



**INFORME DE EVALUACIÓN INTERMEDIA**  
**DEL**  
**FONDO ACI-ERP**

**ANA LAURA TOUZA**  
**ORLANDO LARA PINEDA**

**CONSULTORES**

**Diciembre de 2008**

*Trocaire*  
*Agencia Administradora del Fondo ACI ERP*  
**Colonia Rubén Darío**  
**#419 Callejón Lazio**  
**Tegucigalpa, Honduras, C.A.**  
**Telefax: (504) 232-5212**  
**<http://aci-erp.hn>**

## ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>3</b>
<b>1 INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
<b>2 CONTEXTO DE LA ERP</b>	<b>6</b>
<b>3 EL FONDO ACI-ERP</b>	<b>11</b>
<b>4 METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN</b>	<b>11</b>
<b>5 HALLAZGOS DE LA EVALUCIÓN</b>	<b>13</b>
5.1 Hallazgos generales	12
5.2 Hallazgos por propósito	15
Propósito 1	15
Propósito 2	18
Propósito 3	21
Propósito 4	25
5.3 El propósito de gestión del Fondo ACI-ERP	27
<b>6 MODELO DE COGESTIÓN: IMPLEMENTACIÓN Y FUNCIONAMIENTO</b>	<b>30</b>
6.1 Las estructuras de El Fondo	30
6.2 Sistema de Planificación, Monitoreo y Evaluación	32
6.3 La Cooperación del DED	33
6.4 El enfoque de género	35
<b>7 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>35</b>
7.1 Estratégicas	35
7.2 Operativas	39

## ACRÓNIMOS

<b>ACI</b>	<b>Agencias de Cooperación Internacional</b>
<b>ACDI</b>	<b>Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional</b>
<b>AS</b>	<b>Auditoría Social</b>
<b>BID</b>	<b>Banco Interamericano de Desarrollo</b>
<b>BM</b>	<b>Banco Mundial</b>
<b>CCERP</b>	<b>Consejo Consultivo de la Estrategia de Reducción de la Pobreza</b>
<b>CCT</b>	<b>Comisiones Ciudadanas de Transparencia</b>
<b>DED</b>	<b>Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (por sus siglas en alemán)</b>
<b>DFID</b>	<b>Department for International Development (Cooperación Británica)</b>
<b>ERP</b>	<b>Estrategia de Reducción de la Pobreza</b>
<b>FMI</b>	<b>Fondo Monetario Internacional</b>
<b>GC</b>	<b>Grupo Consultivo (de la ERP)</b>
<b>HIPC</b>	<b>Países pobres altamente endeudados (por sus siglas en ingles)</b>
<b>ISS</b>	<b>Institute of Social Studies</b>
<b>OSC</b>	<b>Organización de la Sociedad Civil</b>
<b>PMRTN</b>	<b>Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional</b>
<b>SC</b>	<b>Sociedad Civil</b>
<b>SIERP</b>	<b>Sistema de Información de la Estrategia de Reducción de la Pobreza</b>
<b>UNAT</b>	<b>Unidad de Apoyo Técnico del Ministerio de la Presidencia</b>

## Resumen Ejecutivo

El Fondo ACI-ERP (en adelante El Fondo) fue creado por las Agencias de Cooperación Internacional, que aglutinan a la cooperación solidaria en Honduras, con el fin de apoyar los procesos de participación de la Sociedad Civil en la discusión de la Estrategia de Reducción de la Pobreza. El presente documento refleja los resultados de la evaluación intermedia externa realizada a El Fondo en los meses de octubre –diciembre de 2008.

En cuanto al contexto de la ERP, el actual gobierno ha tomado una serie de medidas que han cambiado las reglas de juego en las que venía participando la SC: descentralización a los municipios y no a las regiones, redefinición de la ERP en un documento que ha demorado más de 2 años en su redacción y la canalización de la mayor parte de los recursos para combatir la pobreza en otros programas (Red Solidaria, Bono Tecnológico, etc.), dejando solo una pequeña parte de los recursos de la condonación a la ERP, que se limitaría así, a los recursos descentralizados. Esta situación si bien ha generado el reclamo de la SC, también la ha desalentado, impactando negativamente en los niveles de movilización y participación, especialmente en su diálogo con el gobierno nacional.

Así, se presenta el desafío de hasta dónde se puede sostener el Fondo ACI-ERP ante un eventual fin de la ERP? Como debería ser la participación de la SC en este nuevo contexto? En esta evaluación se llega a la conclusión que la necesidad de la SC de incidir en las políticas públicas de reducción de la pobreza, bajo cualquier nombre o etiqueta que tenga la ERP, sigue vigente y pertinente, así como un Fondo que financie los procesos de expansión de la ciudadanía.

Siendo la finalidad de El Fondo: “Promover un movimiento progresivo hacia políticas públicas más incluyentes a favor de los pobres y la institucionalización de la participación de la SC en estos procesos prioritariamente en la implementación de la ERP”, la evaluación del Fondo reflejó los siguientes aspectos centrales:

**El Fondo es una experiencia novedosa de armonización y alineamiento:** precursora de los principios de la Declaración de Paris, que involucra en a la Cooperación bilateral solidaria y a SC en una experiencia de cogestión, en la que esa última ha ido ganando protagonismo: la toma de decisiones se hace en estructuras colegiadas con representación de ACI y SC (corresponsabilidad), y se está en el proceso del traspaso de la gestión administrativa de El Fondo a una o varias organizaciones de la SC. Todo esto unido a la simplificación de procedimiento que facilita la administración de la ayuda para el desarrollo. Alineamiento en tanto que apunta a fortalecer la ERP, como proceso de combate a la pobreza definido como política de estado para Honduras.

**La pertinencia del Fondo ACI ERP**, en términos de su finalidad, propósitos y estrategias y todos sus componentes es considerada **MUY ALTA**, estando vigentes las necesidades de la SC de informarse, reunirse, crear alianzas, auditar e incidir sobre la reducción de la pobreza.

Además, la evaluación analiza la demanda diferenciada según los propósitos de El Fondo, siendo la Auditoria Social (propósito 2) el más demandado, y el de mayor impacto, eficacia y sostenibilidad.; en tanto que los procesos de información y apropiación de la ERP (propósito 1) es menos demandado, siendo este y el propósito 4 (grupos excluidos), los que han tenido menor impacto. Sobre este punto, se hace énfasis en que el trabajo con grupos excluidos presenta enormes retos y que El Fondo ha realizado esfuerzos por mejorar su

inclusión y la calidad de su participación. Hasta ahora los mayores niveles interacción (propósito 3) se han dado a nivel local –municipal- quedando como desafío una mayor participación en los niveles regional y nacional.

La evaluación toma en cuenta el propósito de gestión de el Fondo (propósito 5) en que se tiene en cuenta la sostenibilidad del mismo, para lo que se analizan sus estructuras administrativas (Foro estratégico y Comité de Programa) así como la gestión del equipo técnico, con especial énfasis en el traspaso administrativo que esta en proceso. Así, se ha observado que las estructuras deben fortalecerse para ejercer un liderazgo estratégico de mayor calidad y que de directrices a la o las organizaciones de la SC que tengan a cargo la administración. En cuanto al equipo técnico se observó que cuenta con personal capacitado pero que se encuentra con una gran carga de trabajo, se recomendó reforzarlo incorporando técnicos/as para seguimiento de proyectos y garantizar la independencia técnica del futuro mecanismo de administración.

Además, el Fondo cuenta con un sistema de planificación, monitoreo y evaluación, (liderado por una cooperante de DED) que se realiza tanto por proyectos como por programa lo que le permite dar seguimiento a la ingente cantidad de iniciativas que se aprueban año con año, de manera que permite analizar los impactos del trabajo de las organizaciones y los del programa en su conjunto. Se han realizado muchos esfuerzos para capacitar a las organizaciones en planificación, de manera de fortalecer la ejecución de proyectos.

La gestión financiera de El Fondo ha sido notable, con costos administrativos muy bajos (6.57%). A pesar de esto, el equipo técnico ha demostrado capacidades y un gran compromiso para dar seguimiento a la amplia cartera de proyectos y llevar entre tres y cuatro rondas de selección de propuestas por año. Sin embargo, la calidad de la participación de la SC en las estructuras requiere ser impulsada para lograr el liderazgo necesario en vistas al traspaso de la gestión administrativa.

El documento presenta los hallazgos y recomendaciones generales y por propósitos, así como una evaluación sobre las estructuras de cogestión y sus procesos.

## 1. INTRODUCCION

Desde el año 2004 el Fondo ACI ERP ha tenido la oportunidad de apoyar prácticas innovadoras que favorecen la participación de los pobres y a los grupos excluidos en su lucha para acceder a recursos de la ERP y para lograr incidir en la toma de decisiones sobre las políticas públicas en Honduras. Uno de los retos a enfrentar es la complejidad de la representación de la sociedad civil (SC), tomando en cuenta la variedad de formas asociativas existentes en el país, con diversidad de intereses y a veces con considerables niveles de competencia entre sí para el acceso a fondos.

Históricamente, las relaciones entre la SC hondureña y las estructuras del Estado han sido débiles y definidas por un elevado nivel de desconfianza de ambas partes, lo cual ha impedido una mayor participación de la SC en la ERP en todas sus etapas (diseño, formulación, implementación, monitoreo y evaluación). Por otra parte, sectores de la SC sienten desconfianza hacia las organizaciones multilaterales y algunos donantes bilaterales por la condicionalidades impuestas en el pasado y, sobre todo, por el impacto del servicio de la deuda externa en la calidad de vida de la mayoría de la población hondureña.

La iniciativa del Fondo ACI ERP se sitúa en un contexto de apropiación, armonización y alineación de la proveniente de ONGs internacionales y donantes bi y multilaterales para extender los principios de la Declaración de París al trabajo con la SC, con el fin de buscar nuevos modelos de co-gestión y de asegurar recursos oportunos para ampliar la participación de la SC hondureña en la definición de políticas públicas sostenibles para la erradicación de la pobreza y disminuir los altos niveles de desigualdad.

El Fondo ACI ERP durante su tiempo de funcionamiento ha realizado varios procesos de evaluación interna: al año y medio de funcionamiento en base a la estrategia inicial, a finales del año 2005 realizó un proceso participativo de análisis y reflexión sobre la experiencia y los impactos obtenidos hasta el momento, identificando los retos de la SC en cuanto a su participación e incidencia en la ERP. Como resultado de este proceso se precisó la oferta de financiamiento y de acompañamiento a las organizaciones de la SC. Durante el año 2007 se realizó un proceso de sistematización participativa con elementos evaluativos, en el que se identificaron lecciones aprendidas, las cuales retroalimentaron las decisiones estratégicas.

A finales de 2008 el Fondo ACI ERP cumple 4 años de funcionamiento por lo que se ha considerado necesario realizar un proceso de evaluación externa para analizar sus impactos, su funcionamiento, las estrategias implementadas; frente a los cambios del contexto y los alcances, y a su vez se considera importante revisar la pertinencia de su planteamiento estratégico.

A su vez, se ha fijado como uno de sus indicadores de logro del Fondo el aumento de la calidad y el liderazgo de la participación de organizaciones de la SC en sus estructuras de directivas, y por último, el traspaso de la administración a una OSC o a un conjunto de ellas. Esta evaluación, entonces, hará especial énfasis en el análisis de las condiciones necesarias para el traspaso administrativo del Fondo ACI-ERP.

La presente evaluación apunta a aportar los elementos para realizar los ajustes necesarios que permitan que el Fondo potencie los impactos deseados en el mediano y largo plazo y para asegurar el mejor funcionamiento frente al traspaso de la gestión administrativa del Fondo ACI-ERP a la SC hondureña.

## 2. CONTEXTO DE LA ERP

En todos los análisis sobre Honduras, más allá de la fuente, se señala la misma preocupación: dos tercios de su población en situación de pobreza y al menos un tercio en pobreza extrema. Este hecho, sumado a las condiciones estructurales de producción, empleo e inversión social, colocan al país entre las más bajas posiciones en términos de desarrollo humano y las más altas en términos de desigualdad de la Región Latinoamericana.

Aunque la situación de pobreza y exclusión social en Honduras es estructural y de vieja data, hasta fines de los 1990s los distintos gobiernos no impulsaron ningún tipo de políticas específicamente dirigidas al combate a la pobreza, o, en el mejor de los casos, fueron sólo para atenuar “efectos regresivos” del modelo de desarrollo entre los más vulnerables, como las de focalización que se vienen desarrollando a partir del advenimiento del modelo neoliberal en dicha década.

*En los últimos 30 a 40 años en Honduras, a pesar de estar siempre entre los primeros 3 países más pobres del continente, el enfoque del Estado relacionado con la pobreza ha sido sorprendentemente débil (Sally O'Neill)*

La tragedia originada a partir del Huracán Mitch puso en evidencia los claroscuros de la realidad social hondureña. Es entonces que el gobierno de Flores Facussé (1998-2001) busca ayuda en la cooperación internacional, que con la convocatoria a la SC en el proceso, constituyen el Grupo de Seguimiento, ante el cual el gobierno presenta el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN). A su vez en 1999, Honduras reunió las condiciones de elegibilidad para la Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados (en inglés HIPC) que implicaba la condonación de la deuda multilateral (FMI, BM, BID) y la bilateral, y el gobierno procedió a la elaboración de la Estrategia de la Reducción de la Pobreza (ERP), uno de los requisitos necesarios para iniciar este proceso. El documento de la ERP fue aprobado en el año 2001 conteniendo un elemento clave para la posterior dinámica de la ERP: definía el apoyo gubernamental a la participación de la SC (ISS, 2003)

El GC mantuvo reuniones desde 2000 al 2004 en las que se discutieron los avances del PMRTN y se conocieron los progresos y posterior implementación de la ERP, así como del Sistema de Información de la ERP, el SIERP. Desde un inicio, el proceso de la ERP presentó algunas fisuras: el poco tiempo para su discusión sumado al carácter técnico de la misma sesgó la posibilidad de que el documento se transformara en una estrategia de país a largo plazo. Sin embargo, si algo positivo tuvo la ERP es que le ha abierto las puertas a la SC, siendo la primera vez en que participa oficialmente en la política pública de Honduras.

La prioridad del gobierno de Ricardo Maduro Joest (2002-2005) fue alcanzar el cumplimiento de las condiciones HIPC para liberar los recursos de la condonación y financiar la ERP. Sin embargo, esta meta no fue obtenida hasta el final de su período. Las condiciones HIPC implicaban disciplina en el gasto público, lo que llevó al gobierno a innumerables enfrentamientos con las cúpulas sindicales por aumento salariales, especialmente de los sectores de salud y educación.

En abril del 2002, fue creado el Consejo Consultivo de la ERP (CCERP) un ente colegiado de asesoría al Gabinete Social en aspectos relacionados con la ERP. En el 2004 se amplió la participación de los delegados de SC pasando de 5 a 12 representantes. Esta ampliación se produjo mediante una reforma del Decreto Legislativo, que también permitió el

fortalecimiento de las funciones del Consejo, una mayor participación del Congreso Nacional en el proceso de la ERP, y la inclusión de disposiciones sobre el Presupuesto y los informes del proceso de ejecución de la ERP.

Para apoyar la participación de la SC en la ERP, en agosto de 2004, ACI crea un Fondo cuyo financiamiento fue diseñado para facilitar la participación de las diversas organizaciones y sectores sociales hondureños en el proceso de la ERP, a nivel local, departamental, regional y nacional.

### **El laberinto de políticas de combate a la pobreza: el gobierno de Manuel Zelaya y el fin de la ERP?**

El gobierno de Manuel Zelaya inicia con grandes expectativas por la condonación de la deuda. Sin embargo, el aumento de las presiones sindicales, contenidas durante la gestión anterior, derivó en el primer año de gobierno en un aumento salarial para los maestros y otros empleados públicos. El aumento salarial financiado con fondos de la ERP, tuvo obvias repercusiones en la disponibilidad de los mismos, lo cual generó malestar en la SC. Las turbulencias no terminaron allí, ya que el gobierno ha tenido que enfrentar el debilitamiento ocasionado por las divisiones del Partido Liberal, además de las numerosas críticas desde la oposición referidas a su dispersión y falta de coherencia, entre otras. Además, el gobierno crea una nueva entidad a cargo de la ERP, el Comisionado de la ERP, que no estaba contemplada en la Ley.

Los fondos de condonación fueron entonces, en buena medida, destinados a pagar aumentos de salarios de maestros, del sector salud, la policía, y además, otros programas de gobierno focalizando los pobres, como por ejemplo la Red Solidaria, el Bono Tecnológico, etc. haciendo que el gobierno tenga una profusión de políticas pro-pobres, fuera de la ERP, en aparente desorden y sin que se contengan en un plan de país.

Las múltiples críticas a la gestión gubernamental entorno a la ERP pueden resumirse en: la decisión de descentralizar los fondos de la ERP a los municipios, dejando de lado el proceso de consulta de la SC que se había desarrollado a nivel regional; la lenta tarea de la reformulación del documento de la ERP y el aislamiento del gobierno tanto al interno de su propio partido como de la SC.

### **La descentralización de los fondos de la ERP.**

La transferencia de los fondos a las alcaldías fue una de las primeras modificaciones que el gobierno de Zelaya impuso a la ERP. Aunque en principio pareciera una iniciativa muy positiva, esta decisión tiene sus pros y contras. Entre los aspectos favorables, figura el que por primera vez una buena cantidad de recursos llegan a las alcaldías directamente, sin la mediación de ninguna institución nacional, lo que permite que el control de los recursos se pueda hacer en el ámbito local, dando cabida al movimiento de las comisiones ciudadanas de transparencia y al desarrollo de procesos de auditoría social. *“a nivel local nos conocemos, y sabemos que hacen las autoridades, es más difícil de ocultar”* (CCT). Sin embargo, los problemas se dan porque, en primer lugar todo el proceso de identificación de necesidades y de planificación municipal que se había realizado en el gobierno anterior quedó en la nada, y los nuevos alcaldes, basados en un nuevo documento de priorización de proyectos, presentaron, en muchos casos, una nueva priorización basada en sus compromisos de campaña. *“Muchos proyectos no son sostenibles, ni están orientados al desarrollo local, y, lo más preocupante, es que no están orientados a los más pobres, a los excluidos”* (CCT)

Además, los fondos descentralizados (unos 700 millones de lempiras) constituyen alrededor de un 4 % del presupuesto anual de la ERP nacional, lo que ha ocasionado fuertes críticas de los alcaldes al gobierno central. Pero, por otra parte, existen muy baja capacidad de ejecución en los municipios, especialmente en los más pobres, al decir del propio Comisionado de la ERP, Fernando García: *“muchos municipios no tienen la capacidad de administrar los recursos con transparencia, no solo me refiero a las corporaciones municipales, sino a los municipios. En muchos no hay más que una ferretería, o el único que tiene un camión para transportar materiales es el alcalde, son municipios que son demasiado pequeños para poder cumplir con la Ley de Contrataciones del Estado”*

Esta baja capacidad instalada en muchas municipalidades se ha visto reflejada en la baja ejecución de los fondos de la ERP ya transferidos, y en el lento proceso de liquidación y asignación de nuevos recursos.

### **El nuevo documento: ¿hasta dónde continúa la ERP?**

El documento de la ERP original había recibido múltiples críticas desde muchos sectores, ya que el combate de la pobreza aparecía “despegado” de los lineamientos económicos del país, sin articulación con la política macroeconómica (especialmente la fiscal y productiva) por lo que le quitaba, según las críticas, la fuerza de una visión integral de desarrollo, aislando las políticas pro-pobres del desempeño de la economía nacional.

Con este argumento, el gobierno de Zelaya encaró la elaboración de una nueva versión de la ERP. Sin embargo, el lento proceso de redacción de la misma -más de dos años- y el hecho que durante ese tiempo solo circularan borradores, hizo que las instancias de consulta con el G16 y con la SC perdieran la certidumbre sobre lo que estaban hablando en términos de ERP. Mientras tanto los programas de ayuda a los más pobres se centralizaban cada vez más en la Red Solidaria “Manuel Zelaya Rosales”, organización bajo la coordinación de la Oficina de la Primera Dama, y fuertemente criticada por prácticas de politización y clientelismo.

A fines del mes de noviembre del 2008, el gobierno presentó un documento en el que se crea el Ministerio de Desarrollo Social y Red Solidaria, que al parecer incorporaría la ERP.

Uno de los problemas que al parecer ha generado la lentitud en la presentación del documento de la ERP, es que en el camino la ERP se transformó en un documento que se escribía en solitario, mientras que en paralelo muchas acciones del gobierno cayeron en la supuesta estrategia de reducción de pobreza y se asignaron a dichos fondos, como por ejemplo el Bono Tecnológico (un paquete de insumos agrícolas que se entrega a pequeños productores agropecuarios)

### **El difícil camino del diálogo: SC versus gobierno**

Con el cambio de gobierno en el año 2006, las relaciones entre éste y la SC comenzaron a tensarse. A diferencia del gobierno de Maduro, en el que las OSC fueron siempre recibidas tanto en el Ministerio de la Presidencia como en la UNAT (quienes lideraban la ERP) el gobierno de Zelaya dispuso modificaciones a esa institucionalidad (creación del Comisionado ERP y la coordinación del Gabinete Social por parte del Ministerio de Cultura) y los espacios de participación, sobre todo en ausencia de un documento que discutir, se fueron cerrando. Por otra parte, el gobierno no continuó con el compromiso

del gobierno anterior de financiar las ya formuladas ERP regionales, lo cual generó una enorme frustración en las OSC que habían participado por meses en dicho proceso.

A su vez, la representación de la SC en el CCERP fue cada vez más cuestionada, no solo por el gobierno, sino por las propias OSC, que veían la participación en dicho consejo como una suerte de convalidación de la política gubernamental, mientras no se discutiera conjuntamente temas de fondo como la ejecución de recursos de condonación y el documento. La simple presencia de las OSC en el CCERP daría validez a lo actuado por el gobierno, lo que era rechazado por las OSC. Por lo tanto, los representantes de las SC en la CCERP se retiraron a mediados de 2007.

Una memoria del Fondo ACI-ERP da cuenta de la situación de la ERP a mediados del 2007: *“la sensación de descoordinación con la cooperación internacional agrupada en el G-16, y de las propias organizaciones integrantes del Consejo (CCERP), que no alcanzan a tener una lectura más amplia de lo que está pasando alrededor, tanto en el nivel central como en el regional y local. Un inmovilismo, que no ha llevado al encuentro ni a la reflexión colectiva”*.

En este punto, aparece la sensación de “oportunidad perdida” en relación a los fondos de condonación para combatir pobreza. Varios observadores del proceso identificaron que habría un cierto desgaste en algunos representantes y OSC debido al desaliento producto de la intensa participación que no ha dado, sin embargo, los resultados esperados, y que después de 6 años de ERP, tanto la discusión como la ejecución estaban en punto muerto.

*“La gente que había sido formada desde el 1998 hasta el 2005 se cansó y se fue. Y están ahora alejados de esta discusión y tratando de sacar adelante una agenda un poco menos integradora y digamos un poco más minimalista. Gente que se formó en esos temas, sienten que ya no hay mucho que hacer, sienten que están así como bajados y que se han retirado”*. (Julio Raudales)

### **La SC y sus organizaciones: ¿Qué papel? ¿Cuál papel?**

Pese a la suerte de desconcierto en que ha caído a nivel central la ERP, a nivel local el movimiento de la SC sigue muy activo. Se han ido conformando espacios regionales de OSC que tienen buenos niveles de coordinación en los territorios, que aunque con dificultades y algunas desinteligencias, van marcando la agenda de desarrollo y propiciando la formulación de políticas para los territorios. A nivel de organizaciones de base y en los municipios, hay un activo proceso de auditorías sociales que han contribuido a la transparencia en el uso de los fondos de la ERP y que incluso han sido considerados por el mismo gobierno como modelos de auditoría social a seguir<sup>1</sup>

Mucho se ha discutido sobre la representatividad de las OSC. Creemos que ese es un debate mal planteado, las OSC no representan a la sociedad en su conjunto, al menos no en el esquema democrático hondureño, ni tienen por que hacerlo. Representan, sin embargo, a un sector, a un grupo de interés y por lo tanto deben ser escuchadas. Muchas organizaciones tienen un alto grado de experiencia y conocimiento sobre los temas que abordan y se han vuelto referentes ineludibles, por ejemplo en temas de niñez, discapacidad, desarrollo local, entre otros. Así, las OSC son aliadas de los gobiernos para llevar a cabo cualquier estrategia de desarrollo, sea apoyándola o criticándola. En el caso particular de Honduras, estas organizaciones han tenido un enorme respaldo desde la Cooperación Internacional, y en muchos casos, sin su financiamiento tendrían serios

---

<sup>1</sup> Entrevista con Fernando García Comisionado de la ERP y entrevista con Misael Cárcamo Coordinador Técnico de CCT.

problemas para seguir subsistiendo. Sin embargo, se escuchan voces que hablan de generar capacidades para la sostenibilidad financiera de las OSC. Incluso, de algunos que critican a quienes se han dejado cooptar por la Cooperación y han “*onegeizado*”<sup>2</sup> los procesos de base.

Las OSC no están aisladas de las formas de construcción de poder “tradicionales” ni de sus particulares liderazgos. La pretensión de definir participaciones en base a cuotas y sostener ideas de acuerdo con “representación” ha suscitado diversos conflictos en los espacios regionales, y desde estos a los espacios de representación nacional.

Entre las OSC existen fuertes problemas para delimitar las tareas operativas de las estratégicas, los ámbitos locales y los temas regionales y nacionales; así como las capacidades y competencias de las redes y entidades de segundo grado que muchas veces realizan tareas en lo local y no dan cabida a la representación ni al liderazgo “fresco” de las organizaciones de base.

Las deliberaciones se han centrado en quien ha de representar a las OSC y no en cuales son los mandatos, los temas y las prioridades de esas delegaciones en los espacios de incidencia, los formales como el CCERP, y los informales en las reuniones y negociaciones en ministerios y otras dependencias de gobierno.

Como organizaciones que expresan intereses, las OSC deberían continuar con el compromiso con que lo han hecho hasta ahora en la discusión de un modelo de desarrollo, independientemente de cual sea el resultado al que llegue la ERP.

### **¿Cómo sigue la ERP?**

Según muchas visiones críticas al momento actual de la ERP, este proceso ha llegado a su fin, debido básicamente a la falta de compromiso político no solo del actual gobierno, sino de la clase política en general que lo ha visto más como una oportunidad de conseguir recursos (vía donación o condonación) que como una verdadera estrategia de desarrollo.

Sin embargo, no son pocas las voces, especialmente desde las organizaciones de base, que ven la oportunidad que este proceso les ha abierto para expresar sus demandas. El esfuerzo invertido en generar capacidades y debatir al interno de la SC va dando sus frutos y, a pesar de cierta sensación de desaliento, hay procesos interesantes que se van gestando especialmente a nivel local.

Entre las personas que hemos entrevistado, muchas nos han manifestado que no saben si esta u otra ERP como documento y planteada en conjunto con el gobierno van a funcionar, pero que tienen la convicción que desde sus espacios tienen que mostrar a las autoridades cuales son las necesidades que tienen, y que exigen ser tomados en cuenta en la definición de las políticas que los involucren.

El Fondo ACI-ERP aparece como una de las oportunidades que tienen las OSC, especialmente los grupos excluidos, de ganar en capacidades para hacer oír sus planteamientos.

---

<sup>2</sup> Carlos Enamorado hizo referencia a este término indicando las organizaciones que presentan proyectos por tener un medio de vida y se transforman en ONGs y no porque quieran organizar procesos desde las bases.

## **1. EL FONDO ACI-ERP**

El Fondo ACI-ERP fue constituido en Agosto de 2004 como una entidad bipartita, de cogestión de las Agencias de Cooperación Internacional (ACI) en Honduras y OSC de Honduras para facilitar el proceso de ejecución de la ERP.

La creación del Fondo ACI-ERP, en adelante El Fondo, se enmarca en iniciativas desde la cooperación internacional en países que habían suscrito documentos de ERP en América Latina y África para la promoción de Fondos Multi-donantes a los que se ha inyectado recursos para acompañar el proceso de implementación de las ERPs y mejorar la efectividad en el uso de los recursos aportados a los países en desarrollo.

El Fondo desde su inicio despertó expectativas entre las organizaciones de SC, como una alternativa y un referente en el marco de un nuevo conjunto de políticas públicas, donde se visualiza una demanda hacia modalidades de financiamiento que contribuyan a impulsar una mayor participación estratégica de la SC.

En ese sentido El Fondo se visualiza como una de las nuevas modalidades de financiamiento en el marco de los conceptos expresados en la Declaración de Paris. El tema de armonización y alineamiento de la ayuda para el desarrollo en Honduras ha tenido muy pocos avances. Trocaire ha abierto la atención y el debate a este tema mediante un estudio realizado desde la perspectiva de SC, incluyendo el análisis de la cooperación y del gobierno<sup>3</sup>.

Ante la escasez de modelos de armonización en América Latina, la iniciativa del Fondo se considera muy relevante, precisamente por la implementación del modelo de co-gestión utilizado que involucra a OSC y a la Cooperación Solidaria, y por los esfuerzos por alinear la ayuda en torno a las políticas nacionales de reducción de la pobreza con un enfoque de inclusión de la SC en su elaboración e implementación.

El Fondo opera mediante las siguientes estructuras: un Foro Estratégico, un Comité de Programas y un equipo técnico y administrativo adscrito a una agencia administradora, Trocaire. El Fondo ha gestionado y comprometido desde Agosto, 2004 recursos por aproximadamente US\$ 5.49 millones que deberá ser ejecutados hasta finales del año 2010. Los fondos se han venido asignando a propuestas de proyectos a razón de US\$ 30 mil por un año; y a partir del 2008 se han ampliado a propuestas de US\$ 150 mil por tres años; que presentan las organizaciones de SC en las distintas convocatorias lanzadas por el Fondo. A su vez, se cuenta con un mecanismo de “Fondos rápidos” que permite financiar por un monto no mayor de US\$ 5,000 actividades puntuales en el contexto de la ERP.

## **2. OBJETIVO Y METODOLOGIA DE LA EVALUACIÓN**

El objetivo del presente trabajo de evaluación es obtener una valoración de:

- los impactos de la finalidad y los 5 propósitos del Fondo ACI ERP
- la pertinencia del Fondo ACI ERP, en términos de su finalidad, propósitos, estrategias.

---

<sup>3</sup> Trocaire (2008) La Declaración de Paris: una evaluación de su implementación en Honduras desde la perspectiva de la Sociedad Civil. Tegucigalpa

- el desempeño del Fondo ACI ERP especialmente de su modelo de co-gestión y modalidad de implementación y/o funcionamiento.

Y finalmente, se espera brindar con recomendaciones y propuestas para ajustes tanto en la parte estratégica como operativa que permitan alcanzar un mayor impacto del Fondo ACI ERP y con una apreciación de los niveles de armonización lograda a lo interno y de la coordinación con otras iniciativas afines.

Los hallazgos y conclusiones han sido organizados detallándolos para cada uno de los propósitos y resultados previstos para el Fondo ACI-ERP y de manera consolidada para determinar el nivel de impacto a la fecha. Un detalle de la metodología podrá verse en el Anexo 1. Además, en el Anexo 2 se presenta un resumen de los hallazgos de pertinencia, eficacia, impacto y sostenibilidad de los propósitos 1-4 y sus resultados.

## 5. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

El Fondo ACI-ERP definió como su finalidad: **“Promover un movimiento progresivo hacia políticas públicas más incluyentes a favor de los pobres y la institucionalización de la participación de la SC en estos procesos prioritariamente en la implementación de la ERP.”**

Para cumplir con este fin el Fondo identificó cuatro grandes líneas de intervención o propósitos para potenciar el aporte de la SC a las que se asigna financiamiento y que comprenden:

- **Propósito 1:** Los socios del fondo ACI ERP tienen una mayor apropiación de los procesos de la ERP a través del acceso a información, la difusión de información y la sistematización
- **Propósito 2:** Las y los socios del Fondo ACI ERP cuentan con mayor legitimidad y efectividad en procesos de auditorías sociales y monitoreo participativo de políticas públicas
- **Propósito 3:** Las/los socios del Fondo ACI ERP participan de manera concertada y proactiva en los espacios de coordinación con el gobierno y cooperación internacional
- **Propósito 4:** Mayor participación política de grupos excluidos en procesos políticos relacionados con la ERP: mujeres, niños/niñas, jóvenes, personas con discapacidad, adultos mayores, indígenas, y afro-descendientes.

Adicionalmente se definió un quinto propósito de gestión orientado a asegurar el impacto y la sostenibilidad del Fondo.

### 5.1 Hallazgos Generales

#### Una experiencia novedosa de armonización y alineamiento

El Fondo ha mostrado ser un modelo novedoso al implementar los mecanismos de armonización de la ayuda promovidos en la Declaración de París<sup>4</sup> y el alineamiento con la agenda nacional de combate a la pobreza, la ERP..

---

<sup>4</sup> En este sentido es pionero, ya que incluso comenzó a implementarse antes que la reunión en París tuviera lugar.

La Declaración de París pone a la armonización como la base de los esquemas de cooperación y define tres características: establecimiento de acuerdos conjuntos, simplificación de procedimientos y compartir información; además hace énfasis en la corresponsabilidad de los mecanismos de gerencia del desarrollo.

El Fondo cumple con todas estas condiciones:

- **Acuerdos conjuntos:** El Fondo es una alianza entre la cooperación no oficial solidaria representada por ACI y distintas organizaciones de la SC.
- **Simplificación de procedimientos:** tanto los donantes como el Equipo Técnico han acordado la utilización de procedimientos conjuntos, como la realización de auditorías únicas y la presentación de informes técnicos adecuados a los requisitos de ambas partes. Esa situación ha favorecido la simplificación de la gestión de los proyectos de las OSC, especialmente las de base y de grupos excluidos.
- **Compartir información:** aunque este es uno de los aspectos que presenta más retos por la diversidad y las limitaciones en acceso a las tecnologías de la información entre las OSC, las estructuras colegiadas de El Fondo, especialmente el Foro Estratégico, son instancias importantes de diálogo y reflexión.
- **Corresponsabilidad:** el mecanismo de cogestión de El Fondo permite el ejercicio de la corresponsabilidad de las acciones del mismo. El Foro Estratégico, organismo de conducción de El Fondo y el Comité de Programa, instancia de selección de proyectos, tienen participación miembros de ACI y de las OSC. A su vez, se está avanzando en el traspaso administrativo de El Fondo de la Agencia Administradora a una o varias organizaciones. Todas las decisiones se toman en forma conjunta.

Aunque, como veremos más adelante, los mecanismos de participación todavía presentan desafíos, el mecanismo de trabajo implementado por El Fondo da un giro copernicano a la forma de trabajo que proponía la ayuda para el desarrollo en el país, promoviendo el diálogo y el trabajo conjunto antes que las agendas preconcebidas.

### La pertinencia de El Fondo

Uno de los objetivos del presente trabajo es evaluar la pertinencia del Fondo ACI ERP, en términos de su finalidad, propósitos y estrategias. El equipo de evaluación considera que para todos los resultados y propósitos evaluados las acciones de El Fondo son de **MUY ALTA** pertinencia. Es decir, que continúan estando vigentes las necesidades de la SC de informarse, reunirse, crear alianzas, dar seguimiento, auditar e incidir sobre la reducción de la pobreza.

Este aspecto es central ya que hace al sentido mismo de El Fondo como organización, que ha venido desempeñando un papel crucial para potencial el fortalecimiento de las OSC, así como actividades que han permitido fortalecer el proceso de discusión de políticas y mecanismos para la reducción de la pobreza. El énfasis en los y las excluidos/as les ha abierto oportunidades de acceso a la participación antes inexistentes a estos grupos, rompiendo con el círculo vicioso que implica la exclusión, y propiciando el ejercicio de la ciudadanía.

Más allá de los desafíos pendientes, la apuesta de El Fondo a la organización y al fortalecimiento de la SC para erigirse en un interlocutor que propone sus puntos de vista y que sirve de contralor a la gestión del gobierno, ha contribuido al fortalecimiento del proceso de democratización de Honduras. Esta contribución le ha valido a El Fondo el

reconocimiento y la credibilidad de actores claves, tanto de la cooperación, como del gobierno, pero especialmente de las OSC, sus principales beneficiarios, lo que le da al mecanismo las mejores perspectivas en cuanto a la sostenibilidad de sus acciones.

### **Asignación de recursos por propósitos**

A lo largo de la vida de El Fondo el propósito al que se le han adjudicado más proyectos y recursos es el que ha venido apoyando la auditoría social e incidencia política (Propósito 2). Le siguen en orden de importancia los proyectos destinados a la incorporación de grupos excluidos (Propósito 4) y los proyectos destinados a la articulación desde lo local a lo nacional y la generación de propuestas para la incidencia (Propósito 3). Son las tareas de comunicación (información y apropiación de la ERP) las que han recibido un menor apoyo, que ronda el 10%.

La baja participación de los proyectos de comunicación de la ERP debe llamar a una profunda reflexión considerando que para la apropiación de la ERP, su comprensión sería condición imprescindible y eje fundamental para las acciones a desarrollar por las OSC. El bajo nivel de apropiación de la ERP se manifiesta no solamente a nivel de la población, sino que se percibe en el seno mismo de las organizaciones de SC a nivel regional y nacional que participan en espacios de debate, tanto de la misma SC - como el GSC - como en el Consejo Consultivo de la ERP (CCERP). Sin un adecuado conocimiento y empoderamiento de la ERP es muy complicado lograr la movilización de la SC en torno al tema, situación que explicaría el bajo nivel de comunicación y retroalimentación de los delegados de las OSC en el CCERP hacia las redes y federaciones que representan.

### **La falta de claridad estratégica desde la SC para la incidencia efectiva**

Si bien, tal como se mencionara anteriormente, la participación de la SC en la ERP puede considerarse un logro per se; esta participación ha estado llena de dificultades que han limitado su capacidad de incidencia en espacios institucionalizados (como CCERP) o informales. Esta baja efectividad de incidencia de la SC se ha visto condicionada por:

- a) La poca claridad de los componentes y líneas de acción de la ERP, la complejidad de la misma y la falta de coherencia y ausencia de estrategias de acción claras.
- b) La falta de apuesta política del gobierno al CCERP y su debilidad como mecanismo de coordinación lo que no ha permitido que desde ahí fluyan lineamientos hacia los ministerios de línea y la Red Solidaria sobre la focalización en actores y territorios, la apropiación misma de la ERP por parte de las entidades de gobierno que permitiera reconocer las acciones y proyectos que se ejecutan para reducir la pobreza.
- c) La tendencia de la SC a enfocarse en la formalidad del documento de la ERP, presentando propuestas íntegras alternativas que se desechan por parte del gobierno; dejando de lado la incidencia para acordar respecto a temas específicos ligados a la ejecución. Es decir, la focalización de la SC en la ERP a nivel formal incluyendo los indicadores desde la UNAT; lo que ha impedido que la SC defina nuevas formas de incidencia hacia temas específicos, hacia la ejecución de los recursos que se manejan en los Ministerios de línea, perdiendo capacidad de lectura de las acciones puntuales para la reducción de la pobreza que realmente ejecuta el gobierno y las oportunidades de incidir en su profundización e institucionalización.
- d) Los problemas de coordinación en los organismos colegiados de la ERP y los cuestionamientos recurrentes a la representatividad de los espacios regionales y las OSC de segundo piso tales como ONGs, organizaciones gremiales y campesinas, entre otras.

## **Sobre expectativas de El Fondo**

El Fondo es esencialmente un facilitador de recursos hacia las OSC, sin embargo, algunas de ellas, especialmente a nivel local, consideran que El Fondo debería asumir una serie de tareas directamente, así como la discusión de ciertos temas que no han podido realizarse desde las OSC más grandes. Entre estos temas destacan los procesos de apropiación de la ERP, sobre todo a nivel local, y entre las actividades la socialización de las actividades y temas de coyuntura de la ERP; la coordinación e incidencia conjunta de los espacios regionales y la generación de una visión articulada de ciertos temas de políticas públicas que se vienen analizando desde diversas OSC. A pesar de que El Fondo ha abierto la “oferta” de recursos para estos temas, la demanda ha sido parcial e insuficiente.

Las opiniones de las OSC reflejan la expectativa de que el Fondo, asumiera directamente un papel de provisión de información y formación sobre la ERP, de esa manera se reclama a El Fondo la necesidad de entregar información por medios distintos al correo electrónico o facilitar espacio físico para logística de la información.

En el enfoque de proyectos de desarrollo se ha criticado el predeterminar una oferta de productos o servicios hacia la población, ya que puede ser incompatible con las demandas recogidas en campo. Esta visión de “oferta y demanda” remite a un enfoque de mercados donde las fuerzas de la oferta y la demanda se encuentran y equilibran. Al parecer los servicios de apoyo a la implementación de la ERP, así como ocurre con otros “mercados” en Honduras son sumamente imperfectos, con vacíos debido a que no hay una cantidad importante de actores informados con capacidades para interactuar, es decir, que no están dadas las condiciones para la existencia de un “mercado competitivo”. La falta de una demanda consistente de recursos para la apropiación de la ERP, a pesar de la oferta desde El Fondo implica que, aunque existen las necesidades de formación e información de la coyuntura de la ERP, no existe un número crítico de OSC con capacidades (o interés) para asumir estas actividades.

Esto plantea un reto a El Fondo ya que a la falta de demandas por temas centrales se deben delinear nuevas acciones para informar y formar a las OSC para que asuman estas tareas pendientes.

## **La duración de los proyectos**

De acuerdo con las normas de El Fondo los proyectos elegibles debían ejecutarse en un año, sin embargo, esta modalidad ha sido criticada ya que restringe la vinculación de las acciones de las organizaciones a los procesos sociales, limitando el acoplamiento a los tiempos reales en las comunidades, que suelen no coincidir con las aspiraciones de los técnicos, especialmente en relación a la velocidad de aprendizaje y la disponibilidad de tiempo para reuniones y talleres. Se confronta así la visión de realización de metas y talleres de capacitación de los técnicos con una visión de logro de impactos y de medición de capacidades de la población a partir de las capacitaciones.

Las estructuras de El Fondo mostraron flexibilidad a las demandas de las OSC, respondiendo a la necesidad planteada de apoyar “procesos”. El Fondo definió en 2008, a partir de la ronda 15, la posibilidad de renovación del apoyo a organizaciones que han venido concluyendo de manera satisfactoria sus proyectos mediante iniciativas de mediano plazo (3 años) con recursos de hasta US\$ 150,000.

## 5.2. Hallazgos por Propósito.

A continuación, se valoran los impactos a nivel de Propósito y la eficacia y la sostenibilidad de cada resultado. Es importante tener en cuenta que al no haberse realizado una línea de base al inicio de El Fondo, se toma en cuenta la información que ha levantado a través del sistema de PME actualizada hasta julio del 2008.

**Propósito 1: Los socios del fondo ACI ERP tienen una mayor apropiación de los procesos de la ERP a través del acceso a información, la difusión de información y la sistematización**

Este propósito ha sido el que menos demanda ha tenido, hasta octubre de 2008, un total de 13 proyectos han sido financiados aunque muchos de los proyectos en otros propósitos cuentan con elementos de información y apropiación de la ERP.

### Impacto

De acuerdo con datos del sistema PME de El Fondo poco más de la mitad de las OSC reportaban conocimiento del documento y marco institucional de la ERP. Tan solo 1 de cada 5 OSC financiadas habían integrado los temas de la ERP en sus propuestas, conocían de los mecanismos de participación e implementación de la ERP, buscaban información de coyuntura sobre la situación de la ERP a nivel nacional y asumían la auditoría de fondos. Además, los impactos de los procesos de sistematización han sido modestos. De ahí que el impacto alcanzado a juicio de los evaluadores es **BAJO**. Sin embargo, el no tener datos de la situación inicial limita la capacidad de comprensión del impacto, especialmente en un contexto en el que el documento de la ERP ha estado en permanente cambio.

Es importante, destacar la baja participación de OSC (10%) en éste propósito de apropiación y en especial las tareas de difusión. Esta falta de interés por la información y difusión de la ERP, limita seriamente los alcances del resto de propósitos de El Fondo es decir: en la generación de redes y alianzas, la presentación de propuestas consensuadas, el diálogo y discusión de políticas en el país en los espacios formales y no formales de la ERP, la elevación de la calidad de la AS y la incorporación de los excluidos.

### Acceso y difusión de la información sobre la ERP (R1 y R2)

#### Eficacia

El Fondo se propuso el acceso masivo de las OSC y la población a la ERP a través de diversos medios de comunicación. A pesar de que se han reportado avances significativos en el acceso a la información sobre los recursos disponibles a nivel descentralizado – municipal- de la ERP, generando un mayor empoderamiento en los grupos de base en las comunidades; esto ha generado en muchos casos una visión sumamente limitada de los alcances de la ERP reducida a proyectos locales y desprovista de todos los temas de fondo de políticas. Conocer los montos y la naturaleza de los mecanismos de aplicación a un fondo local para la ERP dista significativamente de la ERP integral y sus implicaciones.

Las organizaciones locales de base y las ONG's que les apoyan han estado enfocadas en una perspectiva de corto plazo, "entretenidas" en estos recursos: su aplicación, tramitología y las tensiones partidistas locales; descuidando aspectos más estratégicos. De esa manera se valora de forma positiva el acceso al conocimiento y seguimiento de los presupuestos municipales, en especial de los fondos descentralizados de la ERP; sin hacer referencia a la dimensión más amplia de la ERP como política nacional de desarrollo.

A nivel local, se han hecho importantes esfuerzos para el intercambio entre grupos. Del apoyo recibido de El Fondo se han derivado experiencias de intercambios entre municipios, entre foros regionales, entre patronatos y con otras regiones y países vecinos (El Salvador y Nicaragua).

El Fondo reportaba para Junio, 2008 que la mitad de las OSC beneficiadas realizaban tareas de difusión de información, propia o adquirida, utilizando medios de comunicación populares, especializado a nivel regional y nacional o sectoriales. La mayoría de estas organizaciones no realizaba este tipo de actividades con anterioridad.

Como se apunto en los hallazgos generales; las OSC - especialmente a nivel local - tienen expectativas de que El Fondo asuma directamente tareas de provisión de información y formación sobre la ERP. Al parecer las organizaciones locales consideran que los espacios y redes y las entidades nacionales no juegan un papel acertado en la provisión regular de información sobre el avance en la ERP y la coyuntura; y que las OSC a nivel regional y nacional han sido menos efectivas en la difusión de contenidos, la escogencia de medios de comunicación y el seguimiento y sostenibilidad de sus esfuerzos.

Ocho (8) de los trece (13) proyectos actuales de difusión utilizan medios electrónicos y la mayoría de manera especializada. Sin embargo, a nivel local deberían existir mecanismos de información distintos a Internet y televisión ya que su cobertura es mucho menor en las zonas rurales, y entre los más pobres y excluidos. Los programas populares de radio, cinco apoyados por El Fondo, figuran como los medios con una mayor cobertura e impacto, en general, entre la población y los líderes locales, debido a que la radio sigue siendo uno de los principales medios de comunicación utilizados en las regiones aisladas, rurales y entre la población pobre urbana.

Los recursos dispuestos a financiar medios impresos, suplementos de periódicos nacionales (boletín “Realidad Nacional”) y publicaciones de circulación limitada en las ciudades están más orientados a la cooperación misma, a la clase media intelectual urbana y al personal técnico de las OSC. Estos medios tienen menor impacto y un bajo nivel de cobertura entre los más pobres y excluidos; ya que a pesar de insertársele dibujos y letras grandes conserva un lenguaje sumamente técnico que desalienta su discusión entre las organizaciones de base. En estos casos, la información debería ser de más estratégica, dedicando mas espacio a la investigación y al debate de los temas vinculados a la ERP y menos a la información.

Otros medios reportados fueron iniciativas de investigación para generar indicadores de la pobreza y la elaboración de videos tanto a nivel popular como especializado.

En suma, se considera un nivel **MEDIO** de eficacia.

### Sostenibilidad

Las actividades de información respecto a los fondos descentralizados y la ERP han adquirido un nivel adecuado en muchas municipalidades y se realizan y continuarán realizando ejercicios de intercambio y de apoyo a otras municipalidades que inician este proceso, con el concurso de diversos recursos de entidades de la cooperación, con fondos públicos negociados a nivel municipal o con las capacidades y recursos locales de las organizaciones de base involucradas.

Las mayores limitaciones a la sostenibilidad y distribución de información se pueden encontrar en los niveles regionales y nacionales donde existen una baja capacidad de

redactar y fundamentalmente diseminar materiales hacia las OSC locales y la población acerca de la coyuntura de la ERP; careciéndose de mecanismos técnica y económicamente sostenibles para asumir estas tareas. Además, la difusión entre las regiones y a nivel nacional, en especial los intercambios, son costosos a pesar de que son considerados muy valiosos.

Por lo tanto, se considera que existe un nivel **MEDIO** de sostenibilidad en los procesos de información y divulgación respecto a la ERP, con una mayor sostenibilidad local y una menor sostenibilidad en las regiones y en el ámbito nacional.

### **Sistematización de experiencias e identificación de aprendizajes para la divulgación y uso estratégico (R 3)**

#### Eficacia

El número de organizaciones que realizan ejercicios de sistematización ha ido creciendo pasando de 12 en Junio, 2007 a 21 socios en Junio, 2008. Sin embargo, a pesar de algunas experiencias positivas, los ejercicios de sistematización deberían incorporarse como ejercicios de discusión de resultados como parte de un esquema de gestión del conocimiento, desde lo local hasta lo nacional; que aporte hallazgos para el replanteamiento de los procesos de apropiación y divulgación de la ERP. Adicionalmente, las sistematizaciones son relativamente costosas y su utilización de manera consistente en las OSC implicaría contar con suficiente recursos y el personal propio dedicado a estas tareas, del que se carece actualmente. De manera que en general se considera que ha habido **BAJA** eficacia en las sistematizaciones.

#### Sostenibilidad

La falta de personal local con las capacidades y las asignaciones en los temas de sistematización hace que se considere que esta actividad tiene una **BAJA** sostenibilidad y requiera de mayor apoyo a mediano-largo plazo.

#### **Resumen de resultados Resultado 1.1**

Criterio de evaluación	Grado de logro	
	R1/R2	R3
Eficacia	Media	Baja
Impacto	Medio	Bajo
Sostenibilidad	Medio	Bajo

#### **Propósito 2: Las y los socios del Fondo ACI ERP cuentan con mayor legitimidad y efectividad en procesos de auditorías sociales y monitoreo participativo de políticas públicas**

A este propósito corresponde la mayor concentración de proyectos y recursos asignados por El Fondo. Estos esfuerzos se han multiplicado debido a los aportes a nivel de gobierno y de diversas entidades para impulsar la auditoría social, en especial en el marco de la ERP y la integración de El Fondo a grupos de trabajo en metodologías – como el Grupo Núcleo Tripartito de Auditoría Social – o espacios de diálogo de alcances y limitaciones de la auditoría social – como la “Mesa de Transparencia, Rendición de Cuentas y Auditoría Social” impulsada por la SGJ. Asimismo, El Fondo ha participado activamente en la organización del Congreso de Auditoría Social promovido por el CNA y otros esfuerzos de intercambio y reflexión en torno a la AS.

Del total de proyectos de AS, los proyectos locales representaban a octubre del 2008 el 78%. El Fondo considera prioritario pasar de la AS de pequeños proyectos, que han generado aprendizajes positivos, a procesos más estratégicos de auditoría de políticas sectoriales, programas, planes y del presupuesto nacional.

El equipo técnico de El Fondo ha encontrado que la mayoría de los proyectos completan el ejercicio de AS y que más de la mitad utiliza los resultados para la incidencia. No obstante, existe en general muy baja calidad en los informes de auditoría social, poco avance en la diferenciación de resultados por género y muy bajo nivel de articulación desde lo local, pasando por lo regional, hasta lo nacional. El Fondo se propuso para 2010 que el 80% de las organizaciones realicen auditorías de calidad. Los datos muestran que un 56% de las organizaciones realizan AS. Sin embargo, al realizar el análisis por criterio de calidad se descubre que se están haciendo más auditorías pero que el nivel promedio de la calidad ha decaído.

Aunque son indudables los avances en la formación, intercambios y posicionamiento del tema de la AS a nivel nacional y los avances en la construcción de la ciudadanía, estas nuevas capacidades no se corresponden en muchos casos con la calidad y relevancia de las auditorías realizadas, y algunas de las OSC no han completado los procesos de AS.

Además, existen limitaciones importantes en lograr que los hallazgos de las AS puedan llevar a rectificaciones, acciones legales y enmiendas a los usos de los fondos por lo que en conjunto se puede plantear un nivel **MEDIO** de impacto en éste propósito.

### **La capacitación para la Auditoría Social (R1)**

#### Eficacia

Se estima que las OSC a nivel local han avanzado en la formación general sobre AS, aunque existe mucha dispersión sobre la conceptualización de sus alcances. Los avances realizados a través de las Escuelas de Auditoría Social en Occidente y en la región Atlántica son importantes para estandarizar elementos clave de la AS e incluso lograr que estas metodologías sean consideradas por el Gobierno Nacional a través del Comisionado ERP.

Desde el equipo técnico de El Fondo se explicó que hasta ahora, está pendiente realizar la medición de avance de las capacidades locales debido a que en la práctica no cuentan con los recursos humanos para una verificación a nivel local y las OSC apoyadas no han generado la información oportuna del avance de las OSC de base. El Fondo espera que mediante talleres regionales puedan establecerse con mayor precisión la gradualidad en el avance y las escalas de medición de las capacidades de realizar AS de calidad.

El nivel de eficacia alcanzado es **ALTO** ya que se han avanzado en el logro de capacidades técnicas de AS y se sugiere avanzar en la capacitación sobre técnicas de negociación y cabildeo para la incidencia.

#### Sostenibilidad

Hasta ahora ha habido avances y la AS se ha posicionado como tema y se realizan intercambios locales y nacionales. Además, el financiamiento conjunto entre varias OSC de la Escuela de AS y sus técnicos, en Occidente, contribuye a la sostenibilidad de la formación en AS por lo que se estima un nivel **MEDIO** de logro.

### **Ejecución de los procesos de Auditoría Social (R2)**

### Eficacia

El equipo técnico de El Fondo consideró que las capacidades de ejecución de AS habrían avanzado si se desplazaban esfuerzos a lo más estratégico es decir:

- De primeras experiencias pasar a continuación de proyectos (proceso)
- De lo local a lo regional y nacional; y
- De proyectos hacia programas y presupuesto.

Se observa, de acuerdo con datos de PME, que la mitad de los proyectos son “primeras experiencias”, que todavía predominan los proyectos locales (78%) y que los proyectos de AS hacia programas y políticas son modestos (26%). En suma, se puede hablar de un grado de eficacia **MEDIO** respecto al tipo y ámbito territorial de las auditorías realizadas.

Las AS se han enfocado más al gasto de los proyectos ERP y no al resto de las inversiones o a los temas de políticas que requieren además una capacidad de discusión política. Sin embargo, se reconoce que hay cambios importantes en la conciencia colectiva a nivel municipal y se ha incorporado la rendición de cuentas como parte de la agenda política.

Además, se ha avanzado en la experiencia de varios ejercicios de AS a nivel municipal en los que los resultados se discuten en asambleas informativas y se ha pasado a compartir metodologías ya probadas con gobiernos locales de otros municipios vecinos. Igualmente, en la Región Norte se tiene previsto realizar AS a nivel regional, como en el caso de la Comisión Ejecutiva del Valle de Sula (CEVS).

### Sostenibilidad

En algunas organizaciones la continuidad de las experiencias de AS se limitaría debido a la falta de comunicación y de compartir de las personas al interior de sus organizaciones lo que implica un nivel **MEDIO** de sostenibilidad.

El Fondo debe animar procesos de discusión desde la perspectiva de la gestión del conocimiento que permitan una reflexión y revisión crítica de las experiencias a nivel descentralizado, en las regiones, tanto entre las OSC como al interior de las mismas. En esta área el personal de DED podría jugar un papel destacado

## **Los resultados de la AS como herramientas para la incidencia y el monitoreo de políticas, programas y presupuestos a nivel nacional y municipal**

### Eficacia

En algunos municipios se ha logrado participar en la discusión del presupuesto municipal, inclusive considerando aspectos de género, y monitoreando los proyectos de la ERP aunque falta fortalecer capacidades de los equipos de SC e incluso ha habido experiencias de reflexión sobre el presupuesto nacional. Sin embargo, a pesar de tener acceso a presupuestos municipales “participativos”, en muchos casos la información era proporcionada con poca antelación a los espacios de discusión, convirtiéndose en un ejercicio más informativo que de debate y consenso. Por otra parte, ha habido experiencias de discusión del presupuesto en cabildos abiertos y de proyectos específicos en los que se han consolidado propuestas de mediano plazo 2007-2015 para apoyar con fondos ERP a cajas municipales para temas productivos<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Tal es el caso de la Unión de Trabajadores del Campo (UTC) de La Paz, que lograron que en un municipio el alcalde colocara recursos en las cajas rurales de la zona.

Se ha limitado la incidencia efectiva a partir de los resultados de las AS debido a la ausencia de un marco legal para las CCT que les asigne funciones más claras. Actualmente no hay obligatoriedad de los organismos contralores de la República de retomar los casos documentados por las CCT. Adicionalmente, se requiere una mayor articulación de las redes de CCT y el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) ya que recientemente se documentaron más de 2 mil AS que no habían tenido un adecuado seguimiento que condujera a acciones judiciales o acciones administrativas para corregir las anomalías reportadas.

A nivel regional se han planteado acciones de incidencia pero se requiere espacios para la discusión a nivel de mancomunidades y entre las organizaciones de la SC de 2do y 3er nivel. En algunas regiones se han discutido propuestas y se han constituido espacios regionales de la ERP para la discusión de temas específicos. Sin embargo, todavía la mayoría de los esfuerzos van a la revisión de presupuestos y su gasto a nivel local y se requiere mayores esfuerzos de cohesión de la SC para afinar propuestas para la incidencia en políticas y el presupuesto nacional. En consecuencia se considera un nivel de eficacia **MEDIO**

#### Sostenibilidad

Existen procesos iniciados que facilitarían un **ALTO** nivel de sostenibilidad para la incidencia. Sin embargo se requiere mayor formación política ante la ausencia de una escuela de pensamiento político para formación de líderes y promover la generación de consensos desde la SC.

#### **Resumen Resultados**

<b>Criterio de evaluación</b>	<b>R1</b>	<b>R2</b>	<b>R3</b>
Eficacia	Alta	Media	Media
Impacto	Medio	medio	Medio
Sostenibilidad	Medio	Media	Alta

**Propósito 3: Las/los socios del Fondo ACI ERP participan de manera concertada y proactiva en los espacios de coordinación con el gobierno y cooperación internacional**

La articulación y concertación de políticas es la tercera línea de importancia en cuanto al número de proyectos aprobados. El 57% de los proyectos se plantean la interacción a nivel de los gobiernos municipales, articulándose con otras entidades de SC para la planificación municipal y la priorización de proyectos y con entidades de gobierno a nivel del CCERP, participando en mesas sectoriales y promoviendo políticas en sectores como la vivienda, la migración, entre otros.

Claramente, uno de los grandes retos es la articulación en espacios regionales aclarando las responsabilidades de las organizaciones de base y de las ONGs, locales y de segundo piso; ampliando la participación de grupos excluidos locales y la legitimidad de las OSC como interlocutores con el gobierno a todos los niveles. Sin embargo, también se ha planteado la necesidad de discutir e incidir sobre ciertos programas y políticas estratégicas como ALBA-Petro alimentos, la Red Solidaria y el presupuesto nacional, cuya disponibilidad de información es obligatoria de acuerdo a la Ley de Transparencia.

El Fondo registraba a Junio 2008 que el 57% de las OSC participan en espacios de interacción con el gobierno, frente a un 52% en 2007. Sin embargo, no se contaba con información sobre los niveles de avance y complejidad de las interacciones, que van desde el compartir información hasta los procesos de incidencia conjunta en nuevas políticas públicas.

En general, a pesar de los avances, el impacto en este propósito es **BAJO** ya que no se han generado cambios en la articulación entre regiones y entre sectores y regiones; aún no se han concretado los recursos para la ejecución de las políticas que se han impulsado desde los espacios de SC y porque ha habido un muy bajo nivel de coordinación del espacio institucional de CCERP de manera que los avances logrados han sido en mayor medida a través de la incidencia directa en ministerios y entidades de gobierno.

### **Socios de El Fondo fortalecen mecanismos para el diálogo y articulación a nivel de las regiones, entre regiones y entre sectores y regiones.**

#### Eficacia

En 2004 y 2005 se había avanzado en los espacios de diálogo a nivel regional a partir de las expectativas de descentralización de recursos de la ERP. Se definieron agendas con el apoyo de ONG's nacionales que facilitaban la información sobre el proceso de la descentralización de la ERP, y apoyaban en los ejercicios de planificación regional y priorización de proyectos. Sin embargo, el cambio de gobierno en 2006 y la asignación de los fondos a las municipalidades produjo la reducción significativa en el monto neto asignado a las regiones/ municipios, lo que ha desmovilizando los esfuerzos y sepultado las aspiraciones de la SC de manejar y canalizar parte de estos recursos. Todo esto ha reducido las capacidades de los espacios regionales y el sentido mismo de su articulación.

A pesar de su papel de oferente de recursos y no de ejecutor, a solicitud de actores regionales El Fondo ha asumido a partir de 2005-2006 tareas para apoyar la interacción y "armonización" entre los foros y espacios regionales con, en general, muy bajos resultados concretos de coordinación. Las dirigencias de estos espacios han mostrado diferencias al punto de que no han sido capaces de auto-convocarse existiendo fuertes niveles de cuestionamiento a la representatividad de cada espacio, en función de las organizaciones locales que representan.

Estas diferencias muestran igualmente las limitaciones que tienen los donantes y cooperantes, y las grandes ONG's nacionales de promover la armonización entre los espacios regionales. Para el caso el Espacio Regional de Occidente (EROO) ha venido recibiendo apoyo técnico de ASONOG, mientras que el Espacio del Centro y el Espacio Regional del Sur han estado ligados al apoyo técnico desde el FOSDEH. Otros espacios que han recibido apoyos más diversos son el de la región del Valle del Aguán que lidera la Fundación Popol Nah Tun (FPNT) así como el Foro Social del Valle de Sula (FSVS).

Surge aquí la discusión sobre las aspiraciones de representatividad al interior de los espacios regionales dan más importancia al debate sobre quienes deben "representarla" a nivel nacional, y dan menos espacio a la discusión sobre cuáles serían los mandatos, las estrategias y lineamientos que estas personas (representantes) deben negociar y cabildear en los espacios de interacción con la cooperación y el Gobierno.

De ahí que este sea un tema más en el que, para algunos actores locales, El Fondo debería asumir un papel protagónico en la generación de nuevas experiencias de articulación. Esto

apunta, al parecer, a manifestar la inconformidad de actores locales con los actuales espacios y foros regionales en los que se asevera existen problemas de representación y debilidades en las organizaciones; que han llevado a un bajo nivel de propuestas y alianzas concretas a nivel regional.

Se reconocen las falencias en las OSC para contar con un enfoque más integral y una mirada más a largo plazo de la ERP, las limitaciones importantes en la articulación de lo local y lo regional en el apoyo a procesos políticos, la priorización de temas claros en la agenda común y las limitaciones en las capacidades institucionales para llevarlas a cabo.

Existe una fuerte presión desde las bases pero hay dificultades políticas de articulación en las dirigencias regionales y nacionales. En general se estima que hay un nivel **BAJO** de eficacia. Nuevamente, se aprecian mayores avances a nivel local en donde las OSC, en algunas experiencias, se han planteado la forja de alianzas ciudadanas con organizaciones de base, sindicatos y campesinos para proyectar líderes a puestos de decisión política de elección popular.

#### Sostenibilidad

Se considera que se han iniciado esfuerzos que no se han podido sostener en el tiempo y que es un reto identificar mecanismos efectivos para sostener las alianzas por lo que se valora un nivel **MEDIO** de sostenibilidad.

#### **Las/los socios de El Fondo desarrollan propuestas concertadas alrededor de temas claves excluidos y logran su posicionamiento en la agenda de gobierno**

#### Eficacia

Los socios de El Fondo han generado 4 propuestas en políticas que incluyen la vivienda solidaria, la revisión de la ERP, la política de atención de migrantes y la política municipal de seguridad alimentaria. Del total de propuestas de políticas públicas 3 han entrado en el discurso del gobierno (vivienda solidaria, ERP revisada, migración) y está en proceso de discusión la propuesta municipal de seguridad alimentaria. Sin embargo, a la fecha no se cuenta con recursos comprometidos ni una ejecución de la política de vivienda solidaria ni tampoco se ha avanzado en la ERP revisada; a pesar de los enormes esfuerzos desde la SC.

La excepción es la política de atención a migrantes en la que las OSC han logrado garantizar su representación en espacios de redes centroamericanas, movilizándolo recursos gubernamentales para la atención al migrante retornado y cuentan con voz en las discusiones junto con la Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Por otra parte, en los temas de género y mujeres el CDM ha logrado posicionar elementos importantes de la estrategia de salud en la Mesa Sectorial que discutió el Plan 20/20 del Ministerio de Salud.

Asimismo, se han impulsado propuestas de desarrollo territorial en EROC, ECR y PNT. Se han formulado 19 propuestas en temas específicos que van desde la niñez y juventud, acceso a la tierra, discapacidad, derechos y aprovechamiento de remesas, mujeres (salud, participación local y desarrollo económico), desarrollo económico local, producción de palma africana, participación de grupos indígenas y de pobladores de barrios marginales a nivel municipal.

Se considera un nivel de eficacia **MEDIO** ya que se ha avanzado en consensos locales pero no se ha logrado reflejarlos en acuerdos con gobierno a nivel nacional, aunque se han

incorporado algunos temas desde la SC a la ERP como el de discapacitados, ambiental, género y la temática productiva. Por otro lado, hay temas que permanecen marginales en la ERP como la tierra (reforma agraria), la soberanía alimentaria, la migración, las mujeres y los jóvenes. Una de las mayores limitaciones es que las propuestas que se han integrado no se han canalizado a través de la institucionalidad del CCERP sino mediante contactos directos de las OSC con entidades de gobierno, como la política migratoria con la Secretaría de Relaciones Exteriores, o la de vivienda por gestiones directas con el Ejecutivo del Gobierno Nacional.

Muchas de las OSC en los territorios no reciben retroalimentación de sus delegados en el CCERP y no utilizan este canal para cabildear sus propuestas. Algunas organizaciones consultadas han participado directamente y son parte del GSC, pero lo han hecho de manera esporádica- errática- o declaran su interés de participar pero explican que reciben poca información de lo que sucede en el CCERP y no sienten que sus intereses estén representados. Para otros, las organizaciones cúpula de la SC se han olvidado de su papel y se han vinculado con políticos nacionales. A esto suma la falta de capacidades locales y regionales para garantizar la participación.

A pesar de la MUY ALTA pertinencia a posicionar los temas y políticas a nivel del gobierno, no se considera tan pertinente el espacio del CCERP porque éste se ha desaprovechado al no plantear posiciones coherentes desalentando la participación en el mismo, de manera que para algunos es más relevante el posicionamiento de políticas a nivel municipal.

#### Sostenibilidad

Una de las primeras dudas, en función del contexto actual, es si debe continuar apoyando acciones en el marco de la ERP o, ante su crisis, apoyar temas más amplios de gobernabilidad. La otra duda clara es sobre la viabilidad y sostenibilidad del CCERP y la representación de SC en el GSC. Finalmente, se requiere invertir más recursos en el cabildeo para que las propuestas generadas puedan incluirse. Esto apuntaría a un nivel **MEDIO** de sostenibilidad.

El agotamiento en que se ha sumido el documento de la ERP en especial en los últimos dos años (2007-2008) y la incertidumbre respecto al seguimiento de la ERP como documento rector de la ERP ha hecho cuestionarse las formas que a futuro deben seguir las OSC para el cabildeo y posicionamiento de sus propuestas lo que se discute más adelante en este documento.

#### **Resumen Resultados**

<b>Criterio de evaluación</b>	<b>R1</b>	<b>R2/R3</b>
Eficacia	Baja	Medio
Impacto	Bajo	Bajo
Sostenibilidad	Media	Medio

**Propósito 4: Mayor participación política de grupos excluidos en proceso políticos relacionados con la ERP: mujeres, niños/niñas, jóvenes, personas con discapacidad, adultos mayores, indígenas, y afro-descendientes.**

La participación de grupos excluidos<sup>6</sup> es el segundo propósito en términos de demanda con 40 proyectos aprobados hasta la ronda 15, lo que representa el 29% del total de los proyectos. Este propósito da cabida a los objetivos de los otros tres propósitos, pero dirigido a los y las excluidos(as). Con la incorporación de estos grupos de manera explícita, El Fondo intenta hacer hincapié en los y las que, a pesar de ser objetivo central de desarrollo, muchas veces quedan fuera por ser invisibilizados/as, estigmatizados/as o simplemente porque hacer llegar los esfuerzos de la cooperación hasta ellos(as) es, o muy costoso, o de procesos muy lentos cuyos resultados escapan a la dinámica de los proyectos y requieren de más tiempo.

Si consideramos que uno de los componentes centrales de la exclusión es la negación o limitación en la participación ciudadana, uno de los mayores retos en el cumplimiento de este propósito es cómo lograr la participación en grupos que por definición tienen serias limitaciones para lograrla. Así, El Fondo ha hecho énfasis en la capacitación y asesoría para que estos grupos puedan formular sus propuestas, ya que por la misma complejidad de la ERP, las OSC que trabajan estos temas tienen dificultades para centrar la problemática de su sector dentro de la ERP.

Se puede considerar un nivel de impacto **MEDIO** en cuanto a la participación de grupos excluidos ya que 4 de cada 10 OSC socias participan en alguna red; y entre estas el 69% han definido alianzas aunque ninguna ha logrado un seguimiento efectivo a los acuerdos alcanzados. A pesar de que se ha avanzado en la representación en estos espacios todavía no se conocen los alcances en cuanto a la movilización efectiva de recursos.

### **Capacidades institucionales para la formulación y ejecución de proyectos**

#### Eficacia

Aunque se definieron criterios de capacidades institucionales para formular proyectos a la fecha aún no se ha podido realizar una medición comprehensiva por parte del sistema del PME de El Fondo que permita valorar el nivel de avance al respecto.

Una de las mayores limitaciones que atraviesan los grupos excluidos es justamente las fuertes barreras que la exclusión impone para acceder a niveles básicos de educación. Esta limitación es menor al desarrollar articulaciones locales con ONGs que les brinden acompañamiento. Sin embargo, la calidad de la educación limita fuertemente los intentos de articularse a temas nacionales que requieren de capacitaciones para el manejo de conceptos, metodologías e información presupuestaria para la incidencia.

Adicionalmente, muchas de las organizaciones de grupos excluidos como discapacitados, jóvenes y mujeres, entre otros, no cuentan con personal pagado a tiempo completo y basan muchas de sus actividades y representaciones en personal voluntario. Aunque por un lado esto reafirma el compromiso con las organizaciones, por el otro limita las posibilidades de realizar el trabajo con el tiempo y capacidades que pueden asumir otras redes y organizaciones de SC.

---

<sup>6</sup> Para ilustrar las experiencias de apoyo a grupos excluidos pueden verse los tres estudios casos realizados en el marco de esta evaluación en el Anexo 3

Además, se considera que se requiere de ONGs con mayores capacidades técnicas específicas para asumir la formación en temas sensibles para grupos excluidos, así como métodos de trabajo que promuevan una mayor participación de estas organizaciones y de su gente, y no que refleje el pensamiento de la ONG. Así existe un riesgo de lo que se denominó “onegeización”, es decir, expresar lo que se espera que una ONG deba decir (y la cooperación escuchar) y no dar cuenta de la realidad de estos grupos, cuya problemática los propios grupos tienen dificultades para definir. Por lo que se considera que el logro de la eficacia es **BAJO**.

### **Procesos de auditoría e incidencia a nivel local**

#### Eficacia

De un total de 12 socios para Junio 2008 el 66% contaba con propuestas de AS, el 33% había finalizado el ejercicio de auditoría pero ningún grupo había concretado un proceso de incidencia. Esto denota un nivel **BAJO** de eficacia.

Al respecto, existe todavía un gran reto para los técnicos en incorporar a los excluidos a los procesos de AS ya que participar para quien no tiene lo básico es sumamente difícil.

A pesar de esto, hemos observado experiencias sumamente exitosas, como por ejemplo las OSC de mujeres que lograron una representante en la oficina de la Mujer de las Municipalidades de Potrerillos y de Namasigue, y que además han logrado políticas orientadas a las mujeres a nivel local y la asignación de recursos para las mujeres específicos para las mismas.

Además, los temas más sensibles para los excluidos como el acceso a la tierra no se han incorporado en la AS y no cuenta con indicadores desarrollados para su medición.

### **Vínculos con otras organizaciones en espacios de incidencia a nivel local, regional y nacional**

#### Eficacia

A junio de 2008, un 62% de los grupos se había incorporado a redes y espacios de incidencia aunque no era posible establecer una medición respecto a la calidad de la participación en los espacios. De estas participaciones 8 son a nivel sectorial, 13 en el ámbito regional o local y 1 en el ámbito nacional.

Las más destacadas vinculaciones de OSC de grupos excluidos se han concretado a nivel local en especial en el ámbito municipal estableciendo, en algunos casos, alianzas con organizaciones locales de base. Sin embargo, aún queda el reto de pasar al ámbito nacional para incidir sobre, entre otras cosas, en el (re) posicionamiento de temas como el de la tierra o la vivienda, y su marco jurídico.

También aquí se pueden mencionar experiencias exitosas que se han observado en los estudios de caso, como por ejemplo el Frente Amplio de Langue, que ha participado de reuniones con el Bloque Popular, organización política de alcance nacional.

#### **Resumen Resultados**

<b>Criterio de evaluación</b>	<b>R1</b>	<b>R2</b>	<b>R3</b>
Eficacia	Baja	Baja	Media
Impacto	Bajo	Bajo	Medio
Sostenibilidad	Baja	Baja	Baja

**PROPÓSITO 5: La sostenibilidad del Fondo a mediano y largo plazo está asegurada.**

El Fondo ACI-ERP estimó en su Plan 2007 haber completado para 2010 un proceso de traspaso hacia la SC de la gestión operativa de El Fondo. Se parte del modelo actualmente implementado en el que ACI y las organizaciones de la SC nacionales participan de manera paritaria y comparten la discusión estratégica en el Foro Estratégico y los lineamientos a las rondas de aprobación de proyectos en el Comité de Programa. La administración de El Fondo es realizada por una agencia administradora, Trocaire - de acuerdo con los lineamientos que le facilita especialmente el Foro Estratégico - y a través de una estructura técnica y administrativa operativa, que denominaremos el Equipo Técnico.

La actual estructura de funcionamiento de El Fondo ha sido reconocida como un modelo sumamente exitoso de cogestión y armonización, muy por delante de otras experiencias mundiales en las que la cooperación externa ha canalizado recursos hacia la SC. El modelo ha sido exitoso en la medida que diversos donantes bilaterales han respetado y continuando apostando recursos a un fondo de naturaleza “multi-donante”.

El traspaso en curso, es entendido como una extensión de la muestra de las capacidades desde la SC nacional al proponerse la transferencia de la administración de El Fondo a una entidad de SC o consorcio de OSC. Su realización está prevista en etapas, partiendo de una gestión compartida entre TROCAIRE y la nueva agencia administradora (2009-2010) hasta alcanzar un nivel en el que la SC asuma directamente la gestión administrativa, a principios del año 2010.

Al momento de realizarse esta evaluación, el modelo de gestión administrativa dependía de TROCAIRE, agencia miembro de ACI, y existe una comisión de traspaso, nombrada por el Foro Estratégico que está elaborando las bases de un concurso para seleccionar a quienes asumirán la administración de El Fondo.

**La calidad de la participación de la SC en las estructuras de cogestión**

Desde su creación El Fondo ha operado con un equipo técnico dependiente de la agencia administradora, sumamente profesional. Se tuvo en cuenta que El Fondo requeriría para su sostenibilidad de capacidades en el Foro Estratégico para generar debate de ideas. Este espacio es donde están representadas tanto ACI como las OSC con amplia experiencia y reconocimiento en la temática de la ERP. Así, el Foro Estratégico operaría como una suerte de “think tank” que alimentase las decisiones estratégicas respecto a los temas de la SC, metodologías y estrategias de trabajo con las OSC socias y con la agenda de la SC en general.

Tal como ha sido previsto en los indicadores de éste Propósito 5, la capacidad de asumir exitosamente el traspaso administrativo de El Fondo está directamente vinculada con el incremento de la calidad de la participación de la SC en las estructuras de cogestión, fundamentalmente en el Foro Estratégico, que respalde un liderazgo de la SC desde el Foro hacia la agencia administradora de SC.

A nivel operativo esta calidad de la participación se haría evidente mediante una serie de indicadores que fueran alcanzándose de manera gradual y consistente de parte de las OSC incluyendo: la asistencia regular a reuniones, la participación de manera proactiva en el

Foro, la presentación de propuestas estratégicas, el desarrollo y ejecución de una agenda estratégica propia y finalmente, asumir la conducción política de El Fondo.

Se había previsto ir mejorando los tiempos dedicados a la reflexión, el número y nivel de participación de actores de SC en los procesos internos de El Fondo y el desarrollo, desde el equipo técnico, de un manual de funcionamiento explícito respecto a PME y la gestión del conocimiento, sistematización, que permitiría que los aprendizajes de los procesos en campo se utilicen para la toma de decisiones en especial en el Foro Estratégico.

Sin embargo, para junio 2008 se reportaba un descenso en la participación proactiva y la presentación de propuestas de parte de las OSC representadas en el Foro, ligada con el desgaste general de las OSC en temas relacionados con la ERP. Es importante destacar que varias de las organizaciones han cambiado los representantes en el Foro o enviado a personal con menor perfil, desde sus organizaciones, lo que ha retrasado la apropiación en aspectos centrales de El Fondo y su capacidad de asumir la conducción política; en la perspectiva de realizar el traspaso administrativo.

En consecuencia, la opinión de los evaluadores respecto a la calidad de la participación de la SC en las estructuras de co-gestión es **BAJA** tanto a nivel del Comité de Programa y especialmente en el caso del Foro Estratégico.

### **La eficacia y eficiencia de El Fondo en su sostenibilidad financiera**

La agencia administradora de El Fondo ha sido muy exitosa en sus capacidades de gestionar recursos desde las agencias de ACI y donantes para financiar las tareas de El Fondo con un total de US\$ 4.7 millones, un promedio anual de alrededor de US\$ 1 millón. Destacan entre los donantes DFID con un 13%, DANIDA 17%, Irish Aid 17% y ACDI 21 %. Adicionalmente, se han recibido recursos en orden de magnitud de HIVOS, la Unión Europea, Trocaire, IBIS Dinamarca y Plan Internacional, Forum SyD, MS Dinamarca y DED.

El nivel de participación de ACI en las tareas de El Fondo es destacado ya que de un total de 18 agencias, 7 aportan recursos financieros y técnicos, 9 han participado de las estructuras de co-gestión y 8 han colaborado en la planificación de los proyectos.

Otras medidas que se adoptaron en diciembre de 2007 para mejorar la eficacia de El Fondo apuntaban a que el 25% de los proyectos pasara de un financiamiento de corto plazo (1) a un financiamiento de mediano plazo (3 años); y que se continuaran reduciendo el intervalo de tiempo entre la aprobación y el inicio de los proyectos para estar por debajo de los 90 días (3 meses).

Para estimar la **eficiencia** general de El Fondo se calculó que porcentaje han representado los costos de funcionamiento respecto al total de recursos aprobados y desembolsados. Es decir, la relación costos / desembolsos. A lo largo de su ejecución se han desembolsado un total de US\$ 3.93 millones y los costos de funcionamiento alcanzaron US \$ 258 mil representando un 6.57%. Este costo es sumamente bajo y reflejaría una **MUY ALTA** eficiencia en el manejo de El Fondo. Para el caso, muchos proyectos de desarrollo y ONG's utilizan entre un 30% y hasta un 70% de los fondos que reciben para sufragar costos y trasladan el resto a los beneficiarios directos.

Si analizamos exclusivamente el rubro de gastos de operación y administración estos representaron un 3.14% del total desembolsado, mientras que muchas ONG's nacionales y organizaciones locales justifican ante la cooperación desde un 5 %y hasta un 12% en este rubro.

### **Eficiencia del Fondo ACI-ERP**

**Medida según relación costos directos/ desembolsos**

Dólares de EEUU

<b>Descripción cuentas</b>	<b>Montos</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Total desembolsos realizados a contrapartes</b>	<b>3,933,420.77</b>	<b>100%</b>
<b>Gastos de operación y administrativos</b>	<b>123,362.08</b>	<b>3.14</b>
Gastos de administración	30,942.96	
Sueldos y salarios	79,510.47	
Monitoreo	12,569.87	
Cargos bancarios	338.78	
<b>Auditoría Financiera</b>	<b>9,549.30</b>	<b>0.24 %</b>
<b>Fortalecimiento Institucional</b>	<b>125,397.98</b>	<b>3.19%</b>
Sistematización	12,593.08	
Capacitaciones Fondo Multidonante	79,815.84	
Eventos del Fondo Multidonante	24,601.36	
Información y comunicación	8,387.70	
<b>Total costos funcionamiento de El Fondo</b>	<b>258,309,36</b>	<b>6.57%</b>

Fuente: Contabilidad del Fondo ACI-ERP

No obstante, es importante mencionar que los costos de sueldos y salarios reales son aún mayores considerando el aporte de personal que han venido cediendo Trocaire y DED a El Fondo y cuyo valor estimado en los últimos 3 años es de US\$ 165,660 incrementando el total de costos de funcionamiento a US\$ 423,969.36.

### **Personal laborando para FONDO ACI-ERP cedido por DED y Trocaire**

**En dólares**

<b>Personal últimos 3 años</b>	<b>Monto asignado</b>
DED una persona 100%	102,960 (1)
Trócaire una persona 50% tiempo	62,700
<b>Total</b>	<b>165,660</b>

(1) 26,400 euros por año.

## **6 MODELO DE COGESTIÓN: IMPLEMENTACIÓN Y FUNCIONAMIENTO**

### **6.1. Las estructuras de El Fondo**

El Foro Estratégico Entre las principales funciones previstas para el Foro se encuentra la dirección estratégica, revisión de prioridades y supervisión de los mecanismos de selección de proyectos. Como parece lógico, la mayoría de los miembros del Foro están cerca de

los procesos de la ERP y tienen capacidad de lectura del contexto y de pensar en la manera de reaccionar como Fondo y como OSC. A su vez, tienen una lectura desde los territorios. A pesar de este perfil, el Foro no ha revisado periódicamente (en forma anual o ante cada convocatoria) las prioridades del Fondo<sup>7</sup>, y tampoco se han dado directrices para consensuar prioridades de investigación, documentación e incidencia entre ACI, OSC y grupos de base locales alrededor de la ERP. Los miembros del Foro tampoco han tenido mayor vinculación con potenciales nuevos donantes, tal como esta previsto en sus funciones.

Según la perspectiva de algunos entrevistados: *“muchas de las organizaciones son las que tienen mayor capacidad técnica y política, hay organizaciones que se han involucrado más que otras, sería de profundizar por qué el Foro no ha asumido un mayor liderazgo estratégico, pero no es por falta de capacidades, es tal vez por falta de interés”*.

Uno de los temas que ha aparecido en reiteradas ocasiones es lo concerniente a la representatividad democrática de las estructuras de El Fondo. Parece necesario que la Agencia Administradora, su equipo técnico y sus estructuras aclaren a las OSC socias y a los cooperantes que El Fondo no aspira a construirse a partir de una representación democrática o por cuotas al interior de la SC. Son otras las instancias representativas de la SC a nivel nacional. El Fondo cuenta con miembros de OSC en el seno del Foro Estratégico y el Comité de Programa, con capacidades y experiencia para la reflexión sobre temas estratégicos vertebrados por la gestión del conocimiento que se apoya en talleres, ejercicios de sistematización y espacios abiertos del diálogo.

El Comité de Programas: tiene dos funciones principales: la selección y aprobación de propuestas y proyectos y la definición de estrategias para fortalecer los procesos de comunicación y convocatoria para la presentación de proyectos.

En cuanto a la selección de proyectos, el Comité de Programa evalúa las propuestas de una lista corta elaborada por el equipo técnico, para la que se consideran que sean OSC y que la solicitud se encuadre en los propósitos de El Fondo. A partir de estos requisitos mínimos, lo que se considera es el “planteamiento estratégico” de la propuesta: cuando este no está claro, se aprueba con condiciones, que se reflejan en la carta que el Comité envía a la organización. Sin embargo, a veces esta carta es demasiado breve y no queda claro cuales son las modificaciones que se esperan de la propuesta. El equipo técnico apoya en el seguimiento técnico. Cuando es una propuesta para la continuidad de un proyecto, los miembros del Comité son informados de cómo se ha hecho la ejecución, pero no hay claridad sobre cuánto tiempo se tiene que seguir apoyando esa iniciativa.

Uno de los problemas es que no todos los que participan del Comité leen todo, y las dudas le surgen al técnico que estará a cargo del monitoreo. La aprobación de las propuestas es por consenso. Una vez que el Comité aprueba, se desvinculan de los proyectos. Sus miembros consideran que deberían saber los resultados de las negociaciones de la implementación de las condiciones establecidas, y que deberían tener informes de seguimiento, sin embargo reconocen que no tienen tiempo para dar acompañamiento. Se ha planteado que el Comité monitoree un poco más los proyectos mediante visitas de campo.

Si bien la participación de los miembros del Comité es institucional y en los papeles

---

<sup>7</sup> A finales del 2005 se hizo una revisión de las prioridades del Fondo lo que derivó en un replanteamiento estratégico del mismo.

representan a sus organizaciones al parecer no reciben feedback de las mismas. Incluso para muchos de ellos la labor en el Comité debe asignarle tiempo adicional al del trabajo, y para leer y comentar las propuestas deben hacer uso de su tiempo personal; sienten que sus organizaciones no lo valoran, a pesar de que sí sienten que valoran que la organización esté representada en el Comité. Parte de la carga de trabajo de los miembros del Comité la constituye la aprobación de Fondo Rápidos que se hacen con mucha frecuencia, y aunque se discuten en forma electrónica, resta tiempo de trabajo.

Por último, los miembros del Comité con mayor trayectoria en el mismo reconocen que desde hace algún tiempo el Comité no ha tenido mayor participación en la definición de las estrategias de comunicación de El Fondo, siendo el Equipo Técnico el que ha asumido esta tarea, ya que, como se dijo anteriormente, la actividad de selección de propuestas les consume mucho tiempo.

En las reuniones conjuntas del Foro y el Comité se intenta generar un espacio de reflexión, en las que se realiza una evaluación conjunta del avance de El Fondo. Como se realizan una o dos veces al año, se considera que el tiempo es escaso para tal fin, especialmente cuando en el último año la agenda del traspaso ha tomado bastante espacio. Sin embargo, uno de los resultados de esta reflexión conjunta es la aprobación de proyectos por mayor tiempo y monto, haciéndose eco de la demanda.

#### El equipo técnico:

Está conformado por 8 personas; la Directora de la Agencia Administradora (con un 20% de su tiempo de dedicación), la Coordinadora del Proyecto (a tiempo completo), el Administrador (a tiempo completo), un técnico de Trocaire (a tiempo parcial), una técnica de Oxfam (a tiempo parcial), una técnica (a tiempo parcial) y una cooperante de DED, que brinda apoyo técnico en PME, monitoreo de proyectos, entre otras temas, a tiempo completo. Este equipo de 8 que cuenta solo con 4 personas a tiempo completo, que tienen entre sus funciones: administrar los recursos, gestionar fondos con donantes, promover El Fondo, evaluar propuestas (lista corta), acompañar técnicamente la aprobación de propuestas del Comité, dar seguimiento a los proyectos (revisión de informes, desembolsos, visitas de campo), llevar adelante el sistema de PME, capacitar organizaciones, etc. etc., lo que conforma una carga de trabajo importante para un grupo pequeño – aunque bien calificado- en el que sólo la mitad se dedica a tiempo completo.

En la sección de eficiencia puede verse que el costo administrativo de El Fondo es bajo, lo que no quiere decir que el costo humano lo sea. Para poder llevar a cabo la enorme cantidad de tareas de El Fondo, que además realiza de tres a cuatro Convocatorias por año, el personal debe trabajar horas extras, y realizar una maximización del uso del tiempo. Sin embargo, esta presión de trabajo quita tiempo para dar mayor acompañamiento a las estructuras de El Fondo, especialmente en cuanto al compromiso de estas con sus funciones, y para desarrollar actividades de tipo estratégicas en las que El Fondo está más débil, como la generación de conocimientos y de espacios de reflexión. Sería hora de preguntarse si no se está en condiciones de contratar personal técnico adicional para animar a las estructuras de El Fondo y para el desarrollo y el intercambio de ideas, para evitar que lo operativo le quite la primacía a lo estratégico.

## **6.2 Sistema de Planificación, Monitoreo y Evaluación**

Al iniciar El Fondo no se realizó una línea de base, sin embargo, un año y medio después se llevó a cabo una evaluación a partir de la cual se rediseñó la planificación inicial,

modificándose el marco lógico, especialmente el sistema de indicadores.

El monitoreo se lleva a cabo a nivel de proyectos y de programa, en el primer caso se da acompañamiento a las OSC en su ejecución, en el segundo con la información de todos los proyectos más las actividades que realiza El Fondo, se da seguimiento a los indicadores de impacto, el aprendizaje de experiencias, se informa a los donantes y se ajusta la planificación, si fuera necesario.

El monitoreo se lleva a cabo a través de formatos estandarizados, los que han sido simplificados para hacerlos amigables a las OSC, quienes presentan dos informes, uno de avance y uno final. Los miembros del equipo técnico realizan una gira de monitoreo y visita a los/as representantes de la OSC y a los beneficiarios. Estos encuentros son muy importantes ya que se reflexiona sobre los avances e impactos de los proyectos, y no tanto en el cumplimiento de actividades, que es la forma en que tradicionalmente se ha dado seguimiento a los proyectos en el país. Uno de los problemas que se presenta en este punto es la gran carga de trabajo que tiene el equipo técnico que tiene que dar seguimiento a muchos proyectos y por lo tanto el tiempo dedicado a cada uno no puede ser mucho. Los buenos resultados en este sentido, se han venido dando por el compromiso y la dedicación de los y las técnicos/as, aunque queda claro que se requiere de más personal de acompañamiento.

En los encuentros con las OSC, se identifican también lecciones aprendidas. El Fondo cuenta con una pagina web ([www.aci-erp.hn](http://www.aci-erp.hn)) en la que se almacena parte de ese aprendizaje. Se han realizado talleres de capacitación para compartir experiencias en temas de interés común entre OSC.

El monitoreo a nivel de Programa está a cargo de una cooperante del DED, especialista en sistemas de monitoreo y evaluación. El monitoreo se lleva a cabo a través del análisis de los indicadores que son contenidos en los informes y formatos que llenan los proyectos y los informes de las giras de campo. El marco lógico de El Fondo contiene una serie de indicadores cualitativos y cuantitativos centrados en el análisis de impactos, que son construidos en escala, de manera que señalan un posible camino de progreso en la consecución de los propósitos. Los resultados de este proceso son resumidos y presentados en informes semestrales a las estructuras de El Fondo (Foro y Comité) y a los donantes. Esto último es un ejemplo de los niveles de armonización logrados por El Fondo, ya que los distintos donantes reciben solo un tipo informe.

Implementar el sistema de PSE ha tenido, sin embargo, que sortear una serie de inconvenientes. En primer lugar, la rotación de personal, solo queda una persona del equipo inicial, lo que implica que cada vez que se suman nuevas/os colaboradores/as hay que brindar inducción, costosa en tiempo y pérdida de continuidad.

En segundo lugar, las OSC, especialmente las de base, tienen enormes dificultades para escribir informes, dado los niveles de escolaridad de sus miembros y representantes. Teniendo en cuenta esta situación, el equipo de El Fondo ha hecho esfuerzos de capacitación y de apoyo puntual a los técnicos, sin embargo, aunque con mejoría, las dificultades persisten ya que se trabaja con grupos excluidos, en los que la educación formal ha sido históricamente, una de las barreras a superar.

En tercer lugar, El Fondo aplica un sistema de monitoreo (indicadores de impacto con escalas) que ha demostrado muchas fortalezas teóricas y metodológicas, pero que al ser

innovador cuesta que sea adoptado por las OSC, sobre todo porque en otros proyectos en que están involucrados utilizan indicadores basados en actividades. Aunque este doble esquema complica a los técnicos, el monitoreo por actividades es claramente una forma de seguimiento que no aporta a la reflexión para la planificación estratégica, sino simplemente para dar cuenta del dinero invertido a los donantes, por lo que este equipo de evaluación alienta el esquema metodológico empleado por El Fondo.

El uso del sistema de PME de El Fondo ha realizado importantes contribuciones: 1) a la preselección de proyectos, especialmente a la realización de la lista corta, ya que las propuestas han podido catalogarse mejor de acuerdo a los propósitos; 2) las capacitaciones han dado frutos y algunas ONGs encuentran sumamente provechoso el esquema de análisis por indicadores de escala ya que les ha permitido identificar mejor sus estrategias de desarrollo 3) el seguimiento a nivel de Programa ha contribuido a la reflexión de acciones estratégicas a los miembros del equipo técnico y ha facilitado su discusión al interior de las estructuras de El Foro; en concordancia con esto último; 4) ha contribuido a la promoción de El Fondo, al poder identificar temas y OSC aliadas en el proceso.

Como desafíos pendientes, el sistema de indicadores del propósito 5 debería incluir indicadores para medir el logro del nuevo esquema administrativo, una vez realizado el traspaso. Adicionalmente, debería revisarse las escalas de indicadores construidas para que las mismas reflejen opciones múltiples y no una gradualidad única predeterminada, considerando la complejidad de los procesos de desarrollo y sus múltiples posibles respuestas.

Sin embargo, uno de los mayores desafíos que enfrenta este y cualquier otro mecanismo que trabaja con grupos excluidos es que estos tienden a no planificar, porque su misma situación de exclusión los hace vivir en la incertidumbre, “tapando hoyos” y no hay tiempo para la reflexión a mediano y largo plazo. Además, la construcción de conocimiento implica, en definitiva, la democratización de las relaciones sociales, romper con el clientelismo y con los cacicazgos que han acostumbrado a muchos grupos a hacer lo que otro más les dice. Así, el sistema de PME y el análisis de las lecciones aprendidas han contribuido y seguirán contribuyendo de forma esencial al cumplimiento de los propósitos de buena gobernabilidad de El Fondo.

### **6.3. La cooperación del DED**

El aporte de DED a partir de 2006 a El Fondo ha sido esencial para:

- consolidar los reportes, formatos e indicadores del sistema de planificación, monitoreo y evaluación (PME), la formación al resto del equipo y la realización directa de tareas de monitoreo de proyectos;
- brindar apoyo técnico en temas de AS;
- facilitar las tareas de coordinación entre el Foro Estratégico, el Comité de Programa y el equipo técnico apoyando la realización de reuniones, revisando las ayudas memorias de Comités, preparando presentaciones de avance, formando a nuevos miembros de ACI y de SC en el Foro estratégico y elaborando documentos comprensivos de la estructura de El Fondo;
- así como para facilitar, en la actual etapa, el diálogo respecto al proceso de traspaso.

El sistema de PME ha permitido traducir los desembolsos a cada grupo en resultados e impactos medibles; utilizando metodologías innovadores para la definición de indicadores

de “proceso” congruentes a las aspiraciones desde la OSC de medir los progresos más allá del marco de un proyecto de corta duración. De igual manera se han impulsado ejercicios y metodologías de sistematización de El Fondo y sus socias.

Asimismo, se ha promovido la discusión a lo interno de El Fondo para definir funciones y responsabilidades de las estructuras de cogestión, potenciar la participación de la SC y viabilizar el traspaso administrativo.

La cooperante de DED ha apoyado decididamente al equipo técnico en la elaboración de solicitudes de financiamiento, informes de avance y la representación en foros y reuniones con entidades del gobierno y la cooperación.

Por otro lado, la participación de la cooperante ha multiplicado la participación y aplicación a los recursos de El Fondo desde las organizaciones de base apoyadas por DED en todo el país, facilitando la información de coyuntura sobre la ERP a otros cooperantes en campo y la oficina nacional, potenciando los alcances del Programa de Acción 2015 del DED.

En este momento en que se han iniciado las actividades tendientes al traspaso administrativo de El Fondo se requiere un continuado apoyo del DED para:

- La realización de tareas de seguimiento a proyectos en el marco del PME de El Fondo.
- Incrementando la apropiación del PME al interior del equipo técnico y entre las estructuras de cogestión (Comité de Programa y Foro Estratégico)
- Revisión y afinamiento de los indicadores a partir de insumos de talleres de trabajo con las contrapartes en campo para construir las escalas de los indicadores de proceso más ligadas a los indicadores de los grupos base.
- Facilitación de procesos de descentralización orientados a contar con procesos de sistematización y gestión del conocimiento para aportar ideas y orientaciones estratégicas desde cada región al Foro Estratégico.
- Apoyo, en el marco del traspaso, a los procesos de formación a la o las organización/es de SC seleccionada/s en cuanto a las metodologías, funciones y operación de El Fondo, la facilitación de la discusión crítica y el acompañamiento desde Trocaire durante 2009-2010 y la definición de indicadores del proceso de traspaso hasta alcanzar la autonomía administrativa de la organización de SC en 2010 y su vinculación estratégica a las estructuras de cogestión.

Por la cantidad de actividades y el tiempo que demanda, sería recomendable que dos cooperantes apoyaran este proceso, uno/a de los cuales puede ser personal local. El/la cooperante internacional estaría basada en El Fondo dando continuidad a las actividades de PME y del proceso de traspaso y, de igual manera, proporcionando información y retroalimentación a las organizaciones contrapartes de DED y canalizando información clave a otros colegas del DED y a la oficina nacional respecto a la coyuntura de las políticas de reducción de la pobreza y las oportunidades que surgen en los espacios de coordinación entre la SC y el gobierno.

En tanto que el/la cooperante local brindaría apoyo a OSC y proyectos en campo en la Región Oriental (especialmente el Departamento de Olancho), de manera que puedan abreviar en las experiencias acumuladas en El Fondo en lo que refiere a la capacitación, información, coordinación e incidencia en políticas de reducción de la pobreza del gobierno en el ámbito nacional, regional y local.

#### **6.4 El enfoque de Género**

Tal vez uno de los mayores retos que tiene en la actualidad El Fondo es lograr que sus proyectos presenten un enfoque de género plausible de ser llevado a la práctica, y que no queden en el mero diseño como parte de los requisitos de exigibilidad. Existe un bajo nivel de transversalización de género en las propuestas, lo que, para muchos, es un reflejo de la realidad de las OSCs, aunque aún no se han evaluado las causas de esta situación, el PME está trabajando en algunos elementos que permitan ver si se están incorporando y cómo.

En búsqueda de alternativas, desde El Fondo se ha planteado dar una puntuación a las propuestas, pero esto no se ha asumido a nivel de Comité aunque hay organizaciones que han tenido una especial atención por el problema (como por ejemplo Visitación Padilla, CUSO).

Cabe agregar, sin embargo, que hemos podido observar que proyectos apoyados por El Fondo están orientados a las mujeres como grupos excluidos; otros han abierto la participación activa de mujeres en espacios antes ocupados por hombres y han producido cambios actitudinales importantes, cuya valoración requiere de una evaluación a profundidad, que este pendiente de realización.

## **7 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **7.1 Estratégicas**

#### **Sobre el traspaso administrativo del “Fondo” ACI-ERP a OSC**

A la hora de valorar el traspaso de la administración de El Fondo ACI ERP, nos parece pertinente considerar tanto la necesidad como la oportunidad del mismo. En términos de necesidad del traspaso, hemos encontrado opiniones divergentes especialmente debido al bajo nivel de calidad de la participación de las OSC en las estructuras de cogestión.

Al continuar con el traspaso es necesario asegurar la continuidad del equipo técnico en términos de independencia de las OSC y calidad técnica. Además, debe garantizarse el acompañamiento de la actual agencia administradora para garantizar un fluido financiamiento de los donantes.

Respecto al eventual fin de la ERP y la creación por parte del gobierno de otros mecanismos para el combate a la pobreza es necesario reiterar que la justificación de El Fondo y la necesidad de incidir en las políticas públicas de reducción de la pobreza, bajo cualquier nombre o etiqueta que tenga la ERP, sigue vigente y pertinente.

Calidad de la participación de la SC. Las organizaciones que están representadas en el Foro y el Comité no le han asignado la importancia que amerita a su representación ni el tiempo ni el seguimiento institucional adecuado. Esto habría debilitado tanto al Foro en su capacidad de dirigir la línea estratégica de El Fondo, como al Comité en brindar mayores insumos técnicos a la hora de evaluar las propuestas.

Es la opinión de los consultores, que las estructuras actuales deben fortalecerse, especialmente en el compromiso que las demás organizaciones tienen hacia su participación en El Fondo. El traspaso debe discutirse y los mecanismos para fortalecer la participación de las OSC socias y la claridad desde los donantes.

Mantener la autonomía del equipo técnico: El equipo técnico ha realizado un muy buen trabajo con pocos recursos por lo que deberían asegurarse las condiciones para que el actual equipo, o una estructura fortalecida, mantengan su nivel de autonomía. Para esto, la selección del personal –y su posterior evaluación de desempeño- debería estar a cargo de El Foro y no de la agencia administradora una vez que se haya realizado el traspaso.

El contexto de la ERP: como se mencionara anteriormente, el posible fin de la ERP como política de estado en la que participa la SC, no implica necesariamente el fin de las posibilidades de incidencia ni de las temáticas que levantan las OSC de cara al Estado. En general, hay una sensación de que la ERP solo apunta a una parte de una estrategia de reducción o combate de la pobreza, y que hay una agenda mucho mayor que pasa por la discusión de un modelo de país, la discusión del presupuesto nacional, el debate sobre la educación y la salud, entre otros temas en los que la SC tiene y quiere hacer aportes y contribuir a la transparencia de la ejecución de las acciones de gobierno. En pocas palabras, puede haber un “Fondo ACI-ERP” sin que haya una ERP, ya que las acciones que financia El Fondo son para que la SC hondureña mejore sus capacidades de ejercer ciudadanía en torno al principal obstáculo que presenta el ejercicio de la ciudadanía, la condición de privación de derechos que genera la pobreza.

### **Sobre las expectativas de los cooperantes y la disponibilidad y tareas de gestión de recursos**

Los donantes han mostrado una preocupación por mejorar la calidad y efectividad de la ayuda, en sintonía con el mandato de la Declaración de París. Para los donantes entrevistados El Fondo ha contribuido al logro de la armonización al establecer mecanismos uniformes para la presentación de informes y el alineamiento con las políticas nacionales de reducción de la pobreza. Los donantes entrevistados prevén continuar apoyando a El Fondo al menos por dos años más. Sin embargo, es necesario fortalecer las capacidades del Foro para gestionar recursos e ir reemplazando gradualmente el papel de Trocaire. En este sentido, habría que brindar información clara y oportuna a la Cooperación sobre los alcances del traspaso administrativo para que se genere confianza en este proceso y contribuyan a su fortalecimiento: “que la cooperación sienta que vale la pena apoyar a la SC”.

### **Sobre la situación de la SC, sus capacidades y competencias**

Uno de los hallazgos de esta evaluación fue la preocupación que hay entre las OSC sobre una supuesta baja en la participación, que se atribuye en parte al desgaste ocasionado por la experiencia de la ERP. Aparentemente, el saldo de esta participación ha dejado una suerte de “cansancio” en algunas organizaciones, sobre todo en las más expuestas, y una serie de conflictos entre ellas por el tipo de involucramiento que han tenido en la ERP.

En opinión de estos consultores, el cambio de gobierno y de dinámicas al interior de la ERP dejó a las OSC (especialmente cuando no se produjo la transferencia a las regiones) con un alto grado de frustración.

A su vez, hay ciertas prácticas que han contribuido a que las OSC reduzcan sus capacidades de incidencia. Por ejemplo, algunas OSC de alcance nacional producen documentos más para los donantes o para la prensa y que en muchos casos no son escritos para ser la base de la negociación sino para ser presentados como contrapropuestas al gobierno que además no que impulsan o recogen la discusión de las organizaciones de base. Esto último ha ido desgastando la relación entre las OSC grandes

(de alcance o influencia nacional) con las de base, que no se sienten incluidas en sus planteos.

Al respecto, El Fondo debería promover el intercambio de experiencias con OSC en otros países de América Latina como Brasil, Uruguay y Chile – entre otras -respecto a los mecanismos para la coordinación y generación de alianzas al interior de la SC y las opciones para construir agendas “posibles” de cabildeó y respecto a las diversas formas de incidencia con actores políticos claves.

Otra de las preocupaciones recogidas en esta evaluación es que la “onegización” (de ONG) de los procesos, es decir que las organizaciones locales se tengan que “vender” para conseguir recursos y cumplir con los requisitos de los proyectos financiados por la cooperación, convirtiéndose esto en lo que hace sentido a la organizaciones y no los procesos que son propios de los movimientos de base. La relación entre grupos de base y ONGs no siempre es horizontal, es decir, las ONGs al tener mayores capacidades técnicas tienden a tomar cierto control de los procesos, actividades y tiempos. Esta desnaturalización de los procesos se resolvería si las actividades de los proyectos financiados por la cooperación contribuyeran a los objetivos de las organizaciones de base, por sobre los de las ONGs.

El diagnóstico de las OSC que ha surgido de los talleres indicaría que hay todavía mucha necesidad de diálogo, de transferencia de conocimientos y de experiencias entre las mismas organizaciones. Se ha sugerido la creación de espacios de debate a nivel regional, así como la búsqueda de mecanismos de asistencia técnica entre organizaciones con mayor y menor desarrollo técnico-organizativo, especialmente para la formulación y ejecución de proyectos.

Es aquí donde el propósito 5 resultado 1 sobre la captura de aprendizajes y gestión de conocimientos, debe ser desarrollado incorporando un/una técnico/a al equipo para que desarrolle este tema, integrando a todos los actores de El Fondo.

### **Sobre el alcance de El Fondo, la democracia interna y la descentralización**

El Fondo debe asumir directamente procesos de reflexión, análisis y revisión respecto a las capacidades locales y necesidades de las OSC para asumir temas de trabajo como las tareas de apropiación de la ERP, la capacidad de análisis de coyuntura, la coordinación e incidencia desde los espacios regionales y las capacidades de incidencia en temas específicos de política pública para la reducción de la pobreza. A partir de esta reflexión se debería diseñar una estrategia que derive en eventos de socialización, talleres de formación y eventos de discusión para reflexionar sobre la búsqueda de compromisos de OSC para liderar dichos temas con acciones concretas en los distintos territorios.

Otro de los planteos surgidos en los talleres con las organizaciones es la necesidad de descentralizar El Fondo, basado en la percepción de que “en Tegucigalpa se toman todas las decisiones.” El reclamo es que El Fondo no estaría jugando su papel estratégico de comunicación e incidencia y que no hay suficientes espacios de comunicación y socialización, para los que se necesitan recursos, especialmente para las organizaciones pequeñas. Se llegó a hablar de que se requiere de un “Fondo” descentralizado con asignación de recursos por territorios.

En opinión de los consultores, no se trata de repartir cupos o cuotas de recursos, sino

profundizar los procesos de debate, y apostar a fortalecer los mecanismos de gestión del conocimiento dentro de El Fondo. La descentralización presupuestaria puede darse en la medida que se enmarque en líneas estratégicas. Así, se podrían generar espacios de intercambio de experiencias, información y conocimiento, especialmente en las organizaciones pequeñas, que son las que tienen mayores limitaciones en este tema.

Además de lo dicho sobre la generación de espacios de discusión y la gestión del conocimiento, para guardar un balance entre las diferentes OSC y su ubicación geográfica, se requiere que el proceso de traspaso incorpore el tema de la descentralización como articulador del traspaso, por ser un tema políticamente sensible para las OSC. Es decir, que en el análisis de la necesidad, y la oportunidad del traspaso debe incluirse las condiciones de democracia interna, representación geográfica en las que el proceso debe enmarcarse.

Por otra parte, deberían fortalecerse las actuales estructuras de El Fondo: El Foro debería retomar su papel de rector de la visión estratégica, para esto las OSCs representadas en el Foro (y también en el Comité) deben asignar personal calificado y dedicación de tiempo a la actividad del Foro. El Comité debe participar en la discusión de criterios de evaluación vinculándolos a la generación de capacidades en las organizaciones de base, para asegurar que el proceso de selección sea a la vez un proceso de aprendizaje.

### **Sobre los resultados de la evaluación de los propósitos y resultados de El Fondo.**

**Sobre las pertinencia de los propósitos de El Fondo:** La pertinencia de todos los propósitos de El Fondo y sus resultados es considerada **alta o muy alta**, por lo que recomendamos continuar y profundizar los propósitos y resultados propuestos.

### **Sobre la eficacia / impacto de los propósitos de El Fondo:**

El **propósito 1** tuvo una valoración de **impacto bajo** y de **eficacia media**, siendo su resultado más bajo el 1.3., por lo que se recomienda fortalecer el componente de gestión del conocimiento y sistematización.

Para incrementar los recursos asignados al Propósito 1 de apropiación de la ERP el Fondo debería ejecutar directamente o co-ejecutar un estudio respecto a las más adecuadas opciones de comunicación – medios y estrategias – de las políticas pro-pobres, los mecanismos de participación y la relevancia para distintas OSC. Este estudio debería socializarse entre las OSC socias y potenciales nuevas socias, en espacios regionales y nacionales, para reflexionar sobre las formas más efectivas de apropiación de la ciudadanía las OSC sobre el marco de políticas públicas para la reducción de la pobreza.

El Fondo podría, a su vez, elaborar un llamado a concurso tanto entre OSC locales como instituciones académicas, o grupos de académicos, para que desarrollen capacitaciones en temas vinculados a la ERP (pobreza, exclusión, políticas publicas, liderazgo, sociedad civil, ciudadanía, equidad, etc.)

El **propósito 2** tuvo una valoración de impacto **medio** como resultado de una **alta** eficacia en la capacitación en AS pero una eficacia **media** en la ejecución de las AS y la incidencia a partir de estas. La percepción es que la auditoría social es una práctica que requiere de un mayor ejercicio, y en muchos proyectos su realización ha sido limitada, no ha pasado lo municipal y ha habido pocos avances en acciones de incidencia a nivel

regional y nacional. A pesar de esta sensación de logro, se ha hecho énfasis en que el proceso de AS-incidencia-formulación de políticas requiere un plazo mayor y que debe continuar apoyándose por parte de El Fondo.

Para acelerar estos procesos en la AS es necesario realizar estudios directamente por parte de El Fondo, sobre: a) la revisión crítica del nivel técnico y aporte real de las AS realizadas, b) la revisión de la currícula de las Escuelas de AS y la mejora en cuanto al conocimiento de la legislación específica y del andamiaje institucional vigente c) el uso de resultados de las AS para la incidencia política. Los resultados de estos estudios deben diseminarse entre las OSC mediante talleres y reuniones para determinar que OSC pueden liderar un componente de sistematización y gestión del conocimiento alrededor de la AS, la generación de consensos en la sociedad civil y la incidencia política.

El **propósito 3** tuvo una valoración de impacto **bajo**. El mejor desempeño se ha tenido a nivel regional o local pero existen fuertes limitaciones para la articulación regional y nacional. Existe todavía el desafío de generar capacidades de incidencia y de formulación de políticas de cara a los gobiernos de turno. Como en el apartado anterior, falta el desarrollo de capacidades a través de intercambios de experiencias y capacitación en el desarrollo de una cultura de diálogo.

El **propósito 4** tuvo una valoración de impacto **medio**, como dijimos, la auditoría social como práctica de control ciudadano requiere de mayor ejercicio, especialmente cuando los grupos que la realizan son los que presentan mayores retos. Como en el propósito 2, deberían realizarse estudios por parte de el Fondo para revisar los avances y logros reales de las auditorías realizadas, haciendo énfasis en la particularidad de los grupos que las llevan a cabo (que son los que tienen más dificultades en el acceso y manejo a la información) facilitando la discusión sobre las lecciones aprendidas entre los grupos y entre estos y otras experiencias que se están llevando a cabo con el aporte de el Fondo como las CCT en Occidente y en el Aguán. Aunque el equipo técnico de El Fondo destina ya buena parte de su tiempo en estos grupos, esfuerzos adicionales deberían apoyarse para fortalecer las capacidades de articulación de propuestas de las organizaciones de excluidos, tanto para la formulación de proyectos como para las acciones de incidencia, especialmente bajo la colaboración de OSC con mayor desarrollo y experiencia. La articulación en otros espacios podría a su vez impulsar el fortalecimiento de estas organizaciones.

El **propósito 5** tuvo una valoración **media**, ya que es necesario continuar fortaleciendo la calidad de la discusión y participación de las OSC en la estructura de cogestión; aunque existe un muy alto nivel de eficacia y eficiencia en la gestión de recursos y su manejo. Recomendamos fortalecer el componente de gestión del conocimiento para empoderar a las organizaciones y abrir el debate sobre el proceso del traspaso desde una perspectiva de política para fortalecer a la SC.

## 7.2 Operativas

### El proceso de aplicación a El Fondo

En esta fase inicial de acceso a los recursos de El Fondo se han encontrado fortalezas en cuanto a que la convocatoria es amplia y ha ido mejorando en cada ronda, gracias a la permanente reflexión que hace en forma conjunta el equipo técnico y el Comité de Programa al respecto. A partir de una capacitación en gestión de proyectos las

organizaciones de base han ganado habilidades en formulación de propuestas. A su vez, hay diálogo sobre las propuestas entre las OSC y el equipo técnico, lo que permite que las propuestas tengan más perspectivas de lograr los recursos. Este diálogo continúa cuando la propuesta es aprobada con condiciones por el Comité o enviada a reformulación, además se consideran cambios relevantes y fundamentados por las OSC.

En general, todo el proceso de aplicación es muy cuidado por el equipo técnico, que busca mejorar la demanda en términos de alcanzar a más organizaciones y regiones, especialmente aquellas que tienen mayores dificultades para acceder a recursos. Hay un esfuerzo considerable por lograr que las propuestas se centren en procesos en los que las organizaciones participantes salgan fortalecidas.

A su vez, se han identificado debilidades, a pesar de los esfuerzos del equipo técnico, como el hecho que las organizaciones cuya base es el trabajo voluntario muchas veces tienen bajas capacidades técnicas por lo que tienen inconvenientes para llenar los formatos, situación que es difícil de superar muchas veces, porque los/las líderes de estas OSC son semianalfabetos. Así, aparecen problemas en el llenado de la matriz de planificación en la vinculación y coherencia de estrategias y resultados y, en segundo lugar, la capacidad de monitoreo debido a la poca práctica en el manejo de indicadores. La guía actual es más amigable y debería contribuir a facilitar la lógica de impactos respondiendo a las necesidades de las organizaciones de base.

Una de las principales tensiones surge respecto al presupuesto ya que muchas OSC consideran que los montos para sueldos son bajos lo que afecta la calidad del trabajo, en tanto que desde El Fondo, se considera que los costos operativos de los proyectos no pueden consumir la mayor parte del proyecto y que no deberían superar el 33%.

Otra de las dificultades, es que al equipo técnico le falta personal para poder mejorar el seguimiento a la formulación de propuestas, para lo que se requeriría apoyo adicional.

Para hacer frente a las debilidades planteadas proponemos:

**Aplicación/ llenado del formato:** Fomentar o fortalecer, según el caso, alianzas entre organizaciones más fuertes con organizaciones de base para poder aplicar conjuntamente a los fondos. Esta recomendación debe tomarse especialmente en cuenta cuando se trata de organizaciones basadas en voluntariado. Por otra parte, es necesario generar un formato más sencillo para las organizaciones de trabajo voluntario de base, reforzando el proceso de aplicación con la realización de jornadas de socialización de los formatos apoyadas en organizaciones locales que estén ejecutando proyectos de El Fondo.

**Presupuesto:** Es necesario repensar los montos destinados a salarios y gastos administrativos, teniendo en cuenta que la disponibilidad de técnicos y el costo de vida no son iguales en todas las regiones.

**Seguimiento y evaluación:** Debería continuarse capacitando en el uso de sistemas de monitoreo y evaluación, especialmente en la construcción y uso de indicadores. El equipo técnico necesita más personal para ser destinado tanto al sistema de PME como a la gestión de conocimientos.

**Negociación y aprobación de las propuestas:** Desde las OSC se ha reclamado que el proceso de negociación debería ser con el Comité y no solamente con el equipo técnico, ya que a veces no hay claridad sobre las modificaciones que se sugieren a las propuestas. Existe la sensación, a veces, de que los evaluadores no conocen las limitaciones que enfrentan las organizaciones de base. Por otra parte, se ha reclamado

que la carta del Comité para la OSC, cuando la propuesta requiere correcciones, no siempre es clara. En este sentido, debería buscarse un mecanismo de diálogo, una jornada de discusión de la evaluación.

El manual de aplicación no incluye los criterios completos de evaluación pero en general los rechazos tienen que ver con que el tema de la ERP aparece muy forzado. En la precalificación se destacan los aspectos positivos de la propuesta, pero no se les jerarquiza. El esquema de evaluación por caritas es rápido y facilita la discusión con el Comité junto con los comentarios técnicos, y facilita a que las propuestas se aprueben por consenso, sin embargo, aunque da una rápida idea sobre las fortalezas y debilidades de las propuestas, no permite identificar cuales han sido los comentarios sobre ese punto de la propuesta. Sería necesario mejorar las memorias de los Comité a través de formatos que incluyen un check- list con los requisitos mínimos por componente de la Guía.

Los mayores problemas son los de fondos rápidos, en el Comité se tiene la sensación de que en muchos casos se ha ido desvirtuando el planteamiento original (coyunturas políticas muy puntuales) y que en muchos casos se financian eventos que se podrían haber planeado e incluido en las propuestas. Por lo que se recomienda seguir los criterios de aplicación de fondos rápidos y cuando se trate de eventos que no son coyunturales, revisar con las OSC si los pueden incluir en el presupuesto ya aprobado.

No hay asignación de Fondos por propósito ya que la calificación de proyectos se hace por demanda, esto ha ido en desmedro del Propósito 1, cuya demanda es muy baja pero tiene muy alta pertinencia. Consideramos que se debería promover la demanda del propósito 1. Algunas posibles alternativas es buscar la realización de convenios entre las OSC interesadas y centros académicos nacionales o internacionales y otros organismos que promuevan los estudios de la pobreza y exclusión social, con énfasis en ciudadanía, gobernabilidad democrática y política pública (especialmente en Latinoamérica)<sup>8</sup>.

### **Ejecución: Seguimiento y acompañamiento técnico - administrativo**

Ha habido buen acompañamiento técnico-administrativo: las revisiones financieras son oportunas, los desembolsos son muy rápidos. Por otra parte, se aceptan las auditorías de las organizaciones, con lo que se evita duplicidad de gastos.

A su vez, ha habido seguimiento técnico de calidad, especialmente teniendo en cuenta las limitaciones de personal del equipo técnico en términos del volumen de proyectos en ejecución. Aún así, el trabajo de acompañamiento técnico ha permitido que las OSC participantes de la experiencia de El Fondo estén realizando proyectos que sin duda están contribuyendo a profundizar la participación ciudadana y, en muchos casos, garantizar un mejor uso de los recursos públicos en los proyectos de combate a la pobreza

---

<sup>8</sup> Experiencias sobre el tema puede encontrarse en [www.lasociedadcivil.org](http://www.lasociedadcivil.org)