

**EVALUACION DE PROGRAMA DEL PAIS
PARA LA
REPUBLICA DE HONDURAS**

**RESUMEN
VERSION MODIFICADA**

NOVIEMBRE, 2002

IC NET LIMITED

PVE
JR
02-16

La unidad monetaria en Honduras es el Lempira. La tasa de cambio de Lempiras a Yenes al 1 de Enero de 2002 fue de ¥ 7.93 (Esta tasa de cambio fue obtenida de Oanda.com <http://www.oanda.com/convert/classic>) basada en la tasa de cambio del US Dólar. El año fiscal en Honduras comienza el 1 de Enero y termina el 31 de Diciembre.

El presente Informe se ha preparado según la información al mes de mayo de 2002, cuando el equipo de la evaluación hizo el estudio en Honduras.

Las opiniones expresadas en el presente Informe pertenecen a sus autores y no necesariamente representan los puntos de vista de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA).

*EVALUACIÓN POR UN TERCERO
CONSIGNADA POR AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL JAPÓN (JICA)
EN EL AÑO FISCAL JAPONÉS 2001 - 2002*

**EVALUACION DE PROGRAMA DEL PAIS
PARA LA
REPUBLICA DE HONDURAS**

**RESUMEN
VERSION MODIFICADA**

NOVIEMBRE, 2002

IC NET LIMITED

1. Antecedentes y objetivo del Estudio de Evaluación

1.1 Antecedentes del Estudio

Sumado a la convencional evaluación de proyectos que JICA ha venido realizando hasta ahora, esta institución inició desde el ejercicio 1998 la aplicación de una nueva metodología denominada la “Evaluación de Programa del País (*Country Program Evaluation: CPE*)” para reforzar el planteamiento incorporando una visión macroscópica, y ejecutó la evaluación en esta modalidad en Bangla Desh que es el país más desfavorecido en Suroeste de Asia. Un año más tarde, en el ejercicio 1999, JICA creó un sistema denominado “evaluación por un tercer organismo” con el fin de mejorar la calidad del trabajo en el curso del desarrollo de una nueva metodología, manteniendo la debida transparencia y la objetividad. Desde entonces, el Estudio de Evaluación es ejecutado por las instituciones contratadas por JICA, como por ejemplo universidades, organismos de investigación y firmas consultoras especializadas en la asistencia para el desarrollo. Hasta ahora se seleccionaron los países objeto del estudio, entre los que se incluyeron México como un país centroamericano con un nivel de ingreso intermedio para el ejercicio 1999; Tanzania (África) y Bolivia (Sudamérica) para el ejercicio 2000.

En 2001 se decidió llevar a cabo la Evaluación de Programa en Honduras y en Panamá (de Centroamérica) encargando esta misión a un tercer organismo, después de haberse analizado íntegramente las solicitudes de las oficinas regionales y delegaciones en el exterior, así como las necesidades de revisar el Plan de Ejecución de Programa según Países, y los resultados de la evaluación de programa según países ejecutada precedentemente (según región y fases del desarrollo).

El PIB (Producto Bruto Interno) por habitante en Honduras es de US\$ 899 (2000, Banco Central), siendo uno de los países económicamente más pobres en Centro América. Es también un país que constituye internacionalmente el foco para reducir su nivel de pobreza, como un país receptor de la iniciativa para la reducción de la deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y también ha preparando el Documento de Estrategia de Reducción de Pobreza (ERP). La reconstrucción después del desastre del huracán Mitch (1998) en donde se perdieron muchas vidas e infraestructuras sociales es el tema principal en el desarrollo. El Gobierno del Japón ha ofrecido a Honduras la Cooperación Financiera No Reembolsable, cooperación técnica, etc. en los sectores de agricultura, salud y medicina. Colaboró también en la ayuda de emergencia para atender los desastres causados por el huracán y para la reconstrucción posterior.

La primera etapa del presente Estudio ha sido ejecutada en noviembre del 2001 en donde se definió el marco general de común acuerdo entre las autoridades hondureñas y el Equipo de Estudio (véase el Apéndice 1). La segunda etapa que consistió en un análisis y evaluación detallada fue ejecutada entre marzo y mayo del 2002.

1.2 Objetivos del Estudio

El objetivo del presente Estudio es evaluar íntegramente el grado de contribución de la cooperación de JICA en el desarrollo de Honduras. De los resultados de evaluación se espera extraer: 1) las experiencias y recomendaciones para el mejoramiento del Plan de Ejecución de Programa del País (definición de los desafíos y programas del desarrollo) de JICA, y 2) las experiencias y recomendaciones para la formulación e implementación de los futuros programas y proyectos de cooperación.

2. Objetivo del Estudio

2.1 Área del Estudio

El Área del Estudio abarca la totalidad del territorio hondureño.

2.2 Sectores prioritarios de evaluación

Los sectores prioritarios de la evaluación son: 1) construcción (incluyendo la prevención de desastres) de infraestructuras (carreteras, puentes, etc); 2) construcción de infraestructura social; 3) promoción de las industrias claves como la industria agrícola y pesquera; 4) formación de recursos humanos (educación y capacitación vocacional), y; 5) conservación ambiental.

2.3 Proyectos objeto del Estudio

El monto total de proyectos implementados durante el período de evaluación (1991-2000) según sectores suma aproximadamente ¥40.200 millones¹ (sólo hasta el ejercicio 1999, puesto que el monto correspondiente al año 2000 todavía no ha sido publicado), que equivale a unos US\$ 300 millones de dólares², y Lps. 5.000 millones, respectivamente³.

La evaluación sectorial fue realizada para todos los proyectos implementados durante el período objeto de la evaluación. De entre ellos, se seleccionaron 33 proyectos para someter a una evaluación exhaustiva, los cuales se presentan en la siguiente lista de proyectos objeto de la evaluación. Cabe recordar que la aprobación y la ejecución de los proyectos de Cooperación Financiera No Reembolsable son responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, mientras que JICA se encarga de ejecutar los estudios de diseño básico y de promover la ejecución de proyectos. JICA, bajo el consentimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, realiza la evaluación de los proyectos de Cooperación Financiera No Reembolsable que se relacionan estrechamente con los proyectos de cooperación técnica.

Lista de proyectos objeto de la evaluación

Nota 1. Los proyectos marcados con símbolos “P1”, “P2” . . . en la columna de “Programas” del siguiente cuadro son proyectos que se mantienen estrecha relación entre sí. Los proyectos que llevan el mismo número han sido agrupados para su eventual evaluación como un conjunto de proyectos afines (Programa).

Nota 2. Los símbolos “P4, P5 y P7” sombreados en el siguiente cuadro corresponden a programas que han incluido el estudio de la comunidad local. Los proyectos marcados con * son aquellos que incluyeron las encuestas realizadas por el consultor local contratado para este Estudio.

¹ De acuerdo con el Libro Blanco de AOD.

² Tipo de cambio de US\$ 1 = ¥131,63 (al 1º de enero de 2002)

³ Tipo de cambio de Lps. 1 = ¥ 7,93 (al 1º de enero de 2002)

Sectores	Sub-sectores	Programas	Esquemas	Proyectos
Construcción de infraestructuras	Transporte	P1	Estudio de Desarrollo	Mejoramiento del Sistema Vial Urbano en Tegucigalpa
			Cooperación Financiera No Reembolsable	Proyecto para la Construcción del Nuevo Puente de Choluteca
	Protección contra la erosión	P2	*Envío de expertos	3 de control de erosión y sedimentación
			Estudio de Desarrollo	Estudio de Plan Maestro sobre el Control de Erosión y Sedimentación en la Cuenca Piloto, Choloma, San Pedro Sula, Cortés
			Cooperación Financiera No Reembolsable	Proyecto para el Control de Inundaciones y Sedimentos en el Río Choloma
			Cooperación Financiera No Reembolsable	Proyecto para el Fortalecimiento del Control de Inundaciones en el Río Choloma
Infraestructura social	Sanidad e higiene	P3	Estudio de Desarrollo	Estudio sobre las Estrategias y Planes para el Mejoramiento de la Salud
			Cooperación financiera no reembolsable	Proyecto de Fortalecimiento de la Red Hospitalaria Metropolitana
			*Experto a corto plazo	Plan de Desarrollo de los Servicios de Salud
		P4	Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Proyecto de Fortalecimiento de la Educación en Enfermería
		*Recepción de becarios	Capacitación en Honduras sobre Enfermería	
	Suministro de agua y desarrollo de recursos hídricos		Cooperación Financiera No Reembolsable	Proyecto para el Suministro de Agua en Tegucigalpa
Fomento de la industria básica	Agricultura	P5	Cooperación Financiera No Reembolsable	Proyecto para la Construcción del Centro de Entrenamiento de Desarrollo Agrícola (CEDA)
			Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Proyecto del Centro de Entrenamiento de Desarrollo Agrícola
			*Envío de expertos (largo plazo)	Técnicas de riego, planificación de riego y drenaje, técnicas de riego; uno cada uno
			Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Proyecto para el Desarrollo Técnico de Riego y Drenaje
			Estudio de Desarrollo	Estudio sobre el Proyecto de Rehabilitación de la Presa El Coyolar y Mejoramiento del Riego en el Valle de Comayagua
			Estudio de Desarrollo	Estudio sobre el Proyecto de Desarrollo Agrícola bajo Riego en el Valle Jesús de Otro, Departamento de Intibucá
	Ganadería	P6	Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Proyecto para el Desarrollo de la Producción Porcina
			* Envío de expertos (largo plazo)	Difusión de Porcicola
	Pesca ⁴	P7	*Envío de equipo expertos	Programa de Modernización de las Comunidades Pesqueros en la Bahía de Trujillo
			*Envío de expertos (largo plazo)	Consejeros del Desarrollo Pesquero

⁴ JOVC (envío en grupo) al principio iba a ser objeto de la evaluación individual, pero como resultado de las conversaciones con la oficina de JICA en Honduras se llegó a la conclusión de que el envío en grupo no correspondía con los otros proyectos motivo por el cual no fue evaluado.

			Estudio de Desarrollo (P/M)	Estudio del Plan Maestro para el Desarrollo de la Pesca Artesanal en la Costa Norte
			Cooperación Financiera No Reembolsable	Proyecto para el Desarrollo de la Pesca Artesanal en la Costa Norte de Honduras
			*Envío de expertos (largo plazo)	Operación institucional para los pescadores en la Costa Norte
Desarrollo humano	Educación primaria	P8	Estudios para la formulación de proyectos	Estudio de Formulación de Proyecto en el Area de Educación Primaria
			Cooperación Financiera No Reembolsable	Proyecto de Construcción del Instituto Nacional de Investigación y Capacitación Educativa
			Cooperación en investigación	Proyecto de Estudio Conjunto sobre Capacitación para Docentes en Servicio de Educación Primaria y Media
			*Envío de expertos	2 de largo período: - Planificación de educación e investigación - Ingeniería educativa (educación de computación) 6 de corto período: - 2 de educación e investigación - 2 de pedagogía - 2 de educación de ciencias y matemáticas
			*JOVC	Envío del grupo de 30 voluntarios (Proyecto de Matemáticas)
Conservación ambiental	Residuos	P9	Cooperación Financiera No Reembolsable	Proyecto para el Mejoramiento del Servicio de Limpieza en el Distrito Central
			Estudio de desarrollo	Estudio sobre el Manejo de Residuos Sólidos en el Área Urbana del Distrito Central de Tegucigalpa
			Recepción de becarios (Programa especial para la región Centroamericana)	Manejo de los residuos domiciliarios Más de cinco personas ⁵

2.4 Período objeto de la evaluación

El período de evaluación abarca 10 años desde 1991 hasta 2000.

⁵ Número de becarios recibidos hasta el año 2000 del Plan de 5 años (1997-2001).

3. Marco general de la evaluación

Los principales objetivos del presente Estudio son los siguientes dos, tal como se planteó en el apartado 1.2 “Objetivos del Estudio”.

- (1) Realizar una evaluación integral sobre el grado de contribución de la cooperación de JICA al desarrollo de Honduras; y,
- (2) extraer de los resultados de evaluación las experiencias y recomendaciones para el mejoramiento del Plan de Ejecución de Programa del País (definición de los desafíos y programas del desarrollo) de JICA y para la formulación e implementación de los futuros programas y proyectos de cooperación.

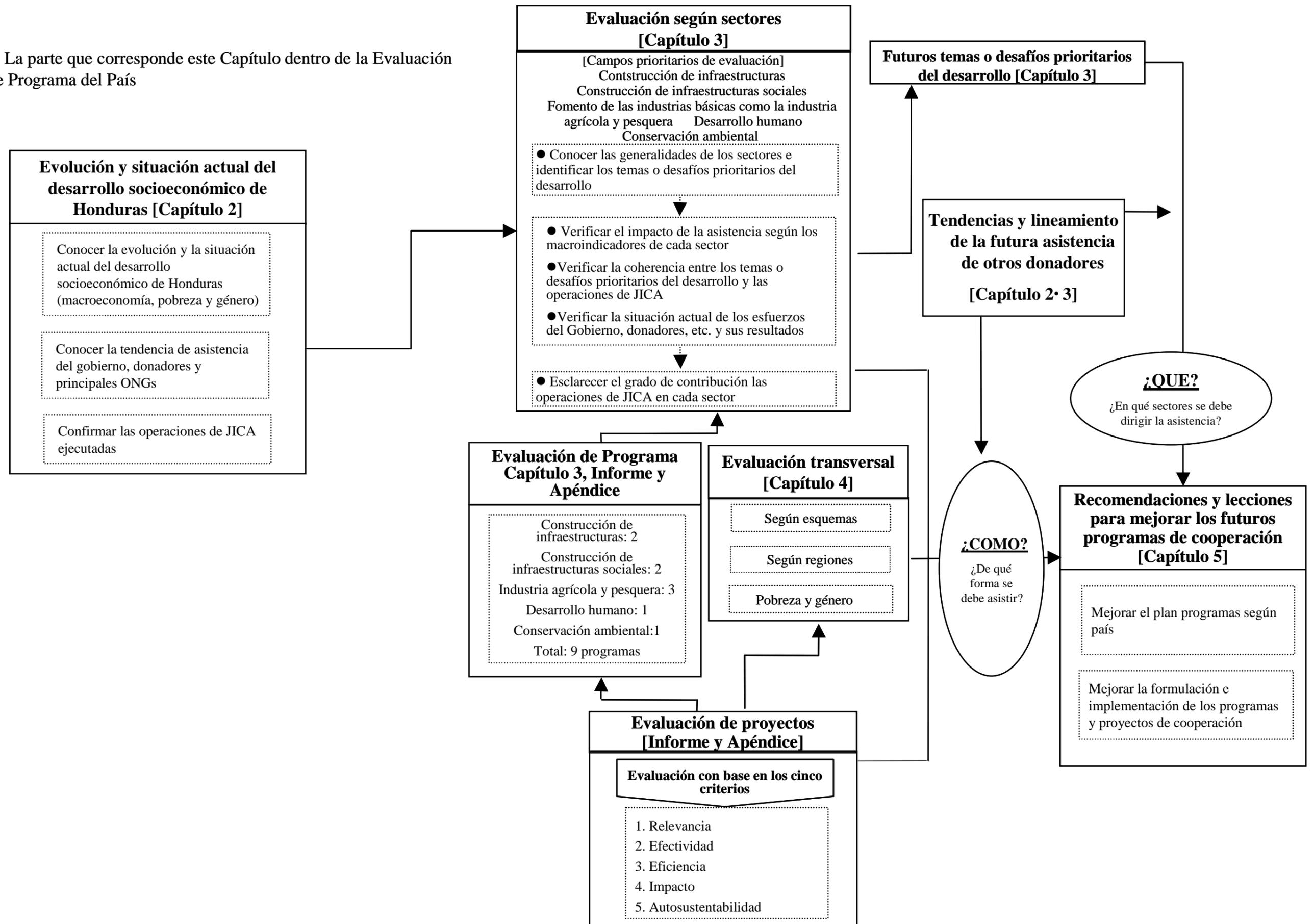
La evaluación del numeral (1) ha sido ejecutada siguiendo los procedimientos que se describen a continuación.

- 1) Estudio de la evolución y de la situación actual del desarrollo socioeconómico de Honduras
- 2) Evaluación de proyectos (verificar el impacto de cada proyecto de JICA en los sectores prioritarios)
- 3) Evaluación según sectores (verificar el impacto de los proyectos de JICA en los sectores prioritarios)

Adicionalmente, para identificar la modalidad más adecuada de los proyectos de JICA retroalimentada con los resultados de la evaluación en los diferentes esquemas de cooperación de JICA, también se realizó la evaluación sectorial para la formulación de proyectos y programas según regiones, así como la evaluación según esquemas y el análisis desde el punto de vista del problema de la pobreza y del género que constituyen los desafíos del desarrollo prioritarios en el ámbito mundial.

En lo que respecta al numeral (2), se extrajeron las experiencias y se formularon las recomendaciones a partir de los resultados de la evaluación para identificar cuáles son los sectores que JICA deberá asistir hacia el futuro (WHAT) y cómo (HOW). En la siguiente página se presenta el marco del estudio de Evaluación de Programa según Países.

La parte que corresponde este Capítulo dentro de la Evaluación de Programa del País



4. Metodología del estudio y de la evaluación

A continuación se describe la metodología empleada en el estudio y la evaluación.

4.1 Para conocer la evolución y la situación actual del desarrollo socioeconómico de Honduras (Corresponde al Capítulo 2 del Informe Principal)

La tendencia socioeconómica hondureña así como las políticas estatales del desarrollo, la tendencia de los donadores y ONGs y las acciones de JICA fueron investigadas con el fin de esclarecer los siguientes aspectos que constituyen la base de la evaluación.

- (1) Diagnósticos de la evolución y la situación actual del desarrollo socioeconómico (análisis socioeconómico macroscópico con base en los informes preparados por el Banco Mundial, organismos de la ONU y JICA)
- (2) Diagnóstico de la tendencia de la asistencia por el Gobierno, diferentes donadores y las principales ONGs (verificar el monto invertido y el número de proyectos ejecutados en diferentes sectores y desafíos del desarrollo por el Gobierno, donadores y las principales ONGs, a través de las entrevistas así como el análisis de los informes y estadísticas disponibles)
- (3) Verificación de los proyectos ejecutados por JICA (verificar el monto invertido y el número de proyectos ejecutados por JICA en los diferentes sectores y desafíos del desarrollo a partir de los informes preparados por esta institución)

4.2 Evaluación según sectores (Correspondiente al Capítulo 3 del Informe Principal)

Aquí se ha procurado esclarecer la situación general de cada uno de los cuatro sectores prioritarios en los últimos diez años revisando las respuestas de las entrevistas dirigidas a las autoridades gubernamentales, así como los informes de los estudios preparados por el Banco Mundial y los organismos de las Naciones Unidas, a la par de verificar ex post facto los principales desafíos del desarrollo en la década de los '90 (los “**desafíos del desarrollo prioritarios de hasta ahora**”).

Subsiguientemente, se realizó la evaluación según sectores desde los siguientes puntos de vista.

- 1) Verificar el impacto del desarrollo a través de los indicadores sectoriales y subsectoriales (regionales)
- 2) Evaluación de la relevancia de los proyectos de JICA

Para el numeral 1), se procuró verificar el impacto que los proyectos ejecutados por JICA han tenido en el desarrollo de Honduras en los principales sectores prioritarios, en coordinación con los proyectos ejecutados por el Gobierno Central y otros donadores, utilizando el “diagrama de desafíos de desarrollo de la década de los ‘90” que es una herramienta para ordenar sistemáticamente **los desafíos prioritarios de hasta ahora**, recopilando la información relevante de los indicadores sectoriales y subsectoriales (regionales) de las diferentes fuentes (literaturas, informes, estadísticas existentes, etc.) El 2) consistió concretamente en verificar de qué manera los proyectos de JICA han respondido a los “desafíos prioritarios de desarrollo de hasta ahora” en cada uno de los sectores prioritarios identificados en el 1), tomando en cuenta: la coherencia con los desafíos del desarrollo prioritarios de hasta ahora; la coordinación y cooperación con otros donadores; y la efectividad de los proyectos de JICA.

La “evaluación de la relevancia de los proyectos de JICA” antes mencionada se asienta sobre la evaluación de los programas o de los proyectos realizada en el marco del presente Estudio.

Los 33 proyectos seleccionados han sido sometidos a la evaluación de las cinco dimensiones establecidas por CAD⁶. Los métodos concretos del estudio incluyeron: análisis de la MDP final de cada Proyecto y de los diferentes informes; encuestas y entrevistas a los participantes de los proyectos (expertos japoneses y contrapartes panameños), beneficiarios y otros informantes relevantes; visita al campo, etc. (Para los resultados de la evaluación de proyectos específicos, véase el Apéndice 3 “Resultados de la Evaluación de Proyectos”).

Descripción de las cinco dimensiones de evaluación:

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Relevancia: La coherencia entre el objetivo de los proyectos y las necesidades de los beneficiarios; la coherencia con las políticas del país receptor, y otros aspectos que justifican su implementación como proyecto de asistencia.2. Efectividad: Verificar la efectividad de los proyectos evaluando si la implementación del mismo ha sido verdaderamente beneficiosa para el grupo objeto.3. Eficiencia: Verificar la eficiencia de los proyectos desde el punto de vista del uso racional de los recursos disponibles.4. Impacto: Analizar el impacto a largo plazo o indirecta, así como la repercusión que se ha tenido la implementación del proyecto.5. Sostenibilidad: Verificar si el impacto manifestado de los proyectos después de su implementación es sostenible. |
|---|

⁶ CAD es la abreviatura del Comité de Ayuda al Desarrollo, que es uno de los tres comités principales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Recientemente, este comité estableció diferentes guías relacionadas con la cooperación para el desarrollo incluyendo el mejoramiento de los procedimientos, metodología y sistema de evaluación de proyectos.

De entre los 33 proyectos seleccionados como objeto de la evaluación específica, se identificaron algunos proyectos que comparten un propósito último similar. El conjunto de proyectos afines fue evaluado suponiendo que estos forman de un mismo Programa, y la evaluación ha sido realizada también en este caso para las cinco dimensiones establecidas por CAD. (Para los resultados de la evaluación del Programa, véase el Apéndice 4 “Resultados de la Evaluación de Programas”).

4.3 Evaluación transversal (evaluación según esquemas y la evaluación de la pobreza y género) (Correspondiente al Capítulo 4 del Informe Principal)

Los resultados de la evaluación individual y de la evaluación del programa han sido reordenados desde las siguientes tres perspectivas y la evaluación ha sido aún más consolidada mediante la ejecución de una evaluación transversal sectorial.

- 1) Evaluación por regiones
- 2) Evaluación desde el punto de vista de la pobreza y género
- 3) Evaluación según esquemas

5. Resultados de la evaluación

5.1 Evaluación sectorial y evaluación de proyectos

En términos generales, se considera que los proyectos de JICA han venido colaborando en los sectores considerados como políticamente “prioritarios” por el Gobierno de Honduras y por otros donadores principales, y macroscópicamente se puede afirmar que la directriz de los proyectos de JICA implementados en Honduras ha sido adecuada. A continuación se resumen los resultados de la evaluación sectorial y de la evaluación de proyectos implementados en los cinco sectores beneficiarios de la cooperación y que, al mismo tiempo, fueron considerados como prioritarios en la presente Evaluación.

(1) Construcción de infraestructura (caminos, puentes, etc. incluyendo la prevención de desastres)

1) Avance del desarrollo según los indicadores sectoriales y subsectoriales (Capítulo 3 del Informe Principal)

En este sector se identificaron dos desafíos prioritarios: “Dotación de las infraestructuras y servicios económicos eficientes y de buena calidad” y “Reducción de los daños de desastres naturales. En cuanto al primero, el avance es variable según los sub-sectores. La reconstrucción de los caminos y puentes dañados por el Huracán Mitch ha sido completada casi satisfactoriamente. En cuanto al tráfico urbano en el Área Metropolitana de Tegucigalpa no ha tenido grandes mejorías. El rol que desempeñan las vías férreas sigue siendo reducido. En los puertos, todavía no se ha solucionado el problema de la calidad de los servicios. En lo que respecta a los aeropuertos, se ha logrado la privatización. El sub-sector de energía eléctrica ha sido parcialmente privatizado, pero la cobertura de electrificación en la área rural sigue siendo baja. La cobertura del servicio de telefonía ha aumentado, pero no se ha terminado de privatizar el sub-sector y aún queda el problema de la calidad del servicio. La cobertura del servicio de agua potable y saneamiento ha aumentado, pero la calidad del servicio urbano sigue siendo deficiente.

En cuanto al segundo desafío que es la “Reducción de los daños humanos y económicos por las inundaciones y flujo de sedimentos”, diversos esfuerzos fueron invertidos en la mitigación de la vulnerabilidad socioeconómica ante los desastres naturales, en la etapa Post Mitch, los cuales han tenido determinados resultados positivos.

2) Evaluación de la relevancia de los proyectos de JICA (Capítulo 3 del Informe Principal)

Desafíos de desarrollo prioritarios de cada sector y la idoneidad de los proyectos de JICA

En lo que respecta a este sector, los proyectos de JICA han centrado en los sub-sectores de transporte y de prevención de desastres. Los dos sub-sectores revisten prioridad para el crecimiento sostenible de la economía hondureña. Por lo tanto, macroscópicamente, los proyectos de JICA han sido coherentes con los desafíos prioritarios del presente sector. Sin embargo, como demuestra el hecho de que el presupuesto estatal asignado al sub-sector de prevención de desastres ha sido sumamente reducido, la prevención de inundaciones y el control de erosión no han sido considerados como prioritarios en comparación con la construcción de las infraestructuras económicas como los caminos, etc. en la política del desarrollo económico de los años noventa.

Cooperación y coordinación con otros donadores

En el sub-sector de caminos y transporte, como es el caso del nuevo puente de Choluteca, se ha dado una coordinación entre la cooperación del Japón con otros donadores por el Gobierno de Honduras, donde el Gobierno del Japón se hizo cargo de los puentes mientras que otro donador se hizo cargo de los caminos.

En el sub-sector de control hidrogeológico y de erosión, los proyectos implementados por otros donadores tenían como organismo de contraparte a la Comisión Ejecutiva de Valle de Sula, mientras que la cooperación de JICA ha tenido como contraparte al Departamento de Obras Hidráulicas de SOPTRAVI, y entre ambas instituciones no ha habido un estrecho vínculo. El área de proyecto de JICA y la de la Comisión Ejecutiva de Valle de Sula están contiguas, pero no ha habido una coordinación intensiva a nivel de planes o de proyectos.

Efectividad de los proyectos de JICA

En el sub-sector de caminos y transporte, algunos de los proyectos propuestos por el Estudio sobre el Mejoramiento del Sistema Vial Urbano en Tegucigalpa fueron implementados, pero no en la forma como se había planificado, y en general, la calidad del Plan Maestro elaborado no ha sido alta. Los componentes propuestos por el “Proyecto para la Construcción del Nuevo Puente de Choluteca” han sido completados como se había propuesto y

funcionaban como el by-pass de la Carretera Panamericana en la ciudad de Choluteca durante medio año hasta que el camino de acceso fue destruido por el Huracán Mitch. La contribución de estos dos proyectos en la dotación de la red vial nacional es sumamente puntual y representó sólo 1% aproximadamente del total de las inversiones ejecutadas en los años noventa.

En el sub-sector de control hidrogeológico y de erosión, las soluciones propuestas en el Plan Maestro de control hidrogeológico y de erosión en la cuenca de los tributarios de Chamelecón resultaron sumamente costosas. Sólo una parte del Plan de Emergencia (Proyecto para el Control de Inundaciones y Sedimentos en el Río Choloma y Proyecto para el Fortalecimiento del Control de Inundaciones en el Río Choloma) fue implementada en el marco de la Cooperación Financiera No Reembolsable, mientras que para el resto todavía no se tiene una expectativa clara para su implementación. Los únicos proyectos que contribuyeron directamente a reducir la vulnerabilidad socioeconómica ante las inundaciones y flujo de sedimentos en Honduras han sido el Proyecto para el Control de Inundaciones y Sedimentos en el Río Choloma y el Proyecto para el Fortalecimiento del Control de Inundaciones en el Río Choloma (Proyecto Cooperación Financiera No Reembolsable).

3) Evaluación de proyectos específicos y de Programas (Capítulo 3 del Informe Principal)

La cooperación al presente sector, en términos generales, ha sido relevante. Sin embargo, los proyectos relacionados con la prevención de desastres han incidido negativamente a la Relevancia por adoptar tecnología costosa. Los dos proyectos de Cooperación Financiera No Reembolsable han tenido una calificación relativamente alta en términos de la Efectividad (efectividad del objetivo del proyecto) y del Impacto. Mientras tanto, el proyecto de control hidrogeológico y de erosión que ha sufrido cambios en el diseño o se ha tenido que incorporar obras adicionales ha tenido una calificación relativamente baja en términos de la Eficiencia. Los dos Estudios de Desarrollo ha tenido una alta calificación en la Eficiencia. Sin embargo, el Estudio de Desarrollo sobre el tráfico del Área Metropolitana ha tenido una Efectividad relativamente baja, y su impacto es imperceptible y difícil de evaluar, aunque una parte de las propuestas ha sido llevada a cabo. El Estudio de Desarrollo sobre el control hidrogeológico y de erosión ha hecho buenas propuestas técnicamente, pero su Efectividad no ha sido alta porque las soluciones eran poco viables por su costo. Salvo el proyecto de puentes cuya operación y mantenimiento son relativamente fáciles, la

Sostenibilidad de los demás proyectos ha sido calificada como “relativamente baja” por factores técnicos y financieros.

(2) Infraestructuras sociales (salud y sanidad)

1) Avance del desarrollo según los indicadores sectoriales y subsectoriales (Capítulo 3 del Informe Principal)

Para este sector se establecen tres desafíos prioritarios: “Mejor nivel de salud”, “Mayor accesibilidad al agua sana” y “Mayor protección al estrato pobre y a la población socialmente vulnerable”. En cuanto al primer desafío (**Mejor nivel de salud**), varios indicadores de salud demuestran que los esfuerzos han tenido un determinado impacto positivo. En cuanto al segundo desafío (**Mayor accesibilidad al agua sana**), el acceso a agua sana aumentó del 90% en 1992 al 94% en 1998 en el área urbana, y del 53% en 1992 al 70% en 1998 en el área rural. Sin embargo, la calidad y la cantidad de agua suministrada en la época seca siguen siendo bajas. En cuanto al tercer desafío (**Mayor protección al estrato pobre y a la población socialmente vulnerable**), un gran logro de los esfuerzos relacionados con este desafío en la década de los noventa ha sido la creación y difusión de FHIS y PRAF.

2) Evaluación de la relevancia de los proyectos de JICA (Capítulo 3 del Informe Principal)

Desafíos de desarrollo prioritarios de cada sector y la idoneidad de los proyectos de JICA

Los proyectos de JICA en el sector de salud y sanidad abarcan desde la construcción de la red hospitalaria, suministro de los equipos, fortalecimiento de la educación de las enfermeras, Estudio de Desarrollo sobre salud y medicina, hasta el fortalecimiento del sector de salud regional. En el campo del suministro de agua y el desarrollo de los recursos hídricos, la cooperación fue orientada en la construcción de los pozos profundos y del sistema de abastecimiento de agua en el marco Cooperación Financiera No Reembolsable. En el sector de salud y sanidad, todos los proyectos implementados, incluyendo el “Proyecto de Fortalecimiento de la Red Hospitalaria Metropolitana” han sido relevantes al atender los desafíos prioritarios del desarrollo de este sector.

En el campo del suministro de agua y del desarrollo de recursos hídricos, la cooperación del Japón ha sido relevante también, porque tenían por objetivo incrementar la población con acceso al agua sana, y en la década de los noventa se ha concentrado el esfuerzo en el desarrollo de las fuentes de agua

en las regiones (Comayagua, etc.), así como en la implementación del sistema de abastecimiento de agua en las zonas marginales del Área Metropolitana.

Cooperación y coordinación con otros donadores

La cooperación japonesa ha sido ejecutada minimizando en la mayor medida de lo posible el traslapo de acciones con otros donadores en el campo de la educación de las enfermeras, fortalecimiento de la red hospitalaria y el abastecimiento de agua, por lo menos en términos de los componentes incluidos. Sin embargo, la ejecución del Estudio sobre las Estrategias y Planes para Mejorar el Nivel de Salud Pública había sido decidida cuando ya existían las propuestas de la reforma sectorial y los proyectos piloto del Banco Mundial, BID, etc. y se desconoce si ha habido una suficiente discusión y coordinación previo a la ejecución del Proyecto. Se deduce No ha habido una coordinación y cooperación intensa con otros donadores hasta hace poco.

Efectividad de los proyectos de JICA

Los proyectos de JICA que componen los tres programas implementados en este sector han tenido el siguiente impacto. El “Fortalecimiento de la educación de las enfermeras” ha tenido un impacto sensible a nivel de cada uno de los centros prestadores de servicio médico beneficiarios, pero a través del incremento del nivel de educación de enfermería, el Proyecto ha tenido un efecto positivo en el ámbito nacional, por lo que se puede afirmar que su impacto en términos generales ha sido grande.

Por otro lado, el “Fortalecimiento de salud y medicina” ha tenido un efecto moderado en el Area Metropolitana, aunque no se ha percibido un efecto sinérgico entre la Cooperación Financiera No Reembolsable y el Estudio de Desarrollo. El “Abastecimiento de agua” ha contribuido en el mejoramiento en las zonas que tenían poco acceso al agua sana en la época seca, aunque las informaciones que las sustentan sólo corresponden al Área Metropolitana.

3) Evaluación de proyectos específicos y de Programas (Capítulo 3 del Informe Principal)

La cooperación coincide con los desafíos prioritarios del sector, y la Relevancia es relativamente alta. Sin embargo, la Efectividad, Eficiencia y el Impacto varían según los proyectos dependiendo de la metodología concreta de implementación, por lo que se percibe una diferencia también en la eficiencia en términos de costo-beneficio. También en el caso de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto y de la Cooperación Financiera No Reembolsable, ha habido proyectos y

programas cuya Efectividad y el Impacto han sido relativamente altos, pero que su Sostenibilidad ha sido calificada como “moderada” por no tener una perspectiva clara de obtener los recursos para renovar los equipos.

(3) Fomento de la industria básica (agricultura, pesca, etc.)

1) Avance del desarrollo según los indicadores sectoriales y subsectoriales (Capítulo 3 del Informe Principal)

Este sector está compuesto por cuatro sub-sectores, a saber: “agricultura”, “ganadería”, “pesca” y “manejo de recursos forestales”. El PIB agrícola ha decrecido en 1999 y 2000 a efectos del Huracán Mitch, pero visto macroscópicamente (por cada década), está creciendo a un ritmo constante. El café y el banano que constituyen los productos tradicionales de exportación siguen ocupando un porcentaje importante dentro del PIB, pero también aparecieron nuevos cultivos de exportación como son el melón, piña, palmeras, etc. cuya producción está aumentando últimamente, como resultados de los esfuerzos de diversificación de cultivos de exportación. Asimismo, también se puede decir que el incremento de la producción de hortalizas es resultado del desarrollo. Sin embargo, por otro lado, la producción de los principales granos básicos tiende a reducirse progresivamente, incrementándose como consecuencia su importación.

Se redujo la exportación de la carne de res y también su participación en el PIB sectorial. Esto indica que el PIB ganadero en los últimos años se ha estancado si no se ha reducido. Por otro lado, la producción de pollo, huevos y leche viene aumentándose aunque todavía no alcanza a satisfacer la demanda nacional.

El PIB pesquero aumentó debido al aumento de la producción de camarón cultivado para exportación. Sin embargo, esta actividad es realizada por las empresas acuícolas, y no ha contribuido a mejorar el nivel económico de los pescadores artesanales.

Los bosques desempeñan una función importante en la conservación de los recursos hídricos y de la biodiversidad, así como para desacelerar el calentamiento de la Tierra. Las actividades forestales requieren realizarse de tal manera que se incremente la productividad sin afectar esta función, para lo cual es importante realizar el manejo sostenible de los recursos forestales. Si bien es cierto que la participación del sub-sector forestal dentro del PIB sectorial se viene reduciendo, así también el volumen de corta para la producción maderera, la producción de leñas y carbón ha experimentado un incremento muy acelerado en los últimos diez años. La pérdida de los bosques en las áreas urbanas y sus alrededores sugieren que

no ha habido ni hay un manejo adecuado de los recursos forestales.

2) Evaluación de la relevancia de los proyectos de JICA (Capítulo 3 del Informe Principal)

Desafíos de desarrollo prioritarios de cada sector y la idoneidad de los proyectos de JICA

Los proyectos de JICA se centraron en la agricultura bajo riego y la pesca artesanal de la costa Norte. Además, también tuvo una importante participación en la cooperación para la porcicultura y para la producción de hortalizas. En cuanto al sub-sector forestal que reviste importancia para la conservación ambiental, los proyectos de JICA sólo incluyeron un Estudio de Desarrollo y el envío de expertos. Muchos donadores incluyendo GTZ están cooperando en este sub-sector, y probablemente, éste sea el motivo por el que JICA redujo la participación. Los proyectos de JICA han tenido por objetivo materializar los desafíos prioritarios del desarrollo que aparecen en el diagrama sistemático, y JICA concentró sus esfuerzos en los campos seleccionados donde su cooperación tenga mayor viabilidad.

Cooperación y coordinación con otros donadores

Los principales donadores están invirtiendo diversos esfuerzos para responder a los desafíos del desarrollo de este sector. En cuanto a la cooperación entre donadores, múltiples donadores están desembolsando recursos al fondo local de desarrollo sostenible. JICA ha enfocado sus esfuerzos procurando minimizar el traslapo de esfuerzos con otros donadores.

Efectividad de los proyectos de JICA

Aquí se considera pertinente analizar la efectividad de cada uno de los Programas. La Efectividad del “**Programa de tecnología de riego y drenaje**”, es calificada como aceptable puesto que la capacitación de los técnicos de riego y de los productores se sigue dando después de la conclusión del Programa hasta la fecha, además que las instalaciones y los equipos son bien mantenidos y están siendo utilizadas para fines de capacitación. Sin embargo, se considera que la repercusión del efecto del Programa sobre la producción agrícola y las obras de riego es limitada. En cuanto al “**Programa de Desarrollo de Porcicultura**”, éste no necesariamente ha favorecido la repartición de las variedades mejoradas a los pequeños productores que han sido los verdaderos grupos beneficiarios propuestos, además que las fincas beneficiadas hasta ahora sólo son de aproximadamente 400 familias. Por último, en cuanto al “**Programa de Desarrollo de Pesca Artesanal en la Costa Norte**”, la población beneficiada por

éste (numero de pescadores artesanales) ha sido solo varios centenares de familias en toda la Costa Norte, y en este sentido, el impacto del Programa pudiera ser puntual al considerar el sub-sector pesquero en general o todo el estrato de la población económicamente desfavorecida. Sin embargo, el hecho de que el Programa haya permitido incrementar sustancialmente el ingreso de cada uno de los beneficiarios, indica que la Efectividad del Programa ha sido alta teniendo una contribución importante como proyecto modelo para la reducción de la pobreza.

3) Evaluación de proyectos específicos y de Programas (Capítulo 3 del Informe Principal)

La cooperación en el presente sector responde a los desafíos prioritarios de Honduras y por lo tanto su Relevancia ha sido calificada como “relativamente alta”. Sin embargo, se ha visto una diferencia entre programas en términos de la Efectividad e Impacto, dependiendo de la los proyectos y programas elegidos. Por lo tanto, esta diferencia también se refleja en la eficiencia del costo-beneficio entre los programas. En cuanto a la Sostenibilidad del nivel de los objetivos de proyectos (organismos ejecutores) y de los objetivos de programas (propósito último) ha sido calificada como “moderada”.

(4) Desarrollo humano (educación y capacitación vocacional)

1) Avance del desarrollo según los indicadores sectoriales y subsectoriales (Capítulo 3 del Informe Principal)

En este sector se establece como el propósito último “Formar recursos humanos suficientes que asumirán el desarrollo de la sociedad” y cuatro desafíos prioritarios para alcanzar éste primero: “Reducción de la brecha regional (área urbana – rural)”, “Mejoramiento de la educación primaria”, “Mejoramiento de la educación de otros niveles” y “Mejoramiento de la eficiencia de la administración educativa”. En cuanto al primer desafío (**Reducción de la brecha regional**), la brecha regional en términos del alfabetismo es aún marcada, pero mientras que el crecimiento en el área urbana en los últimos diez años no ha sido dinámico, en el área rural se tuvo un crecimiento del orden de 10%, indicando que se está dando una reducción progresiva entre el área urbana y rural. En cuanto al segundo desafío (**Mejoramiento de la educación primaria**), Honduras disfrutaba de un alto nivel de escolarización ya en los primeros años de la década de los noventa, y ha logrado más mejoría a lo largo de la década. Sin embargo, la eficiencia interna aún no es

suficiente porque de los 1000 matriculados sólo se graduaron 509⁷(1999). En cuanto al tercer desafío (**Mejoramiento de la educación de otros niveles**), Honduras ha venido concentrando los esfuerzos en la educación primaria, y menos prioridad ha tenido la educación de otros niveles. Entre estos últimos, la educación secundaria ha tenido una relativa importancia. Por último, en cuanto al cuarto desafío (**Mejoramiento de la eficiencia de la administración educativa**), detrás de este desafío está el hecho de que el presupuesto del sector educativo ha sido aplicado en gran parte para otros fines distintos a la construcción de infraestructuras o a las actividades educativas, quedando pocos recursos para la construcción de las escuelas, mejoramiento y desarrollo del currículo y de los materiales didácticos, así como el mejoramiento de la metodología de enseñanza, etc. necesarios para elevar la calidad de la educación. No ha sido posible obtener suficiente información sobre el grado de mejoramiento que se ha tenido en la década de los noventa.

2) Evaluación de la relevancia de los proyectos de JICA (Capítulo 3 del Informe Principal)

Desafíos de desarrollo prioritarios de cada sector y la idoneidad de los proyectos de JICA

Los proyectos de JICA se han centralizado en la educación de los docentes a través de dos conjuntos de proyectos. El primero consistió en la capacitación de los docentes a través de INICE (Instituto Nacional de Investigación y Capacitación Educativa) construido a través de la Cooperación Financiera No Reembolsable, y el segundo consistió en el envío del grupo de JOVC para la recapacitación en matemáticas de los docentes de nivel primario (**Proyecto de Matemáticas**). Los proyectos de capacitación de los docentes (incluyendo el desarrollo de los materiales didácticos) han sido calificados como idóneos porque contribuyen a la materialización de los desafíos prioritarios de desarrollo que aparecen en el diagrama sistemático.

Cooperación y coordinación con otros donadores

Parece que no ha habido una coordinación de la asistencia japonesa con la de otros donadores. Por ejemplo, en cuanto a la preparación de los materiales didácticos de matemáticas, hubiera sido mejor que tuviera una mayor coordinación. Si bien es cierto que había un interés entre los demás donadores de coordinar las acciones de diferentes proyectos, en la práctica no se definió una clara división de trabajos, ni un esquema de cooperación o

⁷ Secretaría de Educación, "Educación en Cifras Década de 1990 al 1999", 2000

complementación mutua.

Efectividad de los proyectos de JICA

De los dos programas mencionados anteriormente, es difícil hacer una evaluación precisa de la Efectividad de **la capacitación de los docentes a través del INICE**, puesto que no se ha realizado hasta ahora el monitoreo del nivel académico de los niños que asistieron a las clases de los docentes capacitados, ni el estudio de seguimiento del impacto de la capacitación entre los docentes beneficiados. Sin embargo, se considera que el impacto manifestado no ha sido grande, al considerar que no se ha realizado la capacitación de matemáticas que ha sido considerada como una de las asignaciones más importantes originalmente; y que se percibieron pocas opiniones favorables de entre los entrevistados en este Estudio.

En cuanto al **Proyecto de Matemáticas**, se considera que el Impacto ha sido relativamente alto, al considerar: que aproximadamente 30.000 alumnos que asistieron a las clases de los maestros capacitados por los JOVC y los entrenadores hondureños en este Proyecto han tenido mejor calificación que los demás niños (según la autoevaluación del Proyecto); que la metodología de enseñanza aplicada en el Proyecto ha sido adoptada en los materiales didácticos repartidos a los niños de todo el país por la Secretaría de Educación; y que se recogieron opiniones positivas entre los funcionarios de la Secretaría de Educación con respecto a Proyecto.

3) Evaluación de proyectos específicos y de Programas (Capítulo 3 del Informe Principal)

La Relevancia de la cooperación ha sido calificada como “relativamente alta” puesto que responde al desafío prioritario del sector. En cuanto a la calificación sobre la Efectividad y el Impacto, se percibe cierta diferencia entre los proyectos dependiendo del esquema de cooperación que se aplicaron. El Proyecto de Matemáticas ha tenido efectividad en términos de mejoramiento de las técnicas didácticas y del nivel académico de los alumnos de primaria con un cierto alcance del Proyecto, por lo que también en cuanto a la Eficiencia, vista desde la relación costo-beneficio, se ha percibido diferencia entre los proyectos. La Sostenibilidad del objetivo del Proyecto (organismo ejecutor) y del objetivo del Programa (propósito último) ha sido calificada como “moderada”.

(5) Conservación ambiental

1) Avance del desarrollo según los indicadores sectoriales y subsectoriales (Capítulo 3 del Informe Principal)

En este sector se establecen dos desafíos importantes que son la “Conservación de los recursos forestales” y el “Mejoramiento del entorno de las zonas residenciales”. En cuanto al primer desafío (**Conservación de los recursos forestales**), la importancia de conservar los bosques ha sido ampliamente reconocida en los años noventa, y hubo un avance en el establecimiento del marco legal, sistema y organización de gestión ambiental, lo cual puede ser calificado como un gran avance. Por otro lado, se sigue perdiendo anualmente unos 550km² de bosques por efectos de las quemas, y tampoco hubo un incremento marcado de las áreas reforestadas. Sin embargo, con la demarcación y la ampliación de los parques nacionales y las reservas forestales, estos comprenden al año 2000, unos 26.000 km² en todo el país. En cuanto al segundo desafío (**Mejoramiento del entorno de las zonas residenciales**) el avance es evaluado de manera integrada con base en los indicadores de contaminación de aire, agua y suelo, así como los indicadores relacionados con los residuos sólidos. Si bien es cierto que por un lado, se ha percibido una mejoría en lo que concierne a la contaminación de aire en los años noventa, por la aprobación de medidas de introducción de gasolina sin plomo, etc., por otro lado, no se ha tenido mejoría importante en la contaminación de los recursos hídricos ni en las gestiones de residuos a nivel nacional. La sanidad ambiental, más bien, tiende a empeorarse.

2) Evaluación de la relevancia de los proyectos de JICA (Capítulo 3 del Informe Principal)

Desafíos de desarrollo prioritarios de cada sector y la idoneidad de los proyectos de JICA

Los proyectos de JICA implementados en la década de los noventa en el sector de conservación ambiental se centraron principalmente en las gestiones de residuos sólidos en el área metropolitana, conservación forestal y prevención de la contaminación minera. Es obvio que para la conservación ambiental de Honduras, la protección de bosques constituye el desafío más prioritario. A ésta le sigue por su importancia la prevención de contaminación de agua. Los residuos constituyen una de las causas de la contaminación de agua, y su manejo es reviste importancia cada vez mayor en las gestiones ambientales en los últimos años. Por lo tanto, se concluye que la cooperación de JICA en este sector ha sido Relevante.

Cooperación y coordinación con otros donadores

El Banco Mundial y el BID desembolsaron un elevado monto en el sector de medio ambiente, en el marco de cooperación financiera tanto reembolsable como no reembolsable. USAID y GTZ han orientado sus esfuerzos en la implementación de proyectos comunitarios y educación ambiental a través de las ONGs y organizaciones comunitarias. Se desconoce de qué manera Japón ha coordinado sus acciones con otros donadores en el campo de la conservación forestal. Al menos no se ha encontrado otro donador que haya participado intensivamente en el campo del manejo de los residuos sólidos a lo largo de los años noventa.

Efectividad de los proyectos de JICA

De los proyectos de cooperación de JICA en este sector, sólo tres relacionados con el manejo de los residuos han sido sometidos a la evaluación de proyectos específicos. Aquí se ha evaluado la efectividad principalmente de estos tres proyectos. Como resultado, las 100.000 personas de las áreas marginales están siendo beneficiadas por el servicio de recolección periódica de residuos, aunque no de forma completa. Se dice que el servicio no hubiera sido iniciado de no contar con los equipos y materiales suministrados por el proyecto de la Cooperación Financiera No Reembolsable, y de no contar con los esfuerzos de revisar y fortalecer los servicios a través del Estudio para el Desarrollo, por lo que su impacto no es poco. Sin embargo, si bien es cierto que, por un lado, se ha logrado una mejoría del servicio existente a través de la implementación del Estudio para el Desarrollo, por otro lado, no se han iniciado nuevos proyectos, incluyendo la implantación del sistema de facturación del servicio.

3) Evaluación de proyectos específicos y de Programas (Capítulo 3 del Informe Principal)

La cooperación en este sector responde a los desafíos prioritarios y por lo tanto, su relevancia es sumamente alta. También son muy altos la Efectividad, Eficiencia y el Impacto. En cuanto a la Sostenibilidad, la calificación ha sido igual para todos los proyectos puesto que todos han sido implementados a través de un mismo organismo ejecutor. Salvo que existe cierta incertidumbre en el aspecto financiero, se considera que la sostenibilidad del impacto del Programa está asegurado de alguna manera.

5.2 Evaluación transversal

(1) Evaluación según regiones

1) Relevancia de la selección de regiones (evaluación macroscópica)

Las cuatro regiones objeto de evaluación y los respectivos sectores prioritarios son los siguientes.

Región	Desafíos prioritarios
Región Olancho (Departamento Olancho)	Salud, ganadería
Costa Norte (Departamentos Atlántida y Colón)	Pesca
Región Esperanza (Esperanza, Departamento Intibucá)	Agricultura
Área Metropolitana (Tegucigalpa y sus alrededores, Departamento de Fco. Morazán)	Educación, sanidad ambiental y salud

En primer lugar, al analizar los proyectos de JICA implementados en todos los departamentos, incluyendo las cuatro regiones antes mencionadas, se encuentra que entre la necesidad del desarrollo y la pobreza y la magnitud de la asistencia de JICA hay una determinada correlación, y se puede afirmar que la asistencia ha sido enfocada en las regiones necesitadas.

Sin embargo, en términos de las regiones (departamentos) prioritarias, la inversión en el Área Metropolitana y Olancho ha sido relativamente adecuada en función de la necesidad del desarrollo y el grado de privación, mientras que en la Costa Norte (sobre todo, Colón) y en el Departamento de Intibucá, la inversión ha sido excesiva frente a la necesidad del desarrollo y el grado de privación.

2) Evaluación general de los proyectos de JICA según regiones

En resumen, la Relevancia de los proyectos de cooperación en las (cuatro) regiones prioritarias ha sido alta, excepto el departamento de Olancho, y muchos de ellos han atendido a los desafíos prioritarios de cada región. La Efectividad (logro del objetivo) también ha sido relativamente alta, aunque no se dispone de suficiente información detallada. La Eficiencia ha sido calificada como “moderada”, aunque también en este caso, la información disponible no ha sido suficiente. El Impacto es variable según los proyectos, más que según las regiones. La Sostenibilidad, en términos generales se califica como “moderada”.

(2) Evaluación según esquemas

1) Cooperación Técnica Tipo Proyecto

En términos generales, el Plan ha sido relevante. La relevancia de las inversiones y la idoneidad de la administración y operación han sido relativamente altas, pero el “logro del objetivo” ha sido sólo de 3,2 sobre cinco puntos. Sin embargo, dado que el impacto negativo de los factores de limitación externos frente al logro de los objetivos de proyectos ha sido reducido, se deduce que lo anterior se debe al problema interno de los proyectos. La sostenibilidad de los organismos de contraparte ha sido “moderada”, y el impacto de las condiciones externas frente al logro del propósito último ha sido reducido, por lo que se deduce que la efectividad para el logro del objetivo del Proyecto se refleja directamente al propósito último y a otros impactos (2,8 sobre cinco puntos). Por otro lado, el impacto negativo ha sido casi nulo. Como futuro reto, **se requiere corregir la ambigüedad del objetivo del Plan, y revisar cabalmente las condiciones externas que inciden al logro de los objetivos de proyectos, en su fase de planificación. También es importante mejorar la eficiencia corrigiendo el despilfarro de las inversiones.**

2) Cooperación Financiera No Reembolsable

En términos generales, el Plan ha sido relevante. La relevancia de las inversiones y la idoneidad de operación y administración han sido relativamente altas, así también “logro del objetivo” (4,1 sobre cinco puntos). El impacto negativo de los factores de limitación externos frente al logro de los objetivos de proyectos también ha sido reducido.

La sostenibilidad de los organismos de contraparte ha sido “moderada”, pero ha habido un determinado impacto de las condiciones externas que incidió al logro del propósito último, por lo que la manifestación del propósito último y otros impactos no ha sido grande (3,9 sobre cinco puntos). El impacto negativo ha sido casi nulo. En términos generales, se puede decir que la calificación ha sido plenamente aceptable.

3) Estudio de Desarrollo

La relevancia de los proyectos, la coherencia con las necesidades de Honduras, idoneidad de la planificación, etc. han sido calificadas como altas. También la relevancia de las inversiones y la idoneidad de operación y administración son altas, pero el “logro del objetivo” es moderado (3,3 sobre cinco puntos). La capacidad

institucional de los organismos de contraparte al finalizar los proyectos ha tenido una calificación exigente por los participantes de los proyectos, así también la Sostenibilidad ha sido calificada como relativamente baja por presente Equipo de Estudio.

Tal como se indicó anteriormente, el “logro del objetivo” ha sido calificado como “moderada”, y esto, junto con la baja calificación de la “identificación de las condiciones externas que encaminen los objetivos de proyectos al propósito último”, han incidido al avance de la implementación de proyectos. A pesar de que ha habido algunos factores de limitación para el logro del propósito último, se ha manifestado un determinado impacto propuesto inicialmente (promedio de 3,3 sobre cinco puntos). En este esquema de la cooperación **es necesario “verificar las condiciones externas que encaminen los objetivos de proyectos al propósito último”, y al mismo tiempo, mejorar la calidad de los informes de los Estudios de Desarrollo que corresponden al propio objetivo del proyecto.**

(3) Evaluación de pobreza y género

1) Pobreza

Muchos de los proyectos de JICA implementados en la década de los noventa apuntaban la reducción de la pobreza. En cuanto a los demás programas que no han sido clasificados en ninguna de las dos categorías antes mencionadas, la relevancia y la necesidad de su implementación ha sido calificada como alta, y tampoco excluían al estrato económicamente desfavorecido de entre la población beneficiaria, por lo que, en términos generales, **los proyectos de cooperación de JICA ha tenido un fuerte enfoque al problema de la pobreza.** Cabe recordar que, de acuerdo con la evaluación del Impacto de cada programa, tres de los cuatro proyectos categorizados como “proyectos para la reducción de la pobreza”, se considera que “el impacto manifestado es grande” (4 sobre 5 puntos, según la evaluación del Impacto sobre cinco escalas), y uno ha sido calificado como que “se ha manifestado un determinado impacto” (3 sobre 5 puntos). Por lo tanto, no sólo en su actitud sino también **en la práctica la asistencia de JICA ha contribuido de alguna manera en la reducción de la pobreza.**

2) Género

Si bien es cierto que no son muchos los proyectos de JICA que apuntan claramente la solución de la brecha del género, se incluyen las consideraciones sobre este tema de una u otra forma. Cabe recordar que, de acuerdo con la

evaluación del Impacto de cada programa, los tres proyectos anteriores que han sido considerados como “proyectos para la reducción de brecha”, se considera que “el impacto manifestado es grande” (4 sobre 5 puntos, según la evaluación del Impacto sobre cinco escalas).

6. Recomendaciones y lecciones para mejorar la cooperación hacia el futuro

6.1 Revisión del plan de ejecución de proyectos según países de JICA

En esta sección se hizo una revisión sobre la directriz básica del desarrollo de Honduras para identificar los desafíos importantes en los que JICA puede asistir (desafíos prioritarios de la asistencia de Japón) de entre los sectores prioritarios evaluados en este Estudio. En el segundo paso se procuró seleccionar los “desafíos prioritarios de la asistencia de Japón” tomando en cuenta las tendencias de otros donadores. Finalmente, se hizo una revisión del Plan de Ejecución de Proyectos según países de JICA⁸ comparado con estos “desafíos prioritarios” identificados.

Cabe recordar que aquí supone que **la puesta en práctica de la ERP permitirá también al Japón enfocar la asistencia técnica a los sectores y desafíos específicos**. Los procedimientos concretos consistieron en lo siguiente⁹.

1. Revisión de los lineamientos básicos del desarrollo de Honduras

2. Selección de los futuros desafíos prioritarios según sectores

3. Identificación de los desafíos en que Japón es competitivo tecnológicamente

4. Definición de la propuesta preliminar de “Desafíos prioritarios de la asistencia de Japón”

5. Revisión de los sectores y desafíos prioritarios de otros donadores

6. Definición de la propuesta final de “Desafíos prioritarios de la asistencia japonesa”

7. Formulación de las recomendaciones mediante la comparación de la propuesta de “Desafíos prioritarios de la asistencia de Japón” y el Plan de Ejecución de Proyectos según Países”

Finalmente, se realizó clasificaron los desafíos mediante la comparación de la propuesta final de “Desafíos prioritarios de la asistencia japonesa” y el “Plan de Ejecución de Proyectos según Países de JICA”.

Categorías	Definición
Categoría A	Desafíos incluidos en el “Plan de Ejecución de Proyectos según países de JICA” y también en la propuesta final de “Desafíos prioritarios de la asistencia japonesa”
Categoría B	Desafíos incluidos en el “Plan de Ejecución de Proyectos según países de JICA”

⁸ El Plan formulado para el ejercicio 2001 incluye cuatro desafíos prioritarios (véase el Cuadro de la Pág. 29), los cuales son totalmente independientes a los sectores prioritarios seleccionados de los sectores prioritarios de asistencia en los últimos 10 años.

⁹ Los criterios de selección de desafíos indicados en estos procedimientos son de carácter general. En la práctica, al momento de seleccionar los desafíos o aprobar los proyectos, es necesario también tomar en cuenta las condiciones económicas, políticas y culturales de Japón y del país receptor de asistencia, así como la relación entre ambos países y los intereses nacionales.

	pero no en la propuesta final de “Desafíos prioritarios de la asistencia japonesa”
Categoría C	Desafíos no incluidos en el “Plan de Ejecución de Proyectos según países de JICA” pero sí entre la propuesta final de “Desafíos prioritarios de la asistencia japonesa” con prioridad alta.

Básicamente, se propone dar el siguiente trato a cada una de las categorías mencionadas.

Categoría A: Por su importancia, los componentes de esta categoría deberán ser mantenidos como desafíos de desarrollo como tales.

Categoría B: A juicio del Equipo de Estudio, los fundamentos para recomendar los componentes de esta categoría como “desafíos de desarrollo y programas” no son fuertes.

Categoría C: Conviene profundizar más el análisis de incorporar estos componentes entre los desafíos del desarrollo.

Como resultado del análisis de los 22 programas, siete desafíos de desarrollo en tres sectores que se incluyen en el Plan de Ejecución de Proyectos según países de JICA (2001), trece desafíos de los 22 programas han sido reconocidos como importantes y por lo tanto son clasificados como Categorías A, y se considera relevante que JICA continúe extendiendo asistencia en estos campos (véase las siguientes páginas).

Sin embargo, es probable que durante la preparación de la ERP se haya coordinado y definido la división de responsabilidades entre los diferentes donadores. Dado que el número de los desafíos arriba mencionados es algo elevado al considerar la relación de costo – beneficio, conviene hacer un nuevo tamizado, a través de un análisis más exhaustivo de las áreas en las que Japón sea más competitivo y coordinando más las acciones con otros donadores.

De esta manera, aquellos desafíos de Categoría A para los que se ha visto que hay un entorno favorable para impulsar la asistencia en dicho campo, incluso porque la tecnología japonesa es competitiva, fueron marcados con “A+” por el Equipo de Estudio.

Cuadro Análisis de los sectores y desafíos en el plan de ejecución de proyectos en Honduras

Desafíos de desarrollo		Programas de cooperación de JICA	Desafíos prioritarios de la asistencia japonesa (propuesta final) (Nota 1)	Categoría (Nota 2)	Recomendaciones
Reactivación de la economía	Construcción de las infraestructuras económicas	Programa de mejoramiento de transporte y de la red vial		A	La red de caminos cumple un papel importante dentro de las redes de transporte y de tráfico. Se ha completado una gran parte de las obras de rehabilitación y se redujo la demanda de inversión en la construcción y reconstrucción de la red de caminos. El futuro reto, por lo tanto, está en la operación adecuada del Fondo Vial, preparación del plan nacional estratégico de los caminos, el asentamiento de la cultura de planificar y diseñar las obras resistentes a los desastres y que minimicen el impacto ambiental. Sin embargo, otros donadores continúan cooperando en el área de caminos, y ya se ha iniciado la cooperación técnica en este tema, por lo que en el caso de que Japón inicie una nueva cooperación técnica, es necesario revisar los resultados de estas acciones.
		Programa de fortalecimiento del sistema de planificación, operación y mantenimiento de las obras públicas	-	B	Se considera que no es necesario que Japón realice la cooperación técnica en esta área por las siguientes razones: - Ya se han iniciado las acciones para mejorar la operación en las áreas de electricidad y telecomunicación, incluyendo el proceso de privatización, con el apoyo de otros donadores. - El fortalecimiento de la capacidad institucional de planificación y administración de las obras públicas, así como la privatización parcial están siendo impulsados de manera integral, con el apoyo de otros donadores, en Tegucigalpa y en San Pedro Sula. Si bien es cierto que todavía no se ha iniciado el esfuerzo para el fortalecimiento institucional para la planificación y administración de las obras públicas en muchas otras municipalidades pequeñas y medianas, la prioridad es baja en comparación con las dos grandes ciudades mencionadas. Además, al considerar la gran limitación que tienen estas municipalidades en términos de recursos humanos y financieros, la cooperación técnica no tendría un impacto importante sino después de la descentralización.
	Fomento de industrias con ventajas comparativas	Programa de desarrollo regional participativo	-	B	No se tiene una información completa de este Programa. Si se está planteando implementar este Programa en un entorno especial donde no es posible desarrollar la agricultura bajo riego (zona árida, laderas, humedales), va a ser necesario impulsar paralelamente al Programa de Mejoramiento del Sistema de Comercialización de los Productos Agrícolas, un programa que atienda el fomento del desarrollo regional, sin limitarse sólo en la agricultura, de acuerdo con las condiciones particulares del área. Sin embargo, en todo caso, este Programa debe ser implementado después del “Programa de Desarrollo de Técnicas Adecuadas y Diversificación de Cultivos” que enfoca a un número considerablemente mayor de beneficiarios.
		Programa de mejoramiento del sistema de comercialización de productos agrícolas	-	B	Este es un programa importante que debería ser implementado después del “Programa de Desarrollo de Tecnología Adecuada y Diversificación de Cultivo” (en adelante, se denomina como “Programa de Tecnología Adecuada”). Éste último comprenderá la habilitación de las tierras bajo riego, selección de los cultivos adecuados, extensión de las técnicas de producción, y la subsiguiente organización de los productores. Posteriormente, va a ser necesario buscar los mercados, y establecer y mejorar el sistema de comercialización de los productos agrícolas. El establecimiento del sistema de comercialización no podría ser iniciado antes de que se establezca la oferta de los cultivos de calidad adecuada, y de la selección de principales cultivos. Por lo tanto, conforme el avance del Programa de Tecnología Adecuada, este Programa deberá iniciarse cuando se haya completado parcialmente el Programa de Tecnología Adecuada.

		Programa de desarrollo de tecnología adecuada y diversificación de cultivos		A	Este Programa consiste en mejorar los indicadores concretos para fomentar la “habilitación de las tierras bajo riego”. Para que la tecnología desarrollada pueda contribuir en el incremento de la productividad, se requiere contar con tierras de producción adecuadas. En el caso de enfocar la cooperación técnica solamente en las tierras bajo riego altamente productivas, la asistencia debería incluir en la definición de áreas prioritarias para la “habilitación de las tierras bajo riego”, plan de diseño y ejecución de las instalaciones, y asesoramiento general sobre las técnicas de riego (lo cual debería hacerse en el marco de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, puesto que resulta un alcance excesivamente amplia si se quiere atender con el envío de expertos). Mientras que la habilitación de las tierras de producción sea una condición externa, el impacto sería limitado aún cuando se implemente un proyecto de desarrollo de tecnología de alto grado.
		Programa de fomento de la ganadería	-	B	La demanda de los productos ganaderos está incrementando, sobre todo la carne porcina para el procesamiento. Sin embargo, aún así el porcentaje que ocupan los productos ganaderos es bajo (aprox. 10% del total), además que para impulsar algunos componentes (organización de los productores, un estudio exhaustivo del mercado, construcción de la red de comercialización y de agroindustria) se requiere efectuar una cooperación que abarque varios sectores. En la actualidad, se considera que el Programa tiene baja prioridad al considerar el bajo porcentaje de los productos ganaderos, y la complejidad de la implementación.
		Programa de fomento de la pesca artesanal		A+	Este es un Programa que ha tenido éxito en algunas localidades. Un tercio de las propuestas del Estudio de Desarrollo ha sido materializado. Para implementar los proyectos hacia el futuro, constituye un reto importante la búsqueda de mercados de consumo y el establecimiento del sistema de comercialización. Asimismo, en cuanto a la transferencia de tecnología a los pescadores, conviene que se haga en forma progresiva atendiendo la capacidad económica de los beneficiarios, y atribuyendo importancia a su Sostenibilidad. Por otro lado, también es importante que el Programa no atienda solamente el incremento de la productividad, sino que incorpore más las acciones de protección de recursos.
		Programa de fomento de la minería	-	-	No se ha realizado un análisis detallado porque no estaba incluido entre los sectores evaluados en este Estudio.º
		Programa del desarrollo turístico	-	-	No se ha realizado un análisis detallado porque no estaba incluido entre los sectores evaluados en este Estudio.º
Mejoría de nivel de vida de la población	Mejoramiento de salud y medicina	Programa de mejoramiento de nivel de salud rural		A	Se propone que el Programa esté enfocado a la extensión de conocimientos sobre la prevención de enfermedades a través de CESAREs y CESAMOS, así como las enfermeras auxiliares y ONGs; y al fortalecimiento de las acciones preventivas y mejoramiento de la nutrición. También es necesario revisar el sistema de voluntarios de salud regional, sistemas de información compartida y de remuneración de los trabajadores. Una de las alternativas sería utilizar la red de enfermeras titulares y auxiliares. Sin embargo, dado que muchos donadores intervienen en esta área, es indispensable compartir las informaciones y coordinar las acciones con estos.
		Programa de mejoramiento del servicio de salud y medicina		A	Un Estudio de Desarrollo fue realizado en los años noventa con el objetivo de fortalecer la capacidad de planificación, administración y evaluación de los empleados de la Secretaría de Salud. Sin embargo, el impacto ha sido reducido porque no se llevaron a cabo las acciones reales y el trabajo conjunto y fortalecimiento institucional. El fortalecimiento de la capacidad de planificación y administración de los empleados de la Secretaría de Salud constituye un campo en que debería continuar invirtiendo esfuerzos. En el caso de construir hospitales, CESAREs, CESAMOS y CLIPERS, se recomienda definir un objetivo claro e invitar al comité de apoyo civil en el reclutamiento de los recursos humanos y renovación de equipos, como se ha hecho en la Unidad de Maternidad del Hospital San Felipe.
		Programa de fortalecimiento de la formación de enfermeras		A+	Se espera que la cooperación en el fortalecimiento de la capacitación de las enfermeras titulares y auxiliares que trabajan en el servicio de salud, aprovechando las experiencias acumuladas en la educación de la enfermería, tendrá un gran impacto en el mejoramiento de la salud regional. Si bien es cierto que este desafío ha sido marcado con “ ” porque cuenta con el apoyo de otros donadores, en lo que concierne a la enfermería, OPS es el único donador que contribuye en esta área, y Japón puede ser más competitivo por las experiencias acumuladas.

		Programa de construcción de sistema de abastecimiento de agua sostenible		A+	Es probable que el servicio de agua en las áreas relativamente favorecidas de las grandes ciudades sea privatizado, por lo que la cooperación en esta área necesita de un cuidadoso estudio. Mayor prioridad tendría las áreas marginales de las ciudades o las zonas rurales que tienen poco acceso al servicio de agua. Por consiguiente, se propone contribuir en el fortalecimiento del servicio de SANAA en las áreas marginales de las ciudades y en el servicio de agua rural y extensión de técnicas de desinfección.
	Fortalecimiento de las gestiones ambientales (medidas ambientales para el desarrollo sostenible)	Programa de mejoramiento del entorno habitacional		A	En lo que concierne al fortalecimiento institucional en gestiones de residuos en las grandes ciudades, sólo Japón ha realizado una cooperación con un impacto importante. Sin embargo, en el caso de implementar un proyecto en Tegucigalpa, va a ser necesario tener una estrecha coordinación con el proyecto del BID en los siguientes años. Para los años posteriores, se propone continuar la cooperación aprovechando las ricas experiencias que Japón ha venido acumulando hasta ahora.
Programa de conservación de la naturaleza			A	Se espera que la cooperación japonesa tenga un impacto importante a través de la introducción de las técnicas de conservación forestal como la agroforestería y administración de bosques naturales implementadas en los países vecinos (Panamá, etc.) También es necesario fortalecer la extensión de tales técnicas a través de las ONGs, organizaciones comunitarias, municipalidades, etc. Sin embargo, los esfuerzos no serían efectivos si el marco legal hondureño no sea fortalecido (por ejemplo, la ratificación del Plan de Conservación Forestal por el Congreso Nacional, etc.)	
Programa de incremento de la defensa contra los desastres			A	La prevención de desastres tiende a ser menos prioritario en las políticas de un país, y la cooperación técnica en este campo debe orientarse a la búsqueda de soluciones que no resulten una carga financiera excesiva para el país receptor de asistencia. Concretamente, debería enfocarse en los componentes menos costosos y que tenga un alto efecto frente al costo, y al desarrollo y transferencia de la tecnología adecuada. Asimismo, se requiere combinar eficientemente diversas modalidades de prevención de desastres. Al considerar estos aspectos, así como la tendencia de la asistencia de otros donadores, se concibe como posibles áreas de cooperación japonesa las siguientes: desarrollo de las técnicas adecuadas de control de erosión y sedimentación y la construcción de las instalaciones con aplicación de tales técnicas; construcción del sistema de prevención de desastres municipal y comunitaria, así como el sistema de alerta temprana y evacuación oportuna; educación y sensibilización a las autoridades políticas y a la ciudadanía en materia de la prevención de desastres; preparación del mapa de riesgo de las ciudades y sus alrededores; la conservación de cuencas mediante la extensión de técnicas de agroforestería, etc.	
	Fortalecimiento de la educación primaria	Programa de fortalecimiento del sistema educativo rural	-	B	Concretamente, este Programa consiste en la orientación adecuada a las escuelas primarias por los comités educativos regionales o locales, refuerzo de la capacidad de supervisión o mejoramiento de la eficiencia de la administración regional y de la capacidad de los administradores. Si bien es cierto que son tareas importantes, este desafío fue clasificado en la Categoría B porque Japón no es competitivo tecnológicamente en esta área.
		Programa de mejoramiento de la metodología educativa		A+	Concretamente, este Programa consiste en mejorar el nivel tecnológico y la metodología didáctica de los docentes actuales. El Equipo de Estudio, a través de los procedimientos de selección de desafíos planteados anteriormente, ha confirmado que éste constituye un desafío importante para Honduras y que Japón es competitivo tecnológicamente en esta área. Sobre todo, Japón puede contribuir en la enseñanza de matemáticas aprovechando las experiencias acumuladas en el Programa de Matemáticas implementado en los años anteriores. Sin embargo, dado que otros donadores también pueden intervenir en la materia, es importante coordinar las acciones con estos.
		Programa de mejoramiento del entorno educativo		A+	Concretamente, este Programa consiste en la construcción de escuelas y preparación de materiales didácticos. El Equipo de Estudio considera que también éste constituye un desafío prioritario para Honduras, al que Japón puede ser competitivo tecnológicamente para cooperar. Sobre todo, Japón podrá contribuir en la preparación de los materiales didácticos de matemáticas. Sin embargo, dado que otros donadores también pueden intervenir en la materia, es importante coordinar las acciones con estos.
Desarrollo de la capacidad del estrato	Apoyo a la independencia económica del estrato pobre	Programa de incremento de oportunidades de empleo		A	Japón tiene ricas experiencias y conocimientos en materia de capacitación vocacional, y por lo tanto éste puede ser un tema con mayor potencial para la asistencia japonesa. Sin embargo, el empleo en el sector privado es muy susceptible a la fluctuación económica, así como a las leyes y reglamentos que conciernen a las actividades empresariales, por lo que se requiere efectuar un cuidadoso Estudio Básico antes de iniciar la cooperación.

pobre	Apoyo al estrato socialmente vulnerable	Programa de empoderamiento de las mujeres	-	-	No se ha realizado un análisis detallado porque no estaba incluido entre los sectores evaluados en este Estudio.º
		Programa de apoyo a los discapacitados	-	-	No se ha realizado un análisis detallado porque no estaba incluido entre los sectores evaluados en este Estudio.º

*1: : Desafíos más prioritarios; : Desafíos prioritarios, y; - Temas no prioritarios

*2:

A:	Desafíos incluidos en el “Plan de Ejecución de Proyectos según países de JICA” y también en la propuesta final de “Desafíos prioritarios de la asistencia japonesa”
B:	Desafíos incluidos en el “Plan de Ejecución de Proyectos según países de JICA” pero no en la propuesta final de “Desafíos prioritarios de la asistencia japonesa”
C:	Desafíos no incluidos en el “Plan de Ejecución de Proyectos según países de JICA” pero sí entre la propuesta final de “Desafíos prioritarios de la asistencia japonesa” con prioridad alta.

Fuente: Preparado por el Equipo de Estudio

6.2 Mejoramiento de la formulación y ejecución de proyectos de cooperación

Como se indicó anteriormente, el tema de esta sección es buscar de cómo JICA deberá implementar los futuros proyectos (HOW). Para los efectos, el Equipo de Estudio definió dos enfoques: programa y proyecto.

Cabe recordar que, como resultado de un análisis evaluativo macroscópico, es probable que algunas recomendaciones contengan no sólo factores operativos de la asistencia sino también factores políticos. JICA es un organismo ejecutor de la asistencia, y como tal, las recomendaciones de carácter político salen del alcance de responsabilidades y facultades de JICA. Sin embargo, se incluyeron en este documento también las recomendaciones de esta naturaleza cuando éstas han sido consideradas como sumamente útiles para mejorar la futura cooperación de JICA. De la misma manera, todos los proyectos sujetos a la evaluación fueron iniciados en los años noventa y ha transcurrido un determinado tiempo hasta la fecha, por lo que es probable que algunas recomendaciones aquí incluidas hayan sido materializadas.

(1) Recomendaciones para Programas

1) Definición del marco general y metodología para la introducción sustancial del Planteamiento de Programa

Para pasar de la modalidad tradicional de JICA de aplicar esquemas o implementar los proyectos con base a las solicitudes presentadas por el respectivo gobierno de los países receptores, hacia una nueva modalidad de planteamiento de asistencia a base de “Programas”, se hace necesario establecer un marco general y metodología sistemática que encaminen este nuevo planteamiento al éxito. En otras palabras, se requiere definir los procesos normalizados desde la planificación, operación, monitoreo hasta la evaluación de programas, así como definir la metodología concreta para aplicarse en las distintas fases. Para los efectos, el uso del PLM¹⁰ (modelo lógico de planteamiento de programa) utilizado experimentalmente en el presente Estudio puede ser muy útil.

2) Fortalecimiento de coordinación y relación entre proyectos para encaminar el Programa al éxito

Esta evaluación de Programas ha puesto de manifiesto que **la “idoneidad de la combinación” de proyectos que componen un programa tiene una determinada correlación con la magnitud de la manifestación del impacto del Programa en general**”. Para formular un Programa verdaderamente eficaz, se requiere esclarecer el rol que debe desempeñar el proyecto núcleo sino también de

cada uno de los proyectos complementarios.

Para que un Programa tenga éxito en su implementación, no sólo se requiere que los proyectos que lo componen sean ejecutados exitosamente, sino que es necesario también combinar estratégicamente cada uno de estos componentes atendiendo los siguientes criterios.

(Criterios claves)

Selección y combinación de los objetivos de proyectos: Que los objetivos de los proyectos seleccionados y combinados para apoyar el cumplimiento del objetivo del Programa (desafíos, sectores o temas de cooperación) sean estratégicos y adecuados desde los puntos de vista de la necesidad e importancia de cada desafío de cooperación, complementariedad, efecto sinérgico y de equilibrio.

Selección y combinación de los organismos de contraparte: Que los organismos de contraparte seleccionados y combinados para apoyar el cumplimiento del objetivo del Programa sean estratégicos y adecuados desde los puntos de vista de la capacidad organizativa, técnica y financiera de cada organismo, relación interinstitucional y de equilibrio institucional.

Selección y combinación de los esquemas de cooperación: Que los esquemas de cooperación seleccionados y combinados para apoyar el cumplimiento del objetivo del Programa sean estratégicos y adecuados desde los puntos de vista de la respuesta a las necesidades, integridad o diversidad y de equilibrio.

Coordinación entre los proyectos: Que los proyectos que componen el Programa mantengan una coordinación operativa (no una coordinación meramente conceptual, sino para el encaminamiento de la propuesta a la implementación, o un enclavamiento y coordinación operativa, información compartida, etc.) para el cumplimiento efectivo del objetivo del Programa o del Proyecto.

3) Necesidad de contar con un jefe o coordinador del Programa que realice la coordinación de proyectos

Al analizar los resultados de la evaluación de cada Programa, se observa que el éxito del mismo depende también de **la coordinación efectiva de la planificación e implementación de cada uno de los proyectos de lo componen.** En el caso de los programas, varios expertos individuales son enviados en el

¹⁰ Para los detalles, véase el Apartado 1-23 del Informe Principal.

intervalo entre un proyecto y otro, quienes sirven de coordinadores del Programa velando desde su planificación, ejecución hasta el seguimiento, contribuyendo eficazmente a mantener un alto grado de Efectividad, Eficiencia e Impacto del Programa.

El problema hasta ahora estaba en que, **pese a que los expertos individuales deben desempeñar un papel sumamente importante** en la ejecución del Programa, **no se había sistematizado su rol, por lo tanto, se requiere en adelante definir claramente los términos de referencia de los expertos a ser enviados.**

4) Combinación del “desarrollo tecnológico” y “el servicio extensión” dentro del Programa

Con el ajuste estructural realizado en Honduras en la década de los noventa, la función administrativa en el sector de agricultura se centró en las investigaciones y desarrollo, mientras que el servicio de “extensión técnica” ha sido transferido al sector privado. Esto ha suscitado el deterioro del servicio de extensión técnica orientada a los productores.

Los proyectos de agricultura bajo riego y desarrollo porcícola que han sido objeto de la evaluación no incluían en un principio el componente extensión cuando se elaboró el Programa correspondiente (Nota: aquí se denomina Programa al conjunto de los proyectos afines), y la debilitación de este componente después del ajuste estructural parece haber incidido negativamente a la eficiencia de los proyectos en general. Por el contrario, los proyectos de desarrollo pesquero incluían desde el principio el componente de extensión técnica, y se logró establecer la metodología de extensión propia a través de la capacitación y reuniones comunales.

Se recomienda hacia el futuro, incorporar en la fase de planificación de un programa los componentes de “desarrollo tecnológico” y “servicio de extensión” a fin de mejorar el servicio a los beneficiarios.

(2) Recomendaciones para Proyectos

1) Estudio de Desarrollo

Revisar previo al inicio de la cooperación, las condiciones externas para

que el plan propuesto por el Estudio de Desarrollo llegue a implementarse

Es necesario **reforzar el estudio sobre el financiamiento para la implementación de los proyectos propuestos, avance de la privatización, plan rector y marco legislativo, jerarquía legal del plan que será propuesto, y otros aspectos relevantes**, antes de decidir la implementación del Estudio.

El Estudio de Desarrollo sobre la red de caminos de Tegucigalpa ha tenido que formular el Plan Maestro basado en múltiples hipótesis puesto que no existía un plan rector (plan de uso de la tierra, etc.). También en el caso del Estudio de Desarrollo para el mejoramiento de salud nacional, se ha tenido que elaborar el plan suponiendo el avance del ajuste estructural o la descentralización del sector de salud. Esta situación ha incidido negativamente en la calidad de los planes elaborados.

Consideraciones para efectuar un Estudio de Desarrollo presuponiendo que se va a implementar la Cooperación Financiera No Reembolsable en la etapa posterior

Un Estudio de Desarrollo que se realiza presuponiendo que se va a implementar la Cooperación Financiera No Reembolsable en la etapa posterior puede proponer proyectos costosos que sólo podrían ser materializados por la Cooperación Financiera No Reembolsable. Tales fueron los casos de los Estudios de Desarrollo realizados para las áreas de prevención de desastres y de fomento de la pesca a pequeña escala. Esto se traduce, a la larga, en la baja sostenibilidad de los proyectos porque no hay garantía para asegurar el presupuesto necesario para cubrir los costos de operación, mantenimiento y de renovación. Además, un Estudio de Desarrollo que presupone la implementación de la Cooperación Financiera No Reembolsable, muchas veces no proponen otras opciones o alternativas para comparar. La propuesta de opciones y alternativas es necesaria para un país en vías del desarrollo que tiene limitado presupuesto disponible, y que tiene que buscar de alguna forma cómo implementar los proyectos. Sobre todo, los recursos asignados para la AOD tienden a reducirse en los últimos años, y dentro de este contexto es importante y necesario proponer opciones y alternativas planteando la posibilidad de implementar los proyectos en forma progresiva de acuerdo a la disponibilidad económica. Por lo tanto, para la ejecución de un Estudio de Desarrollo presuponiendo la implementación de la Cooperación

Financiera No Reembolsable en la etapa posterior, es necesario **proponer un plan que no resulte una sobrecarga financiera que pueda afectar la sostenibilidad de los proyectos en los años posteriores, e incorporar un análisis completo de las opciones y alternativas.**

Dar mayor prioridad a la propuesta de un plan de corto y mediano plazo, en lugar de un plan de mediano y largo plazo cuyas propuestas no llegan a materializarse muchas veces porque son más susceptibles a la fluctuación de las condiciones externas

Hay muy poca posibilidad de que los proyectos propuestos en un plan de mediano y largo plazo (de más de diez años) lleguen a implementarse en Honduras, porque el cambio del gobierno implica también el cambio de contrapartes, además que la disponibilidad de los recursos depende de los intereses de los diferentes donadores. Por ejemplo, en el caso del Estudio de Desarrollo para el mejoramiento de salud nacional, cuando un contraparte que era la persona clave abandonó su cargo, no quedó casi ninguna persona que conocía sobre el proyecto. **Por lo tanto, para mejorar la eficiencia de la asistencia, conviene centralizar los esfuerzos en la elaboración del plan de corto y mediano plazo.** Cuando sea necesario elaborar un plan de largo plazo, es importante, por ejemplo, oficializar el Plan como el Plan Nacional de tal manera que su materialización no se vea afectada por el cambio del gobierno, habiendo necesidad de agotar las discusiones con los principales actores hondureños. Esta conversación no debería hacerse dentro del Estudio de Desarrollo porque el tiempo es limitado, sino a través del envío de asesores para la formulación de políticas que podría dar asesoramiento permanente.

Ejecutar el Estudio de Desarrollo atribuyendo importancia al fortalecimiento institucional para revisar los planes

Como una lección se menciona **evitar la formulación de un plan maestro que no esté acompañado del fortalecimiento institucional a través del trabajo conjunto o la ejecución del proyecto piloto.** En el Estudio sobre las Estrategias y Planes para el Mejoramiento de la Salud, los consultores japoneses y la contraparte hondureña realizaron muy pocos trabajos en conjunto por el cual el Informe del Estudio ha tenido poca

utilidad¹¹. Por el contrario, en el caso del Estudio de Desarrollo para las gestiones de residuos, se ha demostrado que se puede realizar el fortalecimiento institucional del organismo contraparte a través del proceso de planificación, al trabajar en el estudio y en la preparación del Informe junto con las contrapartes aunque esto tome tiempo. Se considera que esta metodología de trabajo podría ser una alternativa para solucionar el problema.

- 2) Cooperación Técnica Tipo Proyecto (Nota: La “Cooperación Técnica Tipo Proyecto” ha sido integrada en el nuevo esquema de cooperación denominado “Proyecto de Cooperación Técnica” adoptado por JICA a partir de 2002. Aquí se entregan las recomendaciones a modo de referencia)

Esclarecer los objetivos e intensificar el monitoreo

Algunos de los proyectos implementados hasta ahora no han tenido un objetivo claramente definido, o no se tenía una distinción clara entre el objetivo del proyecto y del programa, lo que ha hecho que el objetivo general sea sólo un ideal. El presente Estudio ha evaluado también la claridad de los objetivos definidos de los proyectos, y la calificación media ha sido “moderada”. La falta de un objetivo claramente definido y la falta de un monitoreo adecuado podría inducir a que las actividades de los expertos sean sólo puntuales o esporádicas y en una desviación del camino, incidiendo negativamente a la manifestación del impacto de desarrollo. **Por consiguiente, se recomienda definir claramente los objetivos concretos y los parámetros para medir el avance, y al mismo tiempo, incentivar la ejecución del monitoreo.** Adicionalmente, los resultados de la evaluación según esquemas han puesto de manifiesto que varios proyectos han sido implementados sin antes haberse revisado suficientemente las condiciones externas que encaminen el cumplimiento de los objetivos de proyectos al propósito último, incidiendo negativamente a la manifestación del impacto final. **Por consiguiente, es necesario revisar exhaustivamente las condiciones externas que incidan al cumplimiento de los objetivos propuestos en la fase de planificación.**

Medidas para el caso de que los contrapartes hayan sido sustituidos después de concluido el Proyecto

¹¹ Después de terminado el estudio, una persona principal de la contraparte abandonó su cargo.

Es frecuente que los contrapartes oficialmente nombrados que participaron en el Proyecto abandonen su cargo después de concluido éste. Es necesario tomar medidas, conjuntamente con los organismos de contraparte, **suponiendo que habrá siempre un determinado porcentaje de contrapartes que han recibido la transferencia de tecnología abandonen su cargo.** Las acciones concretas que se proponen son las siguientes.

Responsabilidad	Ejecutor	Acciones concretas
Japón	Oficina de JICA en Honduras y Sede de JICA (Depto. de Proyectos)	<ul style="list-style-type: none"> - Institucionalizar la extensión de técnicas tipo cascada a través de los contrapartes, mediante la incorporación de este componente entre los objetivos del proyecto en la MDP. (Este planteamiento parte de la premisa de que los contrapartes sean capacitados. Sin embargo, en la actualidad, no en todas las MDP se define como una de las metas el incremento de la capacidad técnica de los contrapartes. Como el primer paso, se propone definir como regla la incorporación de esta meta en la MDP). - En el proyecto de educación de enfermería se ha trabajado con 70 entrenadores de enfermería convocados de todo el país, quienes fueron los contrapartes del proyecto. Siguiendo el ejemplo de este proyecto, se propone incorporar al personal técnico que presenta una incidencia de abandono de trabajo relativamente baja, y transferirles una amplia gama de técnicas. - Transferir la tecnología al personal que tengan poca probabilidad de que sea sustituido, sin limitarse sólo en el personal de las instituciones públicas, sino también ONGs y organizaciones comunitarias. Como un modelo de éxito se menciona el proyecto de agricultura implementado en Esperanza. - Incorporar como uno de los pilares principales del proyecto, no precisamente el desarrollo humano, sino el fortalecimiento institucional que asegure la continuidad de las acciones de desarrollo. Como modelos de éxito se mencionan el apoyo en la adecuación del currículo del proyecto de enfermería, o el sistema de alquiler de lanchas y fuerabordas a los pescadores en el proyecto de pesca artesanal. - Priorizar la preparación de documentos de planificación, guías técnicas, manuales y otros materiales que aseguren la continuidad de las acciones, aunque el personal fuera sustituido.

Incluir el componente mejoramiento de administración y gerencia para incrementar la sostenibilidad financiera

Los centros de capacitación, por ejemplo, están enfrentándose ante una fuerte limitación financiera. Se considera necesario incorporar como un componente importante dentro de los proyectos el mejoramiento de la administración y gerencia de las instituciones con el fin de mejorar la sostenibilidad financiera, después de concluido el proyecto correspondiente. Concretamente, se proponen lo siguiente.

Responsabilidad	Ejecutor	Acciones concretas
Honduras y Japón	Organismo ejecutor del proyecto y Oficina de JICA en Honduras	<ul style="list-style-type: none"> - Buscar la forma más viable para recuperar el costo e incorporar los elementos necesarios para materializarlo dentro del proyecto correspondiente. En este caso, autoridades de ambos países deba compartir un mismo concepto compartido sobre la necesidad de la “recuperación de costo”. - La recuperación de costo puede darse en los siguientes tres niveles. Se considera que para incrementar la sostenibilidad, se requiere diseñar el proyecto con miras a alcanzar por lo menos hasta el nivel “b”. (Lógicamente, lo ideal sería alcanzar el nivel “c”) a. Recuperación del costo de administración, operación y mantenimiento (costo de operación, reparación, etc.) b. Además de lo anterior, recuperar el costo necesario para la renovación de los equipos que hayan cumplido su vida útil. c. Recuperar el costo necesario para expandir las actividades hacia el futuro.
Japón	JICA Depto. Regional	<ul style="list-style-type: none"> - En la práctica, no siempre se puede exigir que el organismo de contraparte sea sostenible después de concluido el proyecto en un país, como Honduras, en que el gobierno adolece grandes limitaciones financieras. Para atender esta situación, convendría buscar la posibilidad de extender una asistencia de largo plazo, dependiendo de la importancia de los desafíos y temas, atribuyendo su debida importancia.
Honduras	Organismo rector del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> - Analizar la posibilidad de cargar parte del costo a los alumnos, aún cuando el organismo tenga un fuerte carácter público.

3) Cooperación Financiera No Reembolsable

Incentivar la creación de fondo para cubrir el costo de renovación de los equipos y materiales suministrados por la Cooperación Financiera No Reembolsable, mediante alquiler de estos equipos

En la Cooperación Financiera No Reembolsable para el fomento de la pesca artesanal, los equipos suministrados (lanchas, fuerabordas, etc.) han sido alquilados a los grupos de beneficiarios, y de esta manera se ha tratado de fomentar la organización de los pescadores (por cada embarcación) y la modernización de las técnicas de pesca, logrando un determinado impacto positivo. Sin embargo, se prevé que la duración del impacto estará sujeta a la vida útil de tales equipos, y la búsqueda de recursos financieros para la renovación de los equipos constituye ahora un gran reto.

En un proyecto como éste en que el precio de los equipos no es alto, hubiera sido pertinente haber obligado en un principio a los grupos beneficiarios a guardar parte de las utilidades obtenidas a través del alquiler, para asegurar los recursos necesarios para la renovación de los equipos. Para los futuros proyectos, es importante planificar cuidadosamente

este tipo de preparativos en el aspecto institucional.

Identificar sistemáticamente los desafíos relacionados con el fortalecimiento institucional del organismo ejecutor de los servicios públicos, y retroalimentar en el seguimiento de los componentes no estructurales.

Como en el caso del proyecto del servicio de limpieza, **es importante reforzar el análisis del organismo ejecutor de servicios que utilicen los equipos e instalaciones suministradas a través de la Cooperación Financiera No Reembolsable, y esclarecer los lineamientos para su fortalecimiento institucional. Es también útil cooperar en el seguimiento en los componentes no estructurales después de concluida la Cooperación Financiera No Reembolsable, para incrementar la sostenibilidad y el impacto del proyecto.**

En el caso de que el organismo ejecutor no tenga suficiente capacidad financiera, es también necesario analizar un plan concreto para el fortalecimiento financiero del mismo, bajo un concepto concertado. En el caso de la Cooperación Financiera No Reembolsable para la Unidad de Maternidad del Hospital San Felipe, estos esfuerzos han inducido a la creación de un comité conformado por los civiles para apoyar en la operación, mantenimiento y renovación de los equipos, comprometiéndose en dar consideraciones especiales a la Unidad de Maternidad.

Preparativos para que los comités comunitarios puedan sufragar los costos de operación y mantenimiento necesarios

El Proyecto para el Suministro de Agua en Tegucigalpa había propuesto conformar el comité de usuarios de agua en las respectivas comunidades beneficiarias, para facturar el servicio y de esta manera, asegura los recursos para cubrir el costo de operación y mantenimiento. El sistema concebido ha sido adecuado y ha tenido un impacto positivo importante. Sin embargo, existen algunas comunidades que se demoraron en organizarse, al momento de ejecutar las obras, y este contratiempo ha complicado la terminación de obras en el plazo establecido. Para los futuros proyectos similares de Cooperación Financiera No Reembolsable, va a ser necesario adelantar la organización antes de implementar el proyecto.

4) Programa de capacitación de becarios

Las experiencias en el Curso de Capacitación para la Región Centroamérica “Gestión de Residuos Municipales” (en el que participaron cinco becarios hondureños) y en la Capacitación en Honduras para el Proyecto de Educación de Enfermería (en la que participaron en total 677 personas en las 22 sesiones incluidas), han puesto de manifiesto la necesidad de reforzar más la orientación preliminar antes del envío de becarios al Japón (sólo para la primera) y de reforzar el seguimiento después de la capacitación (para ambas). Las recomendaciones concretas formuladas, a partir de estas experiencias, para los futuros cursos de capacitación son las siguientes.

Incentivar la ejecución de evaluación y monitoreo de la capacitación

Además de las convencionales encuestas y entrevistas (reunión de evaluación) que JICA está realizando a los participantes al finalizar la capacitación, se propone incorporar nuevas modalidades de evaluación y monitoreo que consista en sistematizar la retroalimentación de los resultados de estas encuestas y entrevistas a los siguientes cursos de capacitación (mediante incorporación de esta información en formato preestablecido), lo cual permitirá a mejorar constantemente la calidad de la capacitación.

Fortalecer los preparativos de los becarios antes de viajar a Japón y la transferencia de tecnología del becario después de su retorno

Es indispensable preguntar a los becarios previo a la capacitación si ellos han recibido las informaciones necesarias, si tales informaciones han sido suficientes, y de no ser así, cuáles eran las informaciones faltantes, para comunicar los efectos a las instituciones relevantes. La Oficina de JICA en Honduras deberá brindar orientación completa antes del viaje del(os) participante(s) a Japón.

Obligar a los becarios a transferir la tecnología adquirida y a dar una presentación sobre el contenido de la capacitación, a su retorno.

Los cursos de capacitación que se imparten en el propio país receptor de asistencia son muy efectivos, pero se requiere nombrar a un coordinador local

Los cursos de capacitación que sean impartidos en el propio país receptor de asistencia resultan muy efectivos para renovar la tecnología reforzada por

una Cooperación Técnica Tipo Proyecto que lo precede, puesto que esta modalidad permite convocar a un mayor número de participantes. Tal fue el caso del proyecto de educación de enfermería. Sin embargo, en tal caso es necesario nombrar a un experto de largo plazo como coordinador para transmitir las informaciones necesarias a la sede de JICA desde Honduras (necesidades sobre los temas detallados de la capacitación, etc.). Por ejemplo, cuando sea necesario invitar a expositores japoneses para los cursos de capacitación, el coordinador también podrá asesorar en la búsqueda de tales expositores.

Se recomienda hacia el futuro, formar un equipo de trabajo en Japón por cada Programa que apoye a la búsqueda de expositores de corto plazo que sean enviados a los cursos de capacitación como expositores.

5) JOVC

Definir claramente el rol que deben cumplir los voluntarios antes del envío de grupo JOVC

Es importante tomar en cuenta que la coordinación efectiva entre los voluntarios no siempre nace de manera espontánea, y se debe establecer un mecanismo que permita a los voluntarios, JICA (oficina local de JICA y oficina de JOVC), así como al organismo de contraparte tener un mismo concepto sobre el objetivo y el plan de acción de los voluntarios. Concretamente, en el caso del envío de un grupo de voluntarios¹² preparar los planes (MDP, PO, etc.), así como el mecanismo de monitoreo y evaluación, comparable con los que se preparan en el caso de envío de “equipo”¹³. El envío de grupo de voluntarios se difiere del envío de equipo de voluntarios, porque los trámites del primero son más simples y rápidos. Cuando es posible invertir suficiente tiempo y personal para los preparativos, se reducen las

¹² Básicamente el envío de un grupo y de un equipo es parecido. Se envía un grupo cuando éste no corresponde a un “equipo” en estricto sentido de la palabra, porque no satisface los requisitos preestablecidos incluyendo los preparativos.

¹³ El envío de equipo consiste en despachar a varios voluntarios con el fin de implementar una cooperación sistemática e integral trabajando junto con la comunidad local, con el fin de lograr un impacto más grande que el convencional envío de voluntarios individuales. Dado que esta modalidad implica un costo también para el país receptor de voluntarios (asignación de recursos humanos, físicos y financieros), por lo general, se suscribe la Minuta correspondiente entre el gobierno del país receptor y la oficina local de JICA o de JOVC. Cuando se va a enviar un “equipo” de JOVC se definen previamente los términos de referencia del líder (voluntario *Senior*) y del proyecto, y este preparativo por lo general toma un tiempo prolongado. Sin embargo, en el caso de enviar un “grupo” de voluntarios JOVC, el período de preparativos es el mismo que el envío de voluntarios individuales, y no se definen claramente un líder ni los términos de referencia. Es decir, el envío de “grupo” consiste en enviar simplemente varios voluntarios a un mismo sector de un mismo país.

ventajas que tiene el envío de “grupo” (frente al envío de “equipo”). Por lo tanto, con respecto a este aspecto, va a ser necesario continuar analizando la pertinencia de mantener o no el propio esquema del “envío de grupo”.

Por la misma razón, también cuando varios voluntarios individuales van a ser enviados a un país, se considera necesario brindar una orientación preliminar efectiva antes del viaje de los voluntarios, con el fin de agilizar el traspaso de la misión de un voluntario a otro compartiendo el mismo objetivo.

(6) Otros

Se debería unificar las reglas de documentación de los proyectos en JICA

Al preparar los estudios de evaluación se requiere saber los nombres oficiales de los proyectos en Japonés, Español e Inglés. Generalmente toma gran cantidad de tiempo reunir la información necesaria porque no siempre todos los informes principales están documentados y almacenados de una manera estandarizada.

Es por esto que se cree que es importante que JICA unifique sus reglas de documentación y almacenamiento de documentos. Al mismo tiempo, es necesario dar nombres oficiales en Inglés a todos los proyectos incluso en países donde se realizan los proyectos que no son de habla inglesa.