación por parte de la SGPEPD, sin que ello de motivo a indemnización.

Madrid, julio de 2004

## Documentación

### Documentos y publicaciones del país, AECl y del proyecto:

- I. Plan Director AECl 2002-2006
- II. Estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la Democracia y el Estado de Derecho 2003
- III. Estrategia País de la AECl para Honduras
- IV. Comisión Mixta Hispano Hondureña (1998-2001) y (2002-2006)
- V. Plan de Reconstrucción y Transformación Nacional
- VI. Plan de Desarrollo Institucional (PDI) de AMHON.
- VII. Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP)
- VIII. Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODEL)
- IX. Plan de Gobierno 2002-2006
- X. El Proceso de la Planificación Estratégica\_ Propuesta Metodológica
- XI. Las Finanzas Municipales en Honduras\_ Propuesta para su mejora
- XII. Diccionario Municipal Hondureño
- XIII. Proyecto de Ordenamiento Territorial en Honduras
- XIV. Planes de Organización y Funcionamiento Administrativo Municipal (POFA)\_ Manual para su elaboración
- XV. Guía de trabajo para Mancomunidades en Honduras
- XVI. Plan Estratégico de Desarrollo Mancomunidad de Municipios del Norte de Choluteca
- XVII. El Asociacionismo Intermunicipal en Honduras\_ Estado Situacional I Edición.
- XVIII. El Asociacionismo Intermunicipal en Honduras\_ Estado Situacional II Edición.
- XIX. Manual de Gestión del Ciclo de un Proyecto
- XX. Aproximación preliminar a una Carrera Publica Local
- XXI. Mancomunidad de Municipios Garífunas de Honduras – Una Experiencia de Asociacionismo Intermunicipal
- XXII. «Lessons learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance». DAC Evaluation series/OECD, 2004.
- XXIII. «Coordinación en los procesos de descentralización en la reconstrucción Post-Mitch», Fernando Mudarra.

### Informes del proyecto

- XXIV. Documentos de identificación inicial
- XXV. Formulación del proyecto.
- XXVI. Planes y matrices del proyecto.
- XXVII. Informe Final Subvención I & Anexos 21/Diciembre/99 - 21/Diciembre/00
- XXVIII. Informe Final Subvención II & Anexos 10/Marzo/00 – 10/Marzo/01
- XXIX. Informe Final Subvención III & Anexos 27/Febrero/01 – 27/Febrero/02
- XXX. Informe Final Subvención IV & Anexos 06/Noviembre01 – 06/Noviembre/02
- XXXI. Informe Final Subvención V & Anexos 23 de Agosto 2002 al 23 de Agosto 2003
- XXXII. Otros informes adicionales.





## Anexo. Presentación del equipo de trabajo

### Director del Proyecto

- Federico A. Castillo Blanco

**Funciones:** Responsable institucional, científico, técnico y administrativo del proyecto. Preside el Comité Técnico de Seguimiento y Evaluación.

### Director Adjunto del Proyecto

- Francisca Villalba Pérez

**Funciones:** Responsable alterno del proyecto en sus aspectos institucionales, científicos y técnicos. Integra el Comité Técnico de Seguimiento y Evaluación.

### Coordinador del Proyecto

- José Luis Furlan

**Funciones:** Coordinar la ejecución del proyecto, asignar los recursos previstos, orientar, supervisar y evaluar el desempeño de los consultores y asistentes. Integra el Comité Técnico de Seguimiento y Evaluación.

### Consultores Principales Expertos en Evaluación de Proyectos y Programa de Cooperación

- Edna Guidi Gutiérrez
- Ramón Rueda López (sólo integró el equipo hasta la finalización de la primera visita a terreno)

**Funciones:** Participar en el diseño del Plan de Trabajo, Metodología y Programa. Diseñar las herramientas para la recopilación y procesamiento de los datos en terreno. Identificar las fuentes de informa-

ción (informantes clave). Elaborar y poner a consideración de los responsables del equipo el Borrador de Informe de Gabinete. Realizar el trabajo de campo. Analizar la información y elaborar poner a consideración de los responsables del equipo el Borrador de Informe Final. Todo conforme a las prescripciones técnicas de los TdR del Proyecto.

### Consultor Local (Honduras) Experto en Evaluación de Proyectos

- Juan Joseph Malta Luna

**Funciones:** Participar en el diseño de las herramientas para la recopilación y procesamiento de los datos en terreno. Participar en la identificación de las fuentes de información (informantes clave). Preparar la agenda de entrevistas y reuniones del Consultor Principal durante la realización del Trabajo de Campo. Participar de las entrevistas y reuniones efectuando el registro de la información. Reunir y procesar información bajo las directivas del Consultor Principal. Colaborar con el Consultor Principal en la elaboración del Proyecto de Informe Final.

### Asistente Técnico

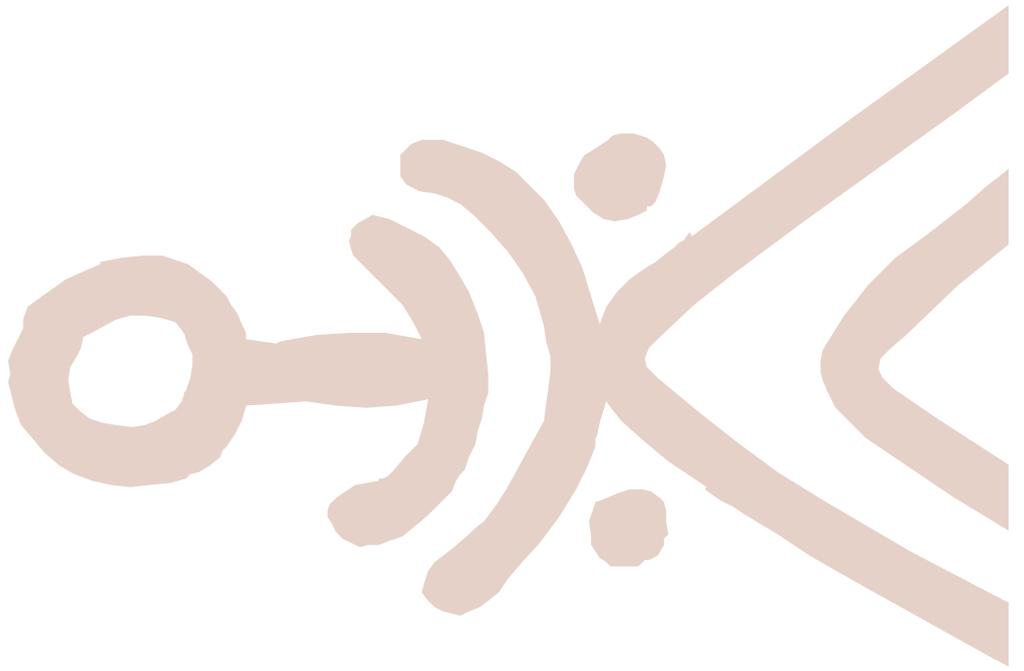
- Juan González Badía-Fraga

**Funciones:** Asistir al Coordinador del Proyecto y al Consultor Principal en las tareas técnicas que estos le encomienden

### Asistente Administrativa

- Flavia Tello Sánchez

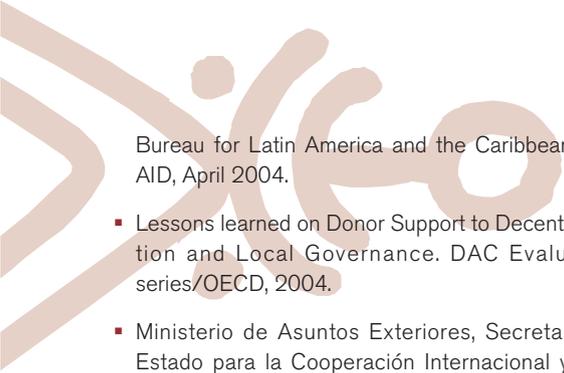
**Funciones:** Asistir al Coordinador del Proyecto en la gestión de los aspectos administrativos.





## Anexo. Documentación utilizada en el informe

- Actas de la V Comisión Mixta Hispano Hondureña de Cooperación.
- Agencia Noruega para la Cooperación para el Desarrollo (NORAD) «The Logical Framework Approach (LFA)», El Enfoque del Marco Lógico, traducido por Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid-España, 1993.
- Alburquerque, Francisco. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Revista de la CEPAL n° 82. Santiago de Chile. Abril 2004.
- AMHON - PRODEMTHON: «El Asociacionismo Intermunicipal en Honduras: Estado Situacional», 1era. Edición, Tegucigalpa, 2002.
- AMHON, Plan de Desarrollo Institucional de la AMHON. Período 2003 - 2006, Tegucigalpa, Noviembre de 2002.
- AMHON, PRODEMTHON. Documento de Formulación del Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local en Honduras (PRODEMTHON). Junio de 2004, Honduras.
- Cáliz Rodríguez, José Alvaro. La emergencia de la sociedad civil en Honduras: la dinámica de la esfera pública no estatal. Tegucigalpa. PNUD, 2003.
- Cámara, Luis. La cooperación técnica española para el refuerzo institucional: elementos para la definición de una estrategia.
- CEPAL - IPEA – PNUD, Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe, febrero de 2003.
- DFM - AMHON - PRODEMTHON: «El Asociacionismo Intermunicipal en Honduras: Estado Situacional», 2da. Edición, Tegucigalpa, 2003.
- Documentos de identificación inicial y formulación de PRODEMTHON.
- Embajada de España en Honduras, AMHON, PRODEMTHON, Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local en Honduras PRODEMTHON, Memoria Institucional» 2000-2004 Tegucigalpa-Honduras.
- Estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la Democracia y el Estado de Derecho 2003.
- Estrategia de la Cooperación Española para la República de Honduras.
- Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP).
- Fundación DEMUCA, Informe de Seguimiento del Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local de Honduras – PRODEMTHON (Borrador), diciembre de 2000.
- Gobierno de la República de Honduras, Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Un compromiso de todos con Honduras, Tegucigalpa, abril de 2001.
- Informe Final Subvención I & Anexos. 21-Diciembre-99 al 21-Diciembre-00.
- Informe Final Subvención II & Anexos. 10-Marzo-00 al 10-Marzo-01.
- Informe Final Subvención III & Anexos. 27-Febrero-01 al 27-Febrero-02.
- Informe Final Subvención IV & Anexos. 6-Noviembre-01 al 06-Noviembre-02.
- Informe Final Subvención V & Anexos 23-Agosto-02 al 23-Agosto-03.
- Informe Final Subvención VI & Anexos 17-Julio-03 al 17-October-04.
- International City/County Management Association, Trends in Decentralization, Municipal Strengthening and Citizen Participation in Central America, 1995-2003, Office of Regional Sustainable Development,



Bureau for Latin America and the Caribbean, U.S. AID, April 2004.

- Lessons learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance. DAC Evaluation series/OECD, 2004.
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Metodología de evaluación de la Cooperación Española, 3era. Edición, Madrid-España, 2001.
- Oficina de Planificación y Evaluación MAE-SECIPI, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación Universidad Complutense de Madrid. Metodología de Evaluación de la Cooperación Española, Madrid-España, 1998.
- Plan de Desarrollo Institucional (PDI) de AMHON.
- Plan de Gobierno 2002-2006.
- Plan de Gobierno 2002-2006, Presidencia de la República de Honduras, <http://www.sdp.gob.hn/Plan%20Gobierno.htm>
- Plan de Reconstrucción y Transformación Nacional.
- Plan Director AECI 2001-2004.
- Planes y matrices del proyecto.
- PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, Oficina de Costa Rica, 2003.
- Posas, Mario. Honduras: Una democracia en proceso. Tegucigalpa. PNUD, 2003.
- Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODEL).
- Raison, Emmanuel. La democracia desde abajo. Nuevos sujetos para la participación política en Honduras. Tegucigalpa PNUD, 2003.
- Reunión Grupo Consultivo para Honduras, Alcanzando las metas de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, Tegucigalpa, 10 y 11 de junio de 2004.
- Secretaria de Gobernación y Justicia. Gobierno de la República de Honduras Unidad Técnica de Descentralización, Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado, Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODEL).
- Varios Autores. América Latina. La democracia en Enfoque: Centroamérica-Honduras. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PRODDAL/Honduras (Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina). Tegucigalpa 2003.
- Varios Autores. Evaluación del proyecto de desarrollo municipal y del sector municipal. RTI para la USAID/Honduras. 2002.
- Varios Autores. Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina. Descentralización, Gobernabilidad Local e Implementación de las Estrategias de Reducción de Pobreza en Bolivia, Honduras y Nicaragua. La Haya, Diciembre 2003.
- Varios Autores. Informe de Desarrollo Humano de Honduras PNUD 2000.
- Varios Autores. Informe de Desarrollo Humano de Honduras PNUD 2002.
- Varios Autores. Informe de Desarrollo Humano de Honduras PNUD 2003.

# IV Anexo. Metodología: valor de los indicadores por criterio de evaluación

1 ANÁLISIS DE PERTINENCIA		
Aspecto bajo análisis	Descripción del Indicador	Valor del indicador
Determinar el nivel de relación que existe entre los objetivos y los resultados del PRODEMTHON y la ERP.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grado de relación entre los objetivos planteados por PRODEMTHON y las líneas estratégicas de la ERP.</li> <li>Grado de relación entre los resultados alcanzados por PRODEMTHON y las líneas estratégicas de la ERP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El objetivo general de PRODEMTHON tiene una alta relación con los objetivos de la ERP: reducir la pobreza.</li> <li>PRODEMTHON tiene una alta relación con dos de los cinco grandes lineamientos de actuación de la ERP (participación de la sociedad civil, descentralización y desarrollo municipal y fortalecimiento de la gobernabilidad y la democracia participativa).</li> <li>Los resultados alcanzados por PRODEMTHON tienen, en consecuencia, una alta relación con las líneas estratégicas de la ERP mencionados precedentemente.</li> </ul>
Determinar el grado de relación del PRODEMTHON con las líneas directrices del Gobierno de Honduras (Plan 2002-2006).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cantidad de objetivos planteados por PRODEMTHON que apoyan la consolidación del Plan de Gobierno hondureño 2002-2006.</li> <li>Cantidad de resultados alcanzados por PRODEMTHON que apoyan la consolidación de las directrices del Plan de Gobierno hondureño 2002-2006.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El grado de relación del PRODEMTHON con las líneas directrices del Gobierno de Honduras es elevado.</li> <li>Existe una clara coincidencia de objetivos, especialmente con el PRODEL y los resultados alcanzados por el PRODEMTHON aportan en dirección del fortalecimiento municipal y la descentralización.</li> </ul>
Analizar la medida en que los objetivos propuestos y los resultados alcanzados por el PRODEMTHON están vinculados a los objetivos del Plan Director de la Cooperación Española, a los Acuerdos de la Comisión Mixta Hispano- Hondureña de Cooperación Internacional, a la Estrategia de la Cooperación Española para la República de Honduras y a la Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cantidad de objetivos planteados por PRODEMTHON vinculados a los objetivos del Plan Director de la Cooperación Española.</li> <li>Cantidad de objetivos planteados por PRODEMTHON vinculados a los objetivos de los Acuerdos de la Comisión Mixta Hispano-Hondureña de Cooperación Internacional.</li> <li>Cantidad de objetivos planteados por PRODEMTHON vinculados a los objetivos de la Estrategia de la Cooperación Española para la República de Honduras.</li> <li>Cantidad de objetivos planteados por PRODEMTHON vinculados a los objetivos de la Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho.</li> <li>Cantidad de resultados alcanzados por PRODEMTHON vinculados a los objetivos del Plan Director de la Cooperación Española.</li> <li>Cantidad de resultados alcanzados por PRODEMTHON vinculados a los objetivos de los Acuerdos de la Comisión Mixta Hispano-Hondureña de Cooperación Internacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los objetivos propuestos y los resultados alcanzados por el PRODEMTHON son altamente pertinentes con los objetivos del Plan Director de la Cooperación Española, con la Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho y con los Acuerdos de la Comisión Mixta.</li> </ul>

### 1 ANÁLISIS DE PERTINENCIA (Continuación)

Aspecto bajo análisis	Descripción del Indicador	Valor del indicador
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cantidad de resultados alcanzados por PRODEMHON vinculados a los objetivos de la Estrategia de la Cooperación Española para la República de Honduras.</li> <li>Cantidad de resultados alcanzados por PRODEMHON vinculados a los objetivos de la Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho.</li> </ul>	
Determinar de que manera los objetivos y resultados alcanzados por el PRODEMHON apoyan los objetivos del PRODEL.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de objetivos del PRODEMHON que coadyuvan al logro de las metas estratégicas del PRODEL.</li> <li>Proporción de resultados alcanzados por PRODEMHON que coadyuvan al logro de las metas estratégicas del PRODEL.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existe una clara coincidencia de objetivos con el PRODEL y los resultados alcanzados por el PRODEMHON aportan en dirección del fortalecimiento municipal y la descentralización.</li> </ul>
Determinar de que manera las acciones del PRODEMHON coadyuvan en la satisfacción de las necesidades de los Gobiernos Municipales y Mancomunidades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Percepción sobre la adecuación en la identificación de las necesidades de las mancomunidades.</li> <li>Grado de atención a las necesidades de las mancomunidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>86 % de los técnicos de las UTIs. opinan que la identificación inicial del programa fue adecuada.</li> <li>14 % de los técnicos de las UTIs. opinan que el grado de atención a las necesidades ha sido regular.</li> <li>86 % de los técnicos de las UTIs. opinan que el grado de atención a las necesidades ha sido satisfactorio.</li> <li>100% de los alcaldes encuestados opinan que el grado de atención a las necesidades fue satisfactorio.</li> </ul>
Analizar la relevancia de las acciones del PRODEMHON en los planteamientos de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) y de la Alianza Nacional de Mujeres Municipalistas de Honduras (ANAMMH).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Medida o proporción en que las acciones de PRODEMHON han constituido un apoyo adecuado a las estrategias de la AMHON y de la ANAMMH.</li> <li>Porcentaje del presupuesto de PRODEMHON financiado por la AMHON.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las acciones del PRODEMHON han sido de gran relevancia para el desarrollo de la capacidad técnica y de incidencia política de la AMHON.</li> <li>También ha contribuido al desarrollo de la ANAMMH.</li> <li>El porcentaje del presupuesto del PRODEMHON financiado por la AMHON ha sido en torno del 15%.</li> </ul>
Determinar la existencia de otras actuaciones complementarias o competitivas (en Fortalecimiento Municipal y género) de otros donantes como: USAID, ASDI, GTZ, SNV, PNUD y del BID.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existencia de actuaciones complementarias o competitivas de otros donantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sí existen actuaciones complementarias antes que competitivas y un alto nivel de coordinación con otros donantes.</li> </ul>
Determinar la existencia de otras actuaciones complementarias o competitivas (en Fortalecimiento Municipal y género) de ONGDs como: Solidaridad Internacional, Acción contra el Hambre, MPDL, y Paz y Tercer Mundo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existencia de actuaciones complementarias o competitivas de otros donantes españoles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existen actuaciones complementarias.</li> </ul>

2 ANÁLISIS DE IMPACTO. TABLA 12		
Aspecto bajo análisis	Descripción del Indicador	Valor del indicador
Determinar la incidencia del PRODEMTHON en la capacidad de gestión municipal y en la provisión de servicios básicos de los Municipios y Mancomunidades beneficiarias del Programa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Número de autoridades y técnicos municipales capacitados por el Programa que poseen conocimientos en gestión municipal.</li> <li>▪ Grado de utilidad asignada a la capacitación recibida</li> <li>▪ Grado de utilidad de las herramientas y metodologías transferidas a las Mancomunidades en los tres ejes componentes del Programa</li> <li>▪ Porcentaje de la población mancomunada con acceso a agua potable.</li> <li>▪ Porcentaje de la población mancomunada con acceso a alcantarillado sanitario.</li> <li>▪ Porcentaje de la población urbana mancomunada que recibe servicios de recolección de basura.</li> <li>▪ Incremento en la capacidad de prestar mejores servicios públicos como consecuencia del accionar de PRODEMTHON, según mancomunidades.</li> <li>▪ Incremento en la capacidad de prestar mejores servicios públicos como consecuencia del accionar de PRODEMTHON, según Gobiernos Municipales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 71% de los encuestados fueron capacitados por PRODEMTHON.</li> <li>▪ 86 % de los encuestados la califican como muy útiles</li> <li>▪ 14% de los encuestados la califican como más o menos útiles</li> <li>▪ 86% de los encuestados valora las herramientas y metodologías transferidas en el Eje 1 de Fortalecimiento Municipal como muy útiles; y el 14% como más o menos útiles.</li> <li>▪ 75% de los encuestados valora las herramientas y metodologías transferidas en el Eje 2 de Planificación en el Territorio como muy útiles; y el 25 % como más o menos útiles.</li> <li>▪ 100% de los encuestados valora las herramientas y metodologías transferidas en el Eje 3 de Apoyo a Políticas y proyectos de desarrollo local como muy útiles.</li> <li>▪ 61% de la población mancomunada, en promedio, tiene acceso a agua potable, según técnicos de las UTIs.</li> <li>▪ 17% de la población mancomunada, en promedio, tiene acceso a alcantarillado, según técnicos de las UTIs.</li> <li>▪ 17% de la población urbana mancomunada, en promedio, recibe servicios de recolección de basura, según técnicos de las UTIs.</li> <li>▪ 14 % de los técnicos UTIs. encuestados opinan que la capacidad para prestar mejores servicios públicos ha mejorado significativamente</li> <li>▪ 72% de los técnicos UTIs. encuestados opinan que la capacidad para prestar mejores servicios públicos ha mejorado algo.</li> <li>▪ 14% de los técnicos UTIs. encuestados opinan que la capacidad para prestar mejores servicios públicos sigue igual que antes de la asistencia.</li> <li>▪ 50% de los alcaldes encuestados opinan que la capacidad para prestar mejores servicios ha aumentado significativamente.</li> <li>▪ 50% de los alcaldes encuestados opinan que la capacidad para prestar mejores servicios ha aumentado algo.</li> </ul>
Determinar el impacto del Programa en relación al grado de presencia y participación política de los distintos actores en la construcción de la institucionalidad local a través del dialogo y la construcción de pactos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Existencia de espacios, órganos, planes o reglamentos de participación ciudadana en los municipios y mancomunidades como resultado de la intervención de PRODEMTHON.</li> <li>▪ Nivel de participación de la comunidad en las mancomunidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 29% de los técnicos encuestados afirman que no existen espacios de participación ciudadana promovidos por el PRODEMTHON.</li> <li>▪ 71 % de los técnicos encuestados afirman que sí existen espacios de participación promovidos por el PRODEMTHON.</li> <li>▪ Débil y debería ser fortalecido, según el 71% de los técnicos encuestados</li> <li>▪ Bueno y no debería ser cambiado, según el 29% de los técnicos encuestados.</li> </ul>

2 ANÁLISIS DE IMPACTO. TABLA 12 (Continuación)

Aspecto bajo análisis	Descripción del Indicador	Valor del indicador
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incremento de la participación de la comunidad debido al accionar de PRODEMTHON</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Más participativa que antes, según el 86% de los técnicos encuestados.</li> <li>▪ Mucho más participativa que antes, según el 14% de los técnicos encuestados.</li> <li>▪ Más participativa que antes, según el 50% de los alcaldes encuestados.</li> <li>▪ Mucho más participativa que antes, según el 50% de los alcaldes encuestados</li> </ul>
<p>Determinar el impacto que PRODEMTHON ha tenido en el fortalecimiento de AMHON como agente aceptado por el Gobierno como interlocutor de los Gobiernos Municipales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Percepción de AMHON y de funcionarios de Gobierno sobre la medida en que las acciones de PRODEMTHON han influido en la capacidad de interlocución de la AMHON frente al Gobierno hondureño.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La percepción común en los entrevistados es que las acciones de PRODEMTHON han influido positivamente en la capacidad de interlocución de la AMHON frente al GH</li> </ul>
<p>Determinar la incidencia que tiene el Programa en el marco general de apoyo al proceso de descentralización de Honduras</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Percepción de funcionarios de Gobierno sobre la medida en que las acciones de PRODEMTHON han contribuido al proceso de descentralización de Honduras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La percepción de los funcionarios de gobierno entrevistados es que PRODEMTHON ha contribuido positivamente con el proceso de descentralización.</li> </ul>
<p>Analizar el aporte del Programa para fortalecer la capacidad de planificación y gestión del desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Porcentaje de proyectos formulados con apoyo del PRODEMTHON.</li> <li>▪ Porcentaje de proyectos ejecutados con apoyo del PRODEMTHON.</li> <li>▪ Porcentaje de proyectos financiados con apoyo del PRODEMTHON.</li> <li>▪ Nivel de apoyo del PRODEMTHON en la formulación de políticas y/o lineamientos estratégicos.</li> <li>▪ Nivel de apoyo del PRODEMTHON en la implementación de políticas y/o lineamientos estratégicos.</li> <li>▪ Apoyo en la formulación y seguimiento del Plan Estratégico.</li> <li>▪ Porcentaje en que está siendo utilizado el Plan Estratégico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 30% de proyectos formulados con apoyo del PRODEMTHON, en promedio, según técnicos de las UTIs.</li> <li>▪ 30.17% de proyectos ejecutados con apoyo del PRODEMTHON, en promedio, según técnicos de las UTIs</li> <li>▪ 16% de proyectos financiados con apoyo del PRODEMTHON, en promedio, según técnicos de las UTIs.</li> <li>▪ Medio, según el 86% de los técnicos de las UTIs.</li> <li>▪ Alto, según el 14% de los técnicos de las UTIs.</li> <li>▪ Medio, según el 71% de los técnicos de las UTIs.</li> <li>▪ Bajo, según el 29% de los técnicos de las UITs.</li> <li>▪ Sí se está apoyando, en el 71% de las mancomunidades estudiadas, según técnicos UITs.</li> <li>▪ No se está apoyando en el 29% de las mancomunidades estudiadas, según técnicos UITs.</li> <li>▪ 100 % en un 40% de las mancomunidades estudiadas.</li> <li>▪ 80 % en otro 40% de las mancomunidades estudiadas.</li> <li>▪ 50% en el restante 20% de las mancomunidades estudiadas.</li> </ul>

2 ANÁLISIS DE IMPACTO. TABLA 12 (Continuación)		
Aspecto bajo análisis	Descripción del Indicador	Valor del indicador
Analizar el aporte del Programa para impulsar sistemas más eficientes de gestión municipal, de gestión mancomunada y fortalecimiento de la autonomía local.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nivel de incremento de los servicios municipales.</li> <li>▪ Tipo de servicios municipales implementados con apoyo de PRODEMTHON.</li> <li>▪ Nivel de reducción del tiempo de duración de trámites en la municipalidad debido al apoyo de PRODEMTHON.</li> <li>▪ Descripción de los trámites en los que se ha reducido el tiempo</li> <li>▪ Incremento de ingresos de la municipalidad atribuible al apoyo de PRODEMTHON.</li> <li>▪ Descripción de los instrumentos que les ha permitido incrementar los ingresos municipales.</li> <li>▪ Cambios en la estructura orgánica de las municipalidades debido al accionar del Programa.</li> <li>▪ Cambios en las ordenanzas y reglamentos internos de las municipalidades debido al accionar del Programa.</li> <li>▪ Medida en que se estén gestionando servicios de forma mancomunada.</li> <li>▪ Descripción de servicios mancomunados.</li> <li>▪ Nivel de aumento del poder de planificación política y social de las Municipalidades.</li> <li>▪ Descripción de las actuaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ha aumentado significativamente según el 50% de los alcaldes encuestados.</li> <li>▪ Ha aumentado algo según el 50% de los alcaldes encuestados.</li> <li>▪ Servicios de agua, saneamiento, residuos sólidos, catastro, servicio al cliente y recaudación tributaria</li> <li>▪ 33% de los alcaldes encuestados no saben o no responden sobre si se redujo el tiempo de trámites</li> <li>▪ 33% de los alcaldes encuestados afirman que el tiempo de los trámites se ha reducido significativamente</li> <li>▪ 33% de los alcaldes encuestados afirman que el tiempo de los trámites se ha reducido algo.</li> <li>▪ 83% de los alcaldes encuestados no saben o no responden sobre los trámites en los que se redujo el tiempo.</li> <li>▪ 17 % de los alcaldes encuestados afirman que el apoyo de PRODEMTHON en la reducción del tiempo de duración de trámites consistió en el equipamiento de equipos informáticos.</li> <li>▪ 100 % de los alcaldes encuestados opinan que el PRODEMTHON Sí contribuyó al incremento de los ingresos municipales.</li> <li>▪ 50 % no sabe de que manera.</li> <li>▪ 50% atribuye al mejor control en el cobro de impuestos, catastro, concientización al ciudadano.</li> <li>▪ No saben o no responden el 100% de los entrevistados.</li> <li>▪ No saben o no responden el 67% de los entrevistados.</li> <li>▪ 33% opina que ha habido cambios en temas de deforestación de las microcuencas, planes de arbitrios y otros procedimientos administrativos no especificados.</li> <li>▪ 71% de las mancomunidades encuestadas prestan algún servicio de forma mancomunada, según técnicos UTIs.</li> <li>▪ 29% de las mancomunidades encuestadas no prestan servicios mancomunados.</li> <li>▪ Catastro, residuos sólidos, sistema de información, sistema de recolección y reciclaje de desechos sólidos.</li> <li>▪ Más que antes, en opinión del 72% de los técnicos UTIs. encuestados.</li> <li>▪ Mucho más que antes según el 28% de los técnicos UTIs encuestados.</li> <li>▪ 67% de los alcaldes opinan que si se ha incrementado el poder de planificación.</li> <li>▪ 33% de los alcaldes no saben o no responden.</li> <li>▪ Participación de las comunidades en la elaboración del Plan, visión de largo plazo, a través de la planificación estratégica.</li> </ul>

**2 ANÁLISIS DE IMPACTO. TABLA 12 (Continuación)**

Aspecto bajo análisis	Descripción del Indicador	Valor del indicador
<p>Determinar el impacto del PRODEMHON en el fomento a la participación y promoción de la mujer en instituciones municipales e intermunicipales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nivel de participación de la mujer en la mancomunidad</li>   <li>▪ Medida de las actividades realizadas por PRODEMHON orientadas a la participación de la mujer en instancias intermunicipales y municipales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regular y debería ser fortalecida, según el 57% de los técnicos UTIs encuestados.</li> <li>▪ Débil y debería ser fortalecido, según el 43% de los técnicos encuestados.</li> <li>▪ 57% de las mancomunidades encuestadas no han sido apoyadas en ninguna actividad orientada a la participación de la mujer.</li> <li>▪ 43% de las mancomunidades encuestadas han sido apoyadas en alguna actividad orientada a la participación de la mujer.</li> <li>▪ 67% de los alcaldes afirman que el PRODEMHON no ha realizado ninguna actividad de promoción de la mujer en sus municipios.</li> </ul>
<p>Determinar si la posición de la mujer se ha deteriorado en comparación a la situación anterior a la implementación del Proyecto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Numero de mujeres alcaldesas y/o mujeres que ejercen cargos directivos dentro de las municipalidades y mancomunidades antes y después de la implementación del Proyecto.</li> <li>▪ Percepción de las autoridades intermunicipales de la medida en que se ha incrementado la participación de las mujeres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 11 mujeres han ejercido cargos directivos en las mancomunidades encuestadas durante los últimos 4 años (2000-2004).</li> <li>▪ 2 mujeres en promedio por mancomunidad han ejercido algún cargo directivo (2000-2004).</li> <li>▪ Participa más que antes, según el 57% de los coordinadores de las UTIs entrevistados.</li> <li>▪ Participa igual que antes, según el 14% de los coordinadores de las UTIs entrevistados.</li> </ul>
<p>Determinar el impacto de las actuaciones promovidas por el Proyecto en el estímulo a procesos de desarrollo local y en la mejora de las condiciones de vida de la población establecida en la ERP.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incremento del asociacionismo intermunicipal.</li>   <li>▪ Percepción de autoridades municipales sobre el incremento del asociacionismo municipal.</li>   <li>▪ Grado de incremento del nivel de vida de la población mancomunada.</li>   <li>▪ Grado de incremento del nivel de vida de los habitantes de los municipios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mucho más que antes, según el 71% de los técnicos UTIs encuestados.</li> <li>▪ Más que antes, según el 29% de los técnicos UTIs encuestados.</li> <li>▪ 100% de los alcaldes encuestados opinan que se incremento el asociacionismo debido al apoyo del Programa.</li> <li>▪ Más alto que antes, según el 57% de los técnicos UTIs encuestados.</li> <li>▪ Mucho más alto que antes, según el 14% de los técnicos UTIs encuestados.</li> <li>▪ Más alto que antes, según el 50% de los alcaldes encuestados.</li> <li>▪ Menor que antes, según el 17% de los alcaldes encuestados.</li> <li>▪ Mucho más alto que antes, según el 17% de los alcaldes encuestados.</li> </ul>

3 ANÁLISIS DE VIABILIDAD. TABLA 13		
Aspecto bajo análisis	Descripción del Indicador	Valor del indicador
Analizar la capacidad de la AMHON para hacerse cargo del PRODEMTHON	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacidad técnica, institucional y presupuestaria de AMHON para hacerse cargo del Programa.</li> <li>▪ Voluntad política e institucional de AMHON para asumir el programa como propio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ AMHON ha mejorado su capacidad técnica e institucional y tiene capacidad para hacerse cargo parcialmente del programa. en esa línea debe destacarse que ha incorporado a dos técnicos del programa.</li> <li>▪ Tiene voluntad política para continuar apoyando el programa, según se desprende de las entrevistas realizadas y del convenio de Colaboración Técnica y Financiera suscrito con la AECl con fecha 30 de noviembre de 2004.</li> </ul>
Establecer la valoración que tienen del PRODEMTHON el Gobierno de Honduras y las agencias e instituciones donantes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Percepción de la importancia que tiene el PRODEMTHON para el Gobierno de Honduras y las agencias e instituciones donantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La mayoría de los entrevistados hace una valoración muy positiva de la trayectoria del PRODEMTHON</li> </ul>
Valorar en que medida la Oficina Técnica de Cooperación de la Embajada de España en Honduras apoya una nueva edición del PRODEMTHON	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Voluntad de la OTC de Honduras para continuar con el Programa.</li> <li>▪ Capacidad presupuestaria de la OTC Honduras para continuar con el Programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La AECl tiene voluntad de continuar el Programa según las manifestaciones realizadas en tal sentido por el Coordinador de la OTC y también cuenta con presupuesto para ello, según se desprende del Convenio de Colaboración Técnica y Financiera suscrito entre la AECl y PRODEMTHON con fecha 30 de noviembre de 2004.</li> </ul>
Determinar la capacidad de las Mancomunidades y Municipios contrapartes del PRODEMTHON para asumir las reformas y continuar con las acciones implementadas por el programa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cantidad de recursos económicos y financieros puestos a disposición del PRODEMTHON por parte de las contrapartes (AMHON, Gobiernos Municipales y Mancomunidades).</li> <li>▪ Grado de desarrollo y experiencia de las instituciones locales para el fomento del desarrollo local y la continuidad de PRODEMTHON.</li> <li>▪ Mecanismos puestos en marcha por los Gobiernos Municipales para garantizar la continuidad del Programa.</li> <li>▪ Mecanismos puestos en marcha por las Mancomunidades para garantizar la continuidad del Programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 15% del presupuesto del PRODEMTHON</li> <li>▪ Existen procesos de fortalecimiento de las finanzas municipales y mancomunadas que, en la medida en que se resuelvan positivamente, permitirán un mayor aporte de contraparte. Por ejemplo, la retención del aporte municipal a las mancomunidades de lo que le corresponde a cada municipio en calidad de transferencia del gobierno central.</li> <li>▪ Mucho más que antes, según el 86% de los técnicos de las UTIs encuestados.</li> <li>▪ Más que antes, según el 14% de los técnicos de las UTIs encuestados.</li> <li>▪ Ningún mecanismo implementado en el 33% de los Gobiernos municipales, según encuestas a alcaldes</li> <li>▪ Se crearon mecanismos en un 33% de los Gobiernos Municipales: a través de gestiones con la mancomunidad y de reuniones con la AMHON, según encuestas a alcaldes.</li> <li>▪ Han recibido capacitaciones como para hacer sostenibles los procesos, el otro 33% de los Gobiernos Municipales, según encuestas a alcaldes.</li> <li>▪ Ningún mecanismo implementado en el 57% de las mancomunidades, según encuestas a técnicos UTIs.</li> </ul>

**3 ANÁLISIS DE VIABILIDAD. TABLA 13 (Continuación)**

Aspecto bajo análisis	Descripción del Indicador	Valor del indicador
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se crearon mecanismos en el 29% de las mancomunidades: a través de gestiones con la AMHON, jornadas de análisis con personal de la AMHON y de la Cooperación Española en busca de la constitución de un segundo proyecto en base a exigencias y necesidades de las municipalidades y mancomunidades, según encuestas a técnicos UTIs.</li> <li>▪ Existe un área para fortalecer y dar continuidad al proceso, según el 14% de las mancomunidades encuestadas.</li> </ul>
<p>Grado de implicación y apropiación de las autoridades locales y de las mancomunidades con relación a las iniciativas promovidas por el PRODEMTHON.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Percepción de la importancia asignada a las actuaciones del Programa por las mancomunidades y Gobiernos Municipales</li> <li>▪ Importancia asignada a la asistencia técnica recibida del PRODEMTHON por eje de actuación (Escala de 1 a 5)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Muy importante, en opinión del 100% de los técnicos de las UTIs.</li> <li>▪ Importante, en opinión del 50% de los alcaldes encuestados.</li> <li>▪ Muy importante, en opinión del 33% de los alcaldes</li> <li>▪ 4.07 en promedio la importancia asignada al eje 1 de Fortalecimiento Municipal, según técnicos de las UTIs encuestados.</li> <li>▪ 4.47 en promedio la importancia asignada al eje 2 de Planificación en el Territorio, según los técnicos de las UTIs encuestados.</li> <li>▪ 4.17 en promedio la importancia asignada al eje 3 de Apoyo a Políticas y proyectos de desarrollo local, según los técnicos de las UTIs encuestados.</li> </ul>
<p>Importancia asignada por los Gobiernos Municipales, Mancomunidades y AMHON a la continuidad de las actuaciones del PRODEMTHON</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tipo de percepción que tienen los Gobiernos Municipales sobre la conveniencia de la continuidad de PRODEMTHON</li> <li>▪ Tipo de percepción que tienen las mancomunidades sobre la conveniencia de la continuidad de PRODEMTHON.</li> <li>▪ Tipo de percepción que tiene la AMHON sobre la conveniencia de la continuidad de PRODEMTHON</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Muy importante la continuidad de las acciones de PRODEMTHON, según el 100% de los alcaldes encuestados.</li> <li>▪ Muy importante la continuidad de las acciones de PRODEMTHON, según el 100% de los técnicos de las UTIs encuestados.</li> <li>▪ De acuerdo a las entrevistas realizadas y al Convenio de Colaboración Técnica y Financiera suscrito con la AECl con fecha 30 de noviembre de 2004 AMHON tiene interés en la continuidad del PRODEMTHON.</li> </ul>
<p>Medida en que los factores técnicos de la intervención del Proyecto están condicionados por aspectos socioculturales que fomenten desigualdades de género.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tipo de factores socioculturales que fomentan desigualdades de género en las mancomunidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Discriminación salarial; Menor oportunidad para acceder a la información y educación y a puestos directivos, según el 43% de los técnicos encuestados.</li> <li>▪ Nuevas oportunidades de empleo más accesibles para las mujeres.( por los bajos salarios), según el otro 43% de los técnicos encuestados.</li> <li>▪ Falta de políticas que faciliten la participación de la mujer, según el 14% de los técnicos encuestados.</li> </ul>

<b>3 ANÁLISIS DE VIABILIDAD. TABLA 13 (Continuación)</b>		
<b>Aspecto bajo análisis</b>	<b>Descripción del Indicador</b>	<b>Valor del indicador</b>
<p>Valorar el panorama político hondureño a nivel nacional, intermunicipal y municipal y su apuesta por los procesos de descentralización diseñados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Percepción que tienen los actores sobre la evolución del Proceso de Descentralización.</li>   <li>▪ Grado de implantación del Programa de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El proceso de descentralización está igual que antes, según el 50% de los alcaldes encuestados.</li> <li>▪ El proceso de descentralización ha avanzado más que antes, según el 33% de los alcaldes encuestados.</li> <li>▪ El proceso de descentralización ha avanzado mucho más que antes, según el 17% de los alcaldes encuestados.</li> <li>▪ Las opiniones recogidas son variadas: algunas en sentido positivo, otras en sentido negativo.</li> <li>▪ La opinión del Equipo Evaluador es que, aunque de manera lenta, el proceso de descentralización avanza. En cuanto al PRODDEL el pronóstico es que se consolidará en el mediano plazo. En ese sentido es importante el apoyo que le brindará la UE a través del PROADES.</li> </ul>
<p>Valorar las estrategias de fortalecimiento municipal que otros donantes ejecutan en Honduras (USAID, ASDI, GTZ, UE, BID, BM, PNUD), con objeto de determinar la ventaja comparativa que la Cooperación Española puede tener en el terreno del fortalecimiento municipal y buscar puntos de encuentro</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Percepción de los actores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ PRODEMHN es reconocido como un Programa pionero en el campo del fortalecimiento municipal en Honduras y modelo seguido por otras cooperaciones, sobre todo en lo que hace al trabajo con las mancomunidades y al apoyo proporcionado a la AMHON.</li> </ul>

4 ANÁLISIS DE EFICACIA. TABLA 14

Aspecto bajo análisis	Descripción del Indicador	Valor del indicador
<p>Determinar la eficacia en el fortalecimiento de las instancias intermunicipales, de modo que estas contribuyan a mejorar la capacidad política y técnica, de las Municipalidades que las componen para planificar y gestionar el desarrollo integral de sus municipios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoyo en el fortalecimiento de instancias asociativas intermunicipales en sus capacidades legales, organizativas, competenciales y técnicas. (Eje 1).</li> <li>▪ Apoyo y seguimiento a instrumentos de Planificación y Gestión Territorial y Ambiental (Eje 2).</li> <li>▪ Apoyo y seguimiento a la formulación de políticas, proyectos e iniciativas locales de desarrollo económico y social (Eje 3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 11 mancomunidades han sido fortalecidas en sus capacidades legales organizativas (40% en promedio de las mancomunidades en las que actuó PRODEMTHON)<sup>2</sup>.</li> <li>▪ 7 mancomunidades han sido apoyadas en instrumentos de planificación y gestión territorial y ambiental (27% en promedio de las mancomunidades en las que actuó PRODEMTHON)<sup>3</sup>.</li> <li>▪ 5 mancomunidades han sido apoyadas en la formulación de políticas, proyectos e iniciativas de desarrollo económico y social (17% en promedio de las mancomunidades en las que actuó PRODEMTHON)<sup>4</sup>.</li> </ul>
<p>Apoyo en el fortalecimiento de instancias asociativas intermunicipales y municipales (Eje 1)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoyo en la formulación de Estatutos y Reglamentos.</li> <li>▪ Apoyo en la obtención de Personalidad Jurídica.</li> <li>▪ Asesoría en la conformación de UTIs.</li> <li>▪ Apoyo en la organización de asambleas generales.</li> <li>▪ Apoyo en la organización de reuniones de la Junta Directiva.</li> <li>▪ Donación de equipo y mobiliario.</li> <li>▪ Apoyo en el diseño de un modelo de gestión tributaria a las mancomunidades de CRA, MAVAQUI y NORTE DE CHOLUTECA.</li> <li>▪ Apoyo en la ejecución e implementación del proyecto de catastro en las mancomunidades de MANBOCAURE, CRA, NORTE DE CHOLUTECA, MAVAQUI Y MANCORSARIC</li> <li>▪ Apoyo en el diseño e implementación de Planes de Organización y Funcionamiento Administrativo (municipios de Pespire, Tocoa y mancomunidad del CRA)</li> <li>▪ Diagnóstico de Servicios Públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 81% de las mancomunidades apoyadas en la formulación de Estatutos y Reglamentos<sup>5</sup>.</li> <li>▪ 48% de las mancomunidades apoyadas en la obtención de personalidad jurídica.</li> <li>▪ 41% de las mancomunidades apoyadas en la conformación de UTIs.</li> <li>▪ 52% de las mancomunidades apoyadas en la organización de asambleas generales.</li> <li>▪ 59% de mancomunidades apoyadas en la organización de reuniones de las Juntas Directivas.</li> <li>▪ 26% de las mancomunidades recibieron equipos y mobiliarios.</li> <li>▪ Transferido el instrumento a todas, pero no está siendo utilizado por ninguna de las mancomunidades.</li> <li>▪ Transferido el instrumento a todas las mancomunidades, pero utilizado solo en 3, es decir, 60% de las mancomunidades previstas.</li> <li>▪ Realizados en todos los casos pero no están siendo utilizados.</li> <li>▪ 30% de las mancomunidades han sido apoyadas en el diagnóstico de servicios públicos</li> </ul>
<p>Fortalecimiento de la capacidad de propuesta y negociación de la AMHON y de la ANAMMH (Eje 1)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoyo a la AMHON en su fortalecimiento institucional, organizativo y político.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diseño de una unidad técnica, elaboración de reglamentos para la elección de juntas directivas, participación en cursos y congresos y establecimiento de contactos con municipalidades y entidades españolas.</li> </ul>

<sup>2</sup> Sobre la base de 27 mancomunidades en las que ha actuado PRODEMTHON. Ver el documento: «Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local en Honduras PRODEMTHON, Memoria Institucional» 2000-2004

<sup>3</sup> Sobre la base de 27 mancomunidades en las que ha actuado PRODEMTHON. Ver el documento: «Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local en Honduras PRODEMTHON, Memoria Institucional» 2000-2004

<sup>4</sup> Sobre la base de 27 mancomunidades en las que ha actuado PRODEMTHON. Ver el documento: «Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local en Honduras PRODEMTHON, Memoria Institucional» 2000-2004

<sup>5</sup> Sobre la base de 27 mancomunidades en las que ha actuado PRODEMTHON. Ver el documento: «Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local en Honduras PRODEMTHON, Memoria Institucional» 2000-2004

4 ANÁLISIS DE EFICACIA. TABLA 14 (Continuación)		
Aspecto bajo análisis	Descripción del Indicador	Valor del indicador
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoyo a la AMHON en procesos de reformas políticas y de descentralización del país.</li> <li>▪ Apoyo a la ANAMMH en su fortalecimiento institucional, organizativo y político</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Propuesta de Reformas políticas y de fortalecimiento de la Ley de Finanzas Municipales.</li> <li>▪ Anteproyecto de Ley de Finanzas Municipales.</li> <li>▪ Anteproyecto de Carrera Administrativa Municipal.</li> <li>▪ Bases para un Pacto Local en Honduras.</li> <li>▪ Encuentros y foros sobre descentralización</li> <li>▪ Elaboración del Plan Estratégico, plan operativo anual, financiamiento y asesoría técnica para la realización de talleres y cursos de capacitación</li> </ul>
Apoyo y seguimiento a instrumentos de Planificación y Gestión Territorial y Ambiental (Eje 2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoyo en la elaboración del Plan Estratégico de la mancomunidad.</li> <li>▪ Apoyo en la implementación de un Sistema de Información Geográfica a MAMUGAH, REDUMA, CRA, AMUPROLAGO, MAMBOCAURE y Municipios del Golfo de Fonseca.</li> <li>▪ Apoyo en el diseño del Plan Operativo Anual.</li> <li>▪ Apoyo en la elaboración de Planes estratégicos municipales</li> <li>▪ Apoyo a la gestión ambiental de las Mancomunidades y municipios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 41% de las mancomunidades estudiadas, fueron apoyadas en la elaboración del Plan Estratégico.</li> <li>▪ Transferido el instrumento, pero en 5 de las 6 mancomunidades no esta siendo utilizado, es decir en el 83%, en una mancomunidad no se sabe.</li> <li>▪ 22% de las mancomunidades apoyadas en el diseño del POA.</li> <li>▪ 3 municipios apoyados en la elaboración del PE. (San Francisco de Yojoa, San Luis y San José de Colinas).</li> <li>▪ Sensibilización y formación a autoridades municipales y líderes comunales de REDUMA.</li> <li>▪ Apoyo en manejo de residuos sólidos, rastros municipales.</li> <li>▪ Apoyo diagnósticos de unidades ambientales municipales.</li> <li>▪ Trabajos de planificación estratégica ambiental y manejo de microcuencas con los municipios de Comayagua y Siguatepeque</li> </ul>
Apoyo y seguimiento a la formulación de políticas, proyectos e iniciativas locales de desarrollo económico y social (Eje 3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoyo en la identificación y ejecución de proyectos.</li> <li>▪ Talleres de gestión de proyectos.</li> <li>▪ Apoyo a proyectos de desarrollo económico local.</li> <li>▪ Apoyo y seguimiento a proyectos de la AECl de infraestructura básica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 22% de las mancomunidades han sido apoyadas en la identificación y ejecución de proyectos.</li> <li>▪ 22% de las mancomunidades han sido apoyadas con talleres de gestión de proyectos.</li> <li>▪ 7% de las mancomunidades han sido apoyadas en proyectos de desarrollo económico local.</li> <li>▪ 11 proyectos de sistemas de agua potable, reparación de sistemas de aguas negras, tanques y perforación de pozos</li> <li>▪ 2 proyectos de salud.</li> <li>▪ 1 proyecto de educación.</li> <li>▪ 5 proyectos de infraestructura vial</li> <li>▪ Mercado municipal</li> <li>▪ 2 de alcantarillado.</li> <li>▪ 1 proyecto de viviendas.</li> <li>▪ 1 proyecto sobre infraestructuras rurales de servicios básicos</li> </ul>

4 ANÁLISIS DE EFICACIA. TABLA 14 (Continuación)

Aspecto bajo análisis	Descripción del Indicador	Valor del indicador
<p>El valor añadido que suponga la apuesta por las mancomunidades como agentes territoriales que pueden favorecer sinergias y generar procesos de integración locales que favorezcan el desarrollo endógeno como herramienta de lucha contra la pobreza.</p>	<p>Número y características de los servicios municipales mancomunados que prestan las mancomunidades beneficiarias.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Número de iniciativas de desarrollo local emprendidas en el ámbito de las mancomunidades beneficiarias</li> <li>▪ Características de las Iniciativas de desarrollo local emprendidas.</li> <li>▪ Número y características de las iniciativas privadas apoyadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 71% de las mancomunidades encuestadas prestan algún servicio de forma mancomunada, según técnicos UTIs.</li> <li>▪ 29% de las mancomunidades encuestadas no prestan servicios mancomunados.</li> <li>▪ Catastro, residuos sólidos, sistema de información, sistema de recolección y reciclaje de desechos sólidos (pero no en todos los municipios de una misma mancomunidad).</li> <li>▪ 2 proyectos de desarrollo local: para la mancomunidad AMUPROLAGO y para el municipio de Santa Rosa de Copán.</li> <li>▪ Fueron realizadas a través de consultoría externa y ninguna se está implementado.</li> <li>▪ Ninguna iniciativa privada apoyada.</li> </ul>
<p>Grado de fortalecimiento o nivel de «madurez» institucional que las mancomunidades y municipios beneficiarios, AMHON y el marco jurídico general han alcanzado como resultado de las acciones implementadas por el PRODEMTHON.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacidad de negociación de la AMHON con organismos nacionales e internacionales.</li> <li>▪ Autoridades y técnicos(as) municipales que poseen conocimientos en gestión municipal.</li> <li>▪ Número y tipo de convenios firmados por las contrapartes del Programa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tiene capacidad de negociación con organismos nacionales e internacionales. Trabaja con la Secretaría de Gobernación y Justicia, con SNV, AECI entre otros.</li> <li>▪ 71% de los técnicos de las UTIs. encuestadas fueron capacitados por PRODEMTHON en gestión municipal.</li> <li>▪ Son pocas las mancomunidades que han podido generar convenios de apoyo y colaboración. La firma de este tipo de convenios ha sido con PRODEMTHON, ACCESO, Solidaridad Internacional, COHASA, Acción contra el Hambre, SNV, DFM-GTZ, PRIDEMUN, KFW y UNICEF<sup>6</sup>.</li> </ul>
<p>Grado de mejora de las capacidades legales, organizativas, competenciales y técnicas de las Mancomunidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Número de Mancomunidades que han consolidado su estructura normativa</li> <li>▪ Número de Mancomunidades que han consolidado su estructura técnica: reglamentos internos, existencia de UTIs, año de creación UTIs, número de técnicos UTIS y capacidad instalada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 44% de las mancomunidades estudiadas por el PRODEMTHON cuentan con personalidad jurídica (consolidación de su estructura normativa)<sup>7</sup>.</li> <li>▪ 24% de las mancomunidades cuentan con reglamentos internos en concordancia con los estatutos.</li> <li>▪ 62% de las mancomunidades cuentan con UTIs.</li> <li>▪ 38% de las mancomunidades no cuentan con UTIs.</li> <li>▪ 38% de las UITs se crearon en el año 2003, 32% en el año 2002 y 14% entre los años 2000 a 2001.</li> <li>▪ 88% de las UTIs. cuentan con personal técnico administrativo que va de 1 a 2 empleados.</li> <li>▪ 12% de las UTIs. cuentan con personal que va de 4 a 7 empleados.</li> <li>▪ Medianamente provistas de equipo de oficina, todas cuentan con equipo de cómputo que va de 1 a 3 computadoras</li> </ul>
<p>Determinar si el Proyecto ha tenido en cuenta en sus objetivos las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres. En cuyo caso se habrá de determinar el alcance de estos objetivos y resultados</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Numero y tipo de objetivos del Proyecto que consideren las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres.</li> <li>▪ Medida de la consecución de los objetivos y resultados que consideren las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ninguno</li> <li>▪ Ninguna, porque no estaba planteado en los objetivos</li> </ul>

<sup>6</sup> El asociacionismo intermunicipal en Honduras, Estado Situacional, Tegucigalpa, 2003 AFM,AMHON, PRODEMTHON

<sup>7</sup> El asociacionismo intermunicipal en Honduras, Estado Situacional, Tegucigalpa, 2003 AFM,AMHON, PRODEMTHON,μ

5 ANÁLISIS DE EFICIENCIA. TABLA 15		
Aspecto bajo análisis	Descripción del Indicador	Valor del indicador
Modalidad de ejecución desarrollada por el equipo técnico del Programa, ajustes y tipo de gestión y organización interna del mismo, incluyendo el uso de recursos, métodos utilizados para la capacitación y asistencia técnica, monitoreo, seguimiento, informes y evaluación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Criterios para el reparto de funciones y tareas.</li> <li>▪ Calidad de los procedimientos de organización interna.</li> <li>▪ Existencia y en su caso calidad del sistema de evaluación y monitoreo interno.</li> <li>▪ Relación gastos corrientes – presupuesto (Ver pág. 59 y ss; Tablas 3,4 y 5)</li> <li>▪ Relación gastos de personal – presupuestos (Ver pág. 59 y ss; Tablas 3,4 y 5)</li> <li>▪ Relación costo - satisfacción de las necesidades de mancomunidades y municipios.</li> <li>▪ Relación costo - satisfacción de las necesidades de la AMHON y de la ANAMMH.</li> <li>▪ Relación costo - mejora de la capacidad política y técnica de las municipalidades para la gestión del desarrollo local.</li> <li>▪ Calidad del diseño y de la formulación de los instrumentos.</li> <li>▪ Calidad de los instrumentos de capacitación y asistencia técnica empleados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Existe un núcleo de gestión del Programa conformado por la Coordinación, la asistente del Coordinador, la responsable de Administración y el personal de apoyo logístico (motorista y conserje) que tiene tareas claramente definidas y especializadas.</li> <li>▪ El núcleo técnico del Programa se ha estructurado en función de los ejes temáticos del Programa, no obstante lo cual el personal desempeña múltiples tareas sin considerar siempre esa división. Por otra parte, además del personal con contrato permanente PRODEMHN utiliza servicios externos de consultoría.</li> <li>▪ Debido al escaso número de personal involucrado en el programa los procedimientos de organización interna se basan en normas y en adaptación mutua, lográndose un nivel adecuado de coordinación.</li> <li>▪ No existe un sistema de evaluación y monitoreo interno.</li> <li>▪ 17,76% del presupuesto ejecutado se ha destinado a gastos corrientes.</li> <li>▪ 31,84% del presupuesto se destinó a la partida personal</li> <li>▪ No tiene un sistema contable que permita relacionar costes con resultados para realizar un Análisis Costo Utilidad (ACU), que es el tipo de análisis adecuado a esta evaluación.</li> <li>▪ El diseño y la formulación de los instrumentos son técnicamente correctos, aunque en opinión de algunos usuarios no se han considerado debidamente los aspectos culturales del medio.</li> <li>▪ En cuanto a la capacitación, debe destacarse que las acciones desarrolladas han carecido de un plan sistemático en función del estudio de necesidades de los beneficiarios. Igual falta de planificación estratégica de las intervenciones puede anotarse en materia de asistencia técnica.</li> </ul>
Mecanismos de coordinación establecidos entre los municipios y las mancomunidades beneficiarias y entre estas y las Oficinas Técnicas Regionales del Programa. Marco formal en que se desarrollaba esta coordinación, la racionalidad de la misma, así como observancia de la normativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reuniones de seguimiento y evaluación entre las UTI y el PRODEMHN.</li> <li>▪ Coordinación entre los municipios y las mancomunidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se han realizado reuniones de seguimiento y evaluación con las UTIs, aunque de una manera poco sistemática y sin registros de la actividad.</li> <li>▪ Existen mancomunidades que funcionan adecuadamente y en las que las relaciones de coordinación con los municipios son habituales y otras en las que se plantean dificultades respecto a estos mecanismos.</li> </ul>





# V Anexo. Mapa de Honduras



# VI Anexo. Tablas de valoración

TABLA DE VALORACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE AYUDA		
OBJETIVO	PRIORIDAD RELATIVA	VALORACIÓN
Reducción de la pobreza	Principal	2
Promoción del desarrollo sostenible	Significativo	2
Defensa de los derechos humanos	-----	
Fortalecimiento de instituciones democráticas	Principal	3
Promoción desarrollo sector privado	-----	
Atención de situaciones de emergencia	-----	
Potenciación relaciones internacionales de España	Significativo	4

Valoración:  
 1= objetivo no cumplido; 2 = Objetivo cumplido de manera limitada (pocos beneficios significativos en relación con los costes; 3 = Objetivo cumplido (obtención de los beneficios esperados); 4 = Objetivo cumplido muy satisfactoriamente (beneficios que exceden los esperados p cumplidos de manera muy positiva

TABLA DE VALORACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA INTERVENCIÓN				
<b>Código de la Evaluación:</b>				
<b>Denominación de la Evaluación:</b> Evaluación Ex- Post del Programa de Desarrollo Local y Fortalecimiento Municipal de Honduras PRODEMHN				
<b>País:</b> Honduras				
<b>Enfoque de Evaluación:</b> Evaluación Ex- Post				
	1	2	3	4
<b>1. PERTINENCIA</b>				
¿Se corresponde el proyecto con las prioridades de los beneficiarios?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Han cambiado las prioridades de los beneficiarios desde la definición de la intervención?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Han cambiado las prioridades de desarrollo del país receptor o del área de influencia?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Han cambiado las prioridades de la Cooperación Española para el desarrollo?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comentarios				
<b>2. EFICACIA</b>				
¿Se han alcanzado todos los resultados previstos del proyecto?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se ha alcanzado el objetivo específico del proyecto?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Ha contribuido el proyecto a alcanzar el objetivo global?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comentarios				

**TABLA DE VALORACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA INTERVENCIÓN (Continuación)**

	1	2	3	4
<b>3. EFICIENCIA</b>				
¿Se han respetado los presupuestos establecidos iniciales establecidos en el documento?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se han respetado los cronogramas y tiempos previstos?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Ha sido eficiente la transformación de los recursos en los resultados?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comentarios				
<b>4. IMPACTO</b>				
¿Se ha logrado un impacto positivo sobre los beneficiarios directos considerados?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se han producido impactos positivos no previstos sobre los beneficiarios?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se han producido impactos negativos no previstos sobre los beneficiarios?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comentarios				
<b>5. VIABILIDAD</b>				
¿Se mantienen los beneficios de la intervención una vez retirada la ayuda externa?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se siguen generando los recursos necesarios para el mantenimiento de las actividades?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se ha realizado un análisis suficiente de las políticas de apoyo?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se ha influido positivamente sobre la capacidad institucional?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se ha beneficiado a los colectivos más vulnerables?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se ha actuado sobre las diferencias de género?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se ha promovido un progreso tecnológicamente apropiado?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se ha velado por la protección del medio ambiente?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comentarios				
<b>6. VISIBILIDAD</b>				
¿Se recuerda positivamente a la Cooperación Española?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
¿Se recuerda positivamente a los técnicos españoles?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Comentarios				
<b>7. ASPECTOS METODOLÓGICOS</b>				
¿Ha sido correcta la formulación de la intervención según el EML?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Ha sido útil el sistema de indicadores predefinido?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Han sido bien identificadas las fuentes de verificación?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Han sido apropiados los métodos de recopilación y análisis de datos?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Han sido útiles las conclusiones de los trabajos de evaluación previa?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Han sido correctamente identificados los factores externos?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Han evolucionado dichos factores conforme a lo previsto?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se ha producido información suficiente para la evaluación?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comentarios Generales				
Respuestas: 1 = Negativa; 2 = Escasamente positiva; 3 = Positiva; 4 = Muy positiva				







**Equipo Evaluador:** Unión Iberoamericana de Municipalistas

**Fecha de la Evaluación:** Marzo 2005

**Tipo de Evaluación:** Final

**Sector:** Gobernanza Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional

**Área Geográfica:** Honduras



MINISTERIOS DE  
ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO DE  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y  
EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO