



EVALUATION 2006/1

# EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA REGIONAL DE AMÉRICA CENTRAL 1999–2005

DEZA  
DDC  
DSC  
SDC  
**COSUDE**

DIREKTION FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT  
DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA COOPÉRATION  
DIREZIONE DELLO SVILUPPO E DELLA COOPERAZIONE  
SWISS AGENCY FOR DEVELOPMENT AND COOPERATION  
**AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN**



Staatssekretariat für Wirtschaft  
Secrétariat d'Etat à l'économie  
Secretariato di Stato dell'economia  
State Secretariat for Economic Affairs  
**seco**

# **Evaluación independiente del**

## **Programa Regional de América Central 1999 - 2005**

Por encargo de la División de Evaluación y Controlling  
Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)

### **Contenido:**

- I      Evaluation Abstract
- II     Lessons Learnt
- III    Agreement at Completion Point and Management Responses
- IV    Informe Final

Berna, Marzo 2006

## Independent Evaluation Process

Independent Evaluations were introduced in SDC in 2002 with the aim of providing a more critical and independent assessment of SDC activities. Joint SDC/secos programs are evaluated jointly. Independent Evaluations are conducted according to DAC Evaluation Standards and are part of SDC's concept for implementing Article 170 of the Swiss Constitution which requires Swiss Federal Offices to analyse the effectiveness of their activities. SDC's **Comité Stratégique (COSTRA)**, which consists of the Director General, the Deputy Director General and the heads of SDC's six departments, approves the Evaluation Program. The **Evaluation + Controlling Division (E+C Division)**, which is outside of line management and reports directly to the Office of the Director General, commissions the evaluation, taking care to recruit evaluators with a critical distance from SDC.

The E+C Division identifies the primary intended users of the evaluation and invites them to participate in a **Core Learning Partnership (CLP)**. The CLP actively accompanies the evaluation process. It comments on the evaluation design (Approach Paper). It provides feedback to the evaluation team on their preliminary findings and on the draft report.

The CLP also discusses the evaluation results and recommendations. In an **Agreement at Completion Point (ACP)** it takes a stand with regard to the evaluation recommendations indicating whether it agrees or disagrees and, if appropriate, indicates follow-up intentions. The CLP also identifies **Lessons Learned (LL)** which are generic lessons applicable in similar contexts. In a COSTRA meeting, SDC's Senior Management discusses the evaluation findings and the CLP's ACP and Lessons Learned. In a **Senior Management Response**, it expresses its opinion and final decisions for SDC. In joint SDC/secos evaluations, seco Senior Management also expresses its opinion in a Senior Management Response. The Stand of the CLP, Lessons Learned and the Senior Management Response are published with the Final Evaluators' Report. The Senior Management Response forms the basis for future rendering of accountability.

For further details regarding the evaluation process see the Approach Paper in the Annex.

## Timetable

Step	When
Evaluation Programme approved by COSTRA	January 2004
Approach Paper finalized	March 2005
Implementation of the evaluation	April-June 2005
Agreement at Completion drafted by CLP	November 2005
Senior Management Response in COSTRA (SDC)	December 2005
Senior Management Response in Comité des Politiques (seco)	February 2006

# I Evaluation Abstract

<b>DONOR</b>	SDC – Swiss Agency for Development and Cooperation SECO
<b>REPORT TITLE</b>	Independent evaluation of the Central American Regional Programme 1999 – 2005
<b>SUBJECT NUMBER</b>	E - 05.07
<b>GEOGRAPHIC AREA</b>	NIC; HND, SLV
<b>SECTOR</b>	31120; 14001; 24001; 32130; 15001; 72001; 43040; 53010; 53020
<b>LANGUAGE</b>	SP + english summary
<b>DATE</b>	November 2005
<b>COLLATION</b>	55 pp; 13 annexes
<b>EVALUATION TYPE</b>	1.2; 2.4; 3.2
<b>STATUS</b>	C
<b>AUTHORS</b>	Dr Michael Schlönvoigt (team leader), Dr Tania Ammour, José Angulo, Martha Flores

## Subject Description

This report is the result of an independent evaluation of the Regional Programme of Central America (1999 – 2005) of Swiss Development Aid (SDA). Objectives of the evaluation were: To assess the relevance and the effectiveness of SDA assistance (Swiss Development Cooperation, SECO) as well as harmonization efforts. The evaluation was mainly focused on Nicaragua and Honduras (according to *Approach Paper Annex 1*). Sectors attended and main objectives of the Regional Programme were: Agriculture - Transformation of subsistence agriculture towards a market oriented and ecologically sustainable agriculture; Water and sanitation - Broad based and sustainable coverage of water and sanitation systems in rural areas; Promotion of enterprises – Improvement of competitiveness of urban, rural, formal, informal, micro and small scale enterprises; Prevention of disasters – promote a culture of prevention; Macroeconomic support – Promote sustainable economical growth and reduce poverty; Good governance – Promote democratic principles and actions between public and private stakeholders.

## Evaluation Methodology

Relevant documents and updated reference material of Swiss Development Cooperation and SECO, of their respective programmes and projects were revised (policies, guiding principles, strategies, concepts and approaches, evaluation reports, logical frameworks (Annex 2). Additionally, sector reports and studies of other donors were consulted, analyzed and crossed with gathered perceptions and information. Guided interviews and consultative workshops were carried out with head-, regional quarter and project staff. Finally, interviews with official counterparts and partner institutions of SDA as well as stakeholders or decision-makers not directly involved in SDA actions but working in the sectors of intervention were done (Annex 3). Interviews were carried out according to the questionnaire of the *Approach Paper* as well as to matrices elaborated by the evaluation team (Annex 4). Field visits and interviews to target groups complemented the analysis.

The relevance of the Regional Programme and its actions was assessed considering aspects like chosen approaches and instruments, modalities and levels of intervention, geographical concentration. These aspects were analyzed in terms of felt needs and demands of target groups, the evolution of the regional / national context, the degree of contribution to national priorities, harmonization initiatives, ruling strategies of SDA and principles of the Regional Programme (Annex 1). Effectiveness was assessed trying to distinguish between achieved results (output, outcome) and impacts (changes) and by estimating the sustainability of found changes.

### **Major Findings**

The Regional Programme is relevant in terms of addressing problems, needs and considering capabilities of target groups. Development and use of instruments (mainly training, technical assistance, policy dialogue, competitive funds, development of technologies, diagnosis and sector studies) are relevant as they match with identified demands and needs for capacity strengthening of the target groups and / or intermediate organizations. The sectors attended are coherent with existing SDA guiding principles and are well aligned with prioritized actions of the national PRS and other national / sector development plans in Honduras and Nicaragua. Most of the projects intervene on all three the micro, meso and macro level, which guarantees that local needs are considered at policy level and vice versa. Actually, the degree of real ownership and appropriation of projects by national institutions differs and, in some cases, is yet low. The absence of a clear results framework at the programme and sector level – with objectives, baseline and indicators (site specific, time horizon, scope, quantity, quality) – and the non availability of a consistent impact monitoring system made it difficult to identify changes and impacts to assess effectiveness and sustainability. Thus, project and programme execution seemed more activity related than impact oriented. There have been major achievements of SDA at various levels of intervention in different sectors. At macro level a series of ruling policies or strategic papers have been elaborated and are being implemented nation wide (*Agriculture Technological Policy* in Nicaragua, *Water Sector Strategy* in Nicaragua and Honduras, *Policy for Microfinance and Earning Cooperative Policy*, *Policy for the Medium and Small Enterprises Promotion* in Nicaragua, *Citizen Participation Law* in Nicaragua. General budget support and support to the elaboration of the Nicaraguan PRS led to strengthening policy dialogue between government and donors, improved donor coordination and led to achieve important milestones (*Performance Assessment Matrix*, *Joint Facility Agreement*, *Midterm Expenditure Framework*), which are considered being a crucial task for improving efficiency of public finances and to implement the PRS. At meso level, capacity of counterpart institutions in the agricultural sector and water sector has been or is in straight process of being strengthened. At micro level, model systems (f. e. *Decentralized Water and Sanitation Systems*; *Integral Risk and Disaster Management System*) are validated and ready for nation wide scaling up. Broad impacts created by SDA are most visible in the water and sanitation and the agricultural sector.

### **Lessons Learned and Recommendations**

In line with efforts initiated of mainstreaming the Regional Programme Portfolio SDA should seek and continue for the sector concentration and programme consolidation in those fields where there is high level of positive experiences and where SDC is to play a leadership role. Poverty reduction is still mainstreamed throughout the majority of the regional SDA development programme; however this issue should be focused even more at country level (country programme!), thus identifying the expected outcomes / impacts at short, medium and long term of the Swiss interventions. General budget support (Nicaragua) is a powerful instrument to promote and steer necessary policy reforms for economical growth. The shift to a more market oriented agriculture and to improve competitiveness of small and medium enterprises is considered as a good and necessary response to changing socio political context and in line with national priorities.

## **II LESSONS LEARNT: Process and Evaluation**

1. For the sake of increased harmonization efforts, a deeper involvement of other donors in the evaluation was sought both in Central America and in Europe. Yet this involvement could not be put into practice, because of different factors that undermined this effort.
2. The process of an independent evaluation takes a long time and implies more actors than in usual evaluations, which implies endurance for all stakeholders.
3. The CLP's in Central America and in Switzerland have been complementary to each other and worked together in a constructive way.
4. The limited time available at some points of the process became problematic, when unanticipated factors (consultant's illness) influenced the process. In this case ownership by the Humanitarian Aid Department was insufficient due to lack of time to read the evaluator' draft report and consult within the Department. Likewise a planned event with the Broad Learning Partnership (including civil society) could not be maintained, because the evaluation's quality could not be assessed early enough.
5. The choice of consultants responds to certain criteria with respect to the independence of the evaluation: these criteria may enter in conflict with the expected value added of such an evaluation. The objective of an independent evaluation should be made clearer, also in order to better evaluate the cost/benefit relationship. A possible solution could be found with the revision of the criteria for the selection of the consultants. It was also especially remarked, that if a programme, like the Regional Programme for Central America has important components of macroeconomic support, that the main consultant must have strengths also in that particular field.
6. The substance of the report was qualified as insufficient in some aspects. Several factors indicate that either the Approach paper (Terms of reference) was not focussed enough, or the time for the evaluation and specially the field visits too limited.
7. The measurement of impact was not included in the Approach Paper. Yet the evaluators insisted on including this point for the discussion on effectiveness. With this important add-on, the evaluation's was likely to become overloaded.
8. The question was raised whether an independent evaluation is the most adequate instrument for the evaluation of country strategies, at the opposite of thematic evaluations.
9. About the form: it would be better if in future evaluations recommendations would be made of a range of alternatives to choose from, or of questions raised because of the findings, as it is obvious that we do not have answers to all questions.

### **III Agreement at Completion Point Stand of the Core Learning Partnership (CLP) and of Senior Management regarding Main Recommendations**

The Agreement at Completion Point (ACP) is organized as follows:

- III.1 First part: the stand of the CLP towards the recommendations considered by the CLP as the most important ones and followed by the appreciation of Swiss Development Co-operation's (SDC) Senior Management.
- III.2 Second Part: the appreciation of State Secretariat for Economic Affairs' (seco) senior management towards the evaluation in general and its main recommendations, followed by a more detailed position towards every recommendation.

#### **III.1 General appreciation of the evaluation**

##### **By the CLP:**

The evaluation report is positively received on the whole: the relevance and fundamental objectives of the Regional Programme for Central America are confirmed. The emphasis given to harmonization efforts and instruments such as Budget support is deemed important.

The challenge of carrying out this evaluation was already big when related to the complexity of the programme alone. Yet the evaluation team added itself further goals with the inclusion of the analysis of impacts. Partly due to this relative overload of objectives, the impression arose that some analytical parts came short of expectations at the benefit of too many descriptive facts. A number of statements therefore became weaker than they could have been. The analysis of the Prevention and Preparedness Sector was particularly hit by this weakness and insufficiently analysed on its most recent developments after the sector-specific evaluation carried out in 2004. Also observed was the fact that, due to different factors, such as the field mission limited to three weeks, the report remained somewhat below the expectations.

The political context would have deserved a better analysis. Likewise the risks associated with political instability could have been made clearer and the evaluation could have given some insights about the scope of possible means of actions for Switzerland, if confronted to changing elements of context.

In general, the recommendations do not give new particular insights. Yet this is seen as a broad support to SDC's and seco's own assessments. With the complexity of the programme as background, the report is nevertheless helpful for the preparation of the new regional cooperation strategy and serves the institutional memory.

It must be noticed here, that although the CLP does not take a stand on every recommendation made by the evaluation team, these recommendations will nevertheless be taken into account while conducting the forthcoming planning exercise.

### **By Senior Management:**

#### **SDC Senior Management Response:**

We take good note that the programme in general has been confirmed with regard to its relevance in the Central American context. We commend the work that has been done, but wish that future evaluations include statements about what factors influence the strategic management of a programme. We are also keen on knowing more about Switzerland's value added of such a programme, especially with regard to the growing harmonization agenda. We also underline the importance of having a monitoring system ready at the onset of the next programming cycle.

## **1. Regional and National Aspects**

Stand of the CLP: The CLP agrees with the recommendations: the Regional Programme will remain focused on Nicaragua and Honduras, whilst regional components remain relevant to the programme. The scope of the regional component is in line with recent decisions made by SDC Senior Management concerning the definition of a regional programme.

The forthcoming cooperation strategy should be shaped around an overarching regional cooperation strategy. This strategy would contain higher overall objectives, priorities and principles. Specific subordinated strategies would be additionally elaborated for the regional and national components. The latter would become "business plans" (as established in the new guidelines for elaborating cooperation strategies) in line with the election cycles taking place in Nicaragua and Honduras. Thematic priorities for the regional and national components should match each other. The management of the regional programme will remain in one country (cooperation) office.

SDC's decision to emphasize Honduras and Nicaragua in its regional approach must be again explicitly stated for the record with regard to the planning of the future programme. Strategies for the phasing-out of regions and/or sectors must be considered.

Especially for seco, but also for the humanitarian aid programme, it is necessary to keep in mind that their development instruments may also be used outside Nicaragua and Honduras – El Salvador in the case of humanitarian aid – but also elsewhere in the case of seco, particularly if positive effects for the two countries of priority can be expected from that intervention.

#### **SDC Senior Management Response:**

We agree with the proposal of the CLP. A strategy valid at the regional level must be elaborated and should include specific components for the priority countries. Sectors and countries that do not or no longer correspond to the new strategy must gradually be abandoned.

## **2. Harmonization and Alignment**

Stand of the CLP: The CLP agrees upon the recommendation of a continued and optimized effort towards harmonization. Therefore it will be necessary to dispose of an adequate mix of development instruments. This mix should be analysed during the planning of the next cooperation strategy with the definition of realistic objectives (relative weight of budget

support – both general and sectoral -, other programmatic instruments and interventions at the project level). This analysis must take place after SDC has revised thematic priorities. Seco, while agreeing with the efforts towards harmonization, adds that the collaboration with the private sector may require a differentiated approach.

With respect to delegated cooperation, the CLP only agrees partly with the recommendation: on the grounds of increased thematic concentration, Swiss Development Aid (SDA=SDC+seco) Cooperation should have the required capacities to represent its own cooperation issues. Nevertheless, Switzerland should remain open about delegated cooperation for issues brought about by other donors.

The recommendation, that SDA should be oriented on existing plans and strategies of recipient countries is also agreed upon. An adequate mix of instruments for development will provide Switzerland with the necessary flexibility. The CLP was also inclined towards the possibility of the realization of an action plan with concrete goals for the harmonization and alignment of SDA in Central America, based upon national plans of the recipient countries.

Whether budget support will be an option in Honduras is still to be discussed, but certainly will have to be in line with seco's conditions associated with its budget support instrument.

Although the evaluation has not brought up the issue of "internal" harmonization of SDA, including civil society organizations, this issue was raised by the CLP as a nevertheless important one. The Swiss NGO's should even go beyond contributing to a harmonized appearance of Switzerland within their assigned mandates, but also in general, i.e. including core contributions, the so called "Programme Block Grants" from SDC.

#### SDC Senior Management Response:

We agree that the programme must continue in its efforts to contribute to donor harmonization. Harmonization is considered important as long as added value results from it. With regard to the mix of development instruments, we agree with the CLP, but wish to stress that not only diversity is important in that mix, but also the complementarity of these instruments. The choice of instruments and their relative weight must be made dependent on the objectives and impacts to achieve and their sustainability.

### 3. Unifying of two sectors of the Regional Programme

Stand of the CLP: The CLP could not fully understand the recommendation of unifying the sectors „rural development“ and "SME promotion“, but it agreed upon the statement about the tendency of the rural sector being increasingly market-oriented.

The programme's orientation on the needs and demands of the beneficiaries as well as the seizing of opportunities were considered as the most important factors. This implies that aid effectiveness is central in SDA's reflexions. Whether this could lead to the unification of sectors or not, is seen as of secondary importance.

The task sharing between SDC and seco is particularly important within the sector of enterprise promotion. Here seco notices that their instruments do not have a special focus, such as the rural poor for example.

The discussion also led to the conclusions, that so far, there is no final consensus about what the focus and who the beneficiaries shall be in the future programme design. There is a need to produce an input paper, based upon strategies of the recipient countries and existing data on poverty, which would focus on internal migration. It would concentrate on the

relationship between that migration and the increasing inter-penetration of greater economic areas and show how the SDC/secos contribution in economic and enterprise promotion is most relevant for poverty reduction.

**SDC Senior Management Response:**

We agree with the CLP and underline the fact that impact and effectiveness must be at the centre of SDA's preoccupations. This implies that objectives are set on that background, whilst maintaining the possibility to seize opportunities that contribute to these objectives.

#### **4. Thematic Concentration**

**Stand of the CLP:** There is a broad consensus about the recommendation to even further concentrate the use of resources, particularly with regard to the thematic allocation. Country wise, this allocation is already quite well focused.

The CLP supports the view of the concentration of SDA on 2-3 sectors. Task sharing among donors should be an important criterion: the water and sanitation programme should be continued as well as economic development. The Prevention and Preparedness programme remains set, as a humanitarian priority. Not solved yet are questions related to both the areas of governance and environment. New priorities will also have to be set in sub-sectors and themes, in order to achieve a higher degree of concentration. For the follow-up of its set priorities, Switzerland should be able to assume a leading role; with the capacity/potential of doing so being a must.

With regard to the recommendation about increased intensity of the cooperation, the CLP partly agrees. It assumes that with increased concentration, intensity increases along with it. The recommendation hence has not a strong point.

Both the evaluation and the stand of the CLP in Central America show that SDA is more concentrated than sometimes expected, even more so if compared to other donors in Central America.

For the planning of the forthcoming regional programme, basic orientations of the P&P programme will be provided accordingly.

**SDC Senior Management Response:**

We broadly agree with the CLP, but more emphasis to SDA's value added must be given in that context. The four core areas of intervention, i.e. economic development, environment, water and sanitation and prevention and preparedness must be linked one to another in the best possible way. Developments of the environment should be particularly paid attention to.

#### **5. Monitoring and measuring impact**

**Stand of the CLP:** There is broad consensus about the necessity of an improved system for impact measurement of SDA. The system should take national systems into account, but its construction start with no delay, including perhaps technical advisory.

It is proposed to develop a monitoring concept of the new cooperation strategy jointly with the planning of that new strategy. This concept would be developed jointly by SDC and

seco: emphasis would be put on the monitoring of the programme at country level and on an easy-to-use instrument.

It is noticed, that the Central American planning phase could be included in Swiss participation in the testing of a newly DAC developed instrument for ex-ante poverty impact assessments.

**SDC Senior Management Response:**

We commend this effort and agree with the CLP on the need of the elaboration of an SDC/seco common monitoring instrument for the impact assessment of the regional programme.

\* \* \* \* \*

**Additional points** (related to specific recommendations)

- The recommendation about SDC/seco collaboration is important and fully supported and will be especially crucial during the pending planning process of the new cooperation strategy.
- The recommendation on governance issues is too limited, because it concentrates on only one aspect of the governance issues tackled by the programme.
- The recommendation in favour of the capitalization of experiences is interesting, but was not well understood especially with regard to the objectives of such a capitalization.
- The environment sector, while it should be continued as a transversal issue, should also be explored for possible inclusion in certain projects in the fields of economic promotion and P&P

Berne, 1 March 2006

## **III.2 Management Response**

### **Independent Evaluation of the Swiss Regional Cooperation Programme for Central America (1999 – 2005)**

#### **1. General outcome**

The evaluation gives overall a very positive appraisal of the Swiss cooperation in Central America. The Swiss programme was able to adapt itself to the national priorities expressed in the Poverty Reduction Strategies of both Nicaragua and Honduras, and to position itself as a leader among donors with respect to national harmonization and alignment processes.

It confirms the relevance of the operations of **seco** in Central America. General Budget Support is seen as a powerful instrument to promote and steer necessary policy reforms for economic growth and development, playing a key role in support of the national agenda on harmonization and alignment. Investment promotion and trade are seen as critical instruments to promote private sector development, which is essential to create more jobs and to increase incomes for the poor.

While the evaluation provides some useful recommendations, notably concerning a more prominent focus on Nicaragua and Honduras in the new programme 2007-2012, the need to clarify roles in private sector development, and the importance of a common monitoring mechanism, it remained somewhat below the expectations. The analytical content, which underpins much of the views mentioned in the evaluation, is relatively limited and does not provide a base sound enough to facilitate the refinement of the strategic orientations of the Swiss programme. For instance, the analysis of the risks associated with the political context in Nicaragua, an element which is determinant for the continuation of the General Budget Support instrument, was not adequately addressed by the evaluation.

#### **2. Main elements of the seco response**

In general, seco agrees with the recommendations of the evaluation. Detailed answers to the twenty recommendations are provided in the table below. The main points of seco's response are the following:

- **Harmonization and alignment processes are reshaping the international cooperation in Nicaragua and Honduras. Seco is committed – building on its experience with budget support – to further support these processes and to explore new aid modalities, notably in the field of private sector development (for example sector wide approaches).**

- General budget support and policy dialogue will remain key components of seco's programme in Central America. Seco will continue to monitor very closely the evolution of the political context in Nicaragua and ensure adequate risk management.
- Private sector development is the central objective of seco's programme in Central America. Seco recognizes that the private sector plays an essential role in economic growth, development and poverty reduction. Seco will therefore continue and enhance its efforts to strengthen the private sector, notably the small and medium sized enterprises, and to promote the dialogue between the private and public sectors. Seco and SDC are already discussing the contributions of both agencies in this domain in order to ensure complementarity of interventions and to develop a coherent approach for the new Regional Programme.
- Seco agrees that the new Regional Programme should focus more on Nicaragua, while keeping its regional character. The clear mention of the national priorities of Nicaragua and Honduras in the Regional Programme is in line with the harmonization and alignment processes in those countries.
- Seco is consolidating its programme in Central America and will continue its efforts to concentrate more on the poorer countries, namely Nicaragua, while operating also in Honduras and in more advanced countries, such as Costa Rica, El Salvador and Guatemala, when those countries can play a leading role and stimulate positive dynamics in the region.
- The recent Country Strategy Note elaborated by seco early 2006 is a substantial effort to consolidate seco's enhanced thematic and geographical concentration. It further constitutes an input for the preparation of the new Regional Programme.
- Seco is in favour of establishing together with SDC and the Cooperation Office in Managua a common monitoring framework for the Regional Programme in order to improve the assessment of impacts. The monitoring framework should be simple and be in place when the new Regional Programme starts.

### 3. Recommendations and Management Response from seco

Topics	Recommendations	Management Response
Thematic structure of the Regional Programme	<p>1. The formulation of the new Regional Programme should ensure that both SDC and Seco participate together in close partnership in the elaboration. The identification of concrete actions, levels and modalities of interventions, ways of achieving expected results etc. should be done based on a common strategic vision and not only based on the different instruments to be applied.</p>	<p>Measures have already been taken to ensure that the new Regional Programme be developed with the involvement of both agencies. The Country Strategy Note elaborated by seco early 2006 is an input for the preparation of the new Regional Programme.</p>
	<p>2. General budget support (Nicaragua) is a powerful instrument to promote and steer necessary policy reforms for economic growth and development. In particular, it orients and addresses cooperation efforts toward critical issues and fields of interest (competitiveness, development of private sector, public finance management among others). The evaluators recommend to continue with the foreseen implementation and to put special attention to the performance monitoring.</p>	<p>We welcome the confirmation that the General Budget Support is an efficient instrument for policy dialogue on economic development and for promoting harmonization and alignment of donor practices. Seco intends to continue its support to GBS, while monitoring closely the evolution of the political context in Nicaragua.</p>
	<p>3. Poverty in the Region is mainly concentrated in the rural area including agricultural and non agricultural activities. Both sectors aim at the same final objective: the broad rural development with entrepreneurial focus -, which is a fundamental priority in the countries of concentration of SDC. It is therefore recommended to consider and analyze the viability of unifying the sector Agricultural Development and the sector Promotion of small and medium enterprises.</p>	<p>Seco is not opposed to unifying the sector Agricultural Development with the sector Promotion of SMEs but would like to emphasize the importance for the new focus not to be limited to rural development only. Other elements (for instance urban development) should also be part of the new focus.</p>
	<p>4. This would require the definition of a clear vision for the "new" sector with expected results and impacts and the identification of ways and forms for achieving them. Within this scope of actions SDC and Seco can prioritize their respective contributions. It should be clearly envisaged how and to which extent elements of the multidimensional poverty concept are to be addressed.</p>	<p>Seco, SDC and the Cooperation Office in Managua are working together to clarify the respective contributions of both agencies in private sector development. This work will be accomplished in time for the new Regional Programme.</p>
	<p>5. In order to concentrate efforts on critical issues, it is important to define the topics in which the Swiss cooperation should be engaged. Two elements could be considered: the topics themselves (for example: why and to which extent it is relevant to continue supporting directly the generation of technologies in basic grains?); and the intensity of the involvement of the Swiss cooperation (in terms of the duration of the phases and the investment in human resources and budget).</p>	<p>Seco has a well-targeted and focused programme built around private sector development and budget support. It has been decided not to initiate new infrastructure financing programmes in the region for the moment. Budget and human resources are concentrated along the lines of the two components mentioned above. The recent Country Strategy Note elaborated by seco constitutes a substantial effort to consolidate this enhanced thematic and geographical concentration.</p>

	<p>6. Within the programme Promoting small and medium enterprises there is an action line focusing on Strengthening framework conditions for the private sector (improvement of business climate, legal frameworks etc.). Thus, at the same time that the Swiss cooperation puts efforts at the macro level, supporting the government as a facilitator and regulator (budget support) it seems necessary to support the private sector as an economic growth motor and to strengthen its capacity to negotiate with the public sector. In this sense it is recommended to revise the strategic orientation of this line of action and to include respective measures.</p>	Seco supports the private sector and recognizes its role as an economic growth motor. Seco is already contributing to a better dialogue between the private and the public sectors, notably through its Cleaner Production Centers and IFC LAC facility programmes. Such a dialogue will be strengthened in the future.
	<p>7. Water and sanitation continues to be an important issue. The validated water and sanitation model and its participatory long term management and maintenance at communal level should be institutionalized and scaled up nation wide (delegated cooperation, SWAP). Focus should be put on the identification and generation of possibilities to guarantee the financial viability and sustainability of the systems. This would open space to support the on going re-engineering efforts of institutions within the water sector reform processes.</p>	Concerns SDC in the first place.
	<p>8. The disaster prevention programme should be continued. It should be seen as a transversal project and be inserted in other SDA projects (water, agric, etc.) if there is a territorial overlapping at departmental or municipal level. However, there is some concern about the integration and the "ownership" of this programme at national level. Despite the weaknesses of institutions at national level with a specific mandate in disaster prevention and coordination, like SE-SINAPRED in Nicaragua, the programme should be at least co-directed by a national counterpart. If institutional weakness is a fact, then institutional capacity building and strengthening should be addressed by the programme. Otherwise it should be considered to integrate the programme into on-going decentralization measures or land-use planning initiatives of other institutions and agencies.</p>	Concerns SDC in the first place.
	<p>9. The governance programme should be implemented in terms of a transversal axis of all the other programmes / sectors. It should help to provide the necessary infrastructure to implement the national development strategies on the ground at local level. Strengthening institutional capacities of local governments and negotiation capacity of civil society at different levels should address the cooperation of public and private sector as well.</p>	Seco promotes better governance in all its operations. The budget support is a key instrument to articulate the experiences made with programmes and projects of the Swiss cooperation and to convey related political messages to the government authorities. Seco will further build the capacities of the civil society to enter into a well-informed dialogue with the public sector on economic policies, notably on trade policies.
Transversal topics	<p>10. The ownership approach is, among all the transversal topics, the one that should be revised. It is recommended to adjust the modalities of interventions to achieve that partner organisations become real counterparts and "owners" of the projects / programmes. Accordingly, SDA should consequently assume the role of a technical adviser, supervisor and quality manager (monitoring and evaluation) and should have a strong role as a knowledge management facilitator.</p>	Budget support, which supports national systems and programmes, is an efficient instrument to promote government ownership. More efforts should be done, however, to ensure ownership in private sector development operations. If Programme Implementation Units are established, seco will ensure that the functions of the PIU are progressively taken over by local organizations.

	<p>11. Institutional development should become a strategic action line. Considering the weaknesses of public and private institutions, organizational, management and negotiation capabilities continue to be the main constraints for governance and sustainable implementation of initiatives. SDC and Seco have been supporting these processes in the past, but should put more emphasis at results, objective and impact level of programmes and projects.</p> <p>12. Continue with the environmental approach, which has been adequately incorporated in the project and programme designs of all sectors.</p>	Seco will continue its efforts to strengthen public and private institutions. Seco is placing an increasing attention on developing indicators to measure progress in institutional development.
Management of the Regional Programme	<p>13. In the future design of the Regional Programme there should be formulated clear sector and/or programme objectives with verifiable impact indicators and specified how any single project / programme contributes to the respective sector objective (performance matrix). At project level it is necessary to formulate impact and effects indicators to assess changes of clients or situations and to be able to relate them to planned actions and contributions of Swiss cooperation.</p> <p>14. Considering the increasing involvement of SDA at policy level (negotiation, dialogue), it is necessary to establish stronger coordination mechanism between projects and the SDA regional / national offices. By these means it will be guaranteed that projects will have the capacity to influence decision maker at all relevant levels.</p>	Seco and SDC will develop a common monitoring framework which will help to follow the impact of the Regional Programme as a whole, as well as at the sector level. This monitoring framework will be established for the new Regional Programme.
Capitalization of experiences	<p>15. Following are some of the most successful experiences and strategies of SDA cooperation, which should be capitalized by the Swiss Cooperation for a further systematization (how it was done and how it works):</p> <p>Policy dialogue, particularly through direct advisors assigned to specific institutions Human capital building Generation of "products", "models" or "services" like water and sanitation systems, IRDM, etc. Articulation of specific projects (f.e. PROMIPAC generation of know how and technical assistance to PTA for assistance of Escuelas de Campo; PTA promoted the combination of Escuelas de Campo with formal education of adults) Modalities of co-financing (competitive funds) with partners and target groups (enterprises, agriculture) to promote sustainability and ownership of actions Co-financing in "basket funding" which enable to support sector wide programmes, but needs strong advisory services to counterparts in project cycle, administrative and financial management. Knowledge management activities and support should be envisaged more in the future. There is a need for a systematic organization and re-feeding of information systems about best practices, "state of the art" or trends of the above mentioned topics. This Antenna system is even more relevant for upcoming and new topics or innovations (f.e. promotion of enterprises).</p>	Seco agrees that policy dialogue, co-financing modalities to promote ownership, and knowledge management to share information and lessons learned, have proved to be successful. However, seco thinks that "basket funding" modalities should be approached with caution, since the transaction costs associated with their establishment is often high and their functioning not always efficient. Seco is nonetheless ready to explore new aid modalities implying the pooling of donor resources and the use of harmonized procedures in line with national systems. At the same time, seco will continue its monitoring of risks and will ensure proper fight against corruption.

Harmonization and alignment	<p>16. Swiss cooperation should dispose of clear indications and goals with timeframes for the harmonization and alignment process. For this purpose it is recommended that central headquarter, regional and national offices jointly elaborate a medium term action plan including analysis of the transaction costs for both countries Nicaragua and Honduras.</p>	<p>The harmonization and alignment processes will be an integral part of the new Regional Programme. Seco is committed – building on its experience with budget support – to continue contributing to the implementation of the harmonization and alignment agenda and is ready to explore new aid modalities along those lines. The common monitoring framework that will be put in place for the Regional Programme will allow to follow how the harmonization and alignment commitments of seco are implemented. The idea of a medium term action plan for harmonization and alignment will be discussed with SDC and the Cooperation Office in Managua.</p>
	<p>17. Based on the very positive progresses made in Nicaragua, Swiss cooperation should continue in its efforts to harmonize and align its bilateral programme and projects to national sector programmes with other donor agencies. The process does imply that projects must not only address the generation of knowledge in terms of "pilot experiences" but must also generate procedures (models) to institutionalize existing experiences.</p> <p>Alignment and harmonization as well as ownership and leadership of national government at all levels will not be achieved in the short term. Counterpart institutions still will need external support to achieve the objectives. Thus, it is recommendable in continuing to utilize a mix of instruments (aid modalities) which consists of: Budget support, SWAPs, delegated cooperation and bilateral projects jointly carried out with other donors. In particular, it should be clear that projects are instruments for the generation of new knowledge, models and tools and thus integral part of the potential contribution of Swiss cooperation to orient national policies and development strategies.</p> <p>Swiss cooperation should actively promote the objectives of the harmonization and alignment process, because there are still broad gaps between partner institutions (specifically NGO) and between the macro and the micro/meso level.</p> <p>Swiss cooperation should jointly seek with other donors for mechanisms and ways (technical assistance, moderation, studies) to support and strengthen the national government at all levels to assume leadership, dispose of clear "road maps" of the sector (performance matrix!) to speed up the process of alignment and harmonization</p>	<p>Seco agrees that a mix of instruments (budget support, SWAP, programmes and projects) should be pursued in Nicaragua. This mix of instruments should be based on the particular needs of the local partners (Government, private sector, civil society), as well as the local governance conditions.</p> <p>The evolution of the political context and the extent to which the Government is successful in establishing efficient and participatory procedures in its harmonization agenda will influence the proportion of instruments that can be implemented by seco. With budget support seco is already fully in line with harmonization and alignment processes. Furthermore, seco recognizes PRSP as the main framework for all its operations in Nicaragua and Honduras. Seco will nonetheless continue its efforts to adapt its private sector development instruments, such as investment promotion and trade, to the harmonization and alignment agenda. In that connection seco will explore the possibility to participate in SWAPs focusing on exports and competitiveness.</p>
Regional vs. national approach	<p>18. Due to the PRS-processes, in 2003 a decision was made to concentrate and prioritize interventions in Nicaragua and Honduras. Thus, the regional orientation clearly moved to the national level. It is recommended:</p>	

	<p>19. To continue with the prioritization started in 2003 and concentrate on Nicaragua and Honduras. In doing so, it will be necessary to design specific country programmes, assign adequate and additional resources, specifically to the national office in Honduras.</p>	<p>In its Country Strategy Note seco mentions that it will increase the concentration of its operations on the poorest countries of the region, namely Nicaragua, while operating also in Honduras and in more advanced countries, such as Costa Rica, El Salvador and Guatemala, when they can play a leading role and stimulate positive dynamics in the region.</p>
	<p>20. The definition of the scope and objectives of regional interventions of Swiss cooperation should include and start with an analysis of the situation of the Central American integration efforts, over all trends and existing institutions with a regional mandate. Regional initiatives should potentially be evaluated and preferably supported if an additional contribution (impact) to the foreseen objectives of the countries of concentration is to be expected.</p>	<p>Seco has a different view regarding the definition of a regional intervention. Seco's operations at the regional level cannot be reduced to the objective of Central America integration. The type of instruments used by seco, and the fact that Central American economies are relatively small, obliges seco to keep a broad overview of the marketing opportunities arising in the region. Seco attaches particular importance to the transfer of knowledge between more advanced countries, such as Costa Rica, El Salvador and Guatemala, and poorer countries like Nicaragua and Honduras. For that reason, seco operates in those advanced countries when they can stimulate positive dynamics in neighbouring countries. Examples of this approach include Ecomercados (exports of organic and fair-trade products: Costa Rica, Nicaragua), Compal (competition policies: Costa Rica, Nicaragua, El Salvador), Fundes (simplification of procedures: Costa Rica, El Salvador).</p>

# **Evaluación independiente del Programa Regional de América Central 1999 – 2005**

IV Informe Final

Por encargo de la División de Evaluación y Controlling  
Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)

Noviembre 2005, Hamburgo / San José

Michael Schlönvoigt  
Tania Ammour  
José Angulo  
Martha Flores

## INDICE DE CONTENIDO

<b>Executive Summary</b>	1
<b>1 Introducción</b>	6
<b>1.1 Objetivos de la evaluación</b>	6
<b>1.2 Metodología</b>	6
<b>2 El Contexto</b>	7
<b>2.1 Situación de la región Centro Americana</b>	7
<b>2.2 La pobreza rural en Centro América: caracterización y estrategias</b>	10
<b>3 El PRAC 1999- 2005: Presentación</b>	12
<b>3.1 El marco de la cooperación suiza en América Central</b>	12
<b>3.2 El Programa Regional para América Central (PRAC) y su evolución</b>	12
<b>4 Relevancia y eficacia de la cooperación suiza en América Central</b>	14
<b>4.1 Sector Desarrollo Agrícola</b>	14
4.1.1 Objetivos y orientación temática	14
4.1.2 Relevancia	15
4.1.3 Eficacia	20
4.1.4 Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones	22
<b>4.2 Sector Fomento Empresarial</b>	24
4.2.1 Objetivos y orientación temática	24
4.2.2 Relevancia	25
4.2.3 Eficacia	29
4.2.4 Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones	30
<b>4.3 Sector Agua y Saneamiento</b>	32
4.3.1 Objetivos y orientación temática	32
4.3.2 Relevancia	33
4.3.3 Eficacia	34
4.3.4 Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones	37
<b>4.4 Sector Prevención de desastres</b>	38
4.4.1 Objetivos y orientación temática	38
4.4.2 Relevancia	38
4.4.3 Eficacia	39
4.4.4 Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones	41
<b>4.5 Sector Gobernabilidad</b>	42
4.5.1 Objetivos y orientación temática	42
4.5.2 Relevancia	42
4.5.3 Eficacia	44
4.5.4 Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones	45
<b>4.6 Sector macroeconómico</b>	46
4.6.1 Objetivos y orientación temática	46
4.6.2 Relevancia	47
4.6.3 Eficacia	48
4.6.4 Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones	50

<b>4.7 Armonización y alineamiento</b>	52
4.7.1 Objetivos y relevancia	52
4.7.2 Eficacia	53
4.7.3 Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones	55
<b>4.8 Lo regional versus nacional</b>	56
4.8.1 Evolución	56
4.8.2 Situación actual	57
4.8.3 Conclusiones y recomendaciones	58
<b>5 Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones</b>	59
<b>5.1 Conclusiones</b>	59
5.1.1 Relevancia	59
5.1.2 Visibilidad y percepción de la cooperación suiza	61
5.1.3 Eficacia	62
5.1.4 Estructura y gestión del Programa	63
5.1.5 Orientación geográfica y carácter regional o nacional	64
5.1.6 Alineamiento y armonización	65
<b>5.2 Recomendaciones</b>	66
<b>Recommendations (engl.)</b>	70

## ANEXOS

- 1 Términos de referencia
- 2 Documentos consultados
- 3 Lista de personas entrevistadas
- 4 Matrices (fichas técnicas de proyectos seleccionados; mesas y políticas)
- 5 Cuadros estadísticos contexto político, económico y social en América Central
- 6 Avances en Gobernabilidad y descentralización en Nicaragua y Honduras
- 7 Las hipótesis del PRAC 1999 y cambios ocurridos hasta el 2005
- 8 Ejes de acción sector agrícola
- 9 Modalidades de intervención cooperación suiza sector agrícola
- 10 Logros y avances Sector Desarrollo Agrícola
- 11 Grupos meta e impactos logrados / esperados en proyectos seleccionados sector agrícola
- 12 Sector Fomento Empresarial: portafolio de proyectos COSUDE seco
- 13 La cooperación externa en Nicaragua y Honduras

## GLOSARIO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

ADM	Asociación para el Desarrollo Municipal
AGUASAN	Programa COSUDE Agua y Saneamiento
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
AP	Apoyo presupuestario
AS	Apoyo sectorial
AECI	Agencia de Cooperación Española
ACDI	Agencia de Cooperación de Canadá
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AyA	Armonización y alineamiento
AyS	Agua y saneamiento
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
C	Costa Rica
CA	Centroamérica
CAFTA	Tratado de Libre Comercio de Centro América y Estados
CAM	Comisiones Ambientales Municipales
CCER	Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción
CDM	Concejo de Desarrollo Municipal
CDD	Comité de Desarrollo Departamental. Nicaragua
CDR	Comité de Desarrollo Regional. Nicaragua
CE	Comisión Europea
CHF	Francos Suizos
COPECO	Comité Permanente de Contingencias
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo
COSUDE-AH	Agencia Suiza para el Desarrollo Ayuda Humanitaria
CPD	Centros de Producción Limpia
CSD	Comisión Sectorial de Descentralización
DANIDA	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
FAC	Fondo Anticorrupción
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
FSS	Fondo Social Suplementario
G	Guatemala
GBS	General Budget Support
GIRD	Gestión Integral de Riesgos y Desastres
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación
H	Honduras
HIPC	Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados
INETER	Instituto Nicaraguense de Estudios Territoriales
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
JFA	Joint Finance Agreement
KfW	Banco Alemán de Desarrollo
LA	Latinoamérica
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
MDG	Millenium Development Goals
MINSA	Ministerio Nicaragüense de Salud

MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MINREX	Ministerio de Relaciones exteriores
MIPYMES	Micro y pequeña y medianas empresas
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
N	Nicaragua
NORAD	Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional
ONG	Organización No Gubernamental
PAM	Performance Assessment matrix
PASE	Proyecto de Apoyo al Seguimiento y Evaluación de la ERCERP
PASOLAC	Programa para la agricultura sostenible en laderas en América Central
PDD	Planes de Desarrollo Departamental
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PDR	Plan de Desarrollo Regional (Costa Atlántica de Nicaragua)
PG	Programa de Gobernabilidad de COSUDE
PIMM	Plan de Inversión Municipal Multianual
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PND-O	Plan de Desarrollo Operativo
PNDEL	Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRAC	Programa Regional América Central
PMRD	Plan Municipal de Reducción de Desastres
PREVAC	Programa COSUDE Prevención de Desastres en América Central
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRODDEL	Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local. Honduras
PROLEGIS	Proyecto de legislación ambiental CCAD
PRORURAL	Proyecto de desarrollo rural (SWAP)
PRS	Poverty Reduction Strategy
PRSC	Poverty Reduction Support Credit
PTA	Programa de Tecnología Agrícola
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte
RASCA	Red agua y saneamiento en centroamerica
Reg	Regional
S	El Salvador
SANAA	Secretaría Nacional de Acueductos y Alcantarillado
SECEP	Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia
SECO	Secretaría de Economía y Comercio
SERNA	Secretaría Recursos Naturales
SIDA	Agencia de Cooperación Sueca
SIGFA	Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría
SINAPRED	Sistema nacional de Prevención de Desastres
SINASIP	Sistema Nacional de Seguimiento a los Indicadores de la Pobreza
SF	Servicios financieros
SNET	Servicio Nacional de Estudios Territoriales (El Salvador)
SNF	Servicios no financieros
SIECA	Sistema de Integración Regional Centro Americana
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SWAP	Sector Wide Approach
UNDP	United Nations Development Programme
USAID	United States Agency for International Affairs

## EXECUTIVE SUMMARY

### Introduction

1) This report is the result of an independent evaluation of the Regional Programme of Central America (1999 – 2005) of Swiss Development Aid (SDA). Objectives of the evaluation have been: To assess the relevance and the effectiveness of SDA (SDC, Seco) assistance, as well as to formulate conclusions and recommendations about the future Regional Programme, the processes of harmonization and alignment, and the regional vs. national orientation of actions. The evaluation was mainly focused on Nicaragua and Honduras and was carried out from 31<sup>st</sup> of May until 20<sup>th</sup> of June, 2005.

### Context

2) The main important policy and social framework conditions during programme implementation have been: Persistence of poverty specially in rural areas of the region and affecting most vulnerable groups like women and youth; on-going crisis on traditional agricultural products (low prices), household income of the rural poor increasingly must be generated outside the agricultural sector (off farm labour) leading to an increased migration. Vulnerability on natural disasters of poor people in the rural areas still kept being a permanent threat in the region. The upcoming HIPC initiatives at the beginning of the 2000 lead to the elaboration and implementation of Poverty Reduction Strategies in Nicaragua and Honduras, to changes of the role of the state re-focusing to core functions and on-going decentralization efforts. The HIPC-process has been and still is asking for new forms of bi- and multilateral aid cooperation (harmonization and alignment).

### Evolution and objectives of the programme

3) Evolutions of the socio-political context made it necessary to SDA to initiate changes and accordingly adjust actions of its Regional Programme. A shift away from only direct poverty alleviation towards a more multidimensional oriented approach was envisaged. Sector programmes and projects were started to be aligned to goals and objectives of the respective poverty reduction strategies / sector strategies of Nicaragua and Honduras. This led SDA to give more weight to cooperation at national level (70%) and less on the regional one (30%). Finally, after finishing direct humanitarian post Mitch work, SDC Humanitarian Aid moved from a “reconstruction” approach to a “*prevention and integrated risk and disaster management*” approach. So, SDA demonstrated good flexibility and willingness to adapt to a changing environment.

4) Objectives of the different sectors of the Regional Programme since 2003 were: Agriculture - Transformation of subsistence agriculture towards a market oriented and ecologically sustainable agriculture; Water and sanitation - Broad based and sustainable coverage of water and sanitation systems in rural areas; Promotion of enterprises – Improvement of competitiveness of urban, rural, formal, informal, micro and small scale enterprises; Prevention of disasters – promote a culture of prevention; Macroeconomic support – Promote sustainable economical growth and reduce poverty; Good governance – Promote democratic principles and actions between public and private stakeholders.

### Relevance

5) In general, the Regional Programme is relevant in terms of its orientation, addressing problems, needs and considering capabilities of target groups, use of adequate instruments, forms and levels of interventions. The sectors attended are coherent with existing SDA guiding principles (DEZA Strategy 2010; seco Strategy 2006) and address prioritized actions of the national PRS as well as other relevant national / sector development plans in Honduras and Nicaragua. Most of the projects intervene on all three the micro, meso (main focus!) and macro level, which guarantees that local needs are considered at policy level and vice versa. Actually, within the regional programme there are

different aid modalities in use. There are programmes / projects where Swiss NGO, and also in the case of the SDC Humanitarian Prevention Programme, are implementing programmes (PASOLAC, AGROPYMES; ECOMERCADOS, Proempresa) without a national counterpart responsible for the whole programme. Despite being thematically aligned with national priorities, they still work as "single standing projects" driven by the Swiss partner. This is contrary to projects for which the national partner is fully responsible (PASE project, general budget support) of the implementation. In the middle of these poles, SDC is still acting as project owner but working in close cooperation with a national counterpart (FISE - AGUASAN). So, the degree of real ownership and appropriation of projects by national institutions differs and, in some cases, is quite low. Development and use of instruments (mainly training, capacity building, technical assistance, politics dialogue, competitive funds, development of technologies, diagnosis and sector studies etc.), in general terms, are relevant as they match with identified demands and needs for capacity strengthening of the target groups and / or intermediate organizations. Most of developed techniques and introduced innovations are relatively easy to apply and to adopt by target groups. But, some technologies seemed to be not economically affordable by poor target groups ("silos" (POSTCOSECHA and tools generated by RELATA), water systems (AGUASAN) and had to be subsidized.

### **Effectiveness**

6) The effectiveness of SDA was measured in terms of achieved intended results and created impacts as far as they have been stated in logical frameworks. The absence of a clear results framework at the programme and sector level – with objectives, baseline and indicators (site specific, time horizon, scope, quantity, quality) – and the non availability of a consistent impact monitoring system made it difficult to identify changes and impacts. Thus, project and programme execution seemed more activity and result related than impact oriented. Expected changes in the performance of target groups were not formulated with clear indicators in the project or programme planning frameworks. How precisely to assess the envisaged multidimensional aspects of poverty has not been addressed either. However, at the end of 2004, actions started to improve the horizontal and vertical logic of planning matrices and, specially regarding projects of the enterprise sector, to establish necessary baseline information and to formulate monitoring needs as well as indicators for future intended changes and expected impacts.

7) There have been major achievements of SDA at various levels of intervention in different sectors. At macro level a series of ruling policies or strategic papers have been elaborated and are being implemented nation wide such as the Technological Policy in the agricultural sector in Nicaragua, , Water sector strategy in Nicaragua and Honduras, the proposal of policy for microfinance and earning cooperative Policy, the Policy for the Medium and Small Enterprises promotion – with public-private policy dialogue- in Nicaragua and, the Citizen participation law in Nicaragua.. Activities in macroeconomic support (general budget support) led to strengthening policy dialogue between government and donors and improving donor coordination. Support to the elaboration and release of the *National Operational Development Plan (PNDO-Nicaragua)* provided the basis for the elaboration and approval of the *Performance Assessment Matrix (PAM)* to monitor the progress of the different indicators by the donors involved in the *Joint Facility Agreement*. Technical assistance provided by SDA for the development of the midterm expenditure framework is undergoing. It is considered being a crucial task for improving efficiency of public finances. At meso level, capacity of counterpart institutions in the agricultural sector, like Instituto Nacional de Tecnología (INTA) or water sector, Comisión Nacional de Acueductos y Alcantarrillado (CONAPAS) or FISE, has been or is in straight process of being strengthened. At micro level, management systems such as the Descentralized models of water and sanitation systems, the Integral risk and disaster management system (GIRD) and the Metodologies for agricultural extension (*School for Fields Farmers and others*) are fully validated/ developed and ready for nation wide scaling up. Institutions working in micro

financing systems now are better capitalized and increase provision of their services and regional coverage.

8) Broad impacts created by SDA are more visible in the water and sanitation and the agricultural sector. Thus, the coverage of installed water systems increased continuously in all three countries of intervention (Nicaragua, Honduras, El Salvador) from 1999 to 2005. In Nicaragua, f.e., more than 100.000 persons in 683 villages got access and control over water resources during that time span. In the agricultural sector technology transfer of more than 250000 "silos" to target groups reduced significantly post harvest losses of small farmers and actually there are more than 26.000 ha of farms under sustainable soil management practices.

### **Conclusions and recommendations**

9) In line with efforts initiated of mainstreaming the Regional Programme Portfolio SDC should seek and continue for the sector concentration and programme consolidation in those fields where there is high level of positive experiences and where SDC is to play a leadership role.

10) In the future the design of the Regional Programme should include sector objectives with verifiable impact indicators. It should be used as a tool to ensure that the single projects / programme contribute to the respective sector objective (performance matrix).

11) Due to the PRS-processes, in 2003 a decision was made to concentrate and prioritize interventions in Nicaragua and Honduras, minimizing by this way, the regional dimension of the Programme. Evaluators welcome the decision and recommend SDA to consider elaborating country programmes for each of the countries with a clear focus on specific needs and demands.

12) Poverty reduction is still mainstreamed throughout the majority of the regional SDA development programme; however this issue should be focused even more at country level (country programme!), thus identifying the expected outcomes (impacts) at short, medium and longterm of the Swiss interventions

13) The HIPC process, the elaboration and implementation of the PRS and the efforts made toward harmonization and alignment led Swiss cooperation to make valuable experiences and to gain leadership in these processes (budget support, "mesas"). It also showed how these processes are time and resources consuming (staff, budget) and that they will need additional resources to achieve the expected results. SDA should keep on going to align and harmonize its programmes and projects, to actively seek for national / sector broad based programmes and country ownership. However, national partner institutions will need active and technical support to achieve these purposes. It will need and last a certain amount of time to have the majority of programmes / projects under the umbrella of future SWAPs or other broad based sector programmes under full responsibility and ownership of the national institutions. One may recognize that all these processes are at a stage of "Hypothesis" and consequently, the success of the new modalities have to be tested!. Therefore, it is recommendable to rely on a balanced mix of instruments for cooperation, engaging in SWAPs or delegated cooperation, but maintain bilateral cooperation oriented toward knowledge generation with technical assistance and policy dialogue.

14) General budget support (Nicaragua) is a powerful instrument to promote and steer necessary policy reforms for economical growth. In particular it orients efforts toward critical issues and fields of interest (competitiveness, development of private sector, public finance management among others). The evaluators recommend to continue with the foreseen

implementation and to put special attention to supporting technical assistance and to the performance monitoring.

15) The shift to a more market oriented agriculture is considered as a good and necessary response to changing socio political context and in line with national priorities in both countries Nicaragua (PNDO, PRORURAL, PRS) and Honduras (PRS). However, this transformation process lead to an overlapping of the agric sector with the small and medium enterprise sector. In both sectors the same instruments like *Non Financial Services, Financial Services, agro-industries, on farm and off farm generation of employment, integration of value chains etc.* are applied and play a significant role. Thus, it might be prudent to consider the unification of the two sectors to one programme in the future (*Desarrollo rural ampliado con enfoque empresarial*).

16) Actually SDA, through its two agencies SDC and Seco, is implementing different projects promoting small and medium scale enterprises with different approaches / instruments at different levels of interventions with different stakeholders, which, at least in theoretical aspects, cover a wide spectrum of needs and demands of the sector. In this sense there is great coherence, complementary as well as synergy between SDC and Seco approaches. Being SDA only one actor among many others and having only scarce information about effectiveness and real impacts created by all of them, it is recommended to improve the coordination and discussion with other donor agencies, to monitor and jointly evaluate experiences made so far, identify best practices, and scale them up with a common strategy ("Antenna strategy").



© DEZA / T. Linder

17) Moreover, SDA should continue to assist the government to develop the adequate legal and regulatory framework for the sector, which seems to be crucial for success. Thus, SDA should continue with policy dialogue but additionally consider providing direct advice services and technical support at macro level (ministry, central bank etc.) regarding the legal, regulatory and supervision framework for microfinance and competitiveness.

18) The feasibility of the validated water and sanitation model and its participatory long term management and maintenance at communal level should be institutionalized and scaled up nation wide (delegated cooperation, SWAP). The on going re-engineering of national institutions within the water sector reform processes should be accompanied and supported as well. Integral management of water resources including the production of the resource water is becoming an important issue in the future and should be addressed accordingly.

19) Integrated Risk and Disaster Management (IRDM) has been promoted and linked to municipal and communal strategies and plans. According to the perception of the evaluators SDC should proceed with the implementation of the concept and spread it further in the three countries of intervention. However, there is some concern about the integration and the "ownership" of this programme at national level. Despite the weaknesses of institutions at national level with a specific mandate in disaster prevention and coordination, like SE-SINAPRED in Nicaragua, the programme should be at least co-directed by a national counterpart. If institutional weakness is a fact, then institutional capacity building and strengthening should be addressed by the programme. Otherwise it should be considered to integrate the programme in on-going decentralization measures or land-use planning initiatives of other institutions and agencies.

## 1 INTRODUCCIÓN

### 1.1 Objetivos de la evaluación

Para asegurar la rendición de cuentas, COSUDE conduce por lo menos la evaluación de un programa por país o por región fuera de la dirección de mando directo bajo la forma de una evaluación independiente. En este caso, COSUDE/Berna orientó claramente el equipo para que se concentrara en Nicaragua y Honduras. Los objetivos y alcance según el Approach Paper (Anexo 1) son:

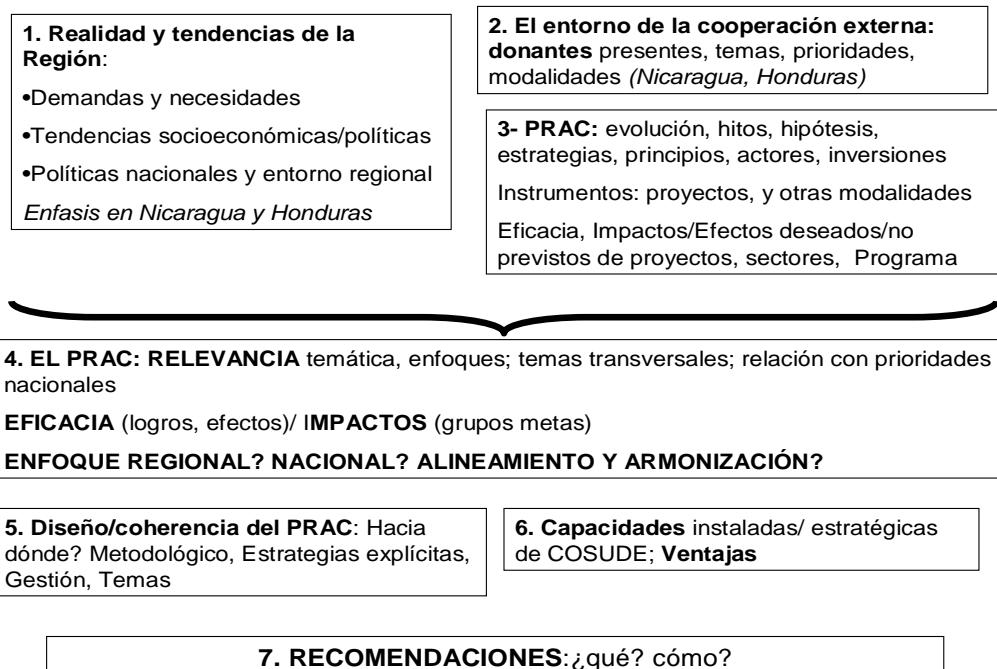
- apreciar la eficacia y relevancia de la colaboración de COSUDE/seco para América Central en el marco del PRAC 99-05 y su revisión 03-06.
- formular lecciones aprendidas y recomendaciones: i) para la colaboración suiza en América Central en el próximo periodo de planificación; ii) para COSUDE en América Central y en general sobre los procesos de Armonización y Alineamiento; iii) para COSUDE en América Central y en general sobre el enfoque regional versus nacional.

Como complemento a los Términos de Referencia, y tomando en cuenta el interés de Seco en la evaluación, ésta elaboró un documento adicional para clarificar sus expectativas con respecto a la evaluación (anexo 1).

### 1.2 Metodología

#### Etapas y actividades

El proceso de recopilación de informaciones, análisis y síntesis incluyó las siguientes 7 etapas:



Para las etapas 1 a 3, se revisaron varios documentos y material actualizado de referencia de las dos Agencias de la Cooperación Suiza, de los proyectos y otros (conceptos, estrategias sectoriales, informes de evaluaciones, marcos lógicos, principios de la

cooperación suiza, (ver Anexo 2). Adicionalmente se consultaron y analizaron informes de otros donantes, para cruzar los hallazgos y percepciones con estas informaciones. Se realizaron entrevistas guiadas y talleres de consultas con personal COSUDE/Seco de Centro América y de las Sedes de COSUDE y Seco en Suiza. Finalmente se realizaron entrevistas con socios, contrapartes de COSUDE/Seco y con otros actores y decisores no directamente ligados con las acciones de COSUDE, pero que están involucrados en los sectores de intervención de COSUDE y Seco. En total, se entrevistaron casi un centenar de personas (anexo 3). Para las entrevistas se utilizaron el cuestionario del Approach Paper y otras matrices (matrices, fichas técnicas) elaboradas por la misión (Anexo 4). Además se realizaron visitas de campo en 2 proyectos seleccionados en Honduras (Agropyme) y Nicaragua (Aguasan).

Las etapas 4 a 7 correspondieron a las de análisis y síntesis. Para evaluar la **relevancia** del PRAC y de sus acciones se analizaron los siguientes elementos: enfoques e instrumentos utilizados, modalidades y niveles de intervención, concentración geográfica etc. . Estos elementos fueron analizados en función de las necesidades del grupo meta, evolución del contexto regional y nacional, grado de contribución a las prioridades nacionales e iniciativas de armonización, a las estrategias rectoras de COSUDE / Seco y los principios rectores del PRAC (anexo 1).

Para analizar la eficacia se intentó diferenciar entre logros e impactos, y valorar la sostenibilidad de los cambios / impactos encontrados. Los *logros* corresponden a los avances/cambios identificados normalmente en los objetivos específicos (resultados esperados). Los *impactos* se refieren a los cambios especificados en los indicadores del objetivo del programa (o de los proyectos).

## Cronograma

La misión inició con entrevistas en Berna del 24 al 26 de mayo. En la Región, las entrevistas y visitas de campo se desarrollaron entre el 30 de mayo y el 20 de junio en Honduras y Nicaragua. Los resultados preliminares fueron presentados en Managua al personal de COSUDE y al Core Learning Group de América Central. Adicionalmente, se realizaron entrevistas en Costa Rica durante la segunda quincena de Julio, con representantes de socios de proyectos apoyados por Seco. Tal como se puede apreciar el tiempo disponible para poder cubrir el amplio espectro de las actividades y temas de la cooperación Suiza fue bastante limitado..

## 2 CONTEXTO

### 2.1 Situación de la Región Centro Americana

La región centroamericana presenta diferencias en su desempeño económico, social, institucional y ambiental (Ver el Anexo 5, los cuadros con datos estadísticos ). Sin embargo presenta algunas características comunes que conviene destacar, principalmente en los países que son el foco de atención del PRAC.

La macroeconomía luce aparentemente estable y sin los grandes procesos inflacionarios del pasado, pero el crecimiento económico muestra tasas modestas como resultado de mercados locales estancados y una demanda externa limitada por un lento desempeño de la economía de los Estados Unidos en los últimos años, el mayor socio comercial de la región.

El sector externo evidencia un desequilibrio estructural crónico, en el cual las exportaciones de bienes y servicios crecen por debajo de las importaciones, como

consecuencia de una base exportadora altamente concentrada en pocos productos de naturaleza agropecuaria, rebaja en los aranceles de importación, deterioro en los términos de intercambio y dependencia de los hidrocarburos. Dicho desbalance ha sido históricamente financiado con ahorro del exterior, sea en la forma de remesas, inversión extranjera directa o endeudamiento externo.

El manejo de las finanzas públicas y la sostenibilidad del endeudamiento son debilidades estructurales de la región centroamericana. Los países presentan cargas tributarias relativamente bajas en comparación con el contexto internacional y más aún si se contrastan con las demandas de gasto público. Los escasos ingresos tributarios, erosionados por deficientes sistemas de cobro, se destinan en buena medida a gasto corriente, quedando muy poco para inversiones en infraestructura productiva y otras inversiones para el combate a la pobreza y el cumplimiento de las Metas del Milenio. En los países más pobres (Nicaragua, Honduras, Guatemala) el desequilibrio fiscal se atenúa en parte con donaciones de la cooperación internacional; en el caso de Nicaragua estos flujos financieros casi la totalidad del gasto de capital y parte del gasto corriente.

El gasto per cápita en salud de los tres países más pobres de la región se ubica entre los \$150 y \$200. Dicha inversión resulta insuficiente para atender los retos más inmediatos en términos de la cobertura de los programas de inmunización y la cobertura de los servicios hospitalarios y de prevención. La tasa de sobrevida en niños menores de 5 años es cuatro veces menor si se le compara con naciones más desarrolladas; se requieren importantes esfuerzos en términos de agua potable y sistemas de saneamiento. El avance del SIDA impone retos adicionales, especialmente en Honduras donde su propagación adquiere connotaciones de epidemia.

Desde la perspectiva social y con excepción de Costa Rica, la región se ubica en el tercio inferior de los países en términos de desarrollo humano, con una esperanza de vida al nacer de alrededor 10 años por debajo de los estándares de las naciones más desarrolladas y proporciones de población bajo la línea de pobreza en el orden del 60% al 80% en las naciones más pobres. La región evidencia serios problemas de equidad. El índice de Gini se ubica entre 0.5 y 0.6, el 40% más pobre de la población obtiene entre el 11% y el 14% del ingreso generado y la desigualdad se profundiza aún más en la zona rural y en los anillos de miseria alrededor de las capitales.

El perfil población de la región se caracteriza por elevadas concentraciones de jóvenes. En los tres países más pobres alrededor de un 40% del total de la población es menor a 15 años, equivalente en tamaño, a la fuerza laboral. Estos segmentos, junto con la población mayor de 65 años imponen elevadas razones de dependencia a la población productiva, que también es joven (cerca de un 50% se encuentra entre 15 y 24 años) y retos a los países en términos del fomento a la productividad, especialmente en opciones no agrícolas.

Nuevamente, los países más pobres del área son los que muestran las mayores concentraciones de población ocupada en la agricultura -alrededor del 40%-, aunque dicho indicador está bajando como consecuencia del proceso de migración interna e inmigración a otros países y del crecimiento de las ocupaciones informales en el comercio y los servicios. La estructura empresarial se encuentra altamente concentrada en unidades productivas familiares de autoconsumo y Mipymes, la mayoría de naturaleza informal, desarticuladas y dispersas, principalmente en el medio rural.

La falta de empleo y oportunidades es generalizada en los tres países más pobres de la región y ésta se acrecienta en el espacio rural, donde los niveles de alfabetismo e instrucción son más bajos, la participación de la mujer en el proceso productivo es más excluyente, las tasas de desempleo abierto y subempleo son más elevadas (31% para Nicaragua) y la pobreza es más severa. En el caso de Honduras, 54% de la población es rural, y cuenta en promedio con 4 años de instrucción, dos tercios de ella subsiste con

menos de un dólar per cápita diario y la agricultura brinda empleo en una relación de dos a uno en contra de las mujeres.

No obstante lo anterior, la agricultura sigue siendo el mayor generador de divisas; en Honduras ésta representa dos terceras partes del total. Sin embargo, la balanza de pagos agropecuaria de estos países es deficitaria, pese a su potencial. Las importaciones de vegetales y frutas frescas se han incrementado, al igual que las de la industria alimentaria. Como resultado de los procesos de desgravación arancelaria regionales y ahora el CAFTA, dicha tendencia se ha profundizado.

Desde la perspectiva del clima de negocios, la región centroamericana no parece propiciar la atracción de inversiones ante déficit fundamentales en términos de gobernabilidad, corrupción, inseguridad jurídica y personal, infraestructura deficiente y deterioro ambiental.

El indicador de competitividad del World Economic Forum es contundente en ubicar a Costa Rica y El Salvador a la mitad, en una muestra de 104 países y al resto de la región en el quintil más bajo, donde Honduras y Nicaragua apenas superan a 8 países en el mundo. Situación similar ocurre con el índice de corrupción, donde Guatemala, Honduras y Nicaragua ocupan las últimas posiciones. Los costos para el establecimiento de nuevas empresas son altos, la innovación y el uso de tecnología no está generalizada y los incentivos para las pequeñas y medianas empresas son casi inexistentes.

A pesar de que el clima de negocios de la región limita el desarrollo de la competitividad de las empresas y la inversión, lo cierto es que como resultado de los procesos de paz, el comercio regional se ha intensificado y se observan tendencias hacia una mayor regionalización de las operaciones en una gran cantidad de sectores (azúcar, industria alimentaria, supermercados y tiendas, banca y finanzas, servicios).

Las naciones centroamericanas tienen retos fundamentales para propiciar un ambiente atractivo para el desarrollo del sector privado, la inversión el comercio, con la consecuente generación de empleo e ingresos en el menor tiempo posible, ante el elevado desempleo. El Estado ya no es el empleador del pasado, sus instituciones son muy débiles y se encuentra inmerso en una transición importante, descentralizando sus funciones y delegando en municipalidades y asumiendo un rol de regulador y facilitador.

Las economías mesoamericanas están enfrentando una espiral de precios bajos (cultivos básicos y tradicionales de exportación), situación que se agrava con la erosión del nivel de protección que los productores nacionales tenían con respecto a los precios internacionales. Parte del desafío, es pasar a una economía basada en las inversiones aprovechando conglomerados (*clusters*) de alto potencial como los agronegocios y el agroecoturismo.

Es necesario compatibilizar los intereses y responsabilidades del Estado con las metas del sector privado para lograr mayor competitividad. El Estado desea fomentar el desarrollo a través de la generación de empleo de calidad, participación activa de las comunidades en las decisiones, crear efectos multiplicadores y mejorar o por lo menos detener el deterioro ambiental que ha imperado en las últimas décadas. Mientras que el sector privado privilegia el aumento de la rentabilidad.

Las iniciativas de la cooperación internacional para el alivio a la deuda dentro del marco del HIPC, han obligado a las naciones más pobres de la región a incursionar, por primera vez, en procesos de planificación y presupuestación con base en resultados, así como a adquirir compromisos de ejecutoria en términos de desempeño (macroeconómico, desarrollo del sector privado, infraestructura, inversión social, gobernabilidad, justicia y seguridad ciudadana, rendición de cuentas) y uso de los recursos de la condonación.

En la Región, se ha entrado en procesos de discusión de acuerdos conjuntos, mesas de concertación público-privadas, planes nacionales de desarrollo, armonización con donantes, modalidades de apoyo al presupuesto general (GBS), programas de apoyo sectorial dirigidos a la lucha contra la pobreza bajo la modalidad de SWAPs. Todo esto impone un replanteo de la manera en que se han desarrollado los proyectos de cooperación en el pasado y reflexión para la misma comunidad de donantes, en un esfuerzo por lograr coordinación y mayor impacto en la reducción de la pobreza, a un menor costo de transacción, y ello también demanda revisar el papel de las ONG's internacionales, su efectividad y pertinencia.

A las puertas de una intensificación del proceso de globalización y la entrada en vigencia del CAFTA en el 2006, surgen nuevos retos para la cooperación, especialmente en temas como fortalecimiento de las instituciones locales para el aprovechamiento de los beneficios potenciales del tratado, identificación y reconversión de posibles perdedores como resultado del proceso de apertura y armonización de las acciones en materia de la llamada agenda complementaria que se incorporó como parte de CAFTA. El fomento al sector Pyme y su reconversión adquiere especial relevancia así como todas aquellas acciones que propicien nuevas capacidades para la diversificación de la economía, aprovechando ventajas comparativas y competitivas de la Región.

Los cambios antes mencionados se están produciendo paralelamente a una serie de procesos tendientes al fortalecimiento de la democratización, en particular de la gobernabilidad y descentralización con avances significativos como resultado de los procesos HIPC especialmente en países com Nicaragua y Honduras (para mayor detalle ver *Avances en gobernabilidad y descentralización en Nicaragua y Honduras, anexo 6*).

## **2.2 La pobreza rural en Centro América: caracterización y estrategias**

Pese a los esfuerzos desarrollados en pro del desarrollo económico, la constante en la Región es el crecimiento de la pobreza en particular en el ámbito rural. Ello ha llevado los países de la región, junto con organismos multilaterales, a plantear la necesidad de adoptar y aplicar una visión ampliada del desarrollo rural que considere la agricultura como uno de los elementos de desarrollo, la necesidad de inversiones en infraestructura, telecomunicaciones, registro y catastro de la propiedad, la agroindustria, los servicios ambientales, ciencia y tecnología y el ecoturismo (*Desarrollando la Economía Rural de Puebla a Panamá*, Marzo del 2001)

La prioridad de enfocar los esfuerzos hacia el alivio de la pobreza cobra más relevancia al reconocer que el 63 % del cambio en el número de pobres rurales relativo a los pobres urbanos se debe a las migraciones del campo a la ciudad (Janvry y Sadoulet, 2001). El empleo rural no agrícola en América Latina y el Caribe es muy significativo y variable según los países: 42% en Nicaragua, 22 % en Honduras, 38 % en El Salvador y 59 % en Costa Rica. Se trata principalmente de empleos en el sector de servicios, seguido por el sector comercial y muy poco en el sector manufacturero.

En forma esquemática, se puede diferenciar dos tipos de productores: los que tienen potencial agropecuario y los que tienen escaso potencial agropecuario incluyendo los pobladores rurales sin tierra. En los dos casos se registran situación de pobreza.

En el primer caso, las restricciones de acceso a tecnología y crédito, a recursos esenciales como el agua, tierra, la baja capacidad organizativa o la débil articulación con los mercados de productos son las principales limitantes. Frente a esta situación, existen diferentes estrategias para crear oportunidades para este tipo de productores: el desarrollo de los mercados de tierras, mercados financieros, el desarrollo tecnológico, la articulación

con el mercado. El funcionamiento de mecanismos de financiamiento rural como complemento de los procesos de extensión tecnológica son cruciales. Asimismo, se requiere de la prestación de servicios de gestión empresarial junto con los servicios de formación técnica en materia de manejo de recursos naturales. Con respecto a la articulación con los mercados, algunos elementos centrales son: la información sobre precios, la asesoría en capacidades de negociación para la comercialización, la integración vertical y horizontal, la consolidación de grupos comerciales con capacidad gerencial.

En el segundo caso, la no existencia o existencia limitada de tierras obliga a considerar alternativas tales como la creación de fuentes de trabajo no agrícola vía inversión pública e incentivos para atraer la inversión privada (turismo, agroindustrias.); el fomento de la pequeña empresa o actividad no agropecuaria por cuenta propia; la formación laboral en particular para los segmentos más marginados (mujeres, jóvenes,...) para que ingresen al mercado laboral urbano o rural. En este caso, el acceso a la educación en todas sus formas es esencial.

El desarrollo de las micro y pequeñas empresas rurales toma relevancia al reconocer que en los países de América Latina y el Caribe más de la mitad del empleo es generado por empresas de menos de 10 trabajadores, y se registra un fuerte crecimiento de empresas de propiedad de mujeres. El apoyo a la creación de condiciones para que estas empresas den el salto hacia formas más competitivas y sostenibles financieramente constituye un reto, pues se deben generar políticas y regulaciones favorables, acceso de los sectores de bajos ingresos a los servicios financieros y comerciales, y aumentar el flujo de recursos para inversión de las microempresas. Asimismo, además de las actividades más comunes<sup>1</sup> pero siempre en el ámbito rural, existe potencial para la transformación de productos de la biodiversidad vegetal<sup>2</sup>. Para el desarrollo de estas empresas, resalta la importancia de los servicios financieros rurales, tanto en cantidad como en calidad.

Las posibles opciones e instrumentos estratégicos para la reducción de la pobreza de los grupos de productores en el medio rural antes mencionados son (Echeverria; BID 1998)

Opciones	Instrumentos
Generales para reducir la pobreza rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>- políticas macroeconómicas y sectoriales propicias</li> <li>- Inversión en capital humano (educación, salud y otros servicios sociales)</li> <li>- Inversión en infraestructura</li> <li>- recuperación y manejo de recursos naturales y generación de empleos</li> </ul>
Específicas para pequeños agricultores con potencia agropecuario	<ul style="list-style-type: none"> <li>- titulación de tierras</li> <li>- inversión en riego</li> <li>- investigación y transferencia de tecnología</li> <li>- desarrollo de mercados financieros rurales</li> <li>- promoción de nuevas articulaciones con el mercado</li> </ul>
Específicas para generación de empleo e incremento de ingresos para pequeños agricultores con escaso potencial agropecuario y otros pobladores rurales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo de mercados de tierra</li> <li>- Desarrollo de la micro y pequeña empresa rural y mercados financieros</li> <li>- Incentivos para atraer inversión privada rural</li> <li>- Capacitación para mejorar la inserción laboral.</li> </ul>

<sup>1</sup> agroindustrias, talleres de servicios de maquinaria, artesanías y comercio de insumos, pesca comercial y deportiva, turismo, mueblería e industrias de la madera

<sup>2</sup> maderas, plantas ornamentales, medicinales, fibras, frutas, flores ..

### 3 EL PRAC 1999 – 2005: PRESENTACIÓN

#### 3.1 El marco de la cooperación Suiza en América Central

La cooperación suiza (COSUDE y Seco) se orienta por una serie de objetivos y principios formulados en las respectivas estrategias:

Estrategias COSUDE	Estrategias SECO
Estrategia 2010 (lanzada en 2000):  Reducción de pobreza.  Tópicos de cooperación:  -Prevención y gestión de riesgos; -Buena gobernabilidad; -Generación de ingresos y creación de empleo; -Incremento de la justicia social; -Uso sostenible de los recursos naturales	Estrategia 2006: Plan de acción 2002 - 2006 - Fomento de una economía orientada a mercados y de un crecimiento económico fuerte y sostenible; - Fomento de la integración a la economía mundial; - Fomento de la buena gobernabilidad; - Movilización de recursos del sector privado;  Agenda 2010 (publicado 2004): Alivio de la pobreza - Estabilidad macroeconómica - Desarrollo del sector privado - Fomento del comercio - Sistema financiera efectivo - Inversiones públicas y privadas a favor de poblaciones pobres - Infraestructura de base accesible - Partenariados público-privado - Mayor alineamiento con ERPs y diálogo de políticas - Armonización de las prácticas de donantes

#### 3.2 El Programa Regional para América Central (PRAC) y su evolución

El Programa de Cooperación Suiza para América Central (PRAC) es el primer programa regional con una duración de cinco años. . El PRAC es el documento guía para Seco y COSUDE y el marco de orientación y planificación hasta el 2005. **Seco** recién dispone de un documento estratégico interno (Country Strategy Note) que define las orientaciones del programa en América Central.

Cuando se formuló el PRAC en 1999 se partió de un conjunto de hipótesis (Anexo 7) sobre la evolución del entorno político-económico-social regional bajo el cual se iba a implementar el programa regional de la cooperación suiza.

Considerando el entorno en 1999 se formularon objetivos, se identificaron grupos meta y sectores prioritarios (cuadro 1). Acorde con los cambios en el entorno centroamericano, especialmente por los procesos introducidos por las iniciativas HIPC en Nicaragua y Honduras se realizaron ajustes al PRAC a finales del 2003 (cuadro 2):

- Orientación del objetivo general del PRAC hacia el alivio de la pobreza considerando un enfoque multidimensional (alivio directo de pobreza sustituido por alivio indirecto)
- Alineamiento de las estrategias de reducción de pobreza en Nicaragua y Honduras
- Definición más clara del grupo meta
- Reformulación de los “Leitmotiv” y temas transversales transformándolos en *principios estratégicos*
- Orientación geográfica (regional vs. nacional)

**Cuadro 1: Programa regional América Central 1999 – 2005 (versión en español)**

**Objetivo principal:**

Satisfacer las necesidades básicas de grupos de poblaciones desfavorecidas

**Grupo meta:**

El PRAC se dirige sobre todo a familias y pequeños productores en zonas rurales y a pequeños y medianos empresarios en zonas urbanas, apoyando directamente a estos grupos meta

**Lemas:**

Fomento de potencial; Buena gobernabilidad; Alivio directo de la pobreza

**Temas transversales:**

Enfoque Género; Compatibilidad con el medio ambiente; Desarrollo humano e institucional

**Objetivos estratégicos sectoriales:**

Sector Agrícola: Contribuir a la transformación de la agricultura de subsistencia hacia una agricultura orientada al mercado y ecológicamente sostenible

Sector Agua y Saneamiento: Contribuir a lograr aceleradamente una cobertura amplia y sostenible con agua y saneamiento a largo plazo (20 años) en zonas rurales

Sector Fomento emresarial: Promoción de la competitividad de pequeñas y medianas empresas (PYMES) y de productores

Sector Macroeconómico, promoción del comercio y de inversiones: Mejora de las condiciones marco; promoción de inversiones; Cooperación comercial y en tecnología ambiental

Sector Apoyo humanitario en reconstrucción: Brindar una contribución suiza ágil y visible a la reconstrucción en áreas temáticas y regiones selectas

**Indicadores:** No se formularon

**Orientación geográfica:** 60% regional; 40% nacional

**Cuadro 2: Programa regional América Central 2003 – 2005 (Ajuste 2003)**

**Objetivo principal:**

Contribuir a la reducción de la pobreza

**Grupo meta:**

Productores agrícolas capaces de exceder los niveles de subsistencia; Micro, pequeños y medianos empresarios y sus empleados operando en sectores promisorios; ciudadanos que promueven actividades comunitarias para mejorar el acceso a servicios básicos; ciudadanos capaces de promover el cambio institucional y político

**Principios estratégicos:**

Apropiación (ownership); Desarrollo institucional y organizativo; Coordinación y modalidades de cooperación; Compatibilidad ambiental; Género; Transparencia y rendición de cuentas

**Objetivos estratégicos sectoriales:**

Sector Agrícola: Contribuir a la transformación de la agricultura de subsistencia hacia una agricultura orientada al mercado y ecológicamente sostenible

Sector Agua y Saneamiento: Contribuir a lograr aceleradamente una cobertura amplia y sostenible con agua y saneamiento a largo plazo (20 años) en zonas rurales

Sector Fomento empresarial: Promoción de la competitividad de pequeñas y medianas empresas (PYMES) y de productores

Sector Macroeconómico, promoción del comercio y de inversiones: Apoyo macroeconómico (Apoyo presupuestario, diálogo político, asesoría técnica); mejoramiento de condiciones marco; desarrollo de empresas pequeñas y medianas

Sector Prevención de desastres: Lograr una cultura de prevención (Gestión Integral de Riesgos y Desastres)

**Indicadores:** No se formularon

**Orientación geográfica:** 30% regional; 70% nacional

## 4 RELEVANCIA Y EFICACIA DE LA COOPERACIÓN SUIZA

### 4.1 El sector “Desarrollo Agrícola”

#### 4.1.1 Objetivos y orientación temática

Acorde con el documento “lineamientos operacionales para el sector desarrollo agrícola” (2000), la finalidad del sector agrícola de COSUDE es “**Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población y a la reducción de la pobreza**”.

El documento del PRAC ajustado en el 2003 indica que el objetivo del Sector Desarrollo Agrícola del PRAC “original” se mantiene: “**Contribuir a la transformación de la agricultura de subsistencia hacia una agricultura orientada al mercado y ecológicamente sostenible**”.

Los elementos claves para alcanzar el objetivo son:

- Pequeños productores con menos riesgos
- Asegurar la sobrevivencia y acumulación de ganancias
- Producción adaptada a las capacidades ecológicas
- Conservación de recursos naturales

- Diversificación de productos generados con prácticas de manejo ambientalmente viable, para mayor valor en el mercado de productos

De acuerdo con el PRAC 1999-2005, el ámbito de acción de este sector es amplio, y se ajusta en gran medida a la política del sector agrícola de COSUDE a nivel global<sup>3</sup>. Pero la ausencia de indicadores de objetivos dificulta el análisis y la orientación de las acciones hacia una visión estratégica común. Este vacío había sido ya planteado en el documento de Lineamientos Operacionales “existe la necesidad de mostrar el camino hacia una finalidad común por parte de COSUDE”.

El sector Desarrollo Agrícola dentro del PRAC pasa por una contracción en términos presupuestarios: 21% para el periodo 2000-2005 y 41% entre 1996 y 1998. Paralelamente a esta contracción el sector “Fomento Empresarial” va creciendo en importancia (con Agropymes, ProEmpresas) e incluye también proyectos en el ámbito rural (apicultura, industria alimentaria por ejemplo). Además, se registra un cambio en el enfoque del “sector agrícola”, originalmente asociado a la generación/validación de tecnología (oferta) en el ámbito de la “producción primaria”, hacia ámbitos más amplios: mercado, y diversificación de la producción (Anexo 8).

#### 4.1.2 Relevancia

##### Orientación temática

Con el ajuste del PRAC en el 2003 se puso más énfasis en la multidimensionalidad de la pobreza. Asimismo, se introducen modificaciones, *entre otros*, en sus objetivos, grupos metas (agregando MIPYMES, ciudadanos y sus organizaciones), subrayando el énfasis hacia el pobre rural y la relación rural-urbano, y en el ordenamiento de los principios estratégicos. La nueva orientación es relevante si se toma en cuenta las características de la pobreza rural y las tendencias en el empleo no agrícola mencionadas en el primer capítulo.

Históricamente la cooperación Suiza había venido trabajando con fuerte énfasis en el sector “primario”, en tecnologías –en particular en granos básicos-, centrando sus esfuerzos en pequeños productores de muy escasos recursos, partiendo de acciones a nivel micro y local. Este enfoque se asociaba a una visión del concepto de pobreza, focalizado en seguridad alimentaria, o sea la producción de subsistencia. Esta tendencia se modifica *lentamente* a partir del 2000, lo cual se ve reflejado en los siguientes aspectos:

- Además de apoyar procesos de investigación en los procesos primarios de producción, se busca introducir *investigaciones que deben demostrar ser útiles y viables en la cadena de producción*, promover valor agregado, y tomar en cuenta los diferentes actores en dicha cadena (caso SICTA, PASOLAC, PROMIPAC).
- Se fortalece la *relación entre investigación y extensión*, y, asociado a ello, se busca fortalecer la educación formal en el campo agrícola (Nicaragua: las ATPs del INTA, las Escuelas de Campo, los Fondos de asistencia técnica...).

---

<sup>3</sup> i) rol multifuncional de la agricultura, ii) énfasis en el desarrollo rural a través del nexo rural-urbano, iii) concepto integral de descentralización, empoderamiento, infraestructura, sistemas fiscales locales y desarrollo agrícola; iv) énfasis en seguridad alimentaria combinando generación de ingresos, aumento de la producción y aumento del intercambio comercial , v) concentración en el fortalecimiento de organizaciones funcionales en la cadena de producción de alimentos desde la provisión de insumos hasta el mercadeo, vi) cambio de proyectos hacia programas; vii) Desplazar la filosofía del asistencialismo, dando más énfasis a la prevención y la investigación que al alivio y a la cura

- COSUDE apoya los procesos de “*manejo de conocimientos*” como una estrategia para capitalizar las experiencias generadas en la Región y ampliar la difusión de los resultados y experiencias.
- Asimismo, los temas relacionados con el sub sector forestal como tal fueron eliminados de las prioridades de COSUDE en la Región tanto en sus procesos primarios como en otros eslabones. Pese a que la atención al sector forestal con énfasis empresarial tiene un enorme potencial en la Región, en particular en Honduras y Nicaragua, este ha sido incluido en forma parcial a través de acciones en alternativas agroforestales en otros proyectos (caso de PASOLAC). Pero estas acciones están asociadas a la agricultura, no a la actividad forestal empresarial.

Tomando en cuenta las tendencias del sector agrícola y las políticas nacionales queda aun mucho espacio para reorientar las temáticas tradicionalmente priorizadas por COSUDE: se trata la generación de nuevos conocimientos tanto en los aspectos tecnológicos (nuevos productos basados en la biodiversidad tropical –agrícola, forestal- y con valor agregado), como en los modelos organizativos de la pequeña empresa del sector rural (MIPYMES) y su integración en procesos productivos/de transformación/comercialización a mayor escala. Los temas de proyectos de este tipo, si bien deberían tomar en cuenta las demandas de los productores y empresarios, deben responder también a necesidades futuras (anticipadas) que son, podemos llamarlas así “demandas no expresas”.



© DEZA / T. Linder

Esta afirmación implica que la cooperación suiza, más que adoptar una posición de solamente “actuar por demanda” podría tener además un rol proactivo, analítico y de pensamiento estratégico en lo que se refiere a las tendencias y necesidades de la Región. En otras palabras, consensuar, a lo interno, una posición “ideológica” clara. *Esto podría ayudar a orientar con más claridad los temas prioritarios y aquellos en los cuales se requerirían una intensidad menor de trabajo y/o para los cuales otras organizaciones tengan una contribución significativa con los conocimientos y capacidades ya generadas.*

Producto de la reorientación del PRAC, se viene generando un traslape entre las acciones ubicadas en el “sector agrícola” y el sector “fomento empresarial”. En efecto, se reconoce que, dentro de las estrategias para promover una estabilidad de las economías campesinas y mejores ingresos es necesario incentivar la inserción de los productores organizados en las cadenas de valor, fomentando al mismo tiempo un manejo sostenible de los recursos naturales. En otras palabras, la misma cooperación suiza está llegando al reconocimiento que debe insertar sus acciones en un continuum desde la producción primaria hasta el producto final. *En este sentido, se plantea el reto de re-analizar la validez de la separación entre un programa de Desarrollo Agrícola y un programa de Fomento Empresarial que tiene una audiencia rural.*

De cara a la preparación del nuevo PRAC, el análisis del entorno social, económico y político, de las nuevas facetas del sector rural y de la pobreza, se debería tomar en cuenta:

- las condiciones necesarias para que asociaciones comunales, de productores se transformen en empresas (tema de capacidad organizativa, capacidad de gestión para actividades comerciales),
- las capacidades para orientarse al mercado como por ejemplo integración vertical y horizontal, disponibilidad de capital, seguridad sobre los recursos para el mejoramiento de las condiciones de salud... - tema del agua -, y para la estabilidad de ingresos y empleos – seguridad sobre la tierra en particular, educación, infraestructura básica;
- la relación urbano-rural para el desarrollo de la “empresarialidad” (por ejemplo complementariedad de empleos no agrícolas y agrícolas)

### **Socios y grupos meta**

Para la cooperación Suiza (Lineamientos operacionales), la modalidad de intervención es un instrumento para promover la “apropiación” o el empoderamiento. Como tal, es parte integral de los impactos a los que aspira la cooperación y, a la vez parte de los “Principios estratégicos”. Esto significa en última instancia que el socio debería ser el “dueño” del proyecto para alcanzar el mayor grado de apropiación (ownership). Así, uno de los principios claves de la cooperación externa es: *“favorecer los procesos de desarrollo; pero la ayuda externa no puede ni inducirlos ni dirigirlos....En su trabajo de acompañamiento, COSUDE da la prioridad a la movilización de los recursos de sus socios y proporciona aportes financieros en función de estos. ...Son los socios quienes son los promotores.”* (Fuente: Lineamientos operacionales para el desarrollo agrícola de COSUDE. p.18)

No obstante lo anterior, la mayoría de las acciones de COSUDE se realizan a través de ejecutores que son “Regisseurs” (ONGs Suizas) o Centros regionales/Internacionales (anexo 9). Solamente en el caso del programa PTA, co-financiado a partir del 2000, con otras Agencias, el socio nacional /contraparte es el ejecutor. Esta modalidad incluyó un *importante y apreciado apoyo de asesores directamente inmersos en las instituciones. Si bien se reconoce que los procesos de empoderamiento de los socios en la gestión misma de los proyectos pueden/deben ser progresivos, la formulación de estrategias en este sentido permitiría a la cooperación suiza progresar en la aplicación de uno de sus principios clave.*

Con respecto a los socios del Programa Desarrollo Agrícola<sup>4</sup>, resalta en los documentos e informes, el escaso análisis sobre las características (capacidades técnicas, gerenciales y políticas etc.) de las instituciones y organizaciones “clientes” de los proyectos e iniciativas. Se trata de un vacío que limita la posibilidad de apuntar a la generación y medición de efectos (cambios) en estos socios.

En cuanto a los grupos metas, nuevamente no se ha encontrado a nivel del Programa (Lineamientos operacionales, PRAC, proyectos), elementos de tipología que permitiesen afinar las acciones en función de impactos esperados.

Los vacíos antes mencionados, y en particular la débil atención prestada a los efectos de la cooperación suiza sobre los socios no permiten visibilizar el impacto de las acciones e iniciativas desarrolladas con una diversidad de instituciones y organizaciones tanto públicas como privadas. La información disponible –presentada en los Anexos– corresponde, en su mayoría, a apreciaciones cualitativas y extrapolaciones.

La estrategia de la cooperación suiza de trabajar a nivel meso/local y nacional, con la complejidad que esto implica, ameritaría evaluaciones más sistemáticas por las lecciones aprendidas que se puedan generar tanto para las propias Agencias Suizas como para otras agencias de cooperación.



© DEZA / T. Linder

---

<sup>4</sup> ONGs de alcance nacional y local, Técnicos y funcionarios de las instituciones públicas, Universidades-, y aquellos más directamente ligados con el sector privado empresarial (empresas, organizaciones y federaciones de productores a nivel meso...). Para “atender” a los clientes del “sector público”, la cooperación suiza introduce una nueva modalidad de proyectos -en Nicaragua- bajo una modalidad de co-financiamiento (“basket funding”), antesala de los “SWAP”. Con esta modalidad, se pretende proveer a las instituciones gubernamentales, de medios para que puedan cumplir con sus funciones de regulador, orientador, y promotor de acciones en línea con los programas nacionales asociados a la estrategia de reducción de la pobreza y planes de desarrollo.

## Niveles de intervención

Si bien COSUDE ha venido priorizando sus intervenciones a nivel meso, las experiencias tanto en los temas tecnológicos, como en los de formación e investigación han tenido siempre sus bases en acciones a nivel micro.

	PASOLAC	POSTCOSECHA	FOMENTA / RELATA	SICTA	PTA
Micro	O	X	X	O	O
Meso	X		X	X	X
Regional	X			X	

O: intervención “operativa”; X: intervención estratégica

Esto es una fortaleza apreciada por los socios y grupos meta que la cooperación suiza no puede darse el lujo de perder. Permitió darle los fundamentos para adecuar y comprobar metodologías y tecnologías. Asimismo, gracias a esta estrategia de intervención la cooperación suiza ha ganado credibilidad al no actuar “a control remoto”. COSUDE y SECO han sido cada vez más activo en el apoyo a la definición y ajustes de políticas. Esta participación fue posible porque COSUDE en particular *ha venido apoyando, durante muchos años acciones a nivel meso y macro. Un factor clave para que COSUDE se involucrara en el diálogo de políticas ha sido su credibilidad y experiencia previa; conocimiento de las instituciones, y del ámbito rural a nivel de campo.*

La tendencia, registrada en los últimos 3 a 5 años, es a la adopción de la modalidad de apoyo a programas sectoriales. Esta nueva modalidad de cooperación es producto de esfuerzos de armonización entre donantes, y de definición de políticas nacionales y sectoriales orientadas hacia el alivio de la pobreza. Con esta modalidad, se busca fortalecer las instituciones públicas y su articulación con organizaciones de la sociedad civil. El aporte sectorial es decisivo para:

- incidir en el contenido de los programas nacionales y su orientación hacia el crecimiento y desarrollo económico y social y la articulación sectorial (agricultura- industria; agrícola-urbano)
- apoyar el fortalecimiento institucional de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Es un elemento clave para mejorar la *gobernabilidad*. Estos aspectos de capacidad gerencial en los cuales COSUDE incursionó con el proyecto facilitado por el ISNAR, y más recientemente con la asistencia técnica directa dada por COSUDE en el marco del PTA no son suficientemente tomadas en cuenta en las diferentes iniciativas de COSUDE/Seco. Sin embargo, constituyen el talón de Aquiles de la institucionalidad en Centro América.
- capitalizar las capacidades instaladas y el conocimiento técnico /científico disponible no solamente a nivel nacional sino a nivel regional e internacional

La continuidad de esta tendencia dependerá en gran parte de tres factores:

1. Estabilidad de las instituciones reguladoras
2. Rol proactivo para contribuir a la implementación de los procesos de descentralización, incluyendo la participación de la sociedad civil
3. Fortalecimiento de las capacidades del sector privado para que éste se convierta en un “motor” de las inversiones en el sector.

En los tres casos, las agencias de cooperación y COSUDE/Seco pueden tener una contribución importante. En el primer caso, a través de los apoyos que se proveen al Presupuesto Nacional, al apoyo sectorial asociado a una incidencia explícita en políticas (caso de PTA con la asistencia técnica directa dada por los asesores de COSUDE). En el segundo caso, a través de negociaciones con los decisores políticos asociados a los programas de apoyo sectorial y del apoyo al presupuesto nacional, en particular para articular los proyectos implementados a nivel meso con las prioridades nacionales, y con las políticas de descentralización. En el tercer caso, es claro que el sector privado (PYMES, MIPYMES) es incipiente y heterogéneo en la Región (en particular en Nicaragua, Honduras y El Salvador), y más aun en el sector agrícola/rural, dónde predominan “empresas” informales. Las acciones de Seco en el fomento de clima de negocios y de promoción de inversiones constituyen instrumentos claves, que son complementarios de las demás acciones desarrolladas por COSUDE y Seco en lo que se refiere a fortalecimiento de MIPYMES.

A partir de las experiencias del PRAC en el Sector Agrícola, surge la pregunta de

*¿Cómo incidir en, y articular los Programas sectoriales con proyectos innovadores desarrollados a nivel meso, con una fuerte experiencia desarrollada a nivel micro? Si se reconoce que estos últimos generan resultados y metodologías validados a nivel “piloto”, es se esperar que los Programas Sectoriales se alimenten y al mismo tiempo retroalimenten los proyectos específicos. En este sentido, un tema clave es la necesidad de generar metodologías de “masificación”, e institucionalización, en los Programas sectoriales, de los aprendizajes generados a nivel de proyectos. Ello sería una base para que, en vez de “sumar” instrumentos y enfoques, se analice y priorice la complementariedad de dichos instrumentos a nivel sectorial y meso/local.*

A futuro, estas consideraciones deberían ser tomadas en cuenta a la hora de diseñar el Programa y proyectos específicos complementarios de los apoyos sectoriales.

#### **4.1.3 Eficacia**

##### **Logros**

Si bien en los diferentes informes se reportan efectos múltiples a lo largo de los años, uno de los principales problemas que limita seriamente el análisis de la eficacia es la poca claridad acerca de los cambios esperados y logrados en los socios. Asimismo, pese a que existe un documento de lineamientos operacionales sobre el programa del sector agrícola, no se han encontrado informes correspondientes. Por ello, los logros deben ser analizados sobre la base de los proyectos. Los principales productos reportados han sido (anexo 10): tecnologías, servicios de información, facilitación/capacitación y materiales didácticos/técnicos. Además, se registra un esfuerzo cada vez mayor para generar/apoyar la generación y ajustes de reglamentación, normativas y políticas, elemento presente en particular y en forma explícita en las fases más recientes de los proyectos (PASOLAC, PROMIPAC por ejemplo). Lo importante de la identificación de los productos es que se asocian, principalmente con los siguientes tipos de clientes o “beneficiarios directos”: ONGs, Universidades, Productores organizados/Gremios (como tendencia creciente en los últimos años), PYMES, e instituciones de Gobierno.



© DEZA / T. Linder

A partir del análisis de los enfoques de las nuevas fases de proyectos como PASOLAC y PROMIPAC, es importante resaltar nuevas orientaciones que deberían ser analizadas y retomadas por las oficinas de la cooperación suiza para su “institucionalización” en el programa de la cooperación suiza:

- mejor identificación de clientes
- incorporación del tema de “Antena”: los rápidos cambios de la Región por un lado, y las nuevas experiencias que se están generando en lo que se refiere al sector agrícola orientado al mercado y su relación con el sector “no agrícola” (PYMES, mercado de productos “nuevos” – MIP, no tradicionales etc...) requieren, de parte de la cooperación y de los socios, de un monitoreo permanente de las tendencias en estos aspectos. La función de “Antena” se refiere entonces a la actualización y análisis sistemático de informaciones relevantes para alimentar la toma de decisión (priorización, ajustes de estrategias etc..)
- mayor orientación hacia el mejoramiento de los sistemas privados de asistencia técnica. La cooperación suiza viene ajustando sus estrategias (y clientela) hacia este “eslabón”.
- incidencia en política e institucional. La débil estructura institucional de la Región, y en particular en Nicaragua y Honduras implica que cualquier esfuerzo dirigido al alivio de la pobreza, la equidad y la eficiencia, está condicionado a la calidad de las organizaciones a sus diferentes niveles (empresas, federaciones, ONGs, Instituciones públicas). Obviar el efecto (y su evaluación) sobre las instituciones sería “dejar al azar” la probabilidad de que las inversiones en tecnologías/servicios financieros y no financieros tengan éxito.

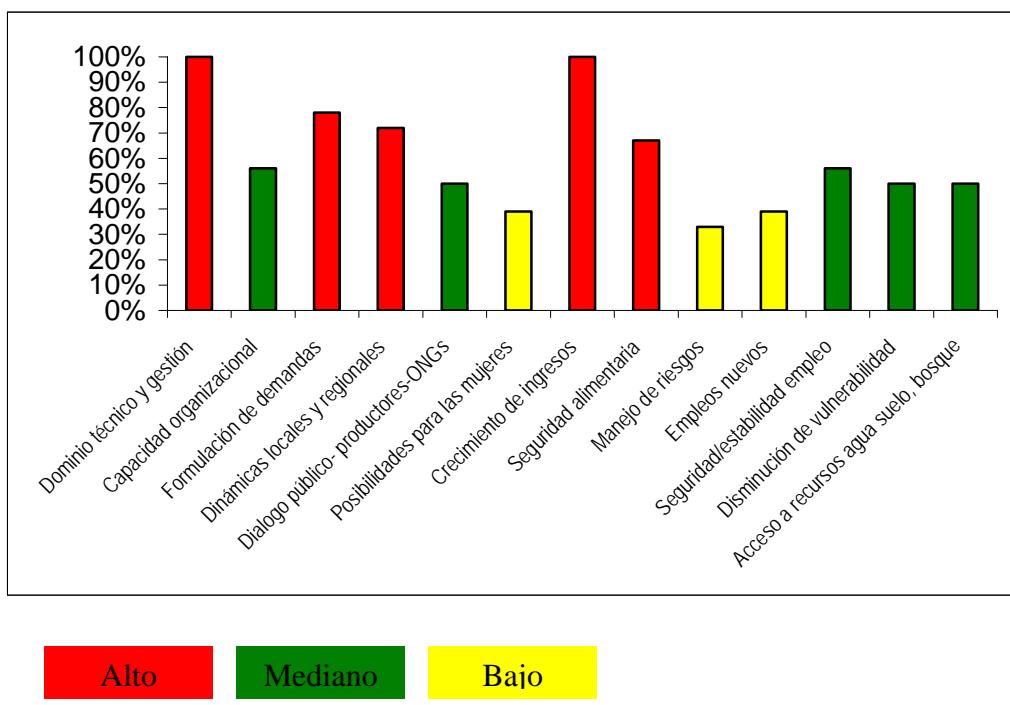
## Impactos

Debido a que, como se planteó anteriormente, no existe una tipología, aunque general pero diferenciada, de los grupos metas (productores) la identificación de impactos a este nivel es difusa. Tal como se plantea en el documento “Pobreza-Bienestar” de COSUDE (p.45) que indica:

*“la lucha contra la pobreza requiere de una planificación a todos los niveles. Hay que prestar particular atención a dos elementos: **los grupos metas** (beneficiarios) y la **formulación de los objetivos**. El análisis transversal “lucha contra la pobreza y empowerment” reveló que las principales deficiencias de la COSUDE en materia de lucha*

*contra la pobreza y los mayores retos que se planten para elevar su eficiencia se sitúan a estos dos niveles”*

Según la documentación existente y extrapolaciones realizadas (Zbinden 2005, Wächter et al 2003), la cooperación suiza ha venido enfatizando cambios/impactos en los ingresos y en la productividad de pequeños y medianos productores (anexo 11). Hay que recalcar que la viabilidad y confiabilidad de los datos deja ciertas dudas. Evaluaciones independientes de diferentes organizaciones a veces se contradicen en sus resultados (INTA 2004; Nitlapán 2004). Además se tiene cierta duda sobre la representatividad de los resultados por razones metodológicas. De hecho en ninguno de los casos se hicieron estudios a nivel de ingresos a hogar (fuentes y porcentaje de ingresos) combinado por ejemplo, con cálculos del margen bruto por área y mano de obra invertida.



**Gráfico 1: Una aproximación a la contribución del sector “desarrollo agrícola” a los aspectos indicativos de la multidimensionalidad de la pobreza**

Al analizar, cualitativamente y con base en la opinión de varios responsables de proyectos, la contribución de diferentes iniciativas a los elementos de la “pobreza multidimensional” (concepto e indicadores definidos por COSUDE) se evidencia un alto énfasis a “competencias” de los productores (dominio técnico y gestión), “empoderamiento” (capacidades para formular demandas y fortalecimiento de dinámicas locales y regionales), y “calidad de vida” (enfocado a crecimiento de ingresos y seguridad alimentaria). En cambio, al otro extremo (en amarillo), los indicadores referentes a posibilidades de las mujeres, manejo de riesgos y generación de nuevos empleos, son los que menos énfasis se les ha dado.

#### 4.1.4 Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones

- La cartera de proyectos del sector agrícola del periodo 2000-2005 es diversificada debido que corresponde a varias generaciones de proyectos, algunos en reorientación en sus temas y estrategias, y otros que finalizaron. Sin embargo, se registra una disminución fuerte en la cantidad de proyectos. El documento del PRAC, y de los lineamientos operativos del sector “Desarrollo agrícola” plantean prioridades muy

amplias, y en consecuencia, carecen de criterios claros de priorización de las iniciativas. A futuro, es recomendable que se identifiquen los cambios/efectos específicos esperados que, juntos, conducen al logro del objetivo del Sector Agrícola de la Cooperación Suiza. Más que un problema de orden semántico, la construcción del / los “caminos” por el/los que opta la Cooperación Suiza, y la articulación necesaria entre diferentes cambios, en un contexto nacional y regional dado permitiría tener una visión estratégica convergente. *Cuanto más amplio es el ámbito de acción de la Cooperación Suiza, más “flexibilidad” habrá a la hora de priorizar las iniciativas, pero, más disperso y difuso y poco articulado será el /los efectos e impactos de la cooperación suiza.*

- Las metodologías y enfoques de las iniciativas: En los últimos años, COSUDE ha diseñado y apoyado acciones con metodologías diferentes, que tienden a adecuarse a las nuevas prioridades de la Región. Las experiencias de varios proyectos (por ejemplo PASOLAC y PROMIPAC) han permitido identificar la necesidad de cambiar de enfoque, y tratar el tema de “prácticas agrícolas” (MIP, manejo de suelos y agua...) incorporando la dimensión empresarial. *Estos son aportes que ponen de relieve la importancia de los proyectos como instrumentos de implementación de la cooperación internacional.*
- La introducción de la nueva modalidad de apoyo a Programas es, a nuestro modo de ver, complementaria con la modalidad de proyectos. *Sin embargo plantea un reto que constituye a la vez una oportunidad: ¿Cómo incidir en y articular los Programas sectoriales con proyectos innovadores desarrollados a nivel meso, con una fuerte experiencia desarrollada a nivel micro? Si se reconoce que estos últimos generan resultados y metodologías validados a nivel “piloto”, es de esperar que los Programas Sectoriales se alimenten y al mismo tiempo retroalimenten los proyectos específicos. En este sentido, un tema clave es la necesidad de generar metodologías de “masificación” e incorporación, en los Programas sectoriales, de los aprendizajes generados a nivel de proyectos. Ello sería una base para que, en vez de “sumar” instrumentos y enfoques, se analice y priorice la complementariedad de dichos instrumentos a nivel sectorial y meso/local.*
- El apoyo de programas sectoriales (como PRORURAL) debería ser la oportunidad para capitalizar los conocimientos y resultados generados no solamente por la Cooperación Suiza sino también por otros actores. Los proyectos sirven, en otras palabras, de “laboratorios” y de plataforma de acción con miras a su utilización a más largo plazo.

A partir de la experiencia reciente, que motivó en parte la reorientación del sector agrícola, se pueden extraer algunas *lecciones aprendidas* que siguen siendo válidas para el futuro:

- el éxito de los esfuerzos en el tema tecnológico ha dependido del fortalecimiento institucional de las organizaciones asociadas, y de una incidencia en políticas a diferentes niveles (nacional, municipal.). Para lograr esto último, la cooperación suiza ha tenido y tendría que reforzar a futuro sus capacidades de cabildeo y los enlaces entre Proyectos y las Oficinas de Coordinación.
- el trabajo con ONGs no es suficiente: es necesario insertar las acciones de apoyo en las estructuras nacionales y locales, y trabajar con el sector privado
- es necesario que la cooperación suiza desarrolle y siga fortaleciendo el manejo de conocimientos a nivel meso y nacional.
- el enfoque a nivel meso es válido y debe continuar. Pero es necesaria una definición más clara de los clientes directos, sus características, problemática, y del sistema de seguimiento basado en indicadores claros de desempeño.

- Un aspecto no claramente enfocado por los proyectos es el aspecto *Organizativo*. Sin embargo, al igual que los aspectos de transformación/comercialización, es un aspecto clave que hace a la existencia de una pobreza persistente en la Región.
- La sostenibilidad de las acciones de la cooperación suiza ha estado al centro de la discusión. Prueba de ello es la necesidad de formular fases de diferentes proyectos con una clara orientación hacia la apropiación de las acciones, resultados y metodologías por parte de las contrapartes. COSUDE ha logrado avanzar por este camino al introducir, en algunos de sus proyectos, elementos tales como el co-financiamiento de las acciones. Se trata en particular del PTA y de PASOLAC (en su fase actual). *Sin embargo, el tema de sostenibilidad de las acciones debe seguir siendo una prioridad desde el diseño mismo de los proyectos, la selección de contrapartes, la relación entre COSUDE y estas contrapartes/socios y la definición clara del alcance y balance de sus acciones (acciones pilotos? masificación? fortalecimiento de organizaciones intermedias? impactos en los productores?)*.

## 4.2 Sector Fomento Empresarial

### 4.2.1 Objetivos y orientación temática

El sector surge formalmente en 1999 con el Programa Regional de la Cooperación Suiza para América Central PRAC. La estructuración del programa de intervención se enmarca en los debates que a nivel internacional, regional y nacional se han venido desarrollando acerca de la eficacia de los programas dirigidos a la lucha contra la pobreza y la necesidad de fomentar el empleo y el ingreso de los más desfavorecidos. Para aclarar la orientación y priorización de las intervenciones, en el 2002 COSUDE elabora la estrategia “Lineamientos operativos para el Sector Fomento Empresarial en América Central 2002-2007”. El objetivo superior del Sector de Fomento Empresarial en COSUDE se planteó inicialmente como “promover la competitividad de las PYMEs y de los productores”. A partir del 2002 dicho objetivo se reformula a: “Aumentar la competitividad de las micro y pequeñas empresas urbanas y rurales, formales e informales, a través de y generando vínculos entre los mercados de servicios”

Para Seco, el desarrollo del sector privado y en particular el Fomento empresarial constituye, desde 20002/2003, el eje central de todas sus operaciones en América Central. Es así como Seco está elaborando una estrategia para Centro América, que retoma los ejes de intervención definidos en su Estrategia Global al 2006. La finalidad de la intervención de Seco es: “Apoyar los países de Centro América en sus esfuerzos hacia el crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza”

El sector fomento empresarial es el tercer área de intervención más importante de la cooperación suiza en términos de los desembolsos realizados en el periodo 2000 - 2005 (18% del total). La contribución de COSUDE y de Seco en este sector es muy similar: 53% y 47% para COSUDE y Seco respectivamente. En general se ejecutan actualmente más de 15 proyectos en el sector (anexo 12).

COSUDE ha concentrado sus proyectos (Agropyme y Proempresa) en el área llamada “**Servicios no financieros**” o “**Servicios de desarrollo empresarial**”. En menor medida, COSUDE ha desarrollado acciones en el área de “**servicios financieros**” ( proyecto Promifin). A partir del 2005, COSUDE incluye un proyecto piloto, Capacitación Laboral en Nicaragua, dentro del área referente a “**Desarrollo de capacidades y formación profesional**”.

Seco se ha enmarcado en dos áreas: “Promoción de la inversión” para aumentar el acceso de servicios financieros a pequeñas y medianas empresas de la Región; y “Comercio y tecnología limpia” orientado a mejorar la competitividad de PME para los mercados nacionales y de exportación (adopción de métodos ecoeficientes de producción y de estándares sociales). Asimismo, Seco moviliza recursos para el sector privado a través de fondos de inversión. Focaliza su intervención en nichos de mercados realizando inversiones de capital (“equity fund”) en (Profund y ACAF). Seco también está buscando vincular el comercio con medio ambiente y estándares laborales (Centros de Producción más limpia (CNP+L), Sustainable Financial Market Facility). Más recientemente, en un intento por fomentar la capacidad exportadora de las Pymes altamente dependientes del mercado estadounidense y en particular aquellas que tienen vinculación regional, se han creado dos nuevos proyectos (Ecomercados en productos orgánicos y comercio justo y COMPAL, para el fomento de las capacidades institucionales en áreas de competencia y protección al consumidor). A futuro, Seco ha mostrado interés en fortalecer su programa comercial en temas relativos al CAFTA, promoción de exportaciones e integración regional.

#### 4.2.2 Relevancia

##### Orientación temática

Los países establecidos como prioridad en el PRAC muestran elevadas tasas de analfabetismo y escolaridad, mayores en las zonas rurales y en las áreas de extrema pobreza, donde la deserción de la secundaria alcanza niveles cercanos al 60%. Esto constituye una barrera fundamental para el incremento de la capacidad competitiva del sector empresarial, donde el porcentaje de jóvenes que recibe educación técnica difícilmente pasa del 1%.

Estos países han sido importantes receptores de recursos de la cooperación para apoyo a programas de micro crédito y de allí la gran cantidad de ONG's que operan en el mercado. En Nicaragua, p.e. hay más de 23 donantes que trabajan en el campo de micro finanzas con unos 300 proveedores a nivel micro. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que las Mipymes, además del crédito, necesitan tener acceso a una amplia gama de servicios microfinancieros que sólo instituciones formales pueden suplir y que la atención a este sector puede constituirse en un importante negocio<sup>5</sup>. Por tanto, son pertinentes todos aquellos mecanismos que vengan a mejorar el marco regulatorio y fomentar las capacidades de las pequeñas organizaciones microfinancieras, desde reingeniería interna y estandarización hasta inversiones de capital de riesgo como las realizadas por Profund en Calpia y Procredit en Nicaragua.

El parque empresarial de los países de la región, sin excepción, está conformado casi en su totalidad por micro y pequeñas empresas, que presentan deficiencias fundamentales en una gran cantidad de áreas de la gestión empresarial (compras y proveeduría, manejo de inventarios, producción y transformación, organización, distribución, mercadeo, entre otras) y que se manifiestan en dificultades para acceder mercados más sofisticados y para mantenerse competitivas en el tiempo. Desafortunadamente, la provisión de servicios de apoyo empresarial de naturaleza no financiera, es por naturaleza heterogénea y es donde se presentan las mayores dificultades para el diseño de los programas que pretenden llegar con ofertas de capacitación y asistencia técnica. Los mercados de estos servicios no están organizados, las pequeñas empresas no reconocen sus necesidades y por tanto los oferentes son escasos.

---

<sup>5</sup> Downscaling institutions and competitive microfinance markets: Reflections and case-studies from Latin America, Crowdri, S, edited by Omtrix, Inc, Sep 2004.

Proyectos como Agropyme y Proempresa tratan de mejorar la situación para este tipo de servicios y están en constante búsqueda de modalidades de intervención que puedan constituirse en modelos útiles para ser replicados. Instituciones de la cooperación, incluidas las multilaterales, son proclives a adoptar modalidades generadas por otros actores (BID - Agropyme-miel), World Bank (Promifin Nicaragua – El Salvador). La relevancia de la mayoría de los temas priorizados por la cooperación suiza (financiamiento, tramitología, enfoque por demanda, y, en general, clima de negocios) en relación con la problemática existente en el sector de pequeñas y medianas empresas por lo tanto está dada.

Los esfuerzos en pro del fortalecimiento de la competitividad de las micro y pequeñas empresas y la empresarialidad siguen vigentes. La *formación y capacitación laboral* en función de los requerimientos de las Mipymes, el acceso a servicios financieros más allá del crédito; y servicios de capacitación y asistencia técnica permiten el acercamiento de las empresas al mercado.

El sector Fomento empresarial atendido por COSUDE ha evolucionado en tres aspectos, tal y como se puede apreciar a continuación (ver cuadro). Con ello, COSUDE ha ampliado su ámbito de acción a actores asociados al sector informal y se elimina la atención en forma directa, a las empresas medianas. Asimismo, un aspecto central que busca alcanzar en la nueva orientación de COSUDE, es la interacción entre oferentes de servicios y PYMES a *nivel local*.

	<b>PRAC inicial</b>	<b>PRAC revisado</b>
Zona de Intervención	Zonas urbanas y zona rural con facilidad de acceso	Urbanas y Rurales, formales e informales
Países Prioritarios	El Salvador, Nicaragua y Honduras	Nicaragua y Honduras
Líneas Estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Servicios Empresariales</li> <li>✓ Servicios Financieros</li> <li>✓ Producción ecoeficiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Servicios No Financieros para el desarrollo empresarial</li> <li>✓ Servicios Financieros</li> <li>✓ Desarrollo de capacidades y formación profesional</li> </ul>

SECO a partir de finales de 1999, principios del 2000, empieza a poner *mayor énfasis en temas de interés regional relacionados con el desarrollo del sector privado*. Redirige sus operaciones hacia la cooperación basada en el mercado y la innovación tecnológica. Surgen entonces esfuerzos para mejorar el *clima de negocios* y la *promoción de las inversiones* (simplificación de trámites para las PYMEs, nuevas facilidades para microcrédito, inversiones conjuntas público-privadas para financiar infraestructura, entre otras). Con excepción de los proyectos de ecoeficiencia (Tecnología limpia y comercio) que han sido tradicionales en SECO, la reorientación estratégica ha propiciado el desarrollo de proyectos que favorecen el clima de negocios para las PYMEs (Fundes 2003, Simplificación trámites municipales, COMPAL 2004, GIN ProNicaragua 2005) y finalmente Ecomercados dirigido al mercadeo de producción orgánica.

### **Niveles y modalidades de intervención**

Frente al incipiente desarrollo empresarial, la débil estabilidad económica de los países y el marco político-legal-institucional del sector inadecuado hace sentido que COSUDE / Seco estén buscando y probando varias estrategias de intervención.

COSUDE actúa principalmente a nivel meso y macro, para lo cual, con proyectos como Agropymes, interviene a nivel micro y en sectores empresariales incipientes. Asimismo,

con Proempresa, p.e., se trabaja a nivel meso y macro, tratando de promover el desarrollo del mercado de SNF (urbano y rural). Finalmente con Promifin se utiliza una modalidad de intervención concentrada también en el nivel meso y macro, donde la atención se dirige hacia el fortalecimiento de instituciones financieras con vocación en el microcrédito. Se busca mejorar las capacidades internas de gestión y propiciando acciones que permitan mejorar las condiciones del sector como un todo (iniciativa de central de deudores, cambios regulatorios). Seco promueve la competitividad, a través de la integración comercial (mercados internos y externos). Ha venido implementando un modelo de intervención centrado en nichos u oportunidades de mercado o de innovación tecnológica con visión de largo plazo; por ello, la decisión de invertir en instituciones de micro finanzas en Nicaragua, en Centros de Producción Limpia o en productos orgánicos con potencial establecido en mercados regionales y de exportación. A diferencia de COSUDE, la priorización geográfica de SECO obedece más a criterios de viabilidad y madurez del mercado, por lo cual enfoca en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, como países con posibilidad de generar efectos de demostración y arrastres en la dinámica de la Región (anexo 12).

### **Grupos meta y socios**

A pesar de que no existe y no es fácil establecer una tipología operativa para clasificar empresas, se puede apreciar diferencias de orientación entre COSUDE y Seco. Desde el punto de vista de las modalidades de gestión, es importante resaltar que pese a que se trata de dos Agencias de Cooperación Suiza, la Oficina Regional de Coordinación asume toda la coordinación e implementación de las acciones. El hecho que la mayoría de los proyectos no tienen contraparte nacional contrasta con el principio de alcanzar máximo ownership de parte de instituciones nacionales.



© DEZA / D. Betí

Una lectura de la estrategia de fomento empresarial (2002) y un análisis de sus proyectos muestran una mayor inclinación de COSUDE hacia aquellas empresas o iniciativas

empresariales con poco desarrollo competitivo y de tipo informales. Agropyme ha priorizado agroempresas incluyendo asociaciones campesinas, sociedades mercantiles, cooperativas y grupos en proceso de legalización, ligadas al sector de apicultura, frutales y hortalizas; Proempresa atiende PYMES urbanas y rurales en los sectores de alimentos, turismo, químicos y metalmecánica. Promifin canaliza sus esfuerzos a instituciones de micro finanzas tanto en el ámbito urbano como rural. Además, tanto Agropymes como Proempresa atiende proveedores de servicios no financieros. Promifin, indirectamente también podría atender a un proveedor

Seco atiende Pequeñas y Medianas Empresas formalmente constituidas y con mercados establecidos, mayor potencial competitivo y viabilidad financiera de corto plazo; además de corporaciones e intermediarias financieras. Al actuar a través de inversiones, su incidencia es más focalizada en un nicho o subsector de oportunidad y no necesariamente delimitada a tipos homogéneos de empresas. Por ejemplo el Centro de Producción Limpia de Costa Rica atiende empresas legalmente constituidas o sea inscritas en el Ministerio de Economía. Se trata de empresas pequeñas (de 10 a menos de 50 empleados), medianas (50 empleados) y más grandes.

## Instrumentos

La situación problemática del sector requiere mejoramientos en servicios que faciliten el acceso a mercados, la provisión de insumos, den acceso a tecnología y desarrollo de productos, brinden formación y asistencia técnica, den servicios de infraestructura y apoyen el desarrollo de consenso sector público-privado y la formulación de políticas favorables al desarrollo empresarial.

Los principales instrumentos utilizados por los proyectos financiados por COSUDE son:

- Proveedores de SNF (oferta): *co financiamiento* para adquisición de equipo, capacitación, asistencia técnica, promoción, participación en eventos, acreditación, entre otros;
- Usuarios (demanda): financiamiento y co financiamiento de becas o bonos parciales, estudios de mercado, y para que los usuarios adquieran los servicios de asesoría, capacitación, asistencia técnica y gerencial, y poder participar en eventos y actividades de comercialización.
- Facilitación del diálogo entre sector público (instituciones que representan y fomentan el desarrollo del sector empresarial) y sector privado tanto a nivel nacional como a nivel municipal; participación activa y liderazgo en submesa sectorial.
- Apoyo a la SIECA (instancia del Sistema de Integración Regional Centro Americana) sobre tema sectorial (turismo, turismo comunitario) como vía para apoyar acciones a nivel regional.

Tanto COSUDE como Seco apuestan al manejo de conocimientos e informaciones como elemento para el desarrollo empresarial. Desde el punto de vista de la armonización de las acciones del sector con las políticas nacionales, proyectos tales como Proempresa y Agropymes se adecuan a las políticas diseñadas para mejorar la competitividad (PND en Nicaragua, Estrategia de reducción de la pobreza en Honduras), al actuar en particular por segmentos/sectores en diferentes conglomerados. Estas acciones, al igual que las de promoción de inversiones desarrolladas por Seco convergen hacia el fortalecimiento de la competitividad del sector privado.

No obstante lo anterior, la multiplicidad de proyectos e iniciativas del sector, si bien refleja que desde la creación de este sector, la cooperación suiza viene buscando e identificando caminos y nichos más promisorios para generar impactos, también puede llevar a una dispersión y falta de claridad en las prioridades y en las definiciones de las opciones de intervención.

#### **4.2.3 Eficacia**

##### **Logros**

Es importante resaltar que con acierto, muchos de los proyectos se han diseñado de manera a ir progresivamente adquiriendo experiencias y conocimientos sobre el tema de manejo y fortalecimiento de empresas. Es decir, se escogió un procedimiento “inductivo”, que requiere el respectivo marco temporal para validar las experiencias. En el caso de Proempresas por ejemplo, esta estrategia se aplicó tanto a nivel de instrumentos (incidencia en políticas sobre asociatividad) como a nivel geográfico (iniciando en El Salvador, prudentemente en Nicaragua y con una fase de orientación en Honduras. Recién a finales del 2004 se empezó un proceso de elaborar un sistema de monitoreo y evaluación para medir el alcance de los proyectos que permitirá en el futuro tomar decisiones adecuados en función de la real eficacia de los instruements aplicados (best practices).

La información actualmente disponible permite evidenciar algunos logros generados o por generar por las iniciativas de COSUDE. En forma esquemática, se registran 4 tipos de logros:

- El efecto dinamizador de la demanda de servicios no financieros para fortalecer el desempeño de las empresas. En particular, se logró promover la agrupación de MIPYMES (Proempresa) y estructurar programas para mejorar las competencias técnicas, de gestión y de valores a “empresas en gestación” a través de la prometedora iniciativa de Capacitación laboral.
- La mejor oferta de servicios complementarios para las intermediarias microfinancieras en Nicaragua.
- El fortalecimiento de la relación sector público-privado a nivel de políticas y regulaciones. Resalta la participación activa en los comités de competitividad de cadenas agroalimentarias y en la definición de política para el sector agroalimentario y de fomento de Agropymes (Agropyme), la política de Asociatividad (El Salvador), la puesta en marcha de la mesa de coordinación en el Ministerio de Finanzas y Comercio (Nicaragua), la incidencia en procesos de diálogo y toma de decisiones a nivel municipal (Nicaragua), propuesta de ley para regular el sector de microfinanzas (Promifin).
- El mejoramiento de las capacidades gerenciales y de acceso al mercado de las empresas. La elaboración de planes de negocios y el acceso a la información de mercado (Agropyme, Proempresa).

Otro logro que no ha sido suficientemente explícito en las matrices de planificación de los proyectos, es que con proyectos como Proempresa, se ha venido capitalizando experiencias de diferentes países, con esfuerzos crecientes de sistematización, para replicarlas dentro de la Región. Además, en el caso de Seco, se ha venido definiendo temas de alcance regional, y las capacidades existentes para fomentar redes de trabajo, alrededor de intereses concretos, que motivan los actores a invertir en los intercambios y acciones comunes (caso de los Centros de Producción Limpia).

## **Impactos y sostenibilidad**

El análisis de los impactos sobre los grupos metas es difícil de medir por la escasa definición de indicadores y de las líneas base. La información disponible permite inferir que el mayor impacto generado hasta la fecha por los proyectos Proempresa y Agropymes tiene que ver con el empoderamiento de grupos de empresas y MIPYMES y de oferentes de servicios en su capacidad de negociación, de formulación de sus necesidades, lo cual ha llevado algunas empresas a su formalización.

### **4.2.4 Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones**

#### **Concepto**

En forma general, el concepto de intervención del programa en su totalidad responde a la problemática multidimensional del fomento de micro, pequeñas y medianas empresas a través de un enfoque integrado (si tomamos los diferentes proyectos con sus diferentes enfoques!) trabajando tanto a nivel temático, como también a nivel institucional. Paralelamente al apoyo político sectorial (marco político-regulador; clima de negocios, trámites simplificados), se da alta importancia a la introducción de instrumentos de fomento del sector. La intervención en todos los niveles micro, meso y macro obedece al concepto de la “*Competitividad sistémica*”. Elementos como la concentración en sectores de potencial (agroindustria, turismo etc.), la aplicación del principio de la *demandas expresa, iniciativa propia y contribución propia* son prometedores y deberían seguir siendo elementos claves para el trabajo futuro.

Siendo la cooperación suiza solamente uno de muchos actores en el sector y teniendo relativamente pocos conocimientos (*hard facts*) sobre el real alcance e impacto de las iniciativas y acciones tanto de la ayuda suiza como de otros donantes, se recomienda mejorar la discusión y coordinación entre ellos, monitorear y evaluar conjuntamente las experiencias hasta el momento hechas, identificar los “*best practices*” y masificarlos (*scale up*) aplicando una estrategia común.

Se recomienda que la cooperación suiza continue en apoyar al gobierno en el desarrollo del marco político del sector. O sea, continuar con diálogo político, pero considerar adicionalmente servicios y apoyo técnico directo a nivel macro (ministerio finanzas / trabajo, Banco Central etc.) referente a la creación del marco legal, regulatorio y de supervisión adecuado del sector de microfinanzas / competitividad.

#### **Coherencia de las estrategias de COSUDE y Seco**

SECO es más orientado hacia el fomento de los mercados, comercialización nacional y regional, al uso de fondos competitivos, a un menor involucramiento en el nivel micro. Por su parte, COSUDE asume más riesgos a utilizar modalidades de co-financiamiento; la cooperación suiza, a través de su oficina regional ha venido asumiendo las tareas referentes al diálogo de política de la cooperación suiza.

La coherencia entre las dos agencias entonces es, que se dispone de una oferta amplia de instrumentos y herramientas para el fomento del desarrollo empresarial y mejoramiento de la competitividad de las Pymes. El reto es hacer converger estos esfuerzos incluso a nivel geográfico, o sea en los países de concentración de cada Agencia, cuando sea viable.

La sinergia entre las dos agencias se da además en función del apoyo presupuestario y el diálogo político para influenciar directamente las reformas necesarias del Estado y del sector.

Al mismo tiempo esta situación impone retos. Retos en la coordinación, retos en la profundización de los debates internos acerca de los mensajes y opciones estratégicas de la cooperación Suiza, retos en la gestión (“steering”) del seguimiento y evaluación de los procesos, iniciativas y proyectos mismos y de la generación de conocimientos que permitirían alimentar los debates y toma de decisiones.

En lo que respecta a la visión estratégica preguntas tales como: ¿Cuáles son los diferentes modelos de gestión y de desarrollo del fomento empresarial a los cuales se apunta, según los diferentes tipos de empresas? ¿cómo se relacionan estos modelos con los que se busca desarrollar en el sector agro? ¿Cómo estos modelos de gestión empresarial pueden ser incorporados en programas sectoriales tales como PRORURAL? ¿qué actores habría que incorporar? La transición en la que está inmersa el Programa de la cooperación suiza en Centro America y el reconocimiento de una mayor concentración en Nicaragua y Honduras lleva a definir si se persigue, paralelamente al fortalecimiento de las instancias públicas (con el apoyo presupuestario y los programas sectoriales) fortalecer el sector privado en su rol de “motor” de las inversiones a través de instrumentos tales como la promoción de la inversión y del clima de negocios.

### **Autoempleo (cuenta propia), empresarialidad o empresarios**

La clarificación del grupo meta de fomento empresarial es determinante en el diseño de los instrumentos y condiciona los impactos que se esperan del programa. En la revisión del PRAC se tomó la decisión de restringir los apoyos a la mediana empresa, sólo para aquellos casos en que el beneficio para los micros y pequeños resultase evidente.

En la misma revisión del PRAC se incorporó el concepto de “autoempleo” asociándolo a los esfuerzos de desarrollo empresarial. Es lo que ha permitido incluir, dentro de las acciones de proyectos como Agropymes, productores, familias y empresas “potenciales”. Por lo general, se trata de llegar a aquellas unidades que no están aun constituidas como empresas. Tradicionalmente, estas unidades han sido atendidas a través de estrategias de “supervivencia” (livelihood). La capacitación para la inserción en el mercado laboral como la que se está desarrollando con el proyecto “Capacitación Laboral” constituye un instrumento muy relevante dirigido a grupos específicos (en este caso jóvenes y mujeres). Es claro que este tipo de instrumento es diferente al que promueve más directamente el fortalecimiento de los procesos de producción y transformación de empresas ya establecidas (por ejemplo a través de los Centros de Producción Limpia).

Lo que sí es necesario, es enviar señales claras a proyectos que se encuentran en su fase de orientación. En el caso de Agropyme por ejemplo, al tratar de fomentar iniciativas sin que existan las condiciones iniciales mínimas empresariales, los promotores del programa terminan actuando como ejecutores de las mismas iniciativas financiadas, interviniendo desde la elaboración de los planes de negocios hasta en decisiones propias que debe tomar un empresario. Para el caso de Proempresa, se han inscrito en sus programas, amas de casa y personas que no cuentan con un negocio en marcha, lo cual ha obligado el proyecto a diseñar procedimientos para restringir el acceso de esa clientela.

### **La conceptualización del programa “Fomento empresarial” dentro del PRAC**

Dentro de la estructura del PRAC, la definición de un programa “Fomento Empresarial” introduce dificultades conceptuales y de tipo práctico.

Por un lado el foco de atención de la estrategia de *Fomento empresarial* lo constituye las micro y pequeñas empresas y sus instrumentos son servicios de apoyo. Segmentar lo agrícola o no agrícola cada día tiene menos sentido. Además, dentro del sector agrícola existe una tendencia creciente a priorizar los servicios de apoyo operados desde la demanda y la dimensión del mercado. Es necesario clarificar los tipos de unidades a los

cuales se dirige la intervención en fomento empresarial: empresas, unidades familiares con sus diferentes potenciales de acumulación. De esa manera se podría analizar las unidades según su nivel de madurez, en particular en el proceso de producción, transformación y comercialización en el mercado. En otras palabras, se podría diferenciar lo que son “empresas en gestación” de los que son empresas con inserción en el mercado.

Por otro lado, fomentar la dinámica empresarial también tiene que ver con el *fortalecimiento de las condiciones para que opere el sector privado*, como por ejemplo el clima de negocios, las regulaciones, la simplificación de trámites. Estas condiciones se negocian y fomentan a un nivel más “macro” que las acciones de facilitar y fortalecer empresas a nivel local/meso.

Por lo tanto, para poder dimensionar, priorizar y ubicar en los diferentes programas del futuro PRAC, los temas y estrategias de trabajo inmersos hasta ahora en el programa de Fomento Empresarial, sería deseable analizarlos a la luz de las nuevas orientaciones asociadas a los procesos de armonización y alineamientos y a las acciones de incidencia en política.

## 4.3 El sector Agua y Saneamiento

### 4.3.1 Objetivos y orientación temática

COSUDE a través del programa AGUASAN trabaja en el sector de Agua y Aaneamiento (AyS) hace más de 27 años y es actualmente el programa con más trayectoria en el PRAC. Se concentra en zonas rurales. El tema del Agua y Saneamiento es y sigue siendo de alta prioridad, ya que en Nicaragua, Honduras y El Salvador, países de intervención de AGUASAN, todavía más de 8 millones de personas carecen de acceso seguro al agua y saneamiento. Los retos del sector en los tres países de intervención en términos generales son parecidos:

- Ampliar la cobertura de sistemas AyS en el medio rural
- Mejorar la calidad de los servicios
- Asegurar la sostenibilidad de las inversiones
- Promover y consolidar las reformas estructurales del sector y de sus instituciones en materia legal y organizacional
- Pasar de una visión sectorial a una integral del recurso hídrico

El objetivo del programa en 1999 era *Contribuir a lograr aceleradamente una cobertura amplia y sostenible con agua y saneamiento a largo plazo (unos 20 años) en zonas rurales*. Para ello, se priorizaron los siguientes ejes de trabajo: incorporación del tema en las agendas nacionales, fortalecimiento institucional, construcción de sistemas, promoción de la sostenibilidad de los sistemas. A partir del 2005 se reformulan los objetivos hacia: *Incrementar la cobertura y mejorar el acceso a servicios - Apoyar el ordenamiento del sector - Proteger los recursos hídricos*.

En la era post Mitch (período 1999 - 2001), AGUASAN trabajó mayoritariamente orientado a la reconstrucción / rehabilitación e inversión en sistemas de agua y saneamiento (AyS). La meta era aumentar en forma acelerada la cobertura de AyS. Desde 2002 se empezó gradualmente a cambiar el concepto del programa. Este cambio en la re-orientación se debió a cambios en las políticas nacionales, debilidad de instituciones encargadas (en particular en el marco de procesos de descentralización en el sector), problemas en la calidad de las obras, escasa participación y apropiación de los beneficiarios, y problemas de sostenibilidad. El nuevo enfoque consiste en implementar proyectos y modelos que

consideren el liderazgo local (apropiación), y que habiliten las autoridades municipales y los comunitarios para manejar ellos mismos su infraestructura, servicios básicos y recursos hídricos.

#### 4.3.2 Relevancia

##### Modalidades de intervención

AGUASAN está presente en Nicaragua, Honduras y El Salvador en los tres niveles macro, meso y micro, y a través de una red a nivel regional (RRASCA). Las áreas de intervención en el territorio se caracterizan por altos índices de pobreza, de difícil acceso vial y por abundante falta de acceso a servicios de AyS. El programa es implementado directamente por la cooperación suiza. En este sentido, COSUDE ha sido y sigue siendo el dueño del programa y asigna los recursos conforme a convenios y planes de fase (trabajo) a los socios y contrapartes (p.e. FISE, CARE; etc.). Desde el 2002 se aplica el *Modelo descentralizado a la demanda con enfoque de género* en los tres países.

##### Socios y grupos meta

El grupo meta beneficiario son aquellos *ciudadanos y sus organizaciones que están comprometidos con la promoción de acciones comunes para mejorar el acceso a los servicios básicos y que son capaces de promover cambios institucionales y políticas*.



© DEZA / F. Pedrazzetti

Los socios del programa se identifican según los niveles de intervención (macro, meso y micro). Bajo la nueva modalidad, las instituciones gubernamentales del subsector se convierten en los ejecutores. Las ONGs son facilitadores de acciones con los gobiernos / comités comunales de los respectivos de cada país:

Nivel	País	Estado	ONG / otros organismos
Macro	Nicaragua	SECEP; CONAPAS; FISE; INAA, SEAPS	Red nacional, Red centroamericana
	Honduras	SANAA; Ente regulador, CONASA	Red nacional, Red centroamericana, AMHON
	El Salvador	ANDA	Red nacional, Red centroamericana, PRISMA
Meso	Nicaragua	INETER; CONAPAS	CARE, Save the children
	Honduras		AMHON, CARE, Catholic Relief Service
	El Salvador	ANDA	Corporación de municipalidades
Micro	Nicaragua	FISE; Alcaldías, CAPS, CAMS, UMAS	CARE, Save the children; ONGs locales y proveedores subcontratados
	Honduras	JAPOE, Municipalidades, Alcaldías, Juntas de agua	Catholic Relief Service, ONGs locales y proveedores subcontratados
	El Salvador	Mancomunidad La Montañera, Alcaldías, Juntas de agua	OXFAM, ONGs locales y proveedores subcontratados

### Instrumentos / herramientas

A nivel meso y nacional se apoyan los reformas estructurales e institucionales del sector agua en los tres países atendidos (análisis sectorial, estudios, elaboración de estrategias sectoriales) y a los entes estatales encargados de adquirir capacidad institucional. Este trabajo a su vez es apoyado por redes nacionales (p.e. RED-NIC) y regionales (RRASCA). A través de las redes se pretende la transferencia y difusión de información (experiencias positivas) y tener mayor incidencia política.

A nivel micro, AGUASAN ha desarrollado y validado un modelo integral de intervención en función de la aplicación de los siguientes instrumentos:

- Capacitación y fortalecimiento organizativo de alcaldías y comunidades para administrar los fondos y dar seguimiento a los proveedores de servicios
- Capacitación y fortalecimiento de la empresa privada para el manejo del ciclo de proyecto integral
- Participación comunitaria en todo el ciclo de proyecto
- Co-financiamiento de alcaldías y comunidades aportando el 20% del costo del proyecto
- Enfoque de género, para lograr la participación activa de hombres y mujeres en el proyecto y en la conformación de los CAPS

#### 4.3.3 Eficacia

##### Logros

A continuación, se hará referencia fundamentalmente a las experiencias desarrolladas en Nicaragua, que se han podido analizar de manera más profunda. Ello constituye una buena aproximación a los resultados alcanzados en los demás países atendidos por el

programa, ya que existe una alta coherencia temática y estratégica entre los programas nacionales..

### **Aportes a nivel local**

En el período 1999 – 2004 se han podido validar diferentes alternativas adaptadas a las necesidades y demandas de los comunitarios (sistema MABE, bomba de mecate, pozos, varias letrinas, etc.) atendiendo 683 comunidades (proyectos singulares). Se capacitaron un total de 627 comités de agua. El porcentaje de mujeres en cargos directivos / administrativos subió del 28% en 1999 al 46% en 2004. Se beneficiaron unas 100.000 personas con los sistemas de agua y unas 78,000 con las letrinas.

### **Aportes al sector en los países**

El sector de agua y saneamiento dispone ahora de

- Un modelo validado de gestión de recursos en el sector rural descentralizado apto para la masificación
- Capacidad institucional para la gestión descentralizada del recurso disponible a nivel local (municipalidades, comunidades, comités etc.)
- Ingenieros en manejo del ciclo de proyectos rurales capacitados

### **Aportes a nivel nacional**

- Capacidad institucional para la gestión descentralizada del recurso disponible a nivel meso
- Estudios y mapas hidrogeológicos (aguas subterráneas) disponibles
- Una estrategia sectorial agua (temas ambientales y legales apoyados por COSUDE) disponible
- Claras funciones del ente rector y establecimiento del CONAPAS
- Proceso SWAP iniciado en Nicaragua y Honduras
- Redes nacionales (en el caso de Honduras conformando la “mesa de agua”) y regional

### **Impactos y sostenibilidad**

Con la instalación y manejo de los sistemas AyS, el programa ha contribuido significativamente a aumentar la cobertura en los municipios intervenidos. Según datos de COSUDE, en Nicaragua se estima un aumento del 11% anual en las zonas de intervención, lo que significa que anualmente, la cobertura a nivel nacional aumenta entre un 1,5 y 3%. Con ello se ha logrado que la población beneficiada tenga acceso seguro a agua de buena calidad. Según el personal del proyecto se han cambiado también las actitudes del grupo meta en cuanto a las prácticas higiénicas familiares. Esto a su vez hace muy plausible que la salud familiar se haya mejorado considerablemente según entrevistas con médicos locales. Ello se comprueba también por la alta correlación entre calidad de agua y prácticas higiénicas con baja incidencia en la mortalidad infantil y enfermedades intestinales. AGUASAN contribuye de esta forma directamente a la reducción de pobreza.

El sector AyS actualmente se encuentra fortalecido con la creación de un marco legal que le da la oportunidad de participación a diferentes elementos de la sociedad organizada. Los entes ejecutores en los tres países han cambiado su enfoque, mostrando una alta disposición y satisfacción para aplicar el modelo, adaptándolo a las condiciones locales.

## Sostenibilidad

El alto grado de apropiación de la población local es un factor que hace suponer que la sostenibilidad de las obras y de los sistemas exista también a medio y largo plazo. Sin embargo, es necesario monitorear la evolución de estos aspectos, debido a que la implementación de este modelo es reciente. La sostenibilidad del sistema depende también de la calidad de la construcción, de un mantenimiento adecuado de la misma (prestación de servicios), y del sistema de tarifas que se aplique.

Según varias fuentes de entrevistas (BID, BM, COSUDE, FISE) habrá que poner mucho cuidado a la ejecución, construcción y mantenimiento de las obras y a la calidad de servicios brindados por las firmas, ONGs o compañías contratadas en el modelo descentralizado. Esto es sumamente importante cuando las licitaciones se hacen a nivel municipal o comunal, ya que se requiere cierto grado de experiencia profesional. Por esto, se deben aplicar claros criterios de calidad en la planificación, construcción, recepción y supervisión de las obras.



© DEZA / A. Hartmann

Actualmente las tarifas no parecen ser calculadas de manera a cubrir los costos **reales** de vida útil de las obras, mantenimientos y re-inversiones futuras, lo que causará problemas de sostenibilidad financiera en el futuro. En general parece haber otros subsidios en el sistema, que brindan las ONGs locales o internacionales que trabajan paralelamente en las comunidades. En dos casos visitados en Nicaragua, resultó que la contribución del 20% de la comunidad fueron donaciones de otras ONG. En otro caso, a la hora de adquirir medidores de agua, CARE los consiguió exentos de impuestos. Acá aplica el mismo comentario hecho a las tarifas. La búsqueda de sostenibilidad de los sistemas requiere evitar la introducción de distorsiones en los costos.

Problemático también es que el proceso formal de la descentralización de los servicios es muy lento y complejo. La capacidad institucional de los municipios en muchos casos es débil.

Las redes han probado que pueden funcionar como catalizadoras y transferir conocimientos entre los usuarios. La problemática con las redes es la apropiación (ownership) del organismo, especialmente en términos financieros. Los donantes muy a menudo tienen que resucitar las redes por crisis financieras. Esto podría ser un indicador que los productos ofrecidos no satisfacen la demanda o que no hay disposición o capacidad de financiar la red por los afiliados nacionales.

#### **4.3.4 Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones**

##### **Conclusiones**

Los enfoques, procedimientos e instrumentos que utiliza COSUDE son apropiados para contribuir a la solución de la problemática. Se consideran las necesidades de los grupos meta y los socios / contrapartes y mediadores. Las intervenciones se ajustan a las capacidades y competencias técnicas de los actores. Desde el punto de vista técnico y social los sistemas están bien desarrollados y ajustados a las condiciones de la región de intervención. No es una técnica muy sofisticada, es relativamente fácil de manejar y mantener, no sobrepasa las competencias y capacidades de los usuarios. La sostenibilidad técnica en el futuro depende de la capacidad de proveer servicios necesarios a nivel local y de un sistema de tarifas que incluye costos de la re-inversión después de vida útil.

Los objetivos propuestos por AGUASAN en los tres países se pueden alcanzar con el modelo de intervención descentralizado. El cambio de enfoque hacia mayor sostenibilidad de los sistemas en vez de mayor cantidad de sistemas instalados por año es convincente.

COSUDE ha reaccionado de forma flexible a los cambios de roles de la institucionalidad del sector. El liderazgo de COSUDE en el sector le permite tener acceso privilegiado a las instituciones del sector. En este sentido, tiene un alto poder de convocatoria con los actores que le sirve para incidir en políticas.

##### **Lecciones aprendidas:**

Aspectos claves del modelo descentralizado de gestión de sistemas AyS son:

- La utilización de modelos descentralizados requiere de más tiempo para la implementación del sistema, ya que no se trata solamente de poner una construcción / obra en el lugar, es un *proceso humano*.
- Las municipalidades deben evidenciar un alto grado de compromiso y disponibilidad para apoyar este nuevo modelo de AyS en el ámbito rural
- Es necesario enfatizar la participación y el empoderamiento de los líderes y la población.
- Es necesario crear y/o fortalecer las capacidades de una instancia local que pueda asumir la gestión del agua (Unidad Técnica) e integrarla con los demás elementos sociales y financieros.
- Separar, definir y convenir claramente entre y los roles de la Municipalidad / Juntas de Agua y los roles del Facilitador.
- El trabajo con los gobiernos municipales y actores locales incrementa la sostenibilidad de las obras de AyS (lo cual tendría que ser comprobado aun a medio y largo plazo!)
- El modelo de intervención permite reunir recursos financieros de las municipalidades, ONGs locales y donantes
- El modelo y los diferentes sistemas que se ofrecen permiten ajustar la “oferta” a las demandas y necesidades concretas y a las capacidades (competencias) existentes. Solamente de esta forma es posible instalar soluciones *taylor made*
- Para actuar eficazmente a nivel local se necesita el marco adecuado a nivel meso y nacional

## Recomendaciones

- Seguir con la diseminación masiva del modelo, que ha probado su factibilidad técnica, adopción social y beneficios a nivel local. Para ello, es necesario promover la masificación del modelo a través de la implementación de programas amplios financiados por los bancos multilaterales (BID Nicaragua, BM Honduras) y bilaterales (p.e KfW) o a través de delegaciones conjuntas o co-financiamientos / SWAPs
- Desarrollar y promover la definición de una estructura de tarifas y adecuar el sistema de las tarifas a la realidad. Si el modelo no cubre los costos totales reales de la prestación de los servicios, del mantenimiento y de la re-inversión (incluyendo medidores y otros equipos), no es sostenible
- Seguir acompañando y apoyar activamente a nivel macro y meso los procesos de reformas estructurales y de re-ingenería institucional del sector
- El manejo integral del recurso hídrico incluyendo la producción del agua será un tema importante futuro y digno de ser atendido.

## 4.4 Sector Prevención de Desastres

### 4.4.1 Objetivos y orientación temática

El desarrollo de los países centroamericanos está afectado regularmente por sucesivas catástrofes naturales. A esta vulnerabilidad ecológica se le agrega alta vulnerabilidad socio-económica. Las experiencias pasadas demostraron que los pobres y en particular los pobres rurales fueron impactados de forma más severa de los desastres. Las condiciones sociales precarias (vivienda, salud, pobreza general), la aplicación de técnicas inadecuadas de manejo de los recursos naturales que redundan en deforestación y degradación de suelo y los recursos en general, la casi inexistencia de ordenamiento territorial, la falta de regulaciones y la débil implementación de la ley, el bajo nivel educativo y de competencias para la gestión de los riesgos son factores críticos.

El programa PREVAC (Prevención de Desastres en América Central) nace después del Mitch, como ajuste de las acciones de ayuda humanitaria directa brindada por COSUDE-AH. Tiene como objetivo general **Promover una cultura de prevención** en sus países de intervención que son Nicaragua, Honduras y El Salvador. Los ejes de intervención claves para alcanzar esa *cultura de prevención* durante el período 2001 – 2004 fueron *Desarrollo y apoyo en la implementación de técnicas y metodologías de la gestión de riesgo a nivel local* y *Apoyo de instituciones nacionales en el sistema de prevención de desastres*

Actualmente se está en pleno proceso de planificación de la nueva fase (2005 – 2008). El objetivo es: *Mayor gestión integrada de riesgos y desastres (GIRD) de los actores claves en base a una mejor competencia y conocimiento sobre amenazas naturales, vulnerabilidad y medidas adecuadas*. En el momento de la evaluación no se habían formulado indicadores para medir el alcance de este objetivo. Las líneas de acción inmediatas son *Gestión local para la reducción de desastres* y *Creación de capacidades, a nivel nacional, para la Gestión Integrada de riesgos y desastres GIRD*.

### 4.4.2 Relevancia

#### Niveles de intervención y concentración geográfica

PREVAC actúa en Nicaragua, Honduras y El Salvador en los tres niveles macro, meso y micro. Las áreas de intervención son las regiones montañosas, que se caracterizan por

alta vulnerabilidad ecológica y altos índices de pobreza. En el futuro se trabajará en los departamentos de Estelí y Nueva Segovia (Nicaragua), y dos mancomunidades a ser definidas en El Salvador al igual que en Honduras.

### **Modalidades de intervención**

El programa es implementado directamente por PREVAC (COSUDE-AH) como ejecutor (dueño) del programa. La implementación del concepto GIRD, que es el componente de mayor peso en el programa. Está ejecutado a través de ONGs nacionales. Con ellas y en estrecha colaboración con los gobiernos locales se elabora el respectivo perfil de proyecto y la matriz de planificación de forma participativa.

### **Grupos meta y socios**

Se pudo disponer de informaciones solamente en el caso del componente en Nicaragua. Pero el patrón de acción es parecido a los demás países. El grupo meta a nivel local incluye la población y los gobiernos locales con sus respectivas instancias de representación (concejos) involucradas en la planificación y ejecución a nivel departamental / municipal.

Los socios en la ejecución de los proyectos específicos son ONGs como CARE, IPADE pero también con AMUNIC, AMHON (e.o.). La capacitación técnica es ejecutada por el Ministerio de Educación y universidades locales.

Finalmente PREVAC pretende incidir a nivel macro a través de una estrecha coordinación con instituciones que tienen ingerencia directa en el análisis de riesgos y monitoreo (INETER, SNET, SERNA) instituciones dedicadas al fortalecimiento municipal (INIFOM, ISDEM, SGYJ), así como instituciones de sectores que pueden tener influencia al tema tales como MAGFOR, MARENA, INTA, INAFOR) (según matrices de planificaciones de proyectos parciales entregadas por PREVAC).

### **Instrumentos / herramientas**

Los instrumentos claves que han sido parcialmente utilizados y validados en fases pasadas son:

- Desarrollo, validación y divulgación de metodologías, *buenas prácticas*
- Estudios y diagnósticos como insumos para los planes de desarrollo municipales / comunales,
- Capacitación / formación
- Fortalecimiento institucional
- Sensibilización

#### **4.4.3 Eficacia**

##### **Logros**

Los logros alcanzados en el período hasta 2004 son (se refiere a la evaluación 2004):

- Se han desarrollado metodologías adaptadas, que resultaron en la elaboración de una cantidad significativa de mapas de análisis de riesgos (17 en El Salvador, 28 en Nicaragua)
- Se ha apoyado exitosamente la integración del modelo de prevención en el proceso de la planificación comunal en varias comunidades en Nicaragua.

- Se han ejecutado una serie de campañas de sensibilización a la prevención en las mismas comunidades
- Se dispone del “*Instrumentos de apoyo para el estudio y la gestión de los riesgos naturales en el ámbito municipal de Nicaragua, Guía para el especialista*”
- Se dispone del documento “*Instrumento de Apoyo para el Análisis de Gestión de Riesgos Naturales en el ámbito municipal de Nicaragua*” y de versiones populares de los estudios de riesgo y de las propuestas de planes municipales de reducción de desastres, difundidos a través de socios locales y gobiernos municipales.
- Se dispone de módulos de enseñanza universitaria y de cursos cortos
- Se han capacitado 90 especialistas y 40 técnicos en métodos y procesos de prevención, gestión local de riesgos etc..
- Se ha contribuido a la elaboración y el desarrollo de una política de prevención en la unidad de prevención del UNDP / COPECO (Honduras)

### **Impactos y sostenibilidad**

#### **Cambios o impactos**

Según la evaluación externa (2004) se ha contribuido significativamente a la prevención, aunque no se explica claramente en qué grado. Se ha fortalecido el sistema nacional de prevención de desastres a través de la elaboración de mejores estrategias y planes nacionales. En aquellas zonas donde el proyecto ha estado interviniendo localmente, se ha podido generar ciertos cambios en cuanto a mayor conciencia sobre el tema, respetar los riesgos identificados para ubicar las obras o edificios.

#### **Sostenibilidad**

La sostenibilidad de las medidas no se ha alcanzado todavía, en parte por lo reciente de las iniciativas. Las instituciones nacionales (especialmente SINAPRED, COPECO) en los países mantienen su débil capacidad. Ello lleva al riesgo de que la coordinación de la ayuda humanitaria a nivel nacional y la coordinación vertical nacional - local no funcione en caso de catástrofe. El PREVAC actualmente no prevee medidas para mejorar esta situación.

Según la evaluación 2004, los instrumentos desarrollados, aplicados e introducidos tampoco se mostraron del todo aptos para su utilización (p.e. para realmente identificar y valorar los riesgos a nivel local). Los mapas elaborados no permiten estimaciones serias sobre la vulnerabilidad real. Faltó institucionalizar en entes nacionales una serie de medidas y tareas que han sido realizadas directamente por PREVAC (campañas sensibilización) o por instituciones estatales, donde el personal ha sido financiado por el programa (caso INIFOM).

Un aspecto que a juicio de la misión no se ha considerado suficientemente en el concepto nuevo del PREVAC es que el GIRD debe estar vinculado o mejor inserto en la gestión ambiental municipal misma. Aunque existen en los cuales se utilizan los mapas para el ordenamiento territorial, las directrices de la “gestión de riesgos” en las planificaciones comunales / municipales deben plasmarse de forma amplia en la planificación del uso de la tierra, en el manejo de cuencas hidrográficas y/o en el manejo forestal.

#### **4.4.4 Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones**

##### **Conclusiones**

Después del período de reconstrucción y rehabilitación de 1999 – 2001, PREVAC en sus primeras fases trabajó hasta el 2004 de forma fragmentada respondiendo a necesidades puntuales encontradas en los tres países. Se ejecutaron un conjunto de proyectos con diferentes temáticas, enfoques, duración y montos financieros. El programa anteriormente carecía de un concepto coherente e integral y estaba orientado a aspectos técnicos (mapas, capacitación técnica en análisis de riesgos). Basándose en estos resultados y las experiencias hechas, se reajustó el enfoque de PREVAC hacia un concepto integral-territorial y a más largo plazo.

El tema de la prevención de desastres es altamente relevante para los tres países. El concepto general del PREVAC en cuanto al GIRD es consistente y responde a las necesidades a nivel local. Hasta qué grado se puede finalmente alcanzar el objetivo (cultura de prevención!) en el período de tiempo previsto es difícil de estimar. Institucionalizar cambios de actitudes generalmente no se logra a corto plazo.

Quedan algunas dudas sobre el concepto de intervención a nivel nacional (macro) y el hecho de que PREVAC actúa como un satélite sin tener que responderle a una contraparte oficial nacional. Si bien es cierto que instituciones como el SINAPRED muestran grandes debilidades en asumir sus roles y funciones, más sentido haría que un proyecto como PREVAC piense en el fortalecimiento de ellas. El tema de prevención de desastres puede requerir de acciones (descentralización, ordenamiento territorial, tenencia de la tierra, etc.) que desembocan en aspectos en los cuales COSUDE no puede actuar en forma aislada. Sino que debe buscar asociar sus intervenciones dentro del marco de otros proyectos o programas nacionales existentes o potenciales.

##### **Lecciones aprendidas**

Las experiencias hechas por PREVAC demuestran aspectos claves para la futura cooperación en este campo:

- es necesario aterrizar con un enfoque territorial integrado a nivel local y con vínculos claros hacia los niveles departamental y nacional
- Se requiere un concepto coherente a ser aplicado a mediano a largo plazo (dependiendo del alcance previsto) si se quiere implementar el GIRD de forma sostenible

##### **Recomendaciones**

En la percepción de la mission la cooperación suiza debería seguir con la implementación del concepto GIRD y masificarlo en los países.

En cuanto a la apropiación (ownership) y al futuro alineamiento se recomienda insertar el programa en un programa nacional y/o identificar un contraparte nacional. Como contrapartes “naturales” habría que considerar en primer lugar instituciones como SINAPRED (Nicaragua), COPECO (Honduras), COEN (El Salvador), a sabiendas que son de débil institucionalidad. Esto implicaría reconsiderar el fortalecimiento de las instituciones.

Se recomienda seguir con el concepto GIRD tal como está en proceso de planificación de la siguiente fase, pero vincularlo mucho más con el nivel nacional.

En la evaluación 2004 se menciona las potenciales sinergias entre el PREVAC y los demás programas del PRAC y que se deberían intensificar las relaciones a través de intercambios de informaciones. Esto sin duda alguna es correcto. Sin embargo queda la pregunta, porque no se considera, cuando es viable, que este programa trabaje de forma conjunta con otros proyectos suizos en aquellas zonas en donde existe alta vulnerabilidad. Hay muchas similitudes con el sector de agua y saneamiento en cuanto a zonas de intervención, manejo integrado de recursos, en el manejo de (micro) cuencas y también mucha duplicidad en cuanto a objetivos y de una serie de instrumentos utilizadas (planificación, planes de manejo, ordenamiento territorial etc.).

## 4.5 Sector Gobernabilidad

### 4.5.1 Objetivos y orientación temática

Con el desarrollo de los procesos HIPC y los ERP el tema de la “*buenas gobernabilidad*” ganó mayor importancia. Tanto Nicaragua como Honduras iniciaron reformas en sectores claves como *Derecho y justicia; Finanzas públicas; Auto-administración comunal / municipal; Descentralización; Democracia; Administración pública; Anti-corrupción; Derechos humanos.*

COSUDE decidió apoyar con más fuerza acciones en este campo en 1999 después de reconocer que no existía un marco aceptable de democratización en Nicaragua.. Conforme a los avances del proceso HIPC los proyectos suizos en el sector gobernabilidad crecieron en número y en recursos financieros (incluyendo los proyectos de otros donantes co-financiados por COSUDE). De hecho, este tema pasó de ser de un tema transversal a constituirse en un algo como un “sexto” sector en el PRAC con la meta general de *fomentar principios y acciones democráticas de actores públicos y privados y el apoyo de procesos de la descentralización.*

El objetivo general del Programa Gobernabilidad (PG; tercera fase 2005 – 2009) se formuló de la siguiente manera: *Se ha contribuido a crear condiciones más propicias para el desarrollo local y la gobernabilidad democrática en Nicaragua y Honduras.* Se pretende que 30 municipios en Nicaragua implementen los planes de fortalecimiento institucional y que haya mejoras en la prestación de servicios públicos. Paralelamente se quiere alcanzar que la sociedad civil realice la auditoría social tanto en Nicaragua y Honduras.

COSUDE además ha venido co-financiando programas gubernamentales como el Sistema – PASE de la SECEP, el Fondo Anticorrupción (FAC) y el *Programa de apoyo presupuestario para la reducción de la pobreza.* Los últimos, proyectos diseñados para la articulación de las instituciones del estado, comunicación y participación ciudadana en el seguimiento de la PRSP, el fortalecimiento de espacios de concertación para la planificación y el desarrollo territorial.

Finalmente, COSUDE co-financia al proyecto multandonante “Promoción de la Eficiencia de Compras y Contrataciones en Honduras” ejecutado por el BID (2001 – 2005).

### 4.5.2 Relevancia

#### Niveles de intervención y concentración geográfica

El PG fase 3 se implementa en Nicaragua (75% de los fondos) y en Honduras (25%) a nivel meso y micro. En Nicaragua se trabaja primero con 30 municipios en Matagalpa y Jinotega. La región y los municipios fueron seleccionados en función de criterios como (i)

los niveles de pobreza de sus pobladores; (ii) Necesidades y oportunidades para el fortalecimiento local; (iii) Las capacidades de INIFOM (ejecutor del proyecto) para dar apoyo técnico, y, (iv) las posibilidades de sinergia y coordinación con otros programas de la cooperación. Contrariamente a la fase 2, donde el PG trabajó en alguna medida en forma atomizada sin una orientación clara y sistemática, el proyecto ahora se concentra en una región determinada. En Honduras se trabaja con aquellos municipios que AMHON tradicionalmente atiende dentro del marco de su Proyecto de implementación del *Plan de Desarrollo Institucional*.

El Proyecto BID trabaja a nivel macro introduciendo sistemas eficientes de compra y contratación en importantes entes estatales con mandato de implementar fondos para la PRSP (Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI), Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), Secretaría de Salud (SESAL), Secretaría de Educación (SEDUC), Secretaría de Finanzas (SEFIN), Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA). El FAC apoya estructuras de planificación y monitoreo de la sociedad civil a nivel local.

### **Modalidades de intervención**

El ejecutor de proyectos parciales previstos en el PG3 es la contraparte nacional respectivo (p.e. INIFOM como ejecutor directo) quien puede contar con asesoramiento técnico de COSUDE.. En el marco de los demás programas o proyectos gubernamentales ya existentes (BID, FASE, FAC) se aplica y seguirá aplicando el instrumento del co-financiamiento hasta su finalización.

### **Grupos meta y socios**

#### Socios:

En las fases anteriores del PG (1 y 2) se trabajó con un número considerable de diferentes ONGs, redes, grupos de presión, gobiernos locales. En la nueva fase la contraparte en Nicaragua es el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal INIFOM, responsable de la implementación del sistema de planificación municipal. En Honduras el contraparte es la Asociación de Municipios de Honduras AMHON. El Programa será incluido en el Proyecto *Plan de Desarrollo Institucional* de AMHON.

Los grupos meta directos en Nicaragua son:

- Los gobiernos locales, las asociaciones de municipios y las instancias de participación ciudadana de acuerdo al mapa de pobreza
- Grupos sociales marginados y sus organizaciones
- Organizaciones de la sociedad civil que actúan en los territorios
- Familias en casos especiales (tenencia de tierra)

En el caso de Honduras los grupos meta son los empleados municipales, y la población de la sociedad civil encargada de aplicar los instrumentos de medición de la gobernabilidad a nivel local.

### **Instrumentos / herramientas**

En el marco del PG fase 3 se utilizarán los siguientes instrumentos:

- Capacitación y perfeccionamiento de sociedad civil en planificación, monitoreo y desarrollar auditorías

- Capacitación y perfeccionamiento de oficiales públicos en administración, planificación, presupuestación, contabilidad, sistemas y procedimientos nacionales para gestión de finanzas públicas, auditorias, aprovisionamientos, marcos de resultados y supervisión etc..
- Asistencia técnica de parte de INIFOM, consultores locales y el PG acompañando los procesos
- Financiación de estudios, diagnósticos técnicos, elaboración de planes
- Financiación de estudios de pre-inversión

#### **4.5.3 Eficacia**

##### **Logros**

Los mayores logros del PG son los avances significativos en la creación y fortalecimiento del capital social en las zonas de intervención. En particular:

- Se establecieron espacios de concertación local y departamental relevantes para consensuar políticas, planes y asignación de recursos públicos.
- Se constituyeron e institucionalizaron comités de desarrollo municipales, comités de desarrollo departamentales en 15 municipios (CDM; CDD).
- Se contribuyó a la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana
- Se apoyó la preparación de propuesta de reformas de las Leyes 278 y 309 relacionadas con el tema de la propiedad
- Contribución a la solución de 300 conflictos de propiedad rural en 5 departamentos

Estos logros están relacionados, en algunos municipios (p.e BOACO), con logros del proyecto Sistema PASE, con el cual al final del 2004 se completaron unos 15 Planes de Desarrollo Departamental. Estos planes fueron retroalimentados y considerados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

En lo que se refiere a la contribución del Programa a la transparencia en los procedimientos de compra y contrataciones de entes públicos (BID) en Honduras, se dieron logros importantes en el fortalecimiento del sistema nacional de compras y contrataciones con la capacitación de 60 capacitadores y más de 300 funcionarios, elevación masiva de las Inspección de compras y contrataciones, y la elaboración y aplicación de manuales simplificados para adquisiciones públicas.

##### **Impactos y sostenibilidad**

##### **Cambios o impactos**

Un aspecto clave en el proceso de descentralización en Nicaragua es la Ley de transferencia presupuestaria municipal (4% del presupuesto nacional y hasta máximo 10% a futuro) puesta en ejecución en 2004. Cada municipio debe cumplir un conjunto de criterios para estar incluido en el desembolso, pero las condicionalidades requieren altos niveles de recursos, capacidades y competencias para cumplir con ellas. Se deben generar propuestas sobre ordenamiento territorial, desarrollo urbano, gestión de riesgos, desarrollo social, desarrollo económico local, recursos naturales y medio ambiente, que son insumos para el Plan de Desarrollo Municipal. Esta propuesta posteriormente debe ser articulada, negociada y concertada con otros actores sociales y con el PND. El PG con su intervención a través del INIFOM tendrá un efecto directo tanto en la adquisición, canalización y prestación de servicios adecuados de estos fondos como también en el monitoreo del destino de los fondos.

Trabajo anti corrupción: La Lucha anti-corrupción contribuyó a una mejor imagen de Nicaragua y también de Honduras a nivel internacional (proceso HIPC) como también generó confianza y credibilidad a nivel local con la población. La participación de Suiza (semi-silent-partnership en el proceso de la creación y el co-financiamiento) resultó además en un buen posicionamiento respecto a otros donantes, "like-minded donantes y el gobierno, y facilitó la coordinación y negociación de otros temas.

### **Sostenibilidad**

En general, los gobiernos locales todavía son muy débiles para poder cumplir con sus nuevos roles, funciones y servicios que demandan las nuevas leyes. El proceso formal de la descentralización de poderes es muy lento y requiere por lo tanto continuo fortalecimiento y el acompañamiento previsto.

### **4.5.4 Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones**

#### **Conclusiones**

En el nuevo diseño del PG se nota un cambio significativo al orientar la cooperación hacia instituciones del Estado. Las actividades anteriormente eran orientadas principalmente hacia el apoyo de la sociedad civil. A través de las experiencias desarrolladas, el PG identificó que el proceso mismo de la descentralización y la prestación de servicios específicos a nivel comunal / municipal solamente funciona si los gobiernos locales están en condición de asumir estas nuevas funciones y tareas.

Los enfoques, procedimientos e instrumentos que utiliza COSUDE son apropiados para contribuir a aliviar la problemática. El nuevo concepto considera las necesidades tanto de la sociedad civil como de los gobiernos locales. Las intervenciones se ajustan a las capacidades y competencias técnicas de los actores. Si se alcanza el objetivo sectorial descrito es de esperar que se pueda influir en el alivio de la pobreza en las zonas de intervención.

#### **Lecciones aprendidas**

No es suficiente concentrarse y fortalecer los actores de la sociedad civil para promover procesos transparentes y descentralizados en el desarrollo y la administración municipal eficiente. La baja capacidad técnica, organizativa y administrativa de los gobiernos locales para cumplir con su mandato sigue siendo el elemento crítico. En este sentido, es necesario promover el fortalecimiento tanto del Estado como de las instancias locales.

La población local y sobretodo los pobres tienen un costo de oportunidad muy alto en participar en los procesos de concertación, discusión, monitoreo etc. Ellos solamente se comprometen si ven que hay un beneficio tras de todo!

#### **Recomendaciones**

Seguir con la implementación del PG 3 tal como está prevista.

El tema de la descentralización es un tema transversal a todos los sectores del PRAC. Para evitar la duplicación de esfuerzos en el Programa, el eje de Gobernabilidad debería ligarse mucho más con los demás sectores, no solamente a través de intercambios de informaciones sino, p.ej. trabajar en las mismas zonas de intervención de los otros sectores para lograr sinergias y mayor eficiencia, y definir estrategias pertinentes.

## 4.6 Sector Macroeconómico

### 4.6.1 Objetivos y orientación temática

Con el fin de alcanzar “la economía de mercado y de condiciones marco favorables al crecimiento, la cooperación suiza dispone de varios instrumentos: la ayuda a la balanza de pagos, al presupuesto nacional, al desendeudamiento, al sector financiero –apoyo a los Bancos Centrales-. En Centro América, en los últimos años, se han implementado los tres primeros. De todos ellos, la ayuda al presupuesto nacional es la modalidad por la que se ha optado, debido a procesos convergentes de armonización y alineamiento entre donantes y con las prioridades nacionales, y la generación de estrategias de reducción de la pobreza y otros instrumentos de orientación económica en particular en Nicaragua.

El objetivo es: *“Armonizar con otros donantes requerimientos de condicionalidades y mecanismos de apoyo presupuestario e incidir en políticas referentes a la lucha contra la pobreza, en particular, en los siguientes temas: sectores sociales (salud y educación), desarrollo del sector privado, reforma del Estado, y gobernabilidad”*.

Durante el periodo 1999-2005, se apoyaron varias iniciativas:

Proyecto	País	Descripción Temática
Balance of Payment Support 1998-2002 VA TECH / Electrowatt	Nicaragua	Ayuda al sector energético en Nicaragua para importación de bienes prioritarios para rehabilitar las centrales eléctricas en Nicaragua
Debt Relief Central American Emergency 1999 2000	Honduras	Fondo de contravalor
Trust Fund 1999-2000 CAEFT	Nicaragua	Fondo de emergencia post Mitch
Technical Advisor on Debt Issues 2000CBP Program	Nicaragua Honduras	Asistencia técnica
HIPC Trust Fund 2000-2004 CABEI IADB	Nicaragua	Alivio a la Deuda
GBS Global Budget Support 2003-2004	Nicaragua	Apoyo presupuestario
GBS &technical assistance to Medium Term Expenditure Framework 2005-2007 Banco Mundial, EU	Nicaragua	Asistencia Técnica a planificación y presupuesto

Al finalizar el 2005, el único programa en marcha es el de apoyo a Presupuesto Nacional de Nicaragua que recientemente se firmó para el periodo 2005-2007; junto con el de asistencia técnica en el marco de la implementación del proceso de marco de Gastos de Mediano Plazo (2005-2007)

El sector macro es uno de los más importantes en términos de asignación presupuestaria con más de CHF 47 millones desembolsado en total desde 1999. Durante el periodo 2000-2005, el financiamiento otorgado (CHF 45,400,000) correspondió al 24% del total de la cooperación suiza. De éste monto, casi 80% fue asignado a Nicaragua, en su mayoría, al apoyo a presupuesto general y asistencia técnica asociada. El apoyo a Honduras en forma de contribución al Fondo de Contravalor financiado hasta el 2003 fue también significativo, con un 20% del total (CHF 9,300,000).

El período 1999-2005 se caracteriza por un cambio estratégico fundamental en la forma de brindar apoyo presupuestario a la región. Se pasa de un enfoque de atención de las emergencias, (tradicionalmente operaciones de apoyo a balanza de pagos, fondo de emergencia post Mitch, inversiones urgentes en sector energía, etc.), a otro que se caracteriza por el apoyo al presupuesto general, alineado con las prioridades nacionales. Asimismo, la cooperación se concentra cada vez más en Nicaragua.

#### 4.6.2 Relevancia

Uno de los elementos claves del éxito de esta línea de cooperación es el intenso proceso de diálogo con los gobiernos y la búsqueda de mayor armonización entre donantes, utilizando mecanismos de implementación conjunta. A través de esta estrategia SECO intenta reforzar la apropiación y la efectividad de los esfuerzos que se realizan en el marco de la lucha contra la pobreza. Con la estrategia de apoyo al presupuesto, el tema del fortalecimiento del sector privado se ha vuelto central y ello obliga una reflexión sobre la coherencia del portafolio de proyectos de SECO y las sinergias entre los diferentes proyectos. Adicionalmente, el tema de la asistencia técnica se torna fundamental, especialmente para el desarrollo de capacidades institucionales y de planeamiento (Medium Term Expenditure Framework y Countries Capacities for Debt Management). El instrumento de apoyo presupuestario (GBS) se convierte en una pieza fundamental de la cooperación suiza no sólo por la magnitud de fondos sino por las oportunidades que abre frente al gobierno y la comunidad de donantes y la relevancia de participar directamente en el diálogo de políticas, lo cual se traduce en ventajas para alimentar el diseño de otros proyectos.

Como parte de las acciones de alivio a las deudas de países seleccionados, Suiza emprendió la iniciativa de eliminación de deuda ligada a un canje con proyectos de desarrollo. En el caso de Honduras, se operacionalizaron los *fondos de Contravalor* para condonar CHF 63.3 millones (US\$45.2 millones) con el compromiso del Gobierno de Honduras de establecer un Fondo de Contravalor de casi US\$6 millones). Este fondo iba dirigido a acciones para el alivio de la pobreza, en los siguientes sectores: agua y saneamiento, recursos naturales y medio ambiente, y promoción de la pequeña industria. COSUDE, quien era el encargado de la operacionalización de los fondos, adecuó de esta manera las iniciativas priorizadas con sus sectores de intervención.

A diferencia del pasado, hoy en día, los donantes bilaterales tienen un interés creciente en brindar apoyo directo al presupuesto general (GBS) como una manera de fomentar capacidades internas y apropiación en la comunidad de países pobres, especialmente cuando dichos países evidencian voluntad para destinar el gasto social hacia las prioridades que establece el plan de combate de la pobreza. La modalidad tiene riesgos para los donantes, especialmente cuando las administraciones son débiles, existe ingerencia política en el manejo fiscal y persiste la corrupción. Por el lado del gobierno, el asunto tampoco es sencillo, dado que los compromisos de apoyo son condicionados a la elaboración de un plan nacional detallado con indicadores de desempeño y eso afecta la programación presupuestaria, especialmente cuando suceden desviaciones o incumplimientos.

El apoyo a las condiciones macroeconómicas y en particular el apoyo al presupuesto general se está convirtiendo en el instrumento más fuerte desde el punto de vista de incidencia política de la cooperación suiza (y en general de la cooperación externa). Asimismo, es la vía en la cual las agencias de cooperación tienen una influencia más directa en las decisiones de política macroeconómica de los países. Al situarse al más alto nivel de las decisiones nacionales, su compromiso es aún más determinante. La relevancia de este apoyo se sitúa a dos niveles:

1) Este apoyo significa una alianza entre el Gobierno y los Donantes. Esta alianza implica a la vez una responsabilidad en el fortalecimiento del involucramiento de la sociedad civil en la definición e implementación de políticas económicas y sociales favorables al alivio de la pobreza y al aumento de la competitividad. Según los análisis desarrollados por diferentes Agencias de Cooperación (COSUDE y SIDA en particular) y los mismos actores nacionales, el tema de la participación de la sociedad civil es el elemento más cuestionado por algunos sectores en el proceso hasta ahora desarrollado, y está directamente relacionado con el tema de gobernabilidad. En este sentido, es para los donantes, un elemento clave de la relevancia del instrumento analizado, y un reto también.

2) Al igual que el Gobierno, las Agencias de Cooperación, y la cooperación suiza en particular, se están involucrando en el “pilotaje” de procesos de desarrollo a través de los cuales será necesario demostrar la articulación entre desarrollo económico-desarrollo social y alivio de la pobreza. En este sentido, el reto para las agencias es grande, considerando que hasta ahora el financiamiento y apoyo técnico en el marco de proyectos y programas tenía variables más “controlables”.

Desde el punto de vista de los instrumentos utilizados por la cooperación suiza, el apoyo presupuestario es complementario con los proyectos y programas y sus acciones a nivel meso. La clave y el reto es, que esta complementariedad sea aprovechada desde el diseño mismo de las iniciativas. Por ejemplo, al analizar como el apoyo presupuestario debería repercutir en el crecimiento económico, la redistribución de los ingresos y la implementación de acciones en forma descentralizada, es claro que los proyectos y programas en los sectores prioritarios de la cooperación suiza deberían apuntar a los criterios que se definan al respecto.

#### **4.6.3 Eficacia**

##### **Logros**

De todos los países que han recibido Apoyo Presupuestario, Nicaragua es el que mas lejos ha ido en la elaboración de instrumentos de planificación como lo es el PND-O en relación con la estrategia de reducción de la pobreza con una mención explícita al desarrollo del sector privado.

Los mayores logros se han dado en los procesos de reforma entre el Gobierno y los donantes, y entre los donantes mismos.

El *Joint Facility Agreement y Performance Assessment Matriz (PAM)* constituyen los dos instrumentos que conforman la “hoja de ruta” del apoyo a presupuesto general. Los recursos se condicionaron a la capacidad de la administración para mantener un acuerdo vigente con el Fondo Monetario Internacional y al avance en el cumplimiento de cuatro objetivos que son monitoreados en forma recurrente (*macro stability and protection of poverty spending; building public institutions and governance; effectiveness of public spending & resource mobilization; and groad-based growth*).

El esquema de aprobación de los desembolsos por tráctos permite monitorear y controlar la ejecutoría de los acuerdos e introducir medidas correctivas, como la reciente decisión de no canalizar nuevos recursos a través del presupuesto general y redirigir los recursos por otra vía, como es el caso del Fondo Social Suplementario (FSS) creado para canalizar los recursos de HIPC hacia proyectos directos vinculados con la reducción de pobreza. Adicionalmente, en el acuerdo firmado con el Gobierno de Nicaragua, se incorporó la figura de las auditorías externas como herramienta de evaluación, dado la Contraloría General de la República de ese país es lenta en su accionar y no cuenta con el mandato para revisar toda la ejecución presupuestaria.

Un logro esperado, pero aun no cuantificado, es “*minimizar los costos de transacción asociados a la gestión de los fondos externos*”. La experiencia hasta ahora ha mostrado que el proceso inicial de aplicación del instrumento de apoyo presupuestario requiere de enormes esfuerzos y tiempo para las negociaciones y el seguimiento tanto con el Gobierno como entre donantes. Queda entonces la duda acerca de la posibilidad de minimizar los costos de transacción, al medir los costos asociados los elementos antes mencionados.

La probabilidad de que estos costos disminuyan a mediano plazo no pareciera ser muy alta, considerando los ciclos políticos/electorales, la alta rotación de funcionarios del Estado, y, no menos importante, los factores externos de inestabilidad económica (por ejemplo espiral de crecimiento de los precios internacionales del petróleo, cambios en los términos de intercambio de productos importados etc...) que afectan significativamente las economías de la Región, en particular Nicaragua y Honduras.

## **Impactos y sostenibilidad**

### Fondos de contravalor en Honduras

Acorde con la evaluación del 2001<sup>6</sup> los proyectos implementados han beneficiado a 80,000 personas (agua y saneamiento), 2000 familias (proyectos de recursos naturales y medio ambiente). Si bien se lograron avances en los procesos de “auto ayuda” de comunidades, el fondo en si, mostró no ser sostenible, en particular porque el personal y las estructuras creadas eran temporales y el fondo fue creado fuera del presupuesto nacional.

Con la elaboración de los PRSP en conexión con HIPC, es claro que la orientación de iniciativas como las de alivio a la deuda externa tendría mayor anclaje en las prioridades nacionales, en comparación con la modalidad aplicada de Fondos de Contravalor en donde las prioridades fueron definidas en forma relativamente unilateral.

### Apoyo a presupuesto general

El apoyo a presupuesto general es reciente. Por lo tanto, los impactos sobre el desempeño económico y social no son aun visibles.

La experiencia desarrollada en los últimos años por la cooperación internacional en relación con el alivio de la deuda pública externa (US\$806.6 millones durante el periodo 2001-2004) ha mostrado los siguientes resultados, analizados por la Agencia Sueca de Cooperación<sup>7</sup>.

- “Solamente una parte de estos recursos ha sido asignada a la reducción de la pobreza. El gasto de recursos HIPC asociado con la ERCERP equivale al 40% del alivio HIPC total en el mismo periodo. El resto ha sido utilizado para el pago de la deuda interna (transferencias del presupuesto nacional al Banco Central de Nicaragua para que éste pudiese pagar su deuda al sistema financiero nacional por subastas de títulos valores y por la deuda reestructurada asociada con las quiebras bancarias).
- En términos per capita, el gasto del presupuesto nacional destinado al sector social alcanzo en 2003 aproximadamente el mismo nivel de 2000 (alrededor de US\$ 75)
- Los recursos presupuestarios canalizados para el pago de la deuda pública externa e interna se elevaron de US\$25/capita en 2000 a US\$68/capita en 2003. ”

---

<sup>6</sup> M. Reichmuth., TULUM S.A. Evaluación del FHCS. 2001.

<sup>7</sup> SIDA. La Estrategia de reducción de la pobreza en Nicaragua: cambio y continuidad. Informe de país 2004: Nicaragua.

Los mayores avances se han registrado en la gestión del sector público con la modernización de los sistemas de información (SNIP y SIGFA), implementación de la cuenta única que registra todos los ingresos de recursos nacionales y de préstamos externos. Asimismo, se lograron avances importantes en el tema de gobernabilidad: aprobación de la Ley de Participación Ciudadana, fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Departamental o Regional –PASE-. Finalmente, y en relación con las reformas estructurales para el alivio de la pobreza, la Ley más valiosa es la de Transferencias Presupuestarias a los Municipios.

Con respecto a la orientación del PND-O, instrumentos para orientar la política económica y social de Nicaragua, es importante mencionar que incorporan objetivos explícitos sobre la reducción de la pobreza y la creación de empleos; y en particular, se refieren a elementos cruciales para el tema de pobreza: la propiedad de la tierra y el acceso al crédito para pequeñas empresas y agricultores.

Las estrategias de “última generación” apuestan al crecimiento económico y a la competitividad para lograr el alivio de la pobreza. Para lograr esto último, se requiere de políticas explícitas de redistribución, tema que no está claramente definido en los planes de desarrollo. Asimismo, tal como lo analiza SIDA 2004, la competitividad es un instrumento típico de las empresas, no del Estado. El Estado sólo puede facilitar para inducir comportamientos. Los “efectos de derrame” esperados del crecimiento económico y conducente al alivio de pobreza dependen en otras palabras, del sector empresarial, no del Estado como motor fundamental. Al ser facilitador, el Estado –y los donantes- deben analizar y monitorear en forma cuidadosa la coherencia entre las diferentes políticas que se han/están formulando: en particular la Política de descentralización, la Ley de Transferencias Municipales, la ERCERP y el Plan Nacional de Desarrollo. De ahí la necesidad, para las agencias de cooperación, y en particular de la cooperación suiza que ha venido incorporando acciones orientadas al Estado y al desarrollo del sector privado, estrategias diferenciadas pero complementarias. En este sentido, el principio estratégico referente a la necesidad de fortalecer la relación público-privado tendrá aun más relevancia a futuro.

***La condicionalidad entre apoyo presupuestario y mantenimiento de disciplina interna es determinante.*** De acuerdo con la información del Ministerio de Hacienda, la consecuencia de no lograr un acuerdo con el FMI representa, para el 2005, enormes riesgos para Nicaragua (US\$ 175 millones en desembolsos de recursos externos comprometidos, US\$ 61 millones adicionales del FMI al Banco Central de Nicaragua; y se pone en riesgo US\$ 120 Millones de la cooperación a través de apoyo presupuestario).

Nicaragua es un país que depende, estructuralmente, del financiamiento externo: tres cuartas partes del gasto social se realiza con fondos de la cooperación y un 20% de los recursos de la cooperación se concentran en el Acuerdo Conjunto de Financiamiento. El mayor valor del apoyo presupuestario (GBS) tiene que ver con los resultados del proceso de diálogo y monitoreo, que propicia entendimiento sobre los alcances y restricciones de la presupuestación y que permite a las autoridades locales la apropiación, el liderazgo y la armonización de la ayuda de los cooperantes. Ello tiene implicaciones fundamentales de largo plazo en términos del logro de una gestión fiscal responsable y de las posibilidades reales de reducir la dependencia de la cooperación.

#### **4.6.4 Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones**

*Desde el punto de vista de los impactos sobre la Cooperación Suiza:* Hasta el momento, Suiza es un importante ganador con la implementación de la modalidad de GBS, dado que a pesar de su “pequeño” tamaño en términos del recurso aportado, dentro del grupo de donantes es un socio clave, con capacidad para influir y aportar a la discusión, razón por la

cual asumió el liderazgo del grupo. Potencialmente, Suiza tiene la posibilidad de ajustar mejor sus acciones de cooperación, en el conjunto de su Programa con base en las prioridades y necesidades nacionales, aumentando la rentabilidad social de sus inversiones y economías de escala

*Desde el punto de vista del donante*, la modalidad de GBS representa un cambio fundamental en la manera de operar la ayuda. Ello demanda una profunda reflexión acerca de las nuevas formas de ejercer el liderazgo, donde la discrecionalidad del donante se reduce a favor del gobierno receptor y por tanto la capacidad de diálogo sobre políticas se torna crucial. Los resultados que se logren van a ser decisivos para el futuro de la modalidad y ello va a depender del cumplimiento de las metas establecidas en el PAM (Performance Assessment Matrix) y de los equilibrios que se produzcan entre donantes según su dimensión. El apoyo presupuestario tiene también efectos sobre los demás programas del donante al reorientar la asignación de fondos, y dentro de un marco estratégico claro, permite darle coherencia a las acciones temáticas a nivel meso. Propicia una mayor participación de las oficinas locales como interlocutor válido a nivel de decisores; y sugiere una revisión del papel de las ONG's suizas y de las modalidades de intervención de los programas.

La modalidad de apoyo presupuestario que se prueba en Nicaragua, exige reuniones recurrentes del Grupo de Apoyo Presupuestario (Budget Support Group) con el objetivo de evaluar los avances en crecimiento económico y pobreza plasmados en el PND, los avances en la reforma institucional y el desempeño de las metas acordadas (PAM), así como de los principios fundamentales establecidos Acuerdo de Financiamiento Conjunto (AFC, Preámbulo, vii) que tienen que ver con libertades, democracia, corrupción, respeto a los derechos humanos, entre otros.

Las mayores preocupaciones del BSG<sup>8</sup> tienen que ver con *manejo fiscal* (subsídios de transporte, beneficios de pensiones, seguridad social y salarios), las *reformas estructurales pendientes* (pensiones, descentralización fiscal, código tributario, ley de aduanas, ley de presupuestos, etc.) y *aspectos propios de la gobernabilidad*, donde es central la capacidad del Gobierno para dialogar con los otros poderes del Estado en temas de auditorias, sistema de justicia y lucha contra la corrupción. También preocupa la reducción del gasto social per cápita, los esfuerzos redistributivos que son necesarios (por ejemplo, el redireccionamiento que se requiere en educación primaria) y las dificultades para alcanzar las denominadas Metas de Desarrollo del Milenio (MDM).

Finalmente, otro elemento fundamental que condiciona la permanencia del mecanismo tiene que ver con la *armonización* que se logre en caso de incumplimiento. Los países tienen discrecionalidad tanto en la selección de los disparadores de una situación de incumplimiento, (como en los límites para su activación y esta es una fuente de vulnerabilidad importante.

*Desde el punto de vista de las dependencias públicas nacionales* encargadas del proceso de planificación y presupuesto es muy clara la necesidad de su fortalecimiento a través de asistencia técnica directa (capacity building support).

Como parte de la estrategia de apoyo presupuestario de SECO, existe mucho interés en fortalecer dos áreas de las finanzas públicas: el *sistema impositivo*, como una forma de reducir la dependencia de largo plazo de la ayuda externa y la *efectividad del gasto público*. Sobre este último punto, se está contribuyendo, junto con el World Bank y la Unión Europea, con asistencia técnica para el diseño e implementación de un proceso de presupuestación de mediano plazo de naturaleza estratégica y orientada a resultados

---

<sup>8</sup> Ayuda Memoria: Revisión Anual Apoyo Presupuestario, junio 2005

(Medium Term Expenditure Framework, MTEF). Una mejor comprensión sobre el manejo y toma de decisiones sobre la definición y elaboración del presupuesto nacional y la gestión de las finanzas públicas proveerá de insumos fundamentales para alimentar el diálogo de políticas de SECO / COSUDE.

Aún cuando se evidencian avances en presupuestación y clarificación de cifras, la gestión del presupuesto es incipiente y la eficiencia en el gasto público esta condicionada a procesos de fortalecimiento de las capacidades internas de una gran cantidad de entidades públicas, incluida la Contraloría General de la República y los municipios, fundamentales bajo el actual proceso de descentralización. El mismo Gobierno tiene dificultades para elaborar los instrumentos operativos de control de presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo esta lejos de convertirse en un instrumento de Estado y sólo los ministerios del área social han logrado acuerdos para implementar los acuerdos gobierno - sociedad civil - donantes (Sector Wide Approach).

A continuación se plantean algunas lecciones aprendidas y recomendaciones:

- La afirmación de Seco “El instrumento de apoyo presupuestario no deberá sustituir la asistencia a través de proyecto, sino más bien complementarla” (SECO, s/f) seguirá siendo absolutamente relevante hacia el futuro.
- Se recomienda la continuación del apoyo presupuestario tal como fue previsto. La cooperación suiza debe estar consciente que el mecanismo de apoyo presupuestario va a requerir de un esfuerzo continuo y de largo plazo, apoyando las decisiones que se aprueben a nivel de orientaciones macroeconómicas, fortaleciendo la participación y el compromiso de otras dependencias estatales – tanto a nivel nacional como municipal- responsables del logro de las metas y procurando la convergencia de los mismos cooperantes, tanto en aspectos operativos (monitoreo y evaluación) como estratégicos.
- En el dialogo sobre la orientación de las políticas macro económicas asociado a la implementación del apoyo presupuestario, es necesario enfatizar el “partenariado” entre sector público y privado, elemento clave de la cooperación de Seco.
- El criterio de disminución de los costos de transacción como argumento a favor de la aplicación del instrumento de apoyo presupuestario amerita un análisis más detallado, considerando el alto costo que, de hecho, los donantes han aceptado tomar, al involucrarse en líneas de acción que son a la vez condicionantes del éxito del apoyo presupuestario: el diálogo de políticas y, como corolario, la utilización de estos insumos para orientar mejor, y en forma más coherente, sus acciones a nivel meso.

## **4.7 Armonización y alineamiento en Nicaragua**

### **4.7.1 Objetivos y relevancia**

La ayuda oficial en Nicaragua sobrepasó los 500 millones de dólares en 2003 (ver Anexo 13) para ejecutar unos 350 proyectos. Esta cifra evidencia la necesidad de armonizar y alinear los procedimientos de la cooperación tanto a nivel de país receptor como de los donantes. El proceso de armonización y alineamiento (AyA) tiene alta prioridad en la agenda del gobierno de Nicaragua (Plan de Acción Nicaragua 2005) y seguirá jugando el rol esencial e integral para cualquier tipo de cooperación económica- técnica futura. La meta final del proceso es de aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo.

#### 4.7.2 Eficacia

El PND (2004) y el Plan Nacional de Desarrollo Operativo (PNDO, 2005), con claras líneas de operacionalización constituyen la base de referencia para la cooperación externa. En la Declaración de Managua (2003) el gobierno de Nicaragua y la comunidad de donantes comprometieron su voluntad de fortalecer los mecanismos de AyA. En setiembre 2004 Nicaragua elaboró un Plan de Acción renovado de AyA, que finalmente fue presentado en marzo del 2005 en Paris. Estos documentos son los que rigen el proceso en el futuro.

Cómo responde y cómo contribuye el PRAC al proceso de AyA en Nicaragua? Debido de que no existen claros plazos e indicadores en el *Plan de Acción de AyA* de parte de las centrales COSUDE / seco ni tampoco a nivel de la oficina de cooperación para Nicaragua y Honduras (performance matrix), se realizó una evaluación considerando los criterios del OECD/DAC para identificar tanto las contribuciones específicas del PRAC al proceso de AyA y como se inserta la cooperación suiza en los procesos andantes en Nicaragua.

##### Apropiación del proceso AyA de parte del gobierno

**Criterio:** Mesas funcionan como mecanismo clave para el proceso AyA y el liderazgo del gobierno

**Estado actual:** COSUDE está involucrado en las siguientes mesas: Mesa global Apoyo Presupuesto; Mesas sectoriales agro, PYMES, agua y saneamiento y gobernabilidad / descentralización. El funcionamiento de las mesas es bastante heterogéneo (anexo 4 Matriz de las mesas). El liderazgo del gobierno y por lo tanto el “ownership” es alto en los sectores Agro y PYMES, regular en sector Agua y bajo en el sector Gobernabilidad. La apropiación del proceso AyA por los gobiernos locales es muy baja. Con excepción del sector Agro, para el cual recientemente finalizó la elaboración del PRORURAL, en general falta una agenda o un Plan Sectorial (Road map) con claros objetivos y resultados a alcanzar con plazos fijos y responsabilidades para actores del sector. COSUDE es líder en mesa global, submesa PYMES, pero apoya activamente los procesos en otras mesas. Productos concretos no se han alcanzado todavía, con excepción del Agro y mesa global.

##### Alineamiento

**Criterio:** La ERP / PNDO se utiliza como marco de referencia y orientación para los programas y proyectos suizos

**Estado:** La cooperación suiza es por un lado una fuerza conductora (“driving force”) del proceso de construcción de la ERP y ha estado alineando consecuentemente y en forma paulatina sus proyectos y programas a los objetivos del PRSP. La gran mayoría de los proyectos y programas suizos está en línea con la PRSP o la respectiva política sectorial, cuando ésta existe.

**Criterio:** Planificación financiera multi-anual

**Estado:** Suiza está activamente apoyando la elaboración de *Medium Term Expenditure Frameworks*. De hecho lo viene haciendo en el programa de Apoyo Presupuestario. También está involucrada en las negociaciones sobre posible contribución al SWAP o co-financiamiento para el ProRural del sector Agro. La asignación de los recursos financieros de los proyectos o programas suizos se fija para períodos de tres años, lo cual satisface de esta manera el criterio multianual. La contribución es por lo tanto predecible y permite viabilizar los procesos de planificación de mediano plazo.

**Criterio:** *Unidades de ejecución de los proyectos / programas suizos están incorporadas en las estructuras nacionales*

**Estado:** Varios proyectos, especialmente ejecutados por las ONGs suizas (Eigenregie), no tienen contraparte nacional, ni están insertos en instituciones nacionales. El grado de apropiación de parte de las instituciones nacionales es variable, pero en general bajo. El programa del sector Agua trasladó la ejecución del programa al ente estatal FISE y asume una función de asesor. Pero sigue siendo el dueño del proyecto. El sector Agro ya ha participado en un programa “basket funding” (PTA), o está en proceso de un SWAP. Programas de ejecución directa de Suiza prevalecen en el sector de ayuda humanitaria, gobernabilidad, y PYMES.

**Criterio:** *La cooperación suiza ejecuta “programme based approaches” (SWAP, Apoyo Presupuestario)*

- **Estado:** La cooperación suiza está en proceso de preparación de un SWAP en el sector agro (PRORURAL). De hecho, COSUDE ha venido apoyando el sector agro con una modalidad de co-financiamiento con el Banco Mundial, el FIDA y Holanda principalmente, para un programa “sub sectorial” ligado al sistema de innovación en tecnología agrícola. Esta experiencia (2001-2005) ha sido la oportunidad para evaluar nuevas formas de cooperación.
- La cooperación suiza desde 2003 lanzó un programa de apoyo presupuestario (fase 2005 – 2007 aprobada), sucesor del apoyo del FSS y del apoyo al alivio de la deuda. Este programa, de reciente ejecución, pues se llegó a la firma entre las diferentes partes del Compromiso, plantea retos, en este caso, en relación con: el fortalecimiento de las capacidades nacionales en materia de gestión fiscal y financiera, y, no menos importante, el manejo presupuestario en el marco de la descentralización.

## Armonización

**Criterio:** *Programas y proyectos suizos aplican los sistemas nacionales (cuentas, auditing, monitoreo etc.)*

**Estado:** Suiza no aplica los sistemas nacionales porque en general son muy complicados (cuentas, compras, auditing). En la participación de los programas basket funding se aplican, por consenso entre gobierno y donantes, los criterios del Banco Mundial hasta que existan sistemas nacionales congruentes. En la cooperación delegada Suiza generalmente acepta los procedimientos del donante líder, con los problemas mencionados en el acápite anterior, producto de la experiencia del Programa de Tecnología Agrícola (PTA).

**Criterio:** *La cooperación suiza pone a disposición todas las informaciones sobre sus programas al sistema de información del estado*

**Estado:** La cooperación suiza pone a disposición todas las informaciones al MINREX. Las informaciones están al día.

**Criterio:** *Cooperación suiza ejecuta programas / proyectos en cooperación delegada*

**Estado:** Suiza tiene actualmente cooperación delegada incondicionada a través del Fondo Anti Corrupción (Lider NORAD), y el proyecto Sistema PASE (Lider UNDP, con financiamiento de Alemania, España, Austria, y otros)

**Criterio:** *Cooperación suiza participa en misiones de diagnósticos y estudios analíticos:*

**Estado:** Suiza no ha participado en tales misiones hasta ahora Vale la pena mencionar que se han identificado varios estudios desarrollados en forma independientes por las agencias de cooperación. Tal es el caso del seguimiento a los resultados de las Estrategias de Reducción de la pobreza (COSUDE, ASDI), estudios sobre los procesos de desarrollo local, descentralización entre otros, desarrollados por ASDI a través del ISS. Más allá de la coordinación entre donantes para desarrollar este tipo de análisis, se ha identificado que las agencias de cooperación no han llegado aun a discutir problemáticas

de fondo sobre las orientaciones de políticas económicas y estrategias de intervención como base para el diseño de acciones conjuntas.

### **Lucha contra la corrupción**

**Criterio:** Cooperación suiza apoya al gobierno en la lucha contra la corrupción

**Estado:** Suiza participa en el fondo anti-corrupción, por un lado, y apoya adicionalmente iniciativas de “buena gobernabilidad” a nivel local (comunal, municipal). Transparencia y contabilidad son principios estratégicos en todos los proyectos suizos.

### **4.7.3 Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones**

La cooperación suiza invierte muchos esfuerzos y recursos en el proceso de AyA, especialmente si se incluye el Grupo de Apoyo Presupuestario, cuyo presidencia la tiene SUIZA para el próximo período. El trabajo de coordinación tanto en las mesas como entre los donantes es demandante y requiere de recursos tanto en personal, como financieros. Esta “inversión” no estaba contemplada en el PRAC original ni tampoco en la revisión 2003.

La mayoría de las actividades de la cooperación suiza está en línea con las prioridades y objetivos de la ERP o el PNDO, pero no existe todavía un *programme based approach* (excepto el Apoyo Presupuestario, y PRORURAL) en el sentido de que todos los actores (gobierno, donantes, ONGs, sociedad civil) trabajen en función de un programa sectorial común en la misma dirección. Esto se debe parcialmente a que el liderazgo del gobierno todavía es débil en algunas mesas (problemas de competencias, falta de un road map!), de que recién desde finales de 2003 se ha empezado con la conformación seria de las mesas, que no hay políticas o estrategias sectoriales elaboradas o disponibles para orientar el trabajo. Además, que el PNDO como referencia clave recién este año está disponible. Por el otro lado hay donantes muy escépticos a estos procesos, o bien, hay falta de voluntad.

#### **Lecciones aprendidas:**

- La apropiación del liderazgo por parte del gobierno depende de la voluntad del encargado ministerial y de sus competencias técnicas como también de moderación y mediación. Si no está dado esto, se debería pensar en involucrar a moderadores externos.
- Un plan de medio plazo con objetivos, resultados esperados, indicadores (road map) es imprescindible para llegar a resultados concretos en las mesas. La elaboración de dicho plan pasa por establecer consensos, priorizando temas.
- Se requiere buen flujo de informaciones entre donantes y gobierno
- Se requiere buen flujo de informaciones desde el nivel local (micro) hasta el nacional (macro) para elaborar políticas que consideren la realidad local (el establecimiento de mecanismos eficaces para garantizar el flujo es clave para *indicencia* en políticas desde el nivel micro!)
- Los SWAPs parecen viables especialmente en sectores que no son complejos, que contemplan inversiones elevadas en infraestructura, y a partir de los cuales se pueda masificar modelos replicables y donde hay cierto nivel de confianza en los sistemas nacionales (robustez suficiente en gestión de finanzas públicas, aprovisionamiento, supervisión y evaluación)
- La nueva modalidad de co-financiamiento (caso PTA) entre varias agencias de cooperación que combinan préstamo con donaciones evidenció la necesidad de una mayor definición de las formas de desembolsos y negociaciones con las diferentes agencias.

## Recomendaciones

Se recomienda que la Cooperación suiza siga invirtiendo los necesarios recursos en el trabajo de coordinación en las mesas / submesas y que se consideren también intervenciones más directas de asistencia técnica (asesoramiento político, moderación de talleres consultativos orientados a resultados, elaboración de estrategias sectoriales, road maps etc.) ya sea a través de COSUDE o competentes ONGs suizas / nacionales.

Se recomienda que la cooperación suiza (COSUDE / seco) siga alineando y armonizando sus programas / proyectos bilaterales tanto temáticamente de ser necesario dentro de programas a nivel sectorial como también en la implementación a nivel local con otros donantes (ejemplo MAMUCA Honduras) en programas sectoriales y / o en SWAPs.

Para operativizar lo mencionado anteriormente, COSUDE / seco central deberían elaborar conjuntamente con la oficina de cooperación regional un plan de acción de AyA con claros indicadores sobre el alcance a medio plazo (performance matrix). Este plan debería considerar adecuadamente los recursos adicionales (personales, financieros) requeridos para el trabajo de coordinación y concertación en las mesas (Nicaragua, Honduras) y debería además permitir un alto grado de flexibilidad a la oficina regional (autonomía de decisión) para responder a las necesidades de los sistemas nacionales.

Se recomienda seguir utilizando un “mix” de instrumentos que considere: apoyo a presupuesto, SWAPs, cooperación delegada, y proyectos bilaterales de ejecución conjunta con otros proyectos bilaterales. En particular, debería quedar claro, que los proyectos son instrumentos para generar nuevos conocimientos, modelos, y herramientas y que en este sentido, son parte integral de la contribución potencial de la cooperación suiza a la orientación de estrategias de desarrollo y de políticas.

## 4.8 Lo Regional vs. Nacional

### 4.8.1 Evolución

La discusión sobre lo que es un Programa Regional ha sido motivo de reflexión por parte de la cooperación suiza en Centro América. En el mensaje parlamentario de 1998 para COSUDE, se prevé *un fortalecimiento de los esfuerzos regional, por lo cual se proseguirá y expandirá sistemáticamente el concepto regional en Centroamérica* (PRAC 1999, p. 16). Sin embargo, a nivel central, los análisis desarrollados sobre la Cooperación Suiza<sup>9</sup> hacen referencia a las “estrategias-países” y al “enfoque sectorial”, pero no hay mención al enfoque “regional”. Asimismo, en el caso de Seco, se reconoce que “debido a la situación económica y política heterogénea de la región y las diferencias necesidades y oportunidades, no se puede especificar un programa de desarrollo uniforme para la región como un todo. De acuerdo con estas diferencias, “paquetes” individuales de proyectos deben ser identificados para cada país, mientras que se deberá explotar, dónde sea posible, las sinergias entre países y proyectos”.

Las acciones regionales son vistas por COSUDE como un medio para lograr efectos mayores de sus acciones e inversiones, aprovechando las sinergias más allá de las fronteras y minimizar los riesgos que implican la concentración en pocos países que están aun en proceso de consolidación de su democracia y desarrollo económico de la región. Es así que el PRAC 1999 propone incrementar la proporción regional de las acciones del 40 al 60%. Pero en el 2003 se reajusta el concepto regional. En un esfuerzo por aclarar el

---

<sup>9</sup> Examen en matière de coopération pour le développement Suisse. OCDE/DAC. 2000. pp. II.73, II.76

“concepto regional” del programa de COSUDE en América Central, se realizaron talleres internos de discusión. Importantes conclusiones se formularon en dos criterios:

- los enfoques regionales apoyan iniciativas propias de organismos o instituciones colaborativas / asociativas regionales, tanto privadas como públicas
- las iniciativas regionales parten de problemáticas comunes y supra-nacionales y toman en cuenta las potencialidades y tendencias en el entorno regional (ej. integración, liberalización)

Finalmente se ajusta el enfoque regional en (evaluación parcial PRAC 2003 en anexo 11):

- Considerar el contexto regional como base analítica de retroalimentación para orientaciones sectoriales y diseño de proyectos
- Apoyar selectivamente iniciativas regionales (sic) ojalá incluyendo todos (sic) los países centro americanos
- Incrementar el foco de las acciones en Nicaragua y Honduras
- Balancear lo regional vs. nacional en 30:70
- Realizar transferencia de conocimientos y multiplicación a través de otros instrumentos

Estas definiciones obedecen a lo siguiente:

- desde principios de la década, se han venido dando nuevos escenarios políticos, p.e. estrategias de reducción de la pobreza, que llamaron a intensificar los esfuerzos a nivel nacional
- el reconocimiento de que la replicación y transferencias de conocimientos se logra con manejo de conocimiento, o scaling up con financiamiento de otros donantes
- se plantea un redimensionamiento de los recursos asignados a la Cooperación internacional

#### 4.8.2 Situación actual

Las acciones definidas como “regionales” en América Central corresponden al 24% del presupuesto desembolsado en el periodo 2000-2005, inferior del 30% planificado. Estas actividades incluyen: iniciativas y proyectos que se desarrollan en más de un país y también componentes de difusión e intercambio regionales de proyectos nacionales.

Sin embargo, para la misión no fue posible encontrar un patrón lógico para definir en qué consiste el enfoque o alcance “regional” de las acciones. En opinión de la misión, un enfoque regional debería tomar en cuenta la existencia de una o varias de las siguientes situaciones:

- 1) Si todos (o varios de) los países enfrentan el mismo problema específico o tema común, pero que ningún país por si solo puede atender o si lo hace, sería a un costo muy alto.
- 2) Si existen limitantes para viabilizar programas y acciones definidas a nivel bi o tri nacional (por ejemplo el tema aduanero, circulación de ciudadanos, temas transfronterizos).
- 3) Si se trata de una demanda concreta expresada por los países y canalizadas a través de una instancia regional con estructura institucionalizada.

En el portafolio del PRAC proyectos tales como PROLEGIS y SICTA han sido diseñados como proyectos regionales, que incluyen temas de interés común, y son ejecutados por ejecutores de carácter regional.

Muchos de los proyectos de Seco (p.e. fondos) satisfacen en un alto porcentaje también el carácter de “regional”; en este caso, Seco apoya iniciativas que también están diseñadas de manera a tener “efecto de arrastre” de un país a otro, capitalizando sobre experiencias y capacidades existentes que son utilizadas en otros países (caso de los Centros de Producción Limpia).

La eficacia de las redes para la regionalización no ha sido comprobada porque éstas son instrumentos de transferencia de conocimientos y no tienen una instancia regional formal, que apunta a su sostenibilidad financiera. Las experiencias con las redes (p.e. RELATA, RASCA) además indican que son organizaciones débiles y financieramente no sostenibles.

A lo interno de COSUDE se percibe que proyectos como PASOLAC, AGUASAN, PREVAC son considerados proyectos regionales, pero en realidad son proyectos nacionales. Para cada uno de ellos existe o se prevé una estructura organizativa y ejecutiva de la cooperación suiza en cada país. Y, lo más importante, no tienen un ente regional como organización ejecutora (dueño) del proyecto.

#### **4.8.3 Conclusiones y recomendaciones**

La decisión política de COSUDE (2003) de enfocar y orientarse geográficamente a Nicaragua y Honduras y las justificaciones por ello se consideran muy apropiadas y correctas. Las evoluciones recientes en estos dos países, que han sido influenciados en apreciable medida por la cooperación suiza (Nicaragua), demandan estar enfocado prioritariamente en aspectos nacionales. De esta forma se puede esperar además un mayor impacto y mejor eficiencia de los recursos suizos invertidos.

Esta decisión puede tener varias implicaciones adicionales para la cooperación suiza:

- Las experiencias de Nicaragua demuestran que se requiere presencia permanente, los recursos necesarios y cierto grado de autonomía para la toma de decisión para realmente influir y aportar a los procesos de implementación de ERP (diálogo político, coordinación, concertación y trabajo en mesas de donantes, sectoriales, alineamiento a programas sectoriales o SWAPs etc.).
- En este sentido, la definición de “programa por país” (Honduras y Nicaragua) se vislumbra como una necesidad para la cooperación en Centro América, que permitiría a ésta establecer una coherencia en la diversidad de acciones desarrolladas.
- El modelo clásico de empezar en un país con un proyecto, pasar dos a tres años en fase de orientación o experimentación y después replicarlo en los otros no debe asociarse con una acción de carácter regional. Se trata de dos cosas diferentes: uno es la capitalización de experiencias entre países, lo otro es generar procesos regionales a nivel de las contrapartes e instancias regionales
- Proyectos regionales además deberían ser seleccionados en función de proveer alto grado de efectos adicionales o complementarios para apoyar el respectivo programa nacional suizo y/o el proceso de la implementación de la ERP en los dos países de concentración. En función de recursos relativamente escasos, habría que balancear si un proyecto A (p.e. SICTA) brinda menores o mayores beneficios comparado con un proyecto B que se replica a otro país.

- De la misma manera que a nivel nacional o local, la cooperación suiza debería responder a demandas y necesidades a nivel regional.

**A la luz de lo anterior, se recomienda:**

- Identificar claramente cuál es la política oficial del gobierno suizo, de los mensajes etc. en cuanto a un “enfoque regional” y su grado de compromiso de las agencias en este aspecto.
- Seguir con el enfoque geográfico iniciado en el 2003 y concentrarse en Nicaragua y Honduras, diseñando programas específicos por país, siguiendo las políticas establecidas por la cooperación Suiza.
- La posible definición del alcance regional de las acciones de la cooperación suiza debería incluir, a juicio de la misión, de un análisis de la situación de la integración centroamericana, sus tendencias e institucionalidad. La sostenibilidad financiera de las instancias regionales es un aspecto al cual es necesario prestarle mucha atención.
- El carácter regional del programa debería, al igual que para los programas por país, ser reflejado en una priorización de temas y estrategias. En particular, es recomendable apoyar prioritariamente aquellas iniciativas regionales si es de esperar que se dé un impacto adicional o complementario a las medidas nacionales de los países de concentración.

## **5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **5.1 Conclusiones**

Las conclusiones que se presentan son una síntesis de los análisis desarrollados en las secciones anteriores.

#### **5.1.1 Relevancia**

Los temas del PRAC son relevantes al ser orientados hacia aspectos de la multidimensionalidad de la pobreza:

- *mayores conocimientos*: en todos los sectores, se ha identificado que una de las fortalezas de las iniciativas dan peso a este aspecto.
- *mejor acceso y control a asesoria técnica, agua, mercados, crédito, información técnica, comunicación*. Los aspectos relativos a acceso a tierra, recurso forestal y transporte son los de menor importancia en las acciones del Programa.
- *empoderamiento, participación y toma de decisiones*. Estos aspectos están particularmente enfatizados en el sector Apoyo macroeconómico, y Agua y Saneamiento
- *aumento en el estándar de vida*. Aunque los indicadores asociados (ingresos, empleos nuevos, seguridad alimentaria, vivienda, salud) no están expresamente formulados, la cooperación suiza ha puesto énfasis en la generación de ingresos y en mucho menor medida a la creación de nuevos empleos.

El PRAC ha venido ajustando su contenido, pasando de un programa cuya visión hasta 1999 apuntaba a la reducción de la pobreza enfatizando más el nivel micro, hacia un programa, a partir del 2000 y en particular del 2003, que trata de combatir la pobreza también de forma indirecta, promoviendo reformas estructurales y políticas a nivel meso y macro. Este nuevo enfoque ha resultado en que los propios programas del PRAC, sus contenidos e instrumentos se estén adecuando progresivamente a las prioridades nacionales, y también a nuevos retos metodológicos y de enfoques.

El PRAC ha sabido reaccionar de forma flexible y ágil a situaciones emergentes en los países de concentración como las ERP, las iniciativas HIPC y las nuevas formas de cooperación. Una de las fortalezas de la cooperación suiza es, que ha sido y sigue siendo un “active driver” y marcando el paso en varios de sus “sectores”, en particular en Apoyo a aspectos macroeconómicos, Agua y Desarrollo agrícola en lo que se refiere a apoyo sectorial.

Las acciones de la cooperación Suiza están en línea con las prioridades nacionales de Nicaragua y Honduras y de la Región. La cooperación suiza ha venido trabajando cada vez más respondiendo a demandas pero también anticipando necesidades futuras de los países, en particular por la importancia dada a la formación de recursos humanos en todos los sectores de intervención del PRAC, y a la innovación.

Las afirmaciones anteriores son producto de una amplia revisión de los proyectos e iniciativas desarrolladas en los últimos años por COSUDE y SECO, que no está explícitamente analizado ni sistematizado en los informes y documentos globales del Programa y sus componentes. Los proyectos recientemente elaborados son los que presentan en forma más clara la justificación y el propósito en relación con la situación del contexto, las políticas nacionales y las prioridades de la cooperación suiza.

Las acciones que han dado alta relevancia adicional a la cooperación suiza son las referentes a la intervención en el área macroeconómica, y, a través de ello, la incidencia de la cooperación suiza en las **Políticas** macro de Nicaragua y en mucha menor medida, de Honduras.

Los instrumentos aplicados para el **Apoyo Presupuestario** (diálogo político, apoyo presupuestario, *Performance Assessing Matrix*, condicionamiento de desembolsos, asesoría técnica en la elaboración del *Medium Term Expenditure Framework*), son altamente relevantes y responden a una necesidad urgente que complementa las acciones desarrolladas a nivel temático y sectorial.

El “sector” **gobernabilidad** fue, en sus inicios, concebido como un eje transversal. Pero en los informes y documentos oficiales, es considerado como un “sector” a pesar de que, por su contribución a la implementación de las ERP y de los proyectos de la cooperación suiza, debería seguir siendo un eje transversal. Lo anterior es aun más importante considerando la necesidad de fortalecimiento de las institucionales, especialmente de los gobiernos locales por la baja capacidad institucional y de absorción a nivel local (municipal, comunal) para implementar los Planes Nacionales o Sectoriales (ERPs / PNDs) en los países.

Igualmente relevante ha sido la intervención en el sector **agua**. Por un lado porque COSUDE desarrolló y ofreció conceptos, *modelos de intervención descentralizados* y *sistemas de agua y saneamiento* adaptados a los requerimientos del grupo meta, contribuyendo así al desarrollo, a nivel nacional, de estrategias de intervención que son eficaces. Por otro lado, porque el éxito de los sistemas desarrollados ha contribuido al aumento en la cobertura de este servicio vital para el alivio de la pobreza. Tercero, porque

las medidas contribuyen al “aterrizaje” de las reformas de descentralización definidas a nivel central.

El Programa de **Prevención de desastres** promovió la gestión integral de riesgos y desastres (GIRD) e ha iniciado la vinculación con las estrategias y planificaciones municipales / comunales. El tema sigue siendo importante porque la vulnerabilidad ecológica magnifica la vulnerabilidad socio-económica de la población pobre, que vive predominantemente en regiones marginales y montañosas.

El programa **fomento empresarial** atiende uno de los temas de mayor prioridad en las ERPs, cual es aumentar la competitividad de las empresas en particular las PYMES. La complementariedad de los instrumentos de intervención de Seco y COSUDE se evidencia en que Seco, además de fortalecer empresas formales en el interfase urbano-rural, busca incidir en el clima de negocios. COSUDE busca fortalecer las capacidades y la inserción de empresas (PYMES y MIPYMES) ya existentes y promover la conformación de empresas. Si bien Seco ha concentrado sus acciones en fomento empresarial en El Salvador, Costa Rica y Guatemala, en los últimos años, ha venido aumentando su presencia en Nicaragua. COSUDE en cambio ha concentrado sus acciones en Nicaragua y en menor medida en Honduras y El Salvador.

El sector **agro**, al ser el más “tradicional” de COSUDE ha venido incorporando cambios en su orientación – con la atención al mercado, a la inserción de los productores en las cadenas de valor, y a la generación de una producción limpia, incluyendo aspectos de inocuidad de alimentos- aunque persiste el “estigma” de la seguridad alimentaria en el sentido estricto de la palabra (producción de granos básicos para el consumo familiar). Es importante mencionar que la reorientación del sector agro iniciada en los recientes años contempla dos aspectos: cambios en los temas/orientaciones temáticas y cambios en las estrategias de intervención con la introducción de formas de apoyo sectorial combinadas con proyectos.

### 5.1.2 Visibilidad y percepción de la cooperación suiza

La cooperación suiza es percibida tanto por las organizaciones gubernamentales como las no gubernamentales como una cooperación responsable, flexible y sobretodo respetuosa de las políticas y valores nacionales. El carácter de “responsable” se debe al reconocimiento de que sus decisiones y compromisos tienen continuidad, más allá de los ciclos políticos / partidistas que prevalecen en la Región, en particular en Nicaragua y Honduras. Esto hace que las Agencias Suizas (COSUDE y Seco) sean consideradas como Agencias de Cooperación, más que como donantes.

Dentro de los esfuerzos de la cooperación internacional, en particular en Nicaragua y Honduras, COSUDE ha tenido un rol preponderante a dos niveles: (i) Como Agencia apoyando esfuerzos a largo plazo que condujeron, como en el caso del sector agua, a modelos de gestión replicables y que están siendo apropiados por las instituciones nacionales (gubernamentales y no gubernamentales). (ii) Como Agencia que viene, en forma creciente, liderando procesos de armonización de donantes a la vez que ha venido estableciendo una relación estrecha con los decisores nacionales de las organizaciones gubernamentales. Esto es el caso en Nicaragua.

El reconocido valor de la contribución de la cooperación suiza se debe a dos elementos claves:

- COSUDE se ha posicionado en temas que, en su momento, conllevaban (y todavía conllevan) riesgos, y no eran necesariamente prioritarios para la cooperación internacional (formación superior y técnica en el área agrícola, promoción de la

inversión y de servicios no financieros y financieros para PYMES.). Es de notar que algunos de los campos de acción de COSUDE y de SECO difícilmente tienen impactos visibles a corto plazo (el caso más típico es el de la formación de recursos humanos, el fortalecimiento de la capacidad de negociación). Esto explica la razón porque tanto a lo interno como en los países, la cooperación suiza es considerada como poco visible comparada con otras Agencias orientadas al apoyo a transporte, infraestructura vial y de educación formal o a programas de salud. Esta situación está cambiando por el posicionamiento de la cooperación suiza en los foros y mesas sectoriales.

- La cooperación suiza, y en particular la COSUDE ha venido acompañando procesos de largo plazo, aceptando el reto de la “innovación”. Esto le ha conferido a la cooperación un carácter de “flexible” y respetuoso. En particular, es opinión generalizada, tanto de los socios nacionales como de las Agencias de Cooperación, que la cooperación suiza aporta no solamente financiamiento sino también elementos de discusión, y “know how” que agregan a la mera “relación con los donantes”.

Los socios identifican claramente la diferencia entre COSUDE y las ONGs Suizas que ejecutan los proyectos. Estas últimas son vistas principalmente como “intermediarias”; no obstante lo anterior, existe claridad sobre el rol de coordinación de las Oficinas Regional y Nacional.

### **5.1.3 Eficacia**

A través de sus acciones, la cooperación suiza ha generado una serie de tecnologías (en el sentido amplio de la palabra) y metodologías a través de las cuales se buscaba tener efectos en instituciones socias principalmente en sus capacidades técnicas; al mismo tiempo, en todos los sectores, los logros incluyen, en forma creciente, la incidencia en políticas, regulaciones, normas. Esta conexión entre tecnologías/modelos de gestión, fortalecimiento de capacidades y apoyo a la formulación /ajustes de políticas, que implica procesos de concertación y negociación, es clave y está cada vez más internalizada en el Programa.

En el cuadro (pág. 50) se sintetizan los principales logros en cada uno de los 5 sectores definidos en el PRAC (para mayor detalle, referirse al Capítulo 4).

Todos los logros mencionados, y los que se vislumbran en particular en el Sector Apoyo Macroeconómico han implicado muchos esfuerzos e “inversiones” en tiempo para lograr acuerdos y consenso en políticas/regulaciones a distintos niveles, sin descuidar los aspectos técnicos (calidad, control de calidad) y apoyos especializados.

Para lograr lo anterior, es importante reconocer que COSUDE ha venido incorporando con más fuerza nuevos “interlocutores” como lo son decisores del sector público. Actualmente, COSUDE y Seco viene moviéndose en un complejo tejido de instituciones gubernamentales, no gubernamentales, gremiales de productores y en cierto grado, el sector privado. Manejarse en este “tejido de organizaciones” requiere de una alta capacidad gerencial. Siendo que este proceso es relativamente nuevo se necesitará, a futuro, revisitar en particular las necesidades de acompañamiento de los proyectos por parte de la alta gerencia de la cooperación suiza (Managua, Tegucigalpa, Berna) en lo que a diálogo de políticas, negociaciones con decisores políticos se refiere para garantizar la retroalimentación de los proyectos con las políticas nacionales y viceversa.

## PRAC 1999- 2005: principales tipos de logros por sector

Sector desarrollo agrícola	Fomento empresarial	Agua y saneamiento	Prevención de desastres	Apoyo macroeconómico
a) tecnologías "instrumental" (equipos de tracción animal y silos de almacenamiento). b) capacidades técnicas en la Región c) información/ tecnologías disponible producto de procesos de validación/manejo de conocimientos d) instituciones/organización fortalecidas en sus capacidades de gestión, planificación, negociación e) instituciones/ organizaciones fortalecidas es en sus capacidades técnicas, para mejor desempeño f) diseño/ajustes de políticas y normas en el sector agropecuario	g) dinamización de la demanda de servicios no financieros para fortalecer el desempeño de las empresas. h) mejor oferta de servicios complementarios para las intermediarias microfinancieras en Nicaragua. i) fortalecimiento de la relación sector público-privado a nivel de políticas y regulaciones. j) mejoramiento de las capacidades gerenciales y de acceso al mercado de las empresas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• modelo validado de gestión de recursos en el sector rural descentralizado apto para la masificación</li> <li>• Capacidad institucional local para la gestión descentralizada del recurso</li> <li>• Ingenieros en manejo del ciclo de proyectos rurales capacitados</li> <li>• Capacidad institucional para la gestión descentralizada del recurso disponible a nivel meso</li> <li>• estrategia sectorial agua (temas ambientales y legales apoyados por COSUDE)</li> <li>• Claras funciones del ente rector y establecimiento del CONAPAS</li> <li>• Proceso SWAP iniciado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• metodologías adaptadas, que resultaron en la elaboración de una cantidad significativa de mapas de análisis de riesgos (17 en El Salvador, 28 en Nicaragua)</li> <li>• modelo de prevención en el proceso de la planificación comunal en varias comunidades en Nicaragua.</li> <li>• Instrumentos para difusión y enseñanza sobre gestión de riesgos naturales capacitado 90 especialistas y 40 técnicos en métodos y procesos de prevención, gestión local de riesgos etc..</li> <li>• política de prevención en la unidad de prevención del UNDP / COPECO (Honduras)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• instrumentos de planificación en Nicaragua (ERCERP, PND-O, PND) diseñados en función de la reducción de la pobreza</li> <li>• Consenso logrado entre el Gobierno y los donantes, y entre los donantes.</li> <li>• Transparencia en la definición de procedimientos con Joint Facility Agreement y Performance Assessment Matriz (PAM), instrumentos que conforman la "hoja de ruta" del apoyo a presupuesto general.</li> <li>• inicio de predicción de los flujos de ayuda para el Gobierno (por ejemplo: Cooperación Suiza a 3 años, la UE a 5 años)</li> </ul>

### 5.1.4 Estructura y gestión del Programa

El PRAC fue concebido como un instrumento flexible que debe delimitar el alcance de la cooperación suiza. Debería ser el instrumento que define, estratégicamente, las prioridades a mediano plazo, tomando en cuenta las demandas de los países, las necesidades (con base en análisis de tendencias) y un análisis crítico del desempeño de la cooperación suiza.

El esfuerzo realizado para elaborar (1999) y ajustar (2003) el PRAC constituye un primer paso hacia la delimitación del ámbito de acción de la cooperación suiza. Como tal, sirvió para ordenar las diferentes acciones en marcha, a pesar de que Seco no participó de lleno en este esfuerzo.

Sin embargo, a partir de los análisis desarrollados, surge la pregunta acerca de la validez conceptual y operativa de que el Programa tenga un sector agrícola separado del sector fomento empresarial a la luz de las tendencias de la Región y de las reorientaciones que se vienen dando en el Programa. El tratamiento de lo agrícola desligado de lo no-agrícola limita la comprensión del **sector rural** (y del llamado *sector rural ampliado*) en el cual se reconoce que elementos como el empleo no agrícola y la articulación de la producción primaria en la cadena de transformación-comercialización son parte integral del desarrollo rural (ampliado), tal como se explica brevemente en el Capítulo 2 sobre el Contexto. Esto podría ser realizado a partir de la clarificación, dentro del sector rural ampliado, de los tipos y ámbito de las unidades a los cuales se dirige la intervención fortalecimiento empresarial: empresas, unidades familiares con sus diferentes potenciales de acumulación. Asimismo, con base en un análisis de demandas y necesidades, poder priorizar los tipos de servicios

requeridos, desde la producción primaria, hasta la comercialización, pasando por los temas organizativos y de formación.

La débil definición estratégica sobre los diferentes caminos y opciones para contribuir a la reducción de la pobreza y por ende la definición de objetivos esperados (efectos e impactos) e indicadores –o al menos aspectos indicativos- a través de la intervención de la cooperación ha llevado a que el PRAC cuente con proyectos cuya articulación entre sí, y con respecto al programa, es difícil de identificar, aun si se toma en cuenta los cambios generados en los últimos años.

Lo anterior tiene que ver directamente con el sistema de planificación-monitoreo y evaluación de la cooperación suiza. Existe una metodología de planificación monitoreo y evaluación (1999) clara y adicionalmente, un sistema ASTRAL centrado en el monitoreo y pilotaje (2002) formulado para la División de América Latina. Sin embargo el primero no es utilizado en su totalidad por el Programa; se trata de un instrumento válido para COSUDE, no para Seco. En el segundo caso, “solo aplica para las acciones financiadas por los presupuestos de la DAL y de NRU. No se incluyen las contribuciones de los “régisseurs” ni los programas de la HH y del Seco”. A pesar de lo anterior, es loable el esfuerzo desarrollado por los proyectos de “reciente generación”, incluyendo los financiados por Seco, en el sentido de que la estructura de planificación llena mejor los estándares de marco lógico.

Se ha podido comprobar que en los últimos años, la oficina Regional ha establecido e implementado pautas para mejorar la coordinación y el intercambio entre “sectores” y proyectos. Sin embargo, la convergencia de las acciones y la capitalización de las experiencias, metodologías y acciones dependen del diseño mismo del Programa. Es bien sabido que las acciones convergentes se vuelven realidad solamente si existen necesidades e intereses comunes explícitamente definidos.

### **5.1.5 Orientación geográfica y carácter regional o nacional**

El tema de la “orientación geográfica” toca a diferentes niveles: la priorización de países, el enfoque regional, el enfoque territorial.

#### **Priorización de países**

Los procesos que vienen desarrollando Nicaragua y Honduras (HIPC, implementación de ERCERP de primera y segunda generación, planes de desarrollo) los cuales están asociados a las políticas de cooperación de las principales instituciones multilaterales, han y seguirán implicando un intenso esfuerzo de cooperación de parte de las agencias de cooperación, entre otras, de las agencias suizas. La estructuración de programas coherentes de acción que articulan los niveles micro-meso-macro implica entonces del diseño de prioridades a nivel nacional, en un marco regional. La decisión política de COSUDE de enfocar y orientarse geográficamente a Nicaragua y Honduras es adecuada.

#### **Lo regional versus lo nacional**

El PRAC carece de claridad en cuanto al “enfoque” regional y su alcance. El fin y el valor de la regionalización consistía durante largo tiempo en ahorro de costos de aprendizaje a través de la replicación de proyectos en los países y de la generación / transferencia de conocimientos (redes). Desde el 2003 se prioriza el nivel nacional en Nicaragua y Honduras, por lo cual la regionalización de hecho, pierde consistencia. Consecuentemente, se asume que las acciones regionales corresponden a iniciativas supranacionales involucrando a varios países de la Región, o acciones de intercambio entre países a partir de experiencias nacionales. No se define qué tipo de iniciativas, ni en

qué temas, ni cuál impacto se espera, debido a que no se ha identificado los temas de interés regional, ni la problemática a la cual éstos responden. Considerando la decisión política de priorización de Nicaragua y Honduras como países de concentración futuras, las acciones regionales deberían contribuir directamente al alcance de los objetivos del “programa nacional” de la cooperación suiza.

En el caso de Honduras, su priorización tiene varias implicaciones para el programa: la cooperación suiza tendría que mostrar mucha presencia en Honduras, para insertarse en los procesos de coordinación (armonización, alineamiento); para ello se requiere recursos adecuados (financieros, personales, infra estructura); se necesita mayor autonomía para la toma de decisión, y, una definición clara de “programa de país”.

En el caso de las acciones de Seco en los demás países, es importante reconocer que se trata de acciones relativamente puntuales y no asociadas a programas nacionales/sectoriales. La validez de estas acciones, además de apoyar potencialidades en cuanto al fortalecimiento del sector privado y el clima de negocios, podría, considerando el interés creciente de Seco en los países de concentración de COSUDE, ser visto también como aportes potenciales a estos últimos dos países.

### **Lo territorial**

En varios documentos revisados (ayudas memorias de talleres y reuniones, Informe sobre “Empleos e Ingresos”) y entrevistas realizadas, se planteó la posibilidad de una modalidad de intervención que la cooperación suiza no ha adoptado como tal: la intervención a nivel territorial, asociada al territorio “municipal”. El problema es que *este debate se ha planteado a nivel “operativo”* tal como lo refleja la respuesta de CORMAN al informe de Empleos e Ingresos (Schild et al 2003): “la controversia sobre enfocar en conglomerados, cadenas o municipios productivos es un debate que se coloca a nivel de las decisiones de gerencia de los proyectos, en los cuales se debería poder optar por enfoques operativos alternativos –territorial, cadenas, etc...– que tengan el mayor potencial para lograr un cambio en las condiciones de vida de las familias”.

El fortalecimiento de las capacidades a nivel territorial está, en nuestra opinión, fuertemente ligado con la implementación de las políticas nacionales a nivel municipal. Y el marco de referencia lo constituyen las *políticas de descentralización* decretadas por los Gobiernos nacionales. En este sentido, dentro de las nuevas modalidades de apoyo (presupuesto nacional, apoyos sectoriales), la contribución de la cooperación suiza tendría potencialmente más impactos al fortalecer su incidencia en este link macro-meso/local. Para ello, la generación de modelos de gestión municipal, en donde se integran diferentes temáticas e instrumentos – aquellas priorizadas por la cooperación suiza - permitiría alimentar estos procesos.

#### **5.1.6 Alineamiento y armonización**

La cooperación suiza invierte muchos esfuerzos y recursos en el proceso de AyA (Apoyo Presupuestario, mesas, sub-mesas, coordinación donantes).

La mayoría de las actividades de la cooperación suiza está en línea con las prioridades y objetivos sectoriales / nacionales, especialmente en Nicaragua. No existe todavía un *programme based approach* (excepto el Apoyo Presupuestario, y PRORURAL –para el cual aun se está discutiendo sus modalidades de financiamiento-) para la mayoría de los sectores, en el sentido de que todos los actores (gobierno, donantes, ONGs, sociedad civil) trabajen en función de un programa sectorial común, compartiendo funciones y roles hacia un mismo objetivo.

Hay gran heterogeneidad en los avances de las mesas (sub)sectoriales en las que Suiza participa. El trabajo todavía es incipiente en la mayoría de los casos. COSUDE asume un rol de líder / co-líder de los donantes. El necesario liderazgo del gobierno es clave para el éxito, pero todavía débil. Sin embargo, hay una clara orientación a *programme based approaches* y los instrumentos del SWAP (o basket funding). El tren del SWAP está en plena marcha, y el que no se monta se queda atrás! Su viabilidad es más evidente para sectores mejor estructurados como el de educación o el de salud. La ventaja de los SWAPs es, que puede ser capitalizado como una forma de relacionar los esfuerzos a nivel macro y meso/local bajo liderazgo nacional, tal como se explica en el acápite referente a “territorialidad”. Esta es entonces una situación, donde Suiza puede aportar e involucrarse con todas sus fortalezas en competencias temáticas e intervenciones multi-nivel.

## 5.2 Recomendaciones

### Contenido, estructura y enfoque de la cooperación suiza

#### Estructura temática del Programa

- 1) En la nueva formulación del PRAC se recomienda que participen en forma conjunta COSUDE y SECO de manera que la definición de los niveles y modalidades de intervención y de los ejes de acción partan de una visión estratégica común, identificando en particular los diferentes caminos posibles y priorizados, en vez de partir de los instrumentos a ser aplicados.
- 2) El Apoyo a Presupuesto General (Nicaragua) se convierte en un instrumento poderoso para promover y guiar reformas de políticas necesarias para el crecimiento económico. En particular orienta y enfoca la cooperación a aspectos cruciales y campos de interés (competitividad, desarrollo sector privado, finanzas públicas, entre otros). La misión recomienda continuar con la implementación prevista y poner especial atención al monitoreo del desempeño.
- 3) Considerando la realidad de la región en la cual la pobreza y extrema pobreza se concentra en el sector rural (agrícola y no agrícola), los recursos disponibles y la experiencia de COSUDE, se recomienda analizar la viabilidad de compatibilizar el Sector agrícola y el de fomento empresarial (en sus acciones de fortalecimiento directo a las PYMES). El ámbito de acción de ambos “sectores” pertenece a final de cuenta, al Desarrollo Rural (ampliado) con enfoque empresarial. Y esta visión empresarial dentro del sector rural es una de líneas fundamentales de las nuevas políticas nacionales en los países de concentración de la cooperación suiza.
- 4) La definición de una visión clara, con efectos e impactos esperados, alrededor de los dos “sectores” antes mencionados debería basarse en la definición de los diferentes caminos al impacto, dentro de los cuales COSUDE y SECO deberían identificar sus prioridades. En todo caso, los elementos de la multidimensionalidad de la pobreza deben ser retomadas para identificar aquellos a los que deben apuntar los diferentes “sectores”.
- 5) Lo que es importante dejar claro es “cuáles son los temas en los cuales la cooperación suiza no puede y no debe involucrarse? La priorización puede incluir dos niveles: i) los temas en sí (por ejemplo, hasta qué punto es relevante seguir apoyando en forma directa, tecnologías de producción de granos básicos?), y ii) la intensidad con la cual se tratan los temas (periodo, recursos humanos y financieros).

- 6) Dentro de las acciones actuales del sector fomento empresarial, una línea de acción apunta al *fortalecimiento de las condiciones globales para que opere el sector privado*. Estas acciones tienen que ver con el mejoramiento del clima de negocios, legislación etc.. O sea, paralelamente a los esfuerzos que se realizan en el sector Macro (apoyo presupuestario) hacia el Estado para que éste asuma mejor su rol de facilitador, regulador y gestor, es necesario atender al sector privado (a nivel meso y macro) en su rol de motor del crecimiento económico y social, y en su capacidad de sentarse “a la mesa de negociaciones” con el sector público. En este sentido, se recomienda revisar la definición y ubicación de esta línea de acción para que ésta esté inserta en las acciones de incidencia en política, complementarias a las que se desarrollan con el Estado.
- 7) El tema de Agua y Saneamiento, y su conformación como “programa de intervención” de la cooperación suiza sigue siendo vigente. No obstante lo anterior, se recomienda “delegar” (SWAP, implementación conjunta) y priorizar acciones que se centren en el traslado de las metodologías y modelos de atención a los territorios, y en la identificación y generación de propuestas para institucionalizar y garantizar la viabilidad y sostenibilidad financiera de los sistemas de infraestructura básica de agua y saneamiento. De esta forma quedaría espacio para atender los procesos de reforma estructural del sector en los países y preocuparse por temas nuevos com el *manejo integral hídrico*.
- 8) El sector de prevención de desastres sigue vigente, pero debería ser visto también como un eje transversal en los proyectos de la cooperación suiza (agua, agro, etc.), si el territorio de intervención (municipios, departamentos) coincide entre los sectores. Lo mismo es válido para insertar el programa en iniciativas globales nacionales de descentralización, planificación de desarrollo, ordenamiento territorial apoyados también por otros donantes (implementación conjunta). Se recomienda además que el programa trabaje en el futuro con un contraparte oficial a nivel nacional en los países como “dueño” del proyecto.
- 9) El “sector” de Gobernabilidad debería ser implementado como eje transversal de todos los programas/sectores. Como tal, debería ser un soporte en particular al aterrizaje de las estrategias nacionales de desarrollo a nivel territorial/municipal. En este sentido, el fortalecimiento de las capacidades de negociación a diferentes niveles, deberían apuntar también a lograr una cooperación sector público - sector privado.

### Temas transversales

- 10) De todos los temas transversales utilizados como tal a lo largo de la implementación del PRAC, el de **Apropiación** es el tema crucial que es necesario reforzar, partiendo de un ajuste de las modalidades de intervención en las cuales se debe llegar a priorizar la ejecución de los proyectos por parte de los clientes nacionales-regionales. La cooperación suiza debe entonces tener un rol de asesor técnico, control de calidad y un fuerte componente en sistematización y “puente” para el manejo de conocimientos
- 11) Asimismo, el tema de **Desarrollo institucional** debería convertirse en línea estratégica. Considerando la debilidad de las instituciones tanto públicas como privadas, la capacidad organizativa, gerencial, de negociación está al centro de la problemática de gobernabilidad y sostenibilidad de las acciones de la cooperación internacional. COSUDE y Seco han venido apoyando estos procesos. Su importancia ameritaría ser apuntada a nivel de los efectos (resultados) del Programa y Proyectos en forma mucho más fuerte.

- 12) Continuar con el **enfoque ambiental** que ha sido adecuadamente incorporado en todos los sectores. Amerita más atención a la hora de definir los indicadores de efectos e impactos.

### **La gestión del Programa**

- 13) Se recomienda fuertemente desarrollar objetivos claros e indicadores a nivel del Programa y de sus áreas de intervención sectorial. A nivel de proyectos en particular, la inclusión de indicadores de efectos (para analizar los cambios en los clientes o situaciones) y de impactos es de suma importancia.
- 14) Considerando el rol cada vez más preponderante de la cooperación suiza en las negociaciones a nivel de política, es necesario diseñar estrategias de coordinación aun más fuertes entre Proyectos y los Decisores de la Cooperación Suiza (Oficinas Regional/Nacional) para asegurar que efectivamente los proyectos puedan tener la capacidad para incidir en decisores tanto a nivel nacional como a nivel municipal/meso.

### **Capitalización de experiencias**

- 15) A continuación, se presenta en forma sintética, aquellas experiencias y estrategias exitosas que la cooperación suiza debería sistematizar (el cómo lo hicieron, lo lograron) y utilizar a futuro:
- el diálogo de políticas, en particular a través de asesores directamente asignados a las instituciones
  - la formación de capital humano
  - la generación de “productos terminados” tales como los modelos de manejo de sistemas de agua y saneamiento, generados desde la práctica pero que deben ser sistematizados para su transferencia a instituciones nacionales y a agencias multilaterales para su masificación. En esta categoría, se puede mencionar también el modelo de Gestión integral de riesgos y desastres
  - la articulación entre algunos proyectos (p. e. PROMIPAC aportó el know how y la asistencia técnica al proyecto PTA en la modalidad de asistencia técnica de las Escuelas de campo; PTA promovió la combinación de las Escuelas de Campo con la Educación para adultos)
  - las modalidades de co-financiamiento con los socios y los grupos metas (fomento empresarial, sector agro) para fomentar la sostenibilidad y apropiación de las acciones
  - el co-financiamiento “basket funding” que permite apoyar programas sectoriales o sub sectoriales coherentes (sistema de innovación en tecnología agrícola –PTA–). Pero requiere de un fuerte asesoramiento y seguimiento técnico y en planificación-monitoreo y evaluación, y un fuerte apoyo en capacidades gerenciales de las contrapartes/ejecutores, y reglas del juego claras en cuanto a la gestión administrativa/financiera de parte de los donantes.

Un aspecto que potencialmente debería promovido por la cooperación con mucha seriedad es el manejo de conocimientos. Ello implica el apoyo más sistemático a la organización y alimentación de sistemas de informaciones actualizadas sobre tendencias en los temas priorizados y el “estado del arte” de dichos temas. Este sistema de antena es aun más relevante cuando se trata de temas “nuevos” (por ejemplo: desarrollo empresarial/de PYMES, desarrollo competitivo de la agricultura, inocuidad de alimentos...).

### **Perspectivas de armonización y alineamiento**

- 16) A lo interno de la cooperación suiza se deben tener claras indicaciones y metas con plazos para el proceso de armonización y alineación. Para este propósito se recomienda elaborar un plan de acción a medio plazo tanto a nivel de la sede central como a nivel de la sede regional, incluyendo un análisis de los costos de transacción tanto para Nicaragua como Honduras.
- 17) Basado en los avances muy positivos especialmente en Nicaragua, COSUDE debería seguir alineando y armonizando sus programas / proyectos bilaterales dentro de los programas nacionales a nivel sectorial con otras agencias de cooperación afines. Ello significa también que los proyectos deben apuntar a generar conocimientos que no solamente apunten al desarrollo de acciones “pilotos” sino a la generación de modelos para la institucionalización de los aprendizajes desarrollados.
- 18) El proceso de alinear y harmonizar la cooperación y la apropiación de parte del gobierno en todos los niveles no se logrará a corto plazo. Las instituciones contrapartes seguirán necesitando apoyo para alcanzar las metas. Se recomienda por lo tanto seguir utilizando un “mix” de instrumentos que considere: apoyo a presupuesto, SWAPs, cooperación delegada, y proyectos bilaterales de ejecución conjunta con otros proyectos bilaterales. En particular, debería quedar claro, que los proyectos también son instrumentos para generar nuevos conocimientos, modelos, y herramientas y que en este sentido, son parte integral de la contribución potencial de la cooperación suiza a la orientación de estrategias de desarrollo y de políticas.
  - COSUDE debería pro activamente promover los objetivos del AyA, ya que todavía existen grandes brechas entre instituciones socias (especialmente ONGs) y entre los niveles macro y micro.
  - COSUDE debería junto con los otros donantes buscar mecanismos y formas (asesoría técnica, moderación, estudios) de apoyar y fortalecer al gobierno en los niveles relevantes para asumir liderazgo, disponer de “road maps” claros para el sector (tipo performance assessment matrix) para acelerar el proceso de AyA.

### **Enfoque regional versus nacional**

Con la decisión de priorizar la futura cooperación suiza en Nicaragua y Honduras se reorientó el enfoque regional del PRAC claramente hacia lo nacional. Se recomienda:

- 19) Seguir con la priorización iniciada en el 2003 y concentrarse en Nicaragua y Honduras. Para ello, es necesario diseñar programas específicos por país, asignar recursos adecuados y adicionales especialmente a la oficina en Honduras y siguiendo las políticas establecidas por la cooperación Suiza. Esto incluye seguir con el “mainstreaming” iniciado de los programas y proyectos a través de la identificación clara de resultados e impactos esperados de la cooperación suiza a corto, mediano y largo plazo.
- 20) La posible definición del alcance regional de las acciones de la cooperación suiza debería incluir y partir de un análisis de la situación de la integración Centroamericana, sus tendencias e institucionalidad. Al reconocer que la cooperación suiza tiene países de concentración, las iniciativas regionales deberían también ser evaluadas en función de su contribución al alcance de los objetivos (visión) que se defina para dichos países.

## Recommendations

### Content, structure and scope of Swiss Development Cooperation (SDC)

#### Thematic structure of the Regional Programme

- 21) The formulation of the new Regional Programme should ensure that both SDC and Seco participate together in close partnership in the elaboration. The identification of concrete actions, levels and modalities of interventions, ways of achieving expected results etc. should be done based on a common strategic vision and not only based on the different instruments to be applied.
- 22) General budget support (Nicaragua) is a powerful instrument to promote and steer necessary policy reforms for economic growth and development. In particular, it orients and addresses cooperation efforts toward critical issues and fields of interest (competitiveness, development of private sector, public finance management among others). The evaluators recommend to continue with the foreseen implementation and to put special attention to the performance monitoring.
- 23) Poverty in the Region is mainly concentrated in the rural area including agricultural and non agricultural activities. Both sectors aim at the same final objective: the *broad rural development with entrepreneurial focus* -, which is a fundamental priority in the countries of concentration of SDC. It is therefore recommended to consider and analyze the viability of unifying the sector *Agricultural Development* and the sector *Promotion of small and medium enterprises*.
- 24) This would require the definition of a clear vision for the “new” sector with expected results and impacts and the identification of ways and forms for achieving them. Within this scope of actions SDC and Seco can prioritize their respective contributions. It should be clearly envisaged how and to which extent elements of the multidimensional poverty concept are to be addressed.
- 25) In order to concentrate efforts on critical issues, it is important to define the topics in which the Swiss cooperation should engage. Two elements could be considered: the topics themselves (for example: why and to which extend it is relevant to continue supporting directly the generation of technologies in basic grains?); and the intensity of the involvement of the Swiss cooperation (in terms of the duration of the phases and the investment in human resources and budget)
- 26) Within the programme *Promoting small and medium enterprises* there is an action line focusing on *Strengthening framework conditions for the private sector (improvement of business climate, legal frameworks etc.)*. Thus, at the same time that the Swiss cooperation puts efforts at the macro level, supporting the government as a facilitator and regulator (budget support) it seems necessary to support the private sector as an *economic growth motor* and to strengthen its capacity *to negotiate with the public sector*. In this sense it is recommended to revise the strategic orientation of this line of action and to include respective measures.
- 27) Water and sanitation continues to be an important issue. The validated water and sanitation model and its participatory long term management and maintenance at communal level should be institutionalized and scaled up nation wide (delegated cooperation, SWAP). Focus should be put on the identification and generation of possibilities to guarantee the financial viability and sustainability of the systems. This would open space to support the on going re-engineering efforts of institutions within the water sector reform processes.

- 28) The disaster prevention programme should be continued. It should be seen as a transversal project and be inserted in other SDA projects (water, agric, etc.) if there is a territorial overlapping at departmental or municipal level. However, there is some concern about the integration and the “ownership” of this programme at national level. Despite the weaknesses of institutions at national level with a specific mandate in disaster prevention and coordination, like SE-SINAPRED in Nicaragua, the programme should be at least co-directed by a national counterpart. If institutional weakness is a fact, then institutional capacity building and strengthening should be addressed by the programme. Otherwise it should be considered to integrate the programme into ongoing decentralization measures or land-use planning initiatives of other institutions and agencies
- 29) The governance programme should be implemented in terms of a transversal axis of all the other programmes / sectors. It should help to provide the necessary infrastructure to implement the national development strategies on the ground at local level. Strengthening institutional capacities of local governments and negotiation capacity of civil society at different levels should address the cooperation of public and private sector as well.

### **Transversal topics**

- 30) **The ownership** approach is, among all the transversal topics, the one that should be revised. It is recommended to adjust the modalities of interventions to achieve that partner organisations become real counterparts and “owners” of the projects / programmes. Accordingly, SDA should consequently assume the role of a technical adviser, supervisor and quality manager (monitoring and evaluation) and should have a strong role as a knowledge management facilitator.
- 31) **Institutional development** should become a strategic action line. Considering the weaknesses of public and private institutions, organizational, management and negotiation capabilities continue to be the main constraints for governance and sustainable implementation of initiatives. SDC and Seco have been supporting these processes in the past, but should put more emphasis at results, objective and impact level of programmes and projects.
- 32) Continue with the **environmental approach**, which has been adequately incorporated in the project and programme designs of all sectors.

### **Management of the Regional Programme**

- 33) In the future design of the Regional Programme there should be formulated clear sector and/or programme objectives with verifiable impact indicators and specified how any single project / programme contributes to the respective sector objective (performance matrix). At project level it is necessary to formulate impact and effects indicators to assess changes of clients or situations and to be able to relate them to planned actions and contributions of Swiss cooperation.
- 34) Considering the increasing involvement of SDA at policy level (negotiation, dialogue), it is necessary to establish stronger coordination mechanism between projects and the SDA regional / national offices. By these means it will be guaranteed that projects will have the capacity to influence decision maker at all relevant levels.

## **Capitalization of experiences**

35) Following are some of the most successful experiences and strategies of SDA cooperation, which should be capitalized by the Swiss Cooperation for a further systematization (how it was done and how it works):

- Policy dialogue, particularly through direct advisors assigned to specific institutions
- Human capital building
- Generation of “products”, “models” or “services” like water and sanitation systems, IRDM, etc.
- Articulation of specific projects (f.e. PROMIPAC generation of know how and technical assistance to PTA for assistance of *Escuelas de Campo*; PTA promoted the combination of *Escuelas de Campo* with formal education of adults)
- Modalities of co-financing (competitive funds) with partners and target groups (enterprises, agriculture) to promote sustainability and ownership of actions
- Co-financing in “basket funding” which enable to support sector wide programmes, but needs strong advisory services to counterparts in project cycle, administrative and financial management.

Knowledge management activities and support should be envisaged more in the future. There is a need for a systematic organization and re-feeding of information systems about best practices, “state of the art” or trends of the above mentioned topics. This Antenna system is even more relevant for upcoming and new topics or innovations (f.e. promotion of enterprises).

## **Harmonization and alignment**

36) Swiss cooperation should dispose of clear indications and goals with timeframes for the harmonization and alignment process. For this purpose it is recommended that central headquarter, regional and national offices jointly elaborate a medium term action plan including analysis of the transaction costs for both countries Nicaragua and Honduras.

37) Based on the very positive progresses made in Nicaragua, Swiss cooperation should continue in its efforts to harmonize and align its bilateral programme and projects to national sector programmes with other donor agencies. The process does imply that projects must not only address the generation of knowledge in terms of “pilot experiences” but must also generate procedures (models) to institutionalize existing experiences.

38) Alignment and harmonization as well as ownership and leadership of national government at all levels will not be achieved in the short term. Counterpart institutions still will need external support to achieve the objectives. Thus, it is recommendable in continuing to utilize a mix of instruments (aid modalities) which consists of: Budget support, SWAPs, delegated cooperation and bilateral projects jointly carried out with other donors. In particular, it should be clear that projects are instruments for the generation of new knowledge, models and tools and thus integral part of the potential contribution of Swiss cooperation to orient national policies and development strategies.

- a. Swiss cooperation should actively promote the objectives of the harmonization and alignment process, because there are still broad gaps between partner institutions (specifically NGO) and between the macro and the micro/meso level.

- b. Swiss cooperation should jointly seek with other donors for mechanisms and ways (technical assistance, moderation, studies) to support and strengthen the national government at all levels to assume leadership, dispose of clear “road maps” of the sector (performance matrix!) to speed up the process of alignment and harmonization .

### **Regional vs. national approach**

Due to the PRS-processes, in 2003 a decision was made to concentrate and prioritize interventions in Nicaragua and Honduras. Thus, the regional orientation clearly moved to the national level. It is recommended:

- 39) To continue with the prioritization started in 2003 and concentrate on Nicaragua and Honduras. In doing so, it will be necessary to design specific country programmes, assign adequate and additional resources, specifically to the national office in Honduras.
- 40) The definition of the scope and objectives of regional interventions of Swiss cooperation should include and start with an analysis of the situation of the Central American integration efforts, over all trends and existing institutions with a regional mandate. Regional initiatives should potentially be evaluated and preferably supported if an additional contribution (impact) to the foreseen objectives of the countries of concentration is to be expected.

## **LISTA DE ANEXOS**

Página

1	Términos de referencia (Approach Paper, seco)	75
2	Documentos consultados	95
3	Lista de personas entrevistadas	98
4	Matrices (fichas técnicas de proyectos seleccionados; mesas y políticas)	101
5	Cuadros estadísticos contexto político, económico y social en América Central	111
6	Avances en Gobernabilidad y descentralización en Nicaragua y Honduras	114
7	Las hipótesis del PRAC 1999 y cambios ocurridos hasta el 2005	116
8	Ejes de acción sector agrícola	118
9	Modalidades de intervención cooperación suiza sector agrícola	119
10	Logros y avances Sector Desarrollo Agrícola	120
11	Grupos meta e impactos logrados / esperados en proyectos seleccionados sector agrícola	121
12	Sector Fomento Empresarial: portafolio de proyectos COSUDE seco	122
13	La cooperación externa en Nicaragua y Honduras	123

**Anexo 1**  
**Términos de Referencia**

- Approach Paper COSUDE
- Seco

**COSUDE**

**“Approach Paper”**

Enero - Abril 2005

**Evaluación Independiente del Programa Regional de COSUDE para América Central 1999-2005 y su revisión parcial 2003-2006**

**1. Antecedentes**

La Cooperación de la Dirección Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) con América<sup>1</sup> Central empezó en 1978 en Honduras. Otros países como Nicaragua, El Salvador y - con menor importancia - Guatemala completaron el programa en fechas ulteriores. Durante los años noventa, los aportes anuales de Suiza en ayuda oficial para el desarrollo sumaron alrededor de 40 mio. de Francos Suizos, llevando el programa para América Central a ser uno de los más importantes programas de desarrollo financiado por Suiza.

Al comienzo, las actividades de COSUDE en América Central se limitaban a aportes a países específicos. En 1993 se decidió la elaboración de una estrategia más incluyente a nivel de la región. Dicha regionalización del programa ocurrió fundamentalmente a través de dos canales: de un lado con la replicación sucesiva de proyectos específicos de cada país, en sectores como agricultura, agua y saneamiento, y recursos naturales y del otro lado con la participación de COSUDE en varias nuevas iniciativas y redes regionales, con énfasis en las temáticas de agua y saneamiento y de medio ambiente. El resultado fue el primer Programa Regional para América Central (PRAC de aquí en adelante). El PRAC 1999-2005, o sea el segundo programa regional para esta zona geográfica fue parcialmente revisado en 2003 para tomar en cuenta los cambios continuos en políticas y en los países de la región.

EL PRAC<sup>2</sup> ha sido concebido con la colaboración de un gran número de instituciones suizas y constituye el marco obligatorio de referencia para las actividades de COSUDE y seco (secretariado de estado para asuntos económicos) en América Central durante su período de validez. Al mismo tiempo representa un importante documento de referencia con relación a las actividades de otras instituciones suizas, como ONG's y las Direcciones Políticas del Ministerio Suizo de Asuntos Exteriores.

**1.1 Contexto regional / de país**

El contexto centroamericano se caracteriza por una multitud de países relativamente pequeños, cuyas historias han sido marcadas por muchas guerras, a menudo civiles. En los años sesenta la Región tuvo una experiencia de integración económica, pero la iniciativa no pudo realizarse plenamente antes de que se declare una nueva guerra entre dos países miembros. Solo después de 1996, con la firma de un acuerdo de paz en Guatemala, disminuyó el nivel de violencia relacionado con la guerra. La integración regional, sobre todo basada en aspectos económicos es nuevamente un importante factor para una más intensa colaboración entre los países centro americanos. En la parte política de integración, aunque sea parte de la agenda regional, no se han dado resultados muy tangibles.

En relación con la comunidad internacional, América Central ha sido un importante receptor de ayuda tanto multi como bilateral, siendo Nicaragua y Honduras los países más pobres y mayores beneficiarios. Ambos países han realizado programas de ajuste estructural con el apoyo de las instituciones financieras internacionales, y siendo países “IDA-only” son elegibles para la iniciativa HPIC de reducción de deuda, más necesitada por Nicaragua. Esfuerzos hacia la Armonización y la Alineamiento se multiplican en la agenda política, sobre todo en Nicaragua.

**1.2 Panorama de la colaboración Suiza en América Central**

Comparada con los 15 mio. de Francos Suizos anuales al principio de los años ochenta, la ayuda oficial de Suiza para América Central se duplicó durante esta década y luego se triplicó al principio de los años noventa, para llegar a un promedio de 40 mio. en los últimos años de cooperación con esta región.

<sup>1</sup> América Central formalmente incluye 5 países, o sea, del norte al sur:, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa-Rica. Tanto Panamá (al sur) y Belice (al noreste del límite regional) son íntimamente asociadas a la región en términos geográficos. Los aportes de Suiza incluyen a Panamá en sus estadísticas.

<sup>2</sup> En este documento, PRAC es la abreviación tanto para el programa original 1999-2005 como de su revisión

En 2004, el presupuesto para actividades llevadas por COSUDE/seco en América Central se estableció en 42.7 mio de Francos Suizos. Se espera un presupuesto similar para los próximos años.

Desde 1995, el PRAC original tenía 3 componentes básicos: primero el programa de desarrollo o de asistencia técnica, segundo, las medidas asociadas a la economía y al comercio (seco) y tercero, la ayuda humanitaria. Existen fuentes de financiamiento adicional a través de fondos de contravalor resultando de operaciones de canje de deuda, sobre todo en Nicaragua y Honduras.

El programa de desarrollo considera como sectores prioritarios el de agricultura, de agua y saneamiento y de promoción de la empresa. A través de la ayuda humanitaria, una contribución se dedica al apoyo para la reconstrucción “post-Mitch” en los países más afectados por el huracán. El Secretariado del Estado para Asuntos Económicos (seco) orienta su contribución hacia las condiciones marco de la economía – especialmente a través de apoyo a la balanza de pagos y la reducción de deuda y un apoyo presupuestario a Nicaragua -, la promoción de la inversión, y la cooperación en comercio y en tecnologías para el medio ambiente.

Una revisión parcial del PRAC 1999-2005 original fue decidida en 2003, para poder tomar en cuenta los nuevos lineamientos estratégicos tanto de COSUDE como del seco, los cambios continuos en los contextos nacionales y regional, y también para poder integrar varios cambios en el programa que ya habían ocurrido. La revisión confirmó en términos generales la orientación estratégica original, con las conclusiones y/o cambios como descrito a continuación: (a) la reducción de la pobreza es el objetivo superior y se basa en un entendimiento multidimensional de la pobreza , (b) se apoyan - y se alinea con - iniciativas nacionales, (c) enfoque regional estratégico y selectivo, (d) concentración de las actividades en Nicaragua y Honduras, (e) mantener las prioridades de sectores, mientras se busca más coherencia en los enfoques intrasectoriales, (f) aumentada complementariedad entre contribuciones de COSUDE y seco, y (g) focalizar la Ayuda Humanitaria sobre la prevención de desastres con un horizonte de medio término.

En relación con (b), se da un énfasis mayor en el proceso de Armonización y Alineamiento ocurriendo en Nicaragua (Joint Country Learning Assessment on Harmonisation and Alignment).

## **2       Finalidad: ¿Porqué una evaluación y porqué ahora?**

Para asegurar la rendición de cuentas, COSUDE conduce cada año por lo menos una evaluación de un programa por país o por región fuera de la dirección de mando directo, bajo la forma de una evaluación independiente.

Selección: por la División Evaluación y Controlling (E+C) y aprobación por la Dirección.

Finalidad / razones de selección:

- Entra en el **ciclo de gestión del programa**: la planificación para la continuación de la colaboración suiza en América Central está prevista en 2006. Al realizar esta evaluación independiente a mediados del 2005, las recomendaciones servirán como insumo importante para el futuro programa. En tanto, esta evaluación sustituye una evaluación externa mandatada por la División América latina.
- **Intereses especiales de COSUDE** (por orden de prioridad):
  - (a) **Armonización** (+ MDG/ PRSP) y Alineamiento en América Central – punto focal: Nicaragua. COSUDE quiere incrementar sus conocimientos concretos sobre fortalezas y beneficios vs. debilidades y costos de la iniciativa de Armonización y evaluar la pertinencia de un programa Suizo frente a este contexto.
  - (b) **Enfoque regional**: A raíz de experiencias concretas en América Central, COSUDE quiere insumos para la discusión sobre las ventajas comparativas entre un programa regional y un programa nacional, con un acento especial en la comparación de la respectiva eficiencia y efectividad de los enfoques.
- **Aspectos generales**: las Divisiones América Latina y E+C perciben beneficios tangibles con la realización de esta evaluación independiente: audiencia más extensa – transparencia – organización de la evaluación.

### **3. Objetivos y alcance de la evaluación**

#### **3.1 Objetivos**

Con esta evaluación COSUDE pretende:

- apreciar la **eficacia y relevancia** de la colaboración de COSUDE/secos en América Central en el marco del PRAC 99-05 y su revisión 03-06.
- formular **lecciones / conclusiones y recomendaciones**
  - (a) para la colaboración suiza en América Central en el próximo período de planificación
  - (b) para COSUDE en América Central y en general sobre los procesos de Armonización y Alineamiento, especialmente en relación con problemas y soluciones concretos con miras al futuro de un tal proceso.
  - (c) para COSUDE en América Central y en general sobre el enfoque regional versus nacional.

#### **3.2 Alcance**

El mayor énfasis será sobre eficacia y relevancia - con un peso especial sobre la relevancia futura - en el ámbito programático (estrategias, políticas, objetivos, gestión), con la inclusión de lecciones derivadas de ejemplos tomados de proyectos individuales.

Énfasis especial se dará a

- (a) la relevancia del Programa Suizo y se medirá con las tendencias recientes de la cooperación de donantes hacia la Armonización y la Alineamiento.
- (b) al enfoque regional y las posibles lecciones y recomendaciones para el futuro de este y otros programas regionales de COSUDE.

Sinergias: se considerarán los diferentes aportes Suizos manejados por la oficina de cooperación, de los cuales destacan las relaciones (a) entre seco – COSUDE y (b) ayuda humanitaria y el programa de desarrollo (ver 1.2.).

### **4. Preguntas clave**

Como regla, el análisis y las conclusiones tomarán en cuenta la revisión del PRAC y la pertinencia de los eventuales cambios, dando por ende **más énfasis a la versión revisada del PRAC que a su original**.

#### **4.1 Análisis de contexto / Evolución del Programa**

- 4.1.1 Analice el contexto en América Central frente al cual se desarrollaron las actividades de la Cooperación Suiza (1999-2004): ¿Cuáles fueron las dinámicas en los contextos específicos de cada país, con énfasis en Nicaragua, Honduras y El Salvador, que posiblemente afectaron la Cooperación Suiza? ¿Ha sido posible validar las hipótesis iniciales del PRAC?
- 4.1.2 Describa la evolución de las actividades de COSUDE/secos. Opine sobre esta evolución frente a los cambios de entorno y destaque las lecciones relevantes para la planificación futura.

#### **4.2 Relevancia de la orientación estratégica (*¿hacemos lo más relevante?*)**

- 4.2.1 Aprecie la relevancia de la orientación estratégica del PRAC en relación con la selección de:
  - Enfoques, como el desarrollo de capacidades, empoderamiento, derechos humanos (económicos) etc. e instrumentos: diálogo político, instrumentos económicos, etc.
  - Sectores, contribuciones entre los sectores, incluyendo la coherencia entre los diferentes instrumentos (seco, ayuda humanitaria, programa de desarrollo)
  - Concentración geográfica (a) dentro de la región y (b) dentro de los países
  - Temas transversales
  - Grupos de beneficiarios/as (grupo meta)
  - Contrapartes

Medido con (por orden de prioridad)

- Las necesidades del grupo meta (incluyendo aspectos de género).

- Los contextos regional y nacionales específicos (fragilidad del estado, delincuencia organizada, conflicto étnico, etc.), o sea el **valor agregado** de la contribución Suiza
- La contribución a las prioridades nacionales y los marcos de planificación como PRSP e iniciativas de Armonización y Alineamiento
- Las estrategias y principios rectores de COSUDE/secos<sup>3</sup>;

4.2.2 Analice en particular la coherencia y compatibilidad de los objetivos y actividades sectoriales e indique lo que COSUDE/secos debería hacer de otra forma para incrementar la relevancia en los áreas mencionados arriba y que posiblemente contribuya a un aumento del valor agregado de la cooperación Suiza.

#### **4.3 Eficacia de la estrategia de COSUDE/secos (*¿Hacemos bien las cosas?*)**

- 4.3.1 ¿Son realistas los objetivos del PRAC en relación con la asignación de recursos, el alcance de las actividades y el tiempo previsto? ¿Son adecuados al contexto los tiempos y recursos asignados?
- 4.3.2 ¿Es posible mostrar el valor agregado de la contribución suiza? Ejemplo: ¿Somos una cooperación apreciada por nuestras contrapartes? ¿Cuál es la percepción local de la cooperación Suiza en general y que rol juegan las ONG's suizas en esta percepción? ¿Jugamos el papel que se espera de la Cooperación Suiza? ¿Dónde más se espera la cooperación suiza en la Región? (ver también 4.3.6. aspectos de armonización)
- 4.3.3 ¿En qué medida se alcanzaron – o se anticipa el alcance de - los objetivos del PRAC? ¿Hubo impactos notables, en particular se pueden destacar efectos distintos según los segmentos sociales y económicos (población beneficiaria)? ¿Hay indicios de sostenibilidad de las actividades? ¿Cuál es la contribución de las contrapartes a estos alcances? ¿Tenemos las contrapartes que necesitamos?
- 4.3.4 ¿En qué medida contribuye la regionalización del programa en un incremento de la eficacia? ¿Cuáles son los mayores beneficios / costos del carácter regional del programa?
- 4.3.5 ¿Se crean sinergias a través de la realización de un programa de ayuda humanitaria en paralelo con el programa de desarrollo? ¿Existen perspectivas para mejorar la articulación entre estos programas?
- 4.3.6 ¿Son coherentes las actividades de cooperación bilateral COSUDE/secos? ¿Hay como mejorar esta coherencia? ¿Se crean sinergias entre la aplicación de instrumentos de COSUDE y secos? ¿Hay como mejorar la articulación de los varios instrumentos?
- 4.3.7 ¿En qué medida el PRAC toma en cuenta los esfuerzos de armonización y alineamiento realizados en particular en Nicaragua? ¿Cómo Suiza se está comportando frente a la trilogía “armonización, PRSP y MDG”? ¿Cuáles elementos son factores de éxito? ¿Qué cambios requiere la estrategia de COSUDE en el futuro: dónde más puede aportar Suiza (liderazgo?); dónde debería aliarse más con otros (silent partnerships)?
- 4.3.8 ¿Se han dado pasos evidenciables por parte de Suiza hacia un mayor apoderamiento por parte de los gobiernos locales de los instrumentos claves de la armonización, como las estrategias de reducción de la pobreza (PRSP)? ¿COSUDE/secos están dando pasos hacia el uso de sistemas nacionales para adquisiciones, acuerdos, etc. (alineación)?

#### **5. Recomendaciones**

Basado en los hallazgos y conclusiones de la evaluación:

- 5.1 ¿Cuáles son las recomendaciones para la continuación de la colaboración de COSUDE/secos en general y en términos de contenido (sectores, temas transversales, concentración geográfica), estructura y procesos?

---

<sup>3</sup> incluyendo las leyes y los mensajes federales del parlamento Suizo

- 5.2 ¿Cuáles son las lecciones deducidas del análisis de la respuesta de COSUDE/seco a los retos del contexto de América Central?
- 5.3 ¿Cuáles son las experiencias clave, conocimientos y resultados en los cuales COSUDE/seco debería sacar provecho?
- 5.4 ¿Cuáles son recomendaciones específicas para América Central (a) para una cooperación entre donantes mejorada dentro del marco de Armonización y Alineamiento y (b) respecto al enfoque regional versus nacional?
- 5.5 ¿Qué recomendaciones generales para COSUDE se pueden hacer frente a (a) las perspectivas de armonización y alineamiento? y (b) a enfoques nacionales y su posible transformación en enfoques regionales? Para ambas recomendaciones se tomará en cuenta aspectos institucionales (recursos humanos y financieros) como de eficiencia y eficacia de la cooperación Suiza, limitada en su tamaño relativo.

## 6. Resultados esperados

### 6.1 Productos esperados de parte de los/as evaluadores/as

- Un informe final en castellano conciso, publicable, elaborado en función de normas internacionales de evaluación que contiene los hallazgos, conclusiones y recomendaciones, sin exceder 30 páginas más anexos e incluyendo un resumen ejecutivo en inglés. **Las conclusiones y recomendaciones se formularán de forma bilingüe inglés / castellano.** El lenguaje debería ser fácil de comprender y directo. El informe evitará eufemismos cuando describe problemas, pero tratará con respecto el tema evaluado.
- Un resumen de evaluación (Evaluation Abstract) de acuerdo a las normas CAD (OCDE) producido por los/as evaluadores/as y publicado por la división de Evaluación y Controlling.

### 6.2 Productos esperados por parte de E+C / CLP

- Un Acuerdo al terminar el proceso (Agreement at Completion Point, ACP) negociado por el grupo de aprendizaje central (Core Learning Partnership (CLP, c.f. 7.2)) con una respuesta de la Dirección en cuanto a las conclusiones y recomendaciones clave del informe final de la evaluación.
- Lecciones aprendidas elaboradas por el CLP.
- Distribución, ev. presentación al grupo de aprendizaje extendido (Broad Learning Partnership (BLP, c.f. 7.3)), publicación en el Internet, presentación del resumen de evaluación al CAD.

### 6.3 Efectos esperados

Se espera que la evaluación independiente del PRAC contribuya a/al

- análisis de las características, fortalezas y debilidades de la colaboración Suiza en América central e identificación de la contribución más adecuada de Suiza en procesos de armonización y su articulación;
- desarrollo del próximo PRAC 2006-2012
- diseño de la cooperación entre los diferentes actores Suizos en América Central y otras actores/donantes presentes localmente;
- enfoque de cooperación entre donantes de COSUDE/seco en América Central;
- derivar lecciones del enfoque regional seleccionado en América Central en relación con otros enfoques regionales de COSUDE.
- La discusión sobre los nexos entre programas de desarrollo y de ayuda humanitaria.

## 7. Contrapartes

### 7.1 Organización y roles respectivos:

La División E+C diseña el marco de la evaluación (“Approach Paper”) con el insumo participativo del grupo de aprendizaje central (CLP); también administra los contratos con los/as evaluadores/as, asegura tanto el apoyo logístico como un apoyo para el acceso a la información relevante para ellos/as; E+C organiza el proceso en su conjunto respecto a i) discusión de los resultados de la evaluación, ii) elaboración del Acuerdo al

terminar el proceso (Agreement at Completion Point, ACP) y de las lecciones aprendidas, iii) publicación y iv) divulgación.

El grupo de aprendizaje central (Core Learning Partnership (CLP)) asegura que los/as evaluadores/as reciban acceso a toda la información necesaria (documentos, entrevistas, etc.) Comenta sobre el diseño de la evaluación y el informe de evaluación. Durante el taller dedicado al Acuerdo al terminar el proceso (ACP) intercambia sobre los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de la evaluación y negocia y aprueba el ACP y las lecciones aprendidas. Decide también sobre el alcance de la divulgación.

El grupo de aprendizaje extendido (Broad Learning Partnership (BLP)) es potencialmente interesado en los resultados de la evaluación y será parte del público definido para la divulgación.

Los/as evaluadores/as contratados por la División E+C de COSUDE elaborarán un plan de trabajo y su metodología para llevar a cabo la evaluación, presentan el borrador de informe al Grupo de aprendizaje, dan seguimiento a la retroalimentación de este Grupo y presentan el informe final.

Un pequeño grupo de pilotaje<sup>4</sup> para acompañar el proceso de evaluación soluciona problemas prácticos y asegura los vínculos con las unidades organizacionales.

## **7.2 Grupo de Aprendizaje Central, (Core Learning Partnership (CLP))**

(– los/as directamente afectados/as por las recomendaciones y lecciones de la evaluación y que deben tomar acciones, sobre todo los usuarios del PRAC)

En el caso de una evaluación independiente de un programa por país o regional, el grupo de aprendizaje central usualmente se subdivide en dos, uno encontrándose en Suiza y el otro en el país o región afectado/a.

### **7.2.1 Miembros del Grupo de Aprendizaje Central (CLP) en Suiza:<sup>5</sup>**

#### **7.2.1.1 En la sede de COSUDE:**

Departamento Bilateral (E), División para América Latina (DAL) (2-3 miembros)

- Peter Bischof, Director de la DAL
- Adrian Maître, Desk América Central
- Giancarlo de Picciotto, Especialista sector agrícola

E+C (E) : (1-2 miembros)

- Peter Meier

Departamento de la Ayuda Humanitaria (H), División para América Latina y Asia (1-2 miembros)

- André Huber, Desk Colombia
- Adriano Küpfer

Departamento temático (F): 3-4 miembros (Desarrollo Social (Pobreza / Agua y Saneamiento), Recursos naturales y Medio Ambiente y Empleo e ingreso (Agricultura / Micro y Pequeña Empresa))

- François Münger
- Liliane Ortega
- Isabel Perich

Departamento multilateral y planificación (M): 1-2 miembros Divisiones IFI y Política de desarrollo

- Reto Grüniger (Pol.)
- Pradeep Itty (IFI)

---

<sup>4</sup> tentativamente formado por Jürg Benz (OfCo), Adrian Maître (DAL), Jean-Pierre Cuendet (seco) y Holger Tausch (E+C)

<sup>5</sup> Nombres tentativos, listado no necesariamente final

Working Group on Harmonisation and Alignment Issues (1 miembro)

- *Reto Grüninger*

7.2.1.2 En la sede de seco: (1-2 miembros)

- Jean-Pierre Cuendet, seco/ET
- Monica Rubiolo

7.2.1.3 División política IV del Ministerio de Asuntos Exteriores (1-2 miembros):

- Gilles Roduit
- Mo Bleeker

## 7.2.2 Miembros del Grupo de aprendizaje central en América Central :

OfCo : 2-3 miembros

- Jürg Benz, Director Residente
- Werner Thut, Director residente Adjunto
- Carmen Alvarado, Oficial de programa nacional (NPO)

Representantes (ad personam) regionales y de Gobiernos (Nicaragua, Honduras)

- Sr. Jorge Cabrera, SICA (Sistema de la Integración Centroamericana), Guatemala (*pro tempore*)
- Mauricio Gómez, Vice Ministro de Relaciones Exteriores de Nicaragua
- Sr. Ricardo Callejas, Presidencia Honduras

Otros(s) donante(s), 1-2 miembros: “like minded”,

- Sr. Mikael Elofsson, Embajada de Suecia

Representante(s) de la sociedad civil / instit. académicas (Nica / Hon), 2-3 miembros

- Sra. Mayra Falck, Sociedad Civil Honduras
- Sr. Arturo Grisby, Sociedad Civil Nicaragua

Embajada (s) de Suiza en Costa Rica y/o Guatemala: 1-2 miembros?

- Sra. Gabriela Nützi, Embajadora de Suiza para Nicaragua
- Sr. Urs Stemmler, Embajador de Suiza para Honduras y El Salvador

## 7.3 Grupo de aprendizaje extendido (Broad Learning Partnership, BLP)

(= otros/as interesados/as en las lecciones de la evaluación, p.ej. con programas o problemáticas similares)

- COSUDE: Divisiones temáticas interesadas, no representadas en CLP: Divisiones de Prevención de conflictos, Gobernabilidad
- Divisiones del seco, relacionadas con el PRAC
- ONG's Suizas activas en América Central
- Donantes multi- y bilaterales activos en América Central

## 8. Proceso

### 8.1 Metodología

Es necesario el establecimiento de relaciones creíbles entre los hallazgos y recomendaciones por un lado y las evidencias que los soportan, de acuerdo con buenas prácticas de evaluación en el marco de la cooperación para el desarrollo y con métodos y criterios profesionales y sólidos.

Se procederá de la forma siguiente:

- Revisión de los documentos de COSUDE y seco vinculados al PRAC
- Entrevistas con personas relevantes en la Sede de COSUDE y seco y con otros socios Suizos.
- Misión de evaluación en América Central, incluyendo entrevistas, talleres y grupos focales con representantes de las oficinas de cooperación , con el Grupo de aprendizaje central (CLP de América Central), representantes de gobiernos, de la sociedad civil de ONG's del mundo académico, de otros donantes; visitas de campo en áreas de proyectos de COSUDE y seco, incluyendo entrevistas con beneficiarios/as, personal de proyectos y otros/as en la medida de lo necesario para apreciar la relevancia y la eficacia al nivel del programa.
- Briefings y debriefings de la misión de evaluación tanto en América Central como en Berna.
- Análisis de los datos coleccionados y redacción del informe.

Los/as evaluadores/as elaborarán un plan de trabajo sobre la metodología propuesta con base en su análisis de la situación. La metodología revisada será sometida a E+C para aprobación. El plan de trabajo incluirá un horario, la distribución de responsabilidades y la justificación de la metodología utilizada. En función de temas emergentes apareciendo durante la transcurso de la evaluación, existe la posibilidad de revisar el enfoque de ciertas preguntas-clave en consultación con E+C.

## 8.2 Fechas y entrega de productos

Actividad	Fecha	Actores
“Approach Paper” borrador inglés	Mid January 2005	E+C, input CLP
Licitación de 3-5 ofertas de una “short list”	Febrero 2005	E+C
“Approach paper” con comentarios preliminares de DAL; en castellano	Principios de febrero 2005	E+C, DAL
Selección de evaluadores/as	Marzo/abril 2005	E+C
Contratos firmados con evaluadores/as	Mayo 2005	E+C
1 <sup>ro</sup> CLP Berna encuentro para finalizar Approach Paper,	27 de abril 2005	E+C, CLP
1 <sup>ro</sup> CLP CA encuentro: finalización Approach Paper	11 de abril 2005	CLP ZA
Producto 1: Plan de trabajo	Abril 2005	Equ. Evaluador
Logística y preparación administrativa de la misión de evaluación en América Central	Abril-Mayo 2005	OfCo
Misión de evaluación en Amcen; Taller de restitución con CLP CA (2do CLP CA)	Finales de Mayo; 20 de junio 2005	Equ. Eval. + CLP CA
Entrevistas con personas implicadas en Suiza	Mayo–Agosto 2005	Equ. Eval.
Producto 2: Borrador de informe	Principios Julio 2005	Equ. Eval.
2 <sup>do</sup> CLP encuentros por separado CA y Berna : discusión de borrador de informe: retroalimentación a equ. Evaluador	Principios Julio o finales Agosto 2005	E+C, CLP, Equ. Eval.
Producto 3: Informe Final de Evaluación con resumen CAD	Mediados de Septiembre 2005	Equ. Eval.
Taller de Acuerdo al terminar el proceso (ACP): 3 <sup>ra</sup> CLP negocia y aprueba este Acuerdo y las lecciones aprendidas, determina el seguimiento. Particip. CLP CA	Princ. Octubre 2005	CLP/E+C, Equ. Evaluador como personas recurso

BLP: Presentación Eval. a ONG's Suizas interesadas	Noviembre 2005	E+C / DAL
Dirección ejecutiva en COSUDE comenta y aprueba el Acuerdo al terminar el proceso.	2 de dic. 2005	E+C / DAL
Informe de evaluación final, listo para publicación	Dic. 2005	E+C
Divulgación y publicación en Internet	Enero 2006	E+C

El equipo de evaluadores/as debe consistir de 2 evaluadores/as internacionales, quienes tendrán a cargo la contratación de evaluadores/as locales según sea el caso. El equipo debería idealmente estar compuesto de los dos géneros; debe tener un excelente **manejo del castellano** y tener experiencia reconocida en las siguientes temáticas:

- Cooperación para el desarrollo en particular en América Latina incluyendo 2 de los 3 sectores principales incluidos en el PRAC
- Conocimientos del contexto de la cooperación internacional y de Suiza en América Central y de las nuevas tendencias globales de desarrollo (Armonización, etc.)
- Profunda capacidad de análisis de políticas y de desarrollo institucional en situaciones complejas.

### **8.3 Recursos aproximativos:**

Hasta 60 días - persona para consultores/as internacionales y hasta 40 días – persona con consultores/as locales (se determina en función de las ofertas).

### **9. Licitación**

Para la selección de la oferta con la mejor relación calidad/costo, los criterios de selección incluyen:

- Competencia del / de la evaluador/a y equipo propuesto (40%)
- Calidad de la propuesta y metodología (30%);
- costo (20%)
- experiencia y trayecto de la compañía (10%).

El procedimiento Suizo para licitaciones es aplicable. Bajo la conducta de COSUDE, el/la consultor/a mandatado/a es responsable por si solo/a de la ejecución del mandato.

El consultor tendrá la obligación de discreción en relación con los contenidos del mandato. Declaraciones a la prensa o a terceros no implicados directamente en el mandato son sujetos a aprobación preliminar por parte de COSUDE y seco.

La persona de contacto para recibir acceso a archivos de proyecto, coordinación de la misión, etc., será:

#### **SDC**

Holger Tausch  
Freiburgstr. 130  
CH - 3003 Berne  
Switzerland

Tel. xx41 31 3232190  
Fax xx41 31 3255312  
email: Holger.tausch@deza.admin.ch

En casos de ausencia, se puede contactar con: Anne Bichsel (en inglés)

### **10. Documentos de referencia**

Para el cumplimiento de su mandato, el/la consultor/a tendrá total acceso a la documentación existente en COSUDE y seco. Los/as implicados/as en la evaluación también estarán a disposición para entrevistas, tanto en la Sede como en la Oficina de Cooperación en Managua u otra locación pertinente. Además, la OfCo informará las instituciones clave en los países receptores, para facilitar la cooperación con ellas y proveer el acceso y la documentación necesarios. Todo documento relacionado con el mandato debe ser tratado con confidencialidad. [Este listado queda incompleto ]

COSUDE/secos: PRAC (original y revisión), Programas Anuales Documentos de proyectos y evaluaciones

COSUDE Berna

- Estrategia 2010
- Líneas Directrices
- Informe de Misión de Edita Vokral (17.-31. 10.2004), sobre todo sobre Armonización.

seco Bern

- Estrategia 2006
- Country Strategy Note Central América 2003 - 2005

## EVALUATION OF THE SWISS COOPERATION PROGRAM IN CENTRAL AMERICA, 1999-2005

---

### Swiss Economic Development Cooperation with Central America

#### 1. Introduction

This paper has been elaborated in order to provide basic information to the evaluators of the Swiss Cooperation Program in Central America regarding **seco's** operations between 1999 - 2005. The paper describes the focus of **seco's** activity in the period under review, as well as the prospects for the future. It further highlights some of the issues that should be addressed by the evaluation. Finally, it provides addresses and references of contact persons in the region. The paper is a working document and should not be considered as a strategic planning document.

#### 2. Background

**Seco** is currently involved in an effort to increase the focus of its instruments towards the development of the private sector in Central America. Early 1990s, **seco's** operations in the region were characterized by a certain dispersion in terms geographical distribution and instruments being used. Moreover, the operations included specific collaboration arrangements with partners such as public enterprises, notably in relation to balance of payment operations and mixed credits for infrastructure.

End of 1990s, early 2000, however, in part as a consequence of the elaboration of the 2006 Strategy which puts a renewed emphasis on private sector development and good governance, there was a decision to refocus our operations and instruments towards market-based cooperation and developing innovative approaches. Therefore, investment promotion activities were developed to enhance the business environment for the private sectors by simplifying procedures for SMEs, new approaches were initiated to establish micro-credit facilities; mixed-credits were abandoned in favour of public-private partnerships to finance infrastructure; budget support replaced the balance of payment instrument and stronger links were established with private sector development strategies; debt relief was linked to efforts for reducing poverty through the support of socially relevant and growth enhancing initiatives; trade support activities concentrated on enhancing the competitiveness of SMEs through introduction of eco-efficient production methods and respect of social standards, assisting SMEs in marketing and exporting products at the regional and international level, promoting competition and consumer protection. Increasingly also, **seco** tried to use positive dynamics in the region led by advanced countries, such as Costa Rica or El Salvador, which play a positive role in terms of demonstration for other countries.

This transformation of **seco's** focus and instrument is work in progress. The present evaluation could prove to be very useful to help us conduct and improve this process, in particular by providing an external view about our strategic orientations as well as recommendations as to what could be improved and what are the opportunities that we should look at for future work.

#### 3. Seco's operations by main areas of work

##### MACROECONOMIC SUPPORT

- Focus of the intervention 1999-2005**

In line with the overall objective of helping principally those countries more in need of support and due to the nature of its instruments, WEMU has concentrated its assistance to the region during the period in two countries, Nicaragua and Honduras, with the bulk of the support being increasingly directed to Nicaragua. This period is also characterized by a strategic change in the approach for delivering macroeconomic support to the region, illustrated by the changing composition of the portfolio. While the first operations were traditional balance of payment support operations (partially linked to emergency measures, like it was the case of the prompt reaction to the devastating effects of the Mitch Hurricane through the provision of an emergency BoP support in 1998/99), WEMU has shifted since 2000 towards a more a programmatic approach with the use of general budget support (GBS). GBS is based on an intensive policy dialogue with the partner government and seeks increased harmonisation among donors through the establishment of joint mechanisms. In line with this principles Switzerland has been one of the main driving forces behind the establishment of a Budget Support Group in Nicaragua. Through the provision of coordinated GBS closely aligned with national priorities WEMU intends to reinforce the country ownership and effectiveness of the efforts in the fight against poverty. Support to the development of the private sector has emerged as the principal thematic focus in the provision of GBS. This focus intends to increase the coherence of the seco-portfolio, exploit synergies arising from application of other WE-instruments and allow the optimal utilization of the information available in the policy dialogue. Furthermore, technical assistance in those areas crucial for reinforcing the credibility of the budget as an instrument for policy planning (like implementing a Medium Term Expenditure Framework) is provided in close link with the budget support.

As for the operations of debt relief, Switzerland has had a pioneer role in the development of the current approaches on debt relief. While the first operations were mostly of a bilateral character, it promptly moved towards a more coordinated approach, participating actively in the discussions that allowed the organization of the HIPC initiative. In line with its emphasis on addressing the structural determinants of debt, WEMU has also supported reinforcing the countries capacities for debt management. Debt relief is, however, considered as one among other instruments for combating poverty and supporting development countries.

- Projects**

Title	Countries	Duration
Balance of Payment Support: <ul style="list-style-type: none"> <li>• ABP III</li> <li>• ABP II</li> </ul>	Nicaragua Nicaragua	1998-2002 1994-2000 (Counterpart Fund FCOSER created in 1999 until 2003, remaining funds to be used by FAROL)
Debt Relief <ul style="list-style-type: none"> <li>• Central America Emergency Trust Fund (CAETF)</li> <li>• Technical Advisor on Debt Issues (CBP Program)</li> <li>• HIPC Trust Fund (CABEI and IADB)</li> </ul>	Honduras Nicaragua Nicaragua-Honduras Nicaragua	1999/2000 1999/2000 2000 2000-2004
Budget Support & TA		

<ul style="list-style-type: none"> <li>• GBS I</li> <li>• GBS II</li> <li>TA to MTEF</li> </ul>	Nicaragua Nicaragua	2003-2004 2005-2007 (t.b.a.)
---	------------------------	---------------------------------

• **Issues to be addressed by evaluators**

- What were the main achievements of the debt relief provided through the different instruments? Have the measures (including the capacity building support) represented a real contribution for reducing the vulnerability of these countries vis-à-vis external shocks?
- What has been the impact of the two Balance of Payment Support operations conducted in Nicaragua?
- Has the strategic reorientation in the macroeconomic portfolio be opportune and relevant for addressing the expectations in Nicaragua regarding donor support and the needs for linking poverty reduction efforts to growth considerations?
- Is the new composition of the portfolio able to insure an increasing focus on private sector development? Does it allow Switzerland to have enough leverage on this issue in the policy dialogue? Are the necessary arrangements in place to allow appropriate coordination of inputs for the policy dialogue?
- Considering the relatively young experience on GBS in Nicaragua it is certainly too early to assess its impact in term of supporting efforts for poverty reduction. However, do the instruments have the appropriate design to allow a monitoring such an impact in the future? Can the evaluators make any recommendations for improving monitoring?

• **Contact Persons (\*)** in general the COOF is the first contact for all the topics)

<p><b>Balance of Payment Support ABP III</b></p> <p>Hr. R. Spichtig-Project Manager          VA TECH Hydro Escher Wyss Ltd.          Fax Nr.: 041 329 51 70</p> <p>Mr Klaus Zahner/Hans Martin Derungs          Electrowatt Ekono AG          Hardturmstrasse 161, Postfach 8037 Zürich          T: (41) 355 55 54</p> <p>Lic. Carlos Perez Fajardo          HIDROGESÁ          Inters. Pista Juan Pablo II y Av. Bolívar          Managua-Nicaragua</p>	<p><b>Balance of Payment Support ABP II</b></p> <p>Sra. Isolda Frixione          Representante del Gobierno de Nicaragua          Fondo de Contravalor Suizo de Electrificación Rural (FCOSER)</p> <p>Prof. Rolf Kappel          NADEL-ETH Zürich          T: (41) 01 632 42 53</p> <p>Sr. Raul Rocha/Sr. David López          Comisión Nacional de Energía (CNE)          Contiguo al Ministerio de Defensa          Managua</p> <p>Ing. Gustavo Martínez          Coordinador General FCOSEN          Martínez &amp; Meyer Consultores Asociados</p>
<p><b>Debt Relief</b></p> <p>Jaime Chávez Almendares          Banco Centroamericano de Integración          Económica-CABEI          Honduras</p>	<p><b>Budget Support</b></p> <p>Kees Rade          Former Chairman Budget Support Group (BSG)          Embajada de Holanda en Nicaragua</p>

<p>T: (504) 240 2134</p> <p>Josef Stig Trommer Central America Country Mgt. Unit (CAETF) World Bank 1818 H Street Washington</p> <p>Carlos Sequeira Banco Central de Nicaragua Gerencia Internacional Km. 7 Carretera Sur, Managua T: (505) 265 1193 E: <a href="mailto:csl@bcn.gob.ni">csl@bcn.gob.ni</a></p>	<p>Ovidio Reyes Ministerio de Hacienda y Crédito Público Avenida Bolívar T: (505) 222 2192 E: Ovidio.Reyes@mhcp.gob.ni</p> <p>Mauricio Chamorro Ministerio de Hacienda y Crédito Público Avenida Bolívar E: Mauricio.Chamorro@mhcp.gob.ni</p> <p>Andrew Lawson-Senior Public Finance Specialist Oxford Policy Management 6 St Aldates Courtyard, 38 St Aldates, Oxford T: +44 (0) 1865 207 317 E: andrew.lawson@opml.co.uk</p>
--	--

(\*) In general the COOF is the first contact for all the topics

## INVESTMENT PROMOTION

- **Focus of the intervention 1999-2005**

During the period under consideration, the investment promotion program focused on access to finance for small and medium-sized enterprises (SMEs) of the region, mostly through the participation in private equity funds. **Seco** has targeted niche markets in the private equity business, for instance investing in financial intermediaries specialized on environmental protection (**Corporacion Financiero Ambiental**), micro-credit operations (**ProFund**), or regional growth potential (**ACAF**).

These efforts are complemented by an increased focus on the business environment for the local private sector, and for SMEs in particular. **FUNDES** represents an innovative step in this direction, focusing on the simplification of administrative procedures of business registration at the municipal level. Very recently, seco started with its support of the **IFC LAC-Plus Facility** under which several projects in the domain of investment climate / cutting red tape as well as in the leasing sector are envisaged. In the future, **seco** is committed to explore additional technical assistance projects aimed at strengthening the business environment.

- **Projects**

Title	Countries	Duration
Aureos Central American Fund (ACAF)	Regional	2002-2011
Corporación Financiera Ambiental (CFA)	Regional	1996-2006
Profund	Regional	1994-2006
Fundes Simplification Project	Regional	2003-2005

IFC LAC-Plus Facility	Nicaragua, Honduras	2004-2007
SOFI	Regional	1997 -
seco Start-up Fund (ex-Studienfonds)	Regional	1997 -

- **Issues to be addressed by evaluators**

- 1. Balance TA – investment:** are investment projects usefully complemented with Technical Assistance programs ?
- 2. Regional versus Country Strategy:** Most projects are regional. Is this the right approach or should seco be more country-focused on TA projects ?
- 3. Choice of Partners.** Are they the right ones ? Should seco put additional efforts to identify local versus international ones ?

- **Contact Persons in CA**

<b>Aureos</b> Administradora CAIM Costa Rica, S.A. Torre Mercedes Piso 8, Paseo Colòn Ave 0 y Calle 24 San José Tel: +506 211 1511 Fax: +506 211 1520 <a href="mailto:mail@aureos.com">mail@aureos.com</a>	<b>Corporacion Financiera Ambiental</b> Apdo.1581-2050 San Pedro de M.O. Costa Rica Tel: +506 257 47 17 Fax: +506 256 13 57 E-Mail <a href="mailto:eacasa@sol.racsa.co.cr">eacasa@sol.racsa.co.cr</a>
<b>Fundes</b> Mrs. María Vega Gerente de Entorno Empresarial San José, Costa Rica Tel.: +506 290 3647 Fax: +506 231 4429 E-Mail: <a href="mailto:mvega@fundes.org">mvega@fundes.org</a>	<b>Profund International S.A.</b> Mr. Alejandro Silva General Manager P.O. Box Nr. 769-1005 San José – Costa Rica Tel: 506 220 4122 Fax: 506 290 2345 E-Mail: <a href="mailto:asilva@intercentro.com">asilva@intercentro.com</a>
<b>IFC LAC Plus Facility</b> Mrs. Anita Bathia General Manager Lima, Peru +59 1 2244 3753 E-mail: <a href="mailto:ABhatia@ifc.org">ABhatia@ifc.org</a>	

### TRADE AND CLEAN TECHNOLOGY COOPERATION

- **Focus of the intervention 1999-2005**

During the period under review the trade programme focused on the link between trade and environment, by enhancing the competitiveness of SMEs in export and national markets through the adoption of ecoefficient production methods as well as social standards. The Cleaner Production Center (CPC) initiative, launched in 1998, was the main programme. It is now approaching to an end

and will be continued with a specific initiative to promote knowledge sharing in the field of eco-efficiency and social standards for SMEs between CPCs. Costa Rica, because of its leadership in environment issues, played a key role in the programme, acting as the driving force for other countries in the region.

With a view to continue the support to SMEs in developing their export capacities and taking into account environment and social considerations, as well as the regional trade dynamics and the role of the US as the main export market for Central American countries, the trade programme launched two new activities in 2004: i) Export promotion, through ECOMERCADOS – Enhancing Marketing Opportunities for Organic and Fair-Trade Products from Central America; ii) COMPAL – Strengthening Institutions and Capacities in the Areas of Competition and Consumer Protection. **In the future:** Seco is considering strengthening the trade programme in the following areas: i) CAFTA implementation; ii) Export promotion; iii) Regional integration (trade facilitation: standards, customs, etc.). Seco will continue to build on the trade dynamics created in the region by countries like Costa Rica or El Salvador, which are leading in issues such as environment and ecoefficient production, and that constitute important regional markets for products from Nicaragua or Honduras.

- **Projects**

Title	Countries	Duration
National Cleaner Production Centres	Costa Rica, El Salvador, Guatemala	1998-
ECOMERCADOS	Nicaragua, Costa Rica	2004-2008
COMPAL	Costa Rica, Nicaragua, El Salvador	2004-2008

- **Issues to be addressed by evaluators**

General:

- How well are seco's trade instruments promoting economic integration or establishing linkages and synergies among CA countries ? How well are seco's instruments facilitating exports to the US market ? Which CA countries are leading in the sector of interest of seco's trade intruments (e.g. ecoefficient technology, organic and fair-trade)? To what extent are seco's trade instruments well positioned in such sectors ?
- How complementary are seco trade and private sector development instruments and projects with SDC projects ?
- The CAFTA is expected to influence significantly the economic development of CA countries. What are the needs in terms of trade policy making and implementation of the agreement ?

Project specific:

- CPC: Are the CPCs addressing a relevant issue? Are their services meeting the needs?

What has been the impact of the CPCs and to what extent are their services demanded by the private sector ?

- ECOMERCADOS: Is organic agriculture and fair-trade a relevant issue in terms of poverty reduction through export and national market development in NI, CR ? Will its importance grow in the future ?

- COMPAL: Is competition and consumer protection a relevant issue in the context of CA countries to promote private sector development and poverty reduction ? How could poor people benefit more from the programme ? Is the economic and political environment in CR, NI, ES conducive for further reforms in competition and consumer protection policies ?

- **Contact Persons in CA**

Cleaner Production Centers	ECOMERCADOS
<p>- <b>Costa Rica</b>/Sergio Musmanni Director Tel (506) 281-0006, Fax (506)234-6163 email: smusmanni@cicr.com Apdo 10003-1000 San José, Costa Rica</p> <p>- <b>Guatemala</b>/María Amalia Porta Directora Ejecutiva Tel (502) 334-4848, Fax (502) 334-1090 email: cgpl@cgpl.org.gt Edif. Cámara de Industria 120. Nivel Ruta 6, 9-21, Zona 4, 01004</p> <p>- <b>El Salvador</b>/Yolanda de Tobar Directora Ejecutiva Tel (503) 264-4622, Fax (503) 263-9448 email: ysalazar.cnpml@camargo.com Calle El Lirio #19 Col. Maquilishuat San Salvador, El Salvador</p> <p>- <b>UNIDO Vienna</b>/Elisa Tonda Cleaner Production Programme Tel +(43) (1) 26026-5375 Fax +(43) (1) 26026-6819 email: e.tonda@unido.org Vienna International Center PO Box 300 A 1400 Vienna, Austria</p>	<p><b>Nicaragua</b>/Miguel Hernández Coordinador Regional ECOMERCADOS Telefax (505) 2770325 – 2770389 email: mh.ecomercado@cablenet.com.ni Centro INVERCASA Managua, Nicaragua</p> <p><b>Intercooperation CH</b>/Heini Conrad P.O. Box 6724 Tel. +41 31 385 10 10, Fax. +41 31 382 36 05 hconrad@intercooperation.ch Maulbeerstrasse 10 CH-3001 Berne, Switzerland</p>
<b>COMPAL</b>	

- **Costa Rica**/Pamela Sittenfeld

Directora Ejecutiva  
Comisión para la Competencia  
(COPROCOM)  
Tel (506) 235-8222, Fax (506) 235-2700  
email: psittenfeld@meic.go.cr  
P.O. Box 10216-1000  
San José, Costa Rica

- **Nicaragua**/Julio Bendaña

Director General  
Dirección General de Competencia  
Ministerio de Industria y Comercio  
Tel (278) 4843, Cel (088) 38144  
email: julio.bendana@mifc.gob.ni  
Managua, Nicaragua

- **El Salvador**/Celina Escolán

Asesora Legal del Ministro de Economía  
Office phone: 00 503 (2) 231-5609  
Office fax: 00 503 (2) 231-5935  
Cell phone: 00 503 (7) 855 4776  
eMail: cescolan@yahoo.com

- **UNCTAD Geneva**/Ana María Alvarez

Competition and Consumer Policies  
Tel. 00 41 22 9175498  
Fax 00 41 22 907 0247  
email: Ana.Maria.Alvarez@unctad.org  
Palais des Nations  
Geneva - Switzerland

## INFRASTRUCTURE FINANCING

- **Focus of the intervention 1999-2005**

In the mentioned period infrastructure financing had its focus in the Republic of Guatemala with two mixed credit lines. The first of these lines concentrated on the funding of projects in the electricity sector, but only the follow up project in Chixoy falls within the considered period. In this project dams have been inspected annually. The goal of the second mixed credit line is to consolidate the legal security concerning basic property by strengthening the responsible institutions UTJ and IGN through training and provision with modern equipment.

No further projects are planned in Central America in the near future.

- **Projects**

Title	Countries	Duration
Dam Inspections in Chixoy	Guatemala	2000-2004
Modernisation of cadastre	Guatemala	2002-2007

- **Issues to be addressed by evaluators**

- Chixoy: Is it reasonable, that seco supports dam safety projects in countries like Guatemala?
- Cadastre: Is the Swiss project in Chimaltenango well coordinated with local institutions and other donors?
- Are there infrastructure domains in Central America which would be appropriate to be finance by the public private partnership instrument (PPP)?
- Which are the limits or problems PPPs could face in Central America?

- **Contact Persons in CA**

<b>Swiss Embassy Guatemala</b> Pietro Lazzeri  Deputy Head of Mission  Tel +502 2 367 55 20 Email: pietro.lazzeri@eda.admin.ch	

**seco/3.06.05**

## **Anexo 2**

### **Literatura y materiales consultados**

Acuerdo entre el Gobierno de la Confederación Suiza por medio de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y el Gobierno de Nicaragua (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación Cultura y Deportes y la Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia), Diciembre 2003

Annual Report 1998: How far we have come along. Profund International, S.A

Arreglo conjunto de financiamiento para apoyo presupuestario general entre el Gobierno de Nicaragua y el Grupo de Donantes

Arreglo Conjunto de Financiamiento al Presupuesto General de la República de Nicaragua, Ayuda Memoria, Revisión Anual 2005

Arreglo Conjunto de Financiamiento al Presupuesto General de la República de Nicaragua, Declaración de Cooperantes, Revisión Anual Junio 2005

Arreglo Conjunto de Financiamiento al Presupuesto General de la República de Nicaragua, Informe Técnico, Revisión Anual Junio 2005

Arreglo Conjunto de Financiamiento al Presupuesto General de la República de Nicaragua, Anexos (Matrices PAM, presentaciones Gobierno, Comentarios Donantes, Comentarios Finales) Revisión Anual Junio 2005

Banhcafe en el negocio de las Microempresas: Ejemplo de un estilo alternativo de responsabilidad social.

Banhcafe, Memoria 2004

Balance Energético de Nicaragua 2002, Comisión Nacional de Energía

BID 2004: Evaluación del proyecto Eficiencia de las compras y contrataciones del estado

Binder de documentos, COSUDE 2005: Evaluación PRAC: Inputs y documentos

Country Level Effectiveness and Accountability Review (CLEAR), April 2005

Comportamiento del Sector de Fomento Empresarial durante la duración del Prac: 1999-2005, Documento de discusión interna

COSUDE 2001: Informe de la misión del backstopping del proyecto ProEmpresa en Nicaragua, julio 2001

COSUDE Evaluación Interna Participativa, Proempresa

COSUDE Autoevaluación de Promifin

COSUDE 1999: Programa Regional América Central

COSUDE: Jahresprogramme 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005

COSUDE 2005: Revisión Externa del Programa de Proempresa (Nicaragua, Honduras y El Salvador), Fase III, Wechsler, J y otros.

COSUDE 2002: Lineamientos Operativos para el Sector de Fomento Empresarial en América Central 2002-2007 Documento de trabajo

COSUDE 2003: Evaluación temática empleo e ingresos en zonas rurales del programa de

- COSUDE en América Central, Schild, A. et al, Mayo 2003.
- COSUDE 2004: Análisis de la situación actual de manejo de presupuesto por el Gobierno de Nicaragua y de procesos en marcha para mejorar la efectividad de la asignación del gasto público hacia sectores pobres, CORMAN, Julio 2004
- COSUDE: Evolución del sistema de Monitoreo del Sector de Fomento Empresarial
- COSUDE: Informes de evaluaciones externas de los proyectos del sector agro
- Crowdri, S. 2004: Downscaling institutions and competitive microfinance markets: reflections and case-studies from Latin America, Omtrix. Inc.
- DEZA 2005: Swiss disaster reduction concept for Central America 2005 – 2007
- Di Leo, Paul 2002: Evaluation of Profund
- Echeverria 1998: Retos del Desarrollo Rural. BID
- Ecomercados, Documento del Programa Reforzando comercio orgánico y equitativo, SECO
- Effectiveness Initiative by Mark Flaming y otros (CGAP consultant)
- El Programa Suizo de Reducción de la Deuda 1991-2001
- Emergency Liquidity Facility, Omtrix. Inc.
- FIDE 2003: Diagnóstico de la competitividad de Honduras
- Gobierno de Honduras 2005: Apoyo de la Cooperación Externa en cumplimiento de la declaración de París
- ISS – ASDI 2004: La estrategia de reducción de la pobreza en Nicaragua. Cambio y continuidad
- De Janvry, Sadoulet 2001: Rural poverty and effective rural development strategies. Caracas, Venezuela
- Joint Financing Arrangement for General Budget Support, Between the Government of Nicaragua and the Donor Group, Draft April 2005
- Keller, E. Marzo 2004: Agropyme, Desarrollo de competitividad de pequeñas y medianas empresas agrícolas por medio de servicios no financieros: Guía del Proceso Metodológico,
- Nicaragua 2005: Plan Nacional Desarrollo (operativo)
- Política para Apoyo a la Competitividad de las Mypyme: Emprendiendo el Futuro, Junio ProNicaragua, Logros, Metas, Desafíos, Informe 2003-2004
- Programme for the establishment of National Cleaner Production Centres in Costa Rica, El Salvador, Guatemala
- Programa Agropyme de Honduras, Consorcio Swisscontact Helvetas, Informe Final, Revisión externa de la fase de orientación, abril-mayo 2003, Ostertag, C. y otros
- Richards 2004: Hacia un mayor entendimiento de la pobreza rural en América Central (RTA, DFID, ODI)
- Schild et al 2003: Evaluación temática empleo e ingresos en zonas rurales del programa de COSUDE en América Central

SDC 2000: 2010 Strategy SDC

Seco's Strategy for General Budget Support, Economic Development Cooperation

Seco, Development and Transition Brief Portrait

Seco, Agenda 2010, Poverty Reduction

Seco, Strategy 2006

SECO Decision Note: Enhancing Marketing opportunities for organic and fair-trade products from Central America, August 2004

SECO Decision Note: General Budget Support to Nicaragua 2003/11 (GBS)

SECO Decision Note: General Budget Support to Nicaragua 2005/7 (GBS II)

SECO Mission Report Nicaragua: Budget Support I, April 2004

SECO Mission Report Nicaragua: Review Budget Support, October 2004

SECO Decision Note: Strengthening Institutions in the field of Competition and Consumer Protection in Latin America: Phase II, August 2004

SECO Decision Note: Capacity Building for the development of a Medium Term Expenditure Framework (MTEF), June 2005

Seco Nicaragua: Disbursement Budget Support tranche Sep 2004

SIDA 2004: La Estrategia de reducción de la pobreza en Nicaragua: cambio y continuidad. Informe de país 2004: Nicaragua. Joao Guimaraes-ISS. Serie: Evaluación y monitoreo de estrategias de reducción de pobreza en América Latina.

SIDA 2004: Informe de país 2004: Honduras Crecimiento pro pobre en Honduras

T U L U M S. A. Evaluation of the Swiss Debt Reduction Facility (SDRF) Part III: Effectiveness of the trilateral cooperation, Reichmuth, M y otros, March 2001

UNIDO, Extension of the Programme for the Establishment of National Cleaner Production Centres in Costa Rica, El Salvador, Guatemala

Zimmermann, Zimmermann 2004: Evaluierung von PREVAC

**Anexo 3:**  
**Lista de personas entrevistadas**

Lista de personas entrevistadas M Schlönvoigt y T Ammour, Berna				
24.5.	Berna			
	H Allemann	Swisscontact		
	L Ortega	Recursos naturales		
	HTausch A Maitre	E+C Div. Lat. Am.		
	G. Piccioto	Div. Lat. Am		
25.5.	P Itty	Dep Multilateral		
	F Munger	Div. Lat. Am		
	P Bischof	Div. Lat. Am		
	C Graf	Div. Asia		
	C Morger	IC		
	M Bleeker	DFAE		
	A Huber	COSUDE AH		
26.5.	M Rubiolo	Seco		
	J Cuendet	Seco		
	C Achini	Seco		
	R Grüninger	Dep Multilateral		
	H Tausch	E + C		
Lista de personas entrevistadas en Managua y Tegucigalpa				
M Schlönvoigt, T Ammour; J Angulo, M Flores (Grupos de 2 personas según cargo temático)				
	Grupo 1		Grupo 2	
	Managua			
31.5.	Jürg Benz, José Luis Sandino, María Antonia Zelaya	Introducción PRAC	Jürg Benz, José Luis Sandino, María Antonia Zelaya	Introducción PRAC
	René Escoto TULUM	MAG FOR	René Escoto TULUM	MAG FOR
	Victor Tercero (PTA)	MAG FOR	Victor Tercero (PTA)	MAG FOR
1.6.	Livio Saenz	MAG FOR	Ana González	Embajada Suecia
	Roberto Araquistain PRORURAL	MARENA	Michael Speirs	Embajada Dinamarca
	Margarita Argüello	COSUDE TULUM	Danilo Montalva; Noel Melendez; Octavio Menocal	INTA
	Carlos Barrios	Consultor NITLAPAN	Maria Briones	FUNICA
2.6.	Edurardo Baumeister	Consutor COSUDE	Ariel Bucardo	UNAG
	Raul Solorzano	CNE Comision Nacional Energía	Lasse Krantz	Embajada Suecia
3.6.	Werner Thut	Briefing Gobernabilidad	Werner Thut	Briefing Gobernabilidad
	Luis Caldera	ONG ADM		
	Kjetil Karlsen	DANIDA		
4.6.	Carmen Pong Simon Zbinden Repr. CARE Repr. FISE	Día de campo AGUASAN	Carmen Pong Simon Zbinden Repr. CARE Repr. FISE	Día de campo AGUASAN

5.6.	Estudio de documentos	Estudio de documentos	Estudio de documentos	Estudio de documentos
6.6.	Werner Thut	Briefing agua y saneamiento	Werner Thut	Briefing agua y saneamiento
	Felix Jiménez	CARE	Gustavo Martínez	BID
	Nelson Medina	CONAPAS		
7.6.	Tegucigalpa			
7.6.	Felix Fellmann	Introducción Sector Agro	Felix Fellmann	Introducción Sector Agro
	Sra Rocío Tábara Sr Efraín Corea	Despacho Presidencial, Consejo ERP, UNAT	Sra Rocío Tábara Sr Efraín Corea	Despacho Presidencial, Consejo ERP, UNAT
	Sr. Manlio Martínez	FFD	Wilfredo Modenessy	PRONAGRO SAG
	Sra Sarah Hunt	NGO Trocaire		
8.6.	Leyla Gaytan	USAID	Sr Robert Pantzer	BID
	Lic. Héctor Cárcamo	SANAA	Camille Pommerleau; Warren Kidd	ACDI; Embajada Canadá
	Sr Andreas Gettkant	GTZ-PRORENA		
	Sra Dina Nuñez	CONAMIPYME		
	Sr Rafael Vera	PAS Banco Mundial	Ing Roberto Villeda Toledo	UPEG
9.6.	Lic Miguel Munguía	AMHON	Carlos Muñoz	PNUD
	Diana Gómez Luzi Hugentobler Michael Velten Ivan Rodríguez	COSUDE Proempresa, Asesor Regional AGROPYME	Diana Gómez Luzi Hugentobler Michael Velten Ivan Rodríguez	COSUDE Proempresa, Asesor Regional AGROPYME
	Carmen Alvarado	Introducción Sector PYME	Carmen Alvarado	Introducción Sector PYME
	Ing Celin Flores	Vice Ministro SAG	Doris Becker	GTZ PYMES
	Sr Ramiro Edgardo Mendoza	BANCAHFE	Mayra Espinosa	AMHON PRIDEMUN
			Daniel Moreno Paredes	Consejo ERP Sociedad Civil
10.6.	Jefe de proyectos	COSUDE	Jefe de proyectos	COSUDE
	Sr Pablo Bahr	FHIS		
	Thomas Walder	COSUDE		
11.6.	Ivan Rodríguez	Visita de campo proyecto Agropyme, Danlí, Paraíso,	Ivan Rodríguez	Visita de campo proyecto Agropyme, Danlí, Paraíso,
12.6.	Managua	Estudio de documentos	Regreso a Managua	Estudio de documentos
13.6.	Lucrecia García, Maria Hernández	MINREX	Maria Rivas	PRONICARAGUA
	Penny Davis	DFID	Roberto Bendaña	Programa Competitividad
	Edgardo Sotomayor	SECEP PASE	Max Zembrana	Ministerio de Turismo
			Alfredo Alaniz	ASOMIF
	Barbara Rothenberger Myriam Down	COSUDE AH	Barbara Rothenberger, Myriam Down	COSUDE AH
14.6.	Mauricio Chamorro, Juan Carlos Gutierrez	MHCP	Estudio de documentos	Estudio de documentos
	Monica Peiró Vallejo	Comunidad Europea		
15.6.	Horacio Rose, Miguel Angel Hernández	SECEP	Estudios de documentos, reuniones de equipo	

16.6.			Laura Gutierrez	SINAPRED
	Carlos Porra Juan Vega Julio López Luis Hernández Representante PASOLAC Pedro Cussianovich René Escoto José Luis Sandino	Encuesta y taller con personal COSUDE, jefes de proyecto AGRO	Carlos Porra Juan Vega Julio López Luis Hernández Representante PASOLAC Pedro Cussianovich René Escoto José Luis Sandino	Encuesta y taller con personal COSUDE, jefes de proyecto AGRO
17.6.	Reuniones equipo evaluación, estudios de documentos, encuentros parciales con personal COSUDE			
18.6.	Preparación Presentación			
19.6.	Preparación Presentación			
20.6.	Equipo de COSUDE	Debriefing	Equipo de COSUDE	Debriefing
	CLP AC Jürg Benz, Carmen Alvarado Maria Falk, Arturo Grisby, Jorge Cabrera, Lucrecia Garcia, Maria Elena Hernández,	Debriefing COSUDE COSUDE Zamorano NITLAPAN EX – CCAD MINREX MINREX	CLP AC Jürg Benz, Carmen Alvarado Maria Falk, Arturo Grisby, Jorge Cabrera, Lucrecia Garcia, Maria Elena Hernández,	Debriefing COSUDE COSUDE Zamorano NITLAPAN EX – CCAD MINREX MINREX
Julio	Reuniones parciales J Angulo y T Ammour con :			
	Sergio Musmanni	CPL Costa Rica		
	Isaura Guillen Heyssel Orozco,	COPROCOM/ COMPAL		
	Alex Silva,	Omtrix. S.A, Costa Rica		
	María Vega	FUNDES, Costa Rica		

**Anexo 4:**  
**Matrices de mesas sectoriales y dos ejemplos**  
**de fichas técnicas de proyectos**

**MATRIZ DE LAS MESAS SECTORIALES**

<b>Funcionamiento de la sub-mesa sectorial / submesa Descentralización:</b>	<b>Ranking según hipótesis:</b>				
	<b>SI</b>				<b>NO</b>
	<b>Altamente satisfactorio / muy exitoso</b>				<b>Altamente insatisfactorio / fracaso</b>
<b>Criterio</b>	<b>++</b>	<b>+</b>	<b>+ / -</b>	<b>-</b>	<b>--</b>
- Existe una agenda clara / plan de trabajo para el sector / subsector. (++ = si; -- = no)			x		
- El trabajo en las mesas y/o subgrupos se realiza en función de la agenda / plan de trabajo.				x	
- Liderazgo del Gobierno es ....				x	
- Grado del ownership del ministerio / institución en línea es ...					x
- Grado del ownership de las instituciones públicas es ...				x	
- Grado del ownership de los Gobiernos locales es ...					x
- Grado del ownership de la sociedad civil es ....				x	
- Grado del ownership de las asociaciones de productores y representantes de las organizaciones de base es ....					x
- Los donantes dominan el ritmo del proceso. (++ = si; -- = no)			x		
- Los donantes dominan los temas del proceso. (++ = si; -- = no)				x	
- Se identifican y analizan debilidades institucionales / administrativas/ conceptuales durante el proceso.				x	
- Se trabaja adecuadamente en la solución de las debilidades y vacíos identificados					x
- El nivel de apoyo / asesoramiento técnico de parte de los donantes es adecuado.			x		
- (Sub)Mesa es un club de debate sin claros resultados.			x		
- (Sub)Mesa se ha evolucionado hacia un instrumento eficaz para consultas regulares / sistemáticas orientados a lograr resultados concretos.					x
- (Sub)Mesa se ha evolucionado hacia un instrumento eficaz para coordinación de donantes.				x	
- El camino al futuro (p.e. elaboración SWAP, implementación conjunta) está bien definido con repartición clara de responsabilidades y tareas entre involucrados.					x
- Los siguientes importantes logros/ "commitments" se han alcanzado y realizado en la (sub)mesa:	Ninguno				
- "Best practices" o lecciones aprendidas que COSUDE aporta al proceso / estrategia sectorial / SWAP son:	Se necesitan entre otros; claro flujo de información entre Gobierno y Donantes (enlace); orden claro institucional sobre competencias; claridad sobre el rumbo general/las metas políticas del Gobierno; liderazgo del Gobierno; un coordinador pro-activa de parte de los Donantes; integración de todos los niveles estatales (nacional, subnacional); participación del Ministerio de la Hacienda ..				

<b>Funcionamiento de la mesa sectorial / submesa Agua y saneamiento / infraestructura:</b>	<b>Ranking según hipótesis:</b>				
	<b>SI</b>				<b>NO</b>
	<b>Altamente satisfactorio / muy exitoso</b>				<b>Altamente insatisfactorio / fracaso</b>
<b>Criterion</b>	<b>++</b>	<b>+</b>	<b>+ / -</b>	<b>-</b>	<b>--</b>
- Existe una agenda clara / plan de trabajo para el sector / subsector. (++ = si; -- = no)					x
- El trabajo en las mesas y/o subgrupos se realiza en función de la agenda.					x
- Liderazgo del Gobierno es ....			x		
- Grado del ownership del ministerio / institución en línea es ...			x		
- Grado del ownership de las instituciones públicas es ...			x		
- Grado del ownership de los Gobiernos locales es ...					x
- Grado del ownership de la sociedad civil es ....		x			
- Grado del ownership de las asociaciones de productores y representantes de las organizaciones de base es ....					x
- Los donantes dominan el ritmo del proceso. (++ = si; -- = no)				x	
- Los donantes dominan los temas del proceso. (++ = si; -- = no)				x	
- Se identifican y analizan debilidades institucionales / administrativas/ conceptuales durante el proceso.		x			
- Se trabaja adecuadamente en la solución de las debilidades.				x	
- El nivel de apoyo / asesoramiento técnico de parte de los donantes es adecuado.		x			
- (Sub)Mesa es un club de debate sin claros resultados.		x			
- (Sub)Mesa se ha evolucionado hacia un instrumento eficaz para consultas regulares / sistemáticas orientados a lograr resultados concretos.					x
- (Sub)Mesa se ha evolucionado hacia un instrumento eficaz para coordinación de donantes.			x		
- El camino al futuro (p.e. elaboración SWAP, implementación conjunta) está bien definido con repartición clara de responsabilidades y tareas entre involucrados.			x		
- Los siguientes importantes logros/ "commitments" se han alcanzado y realizado en la (sub)mesa:	Sub-mesa es incipiente; se encontró 2 veces solamente; buena voluntad de varios actores (Gob y donantes) de facilitar el arranque; alrededor de I tema de la Sub-Mesa, se desarrolló un Grupo coordinador de los donantes y un proceso incipiente de SWAP; diálogo entre Gob y donantes				
- "Best practices" o lecciones aprendidas que COSUDE aporta al proceso / estrategia sectorial / SWAP son:	Se necesita liderazgo Gobierno; una cierta capacidad técnica al lado del Gob; una institución fuerte y respectada por las otras instituciones estatales				

<b>Funcionamiento de la mesa sectorial / submesa Fomento empresarial / PYMES:</b>	<b>Ranking según hipótesis:</b>				
	<b>SI</b>				<b>NO</b>
	<b>Altamente satisfactorio / muy exitoso</b>				<b>Altamente insatisfactorio / fracaso</b>
<b>Criterion</b>	<b>++</b>	<b>+</b>	<b>+ / -</b>	<b>-</b>	<b>--</b>
- Existe una agenda clara / plan de trabajo para el sector / subsector. (++ = si; -- = no)		** (en construcción)			
- El trabajo en las mesas y/o subgrupos se realiza en función de la agenda.			**		
- Liderazgo del Gobierno es ....		**			
- Grado del ownership del ministerio / institución en línea es ...		**			
- Grado del ownership de las instituciones públicas es ...			**		
- Grado del ownership de los Gobiernos locales (municipios) es ...					**
- Grado del ownership de la sociedad civil es ....			**		
- Grado del ownership de las asociaciones de productores y cámaras, PYMES ....			**		
- Los donantes dominan el ritmo del proceso. (++ = si; -- = no)				**	
- Los donantes dominan los temas del proceso. (++ = si; -- = no)				**	
- Se identifican y analizan debilidades institucionales / administrativas/ conceptuales durante el proceso.			**		
- Se trabaja adecuadamente en la solución de las debilidades.			**		
- El nivel de apoyo / asesoramiento técnico de parte de los donantes es adecuado.		* (recientemente ofrecido)			
- (Sub)Mesa es un club de debate sin claros resultados.					**
- (Sub)Mesa se ha evolucionado hacia un instrumento eficaz para consultas regulares / sistemáticas orientados a lograr resultados concretos.			**		
- (Sub)Mesa se ha evolucionado hacia un instrumento eficaz para coordinación de donantes.				**	
- El camino al futuro (p.e. elaboración SWAP, implementación conjunta) está bien definido con repartición clara de responsabilidades y tareas entre involucrados.			**		
- Los siguientes importantes logros/ "commitments" se han alcanzado y realizado en la (sub)mesa:	-Grupos de trabajo técnico entre programas y técnicos del gobierno han logrado aportes conjuntos a iniciativas de ley y programas -Reglamentos de trabajo aprobados; en discusión propuesta de plan de trabajo, código de conducta				

- "Best practices" o lecciones aprendidas que COSUDE aporta al proceso / estrategia sectorial / SWAP son:	-Fomento de espacios de diálogo público-privado sectoriales y a nivel local -Fomento de mercado de servicios (financieros y no financieros) -Desarrollo de sistema de monitoreo con énfasis a los resultados y el impacto
---	---

<b>Funcionamiento de la mesa sectorial / submesa Desarrollo productivo / Agro:</b>	<b>Ranking según hipótesis:</b>				
	<b>SI</b>				<b>NO</b>
	<b>Altamente satisfactorio / muy exitoso</b>				<b>Altamente insatisfactorio / fracaso</b>
<b>Criteria</b>	<b>++</b>	<b>+</b>	<b>+ / -</b>	<b>-</b>	<b>--</b>
- Existe una agenda clara / plan de trabajo para el sector / subsector. (++ = si; -- = no)		X			
- El trabajo en las mesas y/o subgrupos se realiza en función de la agenda.		X			
- Liderazgo del Gobierno es ....	X				
- Grado del ownership del ministerio / institución en línea es ...	X				
- Grado del ownership de las instituciones públicas es ...		X			
- Grado del ownership de los Gobiernos locales (municipios) es ...					X
- Grado del ownership de la sociedad civil es ....			X		
- Grado del ownership de las asociaciones de productores y cámaras, PYMES ....			X		
- Los donantes dominan el ritmo del proceso. (++ = si; -- = no)			X		
- Los donantes dominan los temas del proceso. (++ = si; -- = no)			X		
- Se identifican y analizan debilidades institucionales / administrativas/ conceptuales durante el proceso.		X			
- Se trabaja adecuadamente en la solución de las debilidades.		X			
- El nivel de apoyo / asesoramiento técnico de parte de los donantes es adecuado.		X			
- (Sub)Mesa es un club de debate sin claros resultados.				X	
- (Sub)Mesa se ha evolucionado hacia un instrumento eficaz para consultas regulares / sistemáticas orientados a lograr resultados concretos.			X		
- (Sub)Mesa se ha evolucionado hacia un instrumento eficaz para coordinación de donantes.		X			
- El camino al futuro (p.e. elaboración SWAP, implementación conjunta) está bien definido con repartición clara de responsabilidades y tareas entre involucrados.	X				
- Los siguientes importantes logros/ "commitments" se han alcanzado y realizado en la (sub)mesa:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Código de Conducta que rige las buenas prácticas de gobierno y donantes para el Alineamiento y Armonización está en proceso de finalización.</li> <li>- Finalizado y en marcha el Plan de Alineamiento y Armonización en el sector rural productivo.</li> </ul>				

Informe final del equipo de evaluación

- "Best practices" o lecciones aprendidas que COSUDE aporta al proceso / estrategia sectorial / SWAP son:	- Innovación tecnológica y agricultura limpia / sostenible : incidencia en la estrategia para incorporar en políticas prácticas conservacionistas de suelos y aguas; manejo integral de plagas y cultivos. - Trabajo en redes. - Metodologías para la transferencia de tecnologías. - Análisis de Cadenas.
---	---

## Ficha Técnica AGUASAN Proyecto Agua y Saneamiento

<b>Localización</b>	Nicaragua desde 1982, Honduras desde 1978, El Salvador desde ¿?
<b>Niveles de intervención</b>	Regional, Nacional, Meso (instituciones), Micro
<b>Aspectos /tema</b>	Fortalecimiento institucional de entes "agua", capacitación; elaboración de políticas; Construcción de sistemas de agua; estudios, manejo de micro cuencas (?),
<b>Alineamiento con las estrategias de alivio de pobreza (MDG)</b>	
• Generación de empleo	No
• Desarrollo local y descentralización	Se implementan modelos de uso descentralizados a nivel local
Metas de reducción de pobreza de cada país?	Estrategia de agua, cumple metas del MDG completamente
Contribución a consenso sobre estrategias nacionales de desarrollo	Estrategia sectorial de agua está considerando los objetivos del PND, ERPs,
<b>Relación con multidimensionalidad de la pobreza</b>	
• oportunidades económicas	No se contempla, el acceso a agua potable para actividades económicas no es permitido en las aldeas
• empoderamiento (posición social y política pro-pobre)	Alto grado de apropiación en cuanto a manejo de los sistemas de agua
• Vulnerabilidad	Disminuye por efectos directos de acceso a agua y colaterales (salud)
• Desarrollo institucional (políticas e instituciones pro-poor)	Formación de capital humano en el sector a nivel comunal (CDA) y municipal (UMAS), ejecución de controles y inspecciones
<b>Grupo meta</b>	
• Productores con capacidad para generar excedentes	No, se excluye por definición
• Micro, Pequeños, y empresarios medianos	
• Empleados/trabajadores	
• Ciudadanos	Población en municipios / comunidades de baja cobertura de agua potable y letrinas
• Personal del estado	Pocos empleados públicos de las entes estatales involucrados en el sector / programa
<b>Relación urbano-rural</b>	
Nivel de intervención (macro, meso, micro)	Todos los niveles, sgún COSUDE más a nivel macro y meso (dudosos!), pero el impacto es local
<b>Estrategias: en qué medida han contribuido a:</b>	
• desarrollo institucional/ de organizaciones	Fundamentalmente en los siguientes entes estatales ENACAL, FISE,
• pruebas de nuevas modalidades en proyectos, programas, (enfoque sectorial, SWAP...)	No Futuro: Swap es posible desde el punto estratégico y funcional, al igual que cofinanciamiento, delegated partnership
<b>Incorporación de temas transversales (principios):</b>	
• apropiación	Xxxx
• respuestas a demandas	Xxxx
• compatibilidad ambiental	Xxxx
• género	Alta participación de mujeres en los gremios, pero no por una estrategia de género, sino por necesidad e intereses del grupo. No hay clara estrategia de género en el diseño del proyecto.
• transparencia y rendición de cuentas	Xxxx
• gobernabilidad	Xxxx
<b>Ha habido iniciativas que han sido desarrolladas/ convertidas al ámbito regional?</b>	
• procesos de manejo de conocimiento difundido a nivel CA?	Por la red RASCA, aunque no hay claridad sobre la relevancia y los impactos reales que ha creado. La impresión es, que las redes en lo general son empujadas, mantenidas y muy a menudo resucitadas por el interés de COSUDE
• multiplicación (scaling up) a través del	100%. Aplicable en todo el país y a nivel regional con instituciones estatales, recién ahora se está vendiendo el producto. KfW trabaja con una parecida modalidad y enfoque en Honduras

financiamiento de otras fuentes de financiamiento externo?	con FHIS. BID interés
• las contrapartes están trabajando en temas regionales o supranacionales? están involucrados en redes regionales?	RASCA y otros foros
<b>Clientes directos</b>	FISE, CARE, Catholic Relief,
<b>Modalidad de intervención (a través de quien): quien ejecuta el proyecto</b>	COSUDE es el dueño del proyecto! Ha habido varios cambios en las formas de implementación. Desde 2004 en Nicaragua FISE es el ejecutor de instalación y construcción de obras; ONGs como CARE o CRS asesoran a nivel del fortalecimiento de los grupos de agua y gremios comunales, municipales
<b>Regional vs Nacional?</b>	Tri-Nacional, regional a través de la red
<b>Sinergias con otros donantes/agencias?</b>	Nicaragua: No! , al menos no se informó Honduras desde 2005 sí. MAMUCA
Sinergias con otros proyectos del PRAC? incluyendo SECO?	No, al menos no en la implementación conjunta territorial a nivel meso y micro. Cambio de informaciones si hay.
<b>PERSPECTIVAS</b>	Prolongación hasta 2007 <u>Dónde?</u> <u>Enfoque:</u> <u>Incidencia en políticas:</u> Reformas, estrategia agua <u>Para quienes?</u>

Aspectos relevantes de la presentación de AGUASAN: (i) la nueva fase inició en Julio 04 y finaliza en 07 (ii) tiene dos ejes: desarrollo del sector (estrategias, políticas etc a nivel nacional y local y contribuir a incrementar la cobertura, especialmente en las zonas rurales (iii) en 02/03 se tuvo una fase de transición para transferir capacidades a las autoridades locales y organizaciones de sociedad civil (iv) en la nueva fase la política es que las organizaciones jueguen un papel de facilitadoras para que a través de la captación de la demanda (PIM) se apoye a las comunidades (iv) a través del sistema de información sectorial (con apoyo de COSUDE) se informa sobre los requisitos y se invita a participar.

## Ficha Técnica BID – Programa Gobernabilidad

<b>BID compras y contrataciones: Información básica</b>	
<b>Objetivo/ Efectos</b>	<p><b>Justificación:</b>            El importante flujo de recursos financieros provistos a Honduras por la Comunidad Internacional durante los últimos años y más precisamente a partir de las consecuencias provocadas por el huracán Mitch, planteó la necesidad de fortalecer la gestión operativa y de control del sector público responsable de su utilización, asegurando su cabal respuesta a los principios de eficiencia y transparencia que tanto los países beneficiarios como los donantes requieren. La revisión de los actuales procedimientos abre a su vez la oportunidad de fortalecer y modernizar los sistemas nacionales de adquisiciones. Al respecto, se pretende introducir por esta vía una transformación institucional de carácter permanente y sostenible, basada en los principios de ética, eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos públicos, en forma coordinada con los otros esfuerzos de reforma del Estado.</p> <p><b>El objetivo general del Programa:</b>            Promover la eficiencia y transparencia en las compras y contrataciones del Estado en forma sostenible, mediante la modernización de las instituciones del sector público involucradas, del marco jurídico en el que estos procesos se desenvuelven y de los instrumentos operativos y organizacionales de que se valen.</p> <p><b>Indicadores</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1) Al menos se reducen en 30% los tiempos en los procesos en las compras y contrataciones en 2005</li> <li>2) Se reduce en 40% la cantidad de procesos por ítems adquiridos en 2005</li> <li>3) En 15% se reducen los precios de los bienes y servicios recurrentes seleccionados en 2005</li> <li>4) Aumenta en 15% la cantidad de oferentes por proceso de licitación en 2004</li> <li>5) 50% de los involucrados claves están satisfechos con los procesos en 2005</li> <li>6) Al menos del 75% de los procesos de compras y contrataciones se publican en Internet en 2005</li> </ul> <p><b>Componentes</b></p> <p>A) Inspectoría de Compras y Contrataciones            Objetivo: Fortalecer el sistema de control interno del Poder Ejecutivo sobre todas las compras y contrataciones de programas y proyectos de inversión que realizan las entidades públicas. Consiste en la realización de inspecciones selectivas, en forma concurrente, de los procesos de compras y contrataciones. Cubre los aspectos técnicos, financieros y administrativos, así como los de procedimientos y de control.</p> <p>B) Apoyo a la Gestión de Compras y Contrataciones            Objetivo: Apoyar y fortalecer la gestión de las compras y contrataciones de las siguientes entidades públicas: Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI), Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), Secretaría de Salud (SESA), Secretaría de Educación (SEDED), Secretaría de Finanzas (SEFIN), Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA)</p> <p>C) Sistema de Capacitación en Compras y Contrataciones            Objetivo: Capacitación del personal de las entidades nacionales en la gestión de compras y contrataciones, mediante el desarrollo de un programa permanente y auto sostenible, a través de instituciones nacionales. Comprende, entre otros aspectos:            (a) el diseño de un sistema de capacitación y actualización en compras y contrataciones del Estado,            (b) la identificación de un centro de capacitación para ofrecer cursos de formación del personal a cargo de compras y contrataciones de las entidades del Estado; y,            (c) la capacitación de un núcleo inicial de funcionarios y empleados públicos involucrados en el área de compras y contrataciones</p> <p>D) Sistema Nacional de Compras y Contrataciones            Objetivo: Desarrollo e implantación de un nuevo modelo de compras y contrataciones del Estado que, respondiendo a las características del país, asegure la eficiencia, transparencia y debido proceso. Elementos son:            (a) apoyar al Poder Ejecutivo en la reglamentación y puesta en marcha de la Oficina Normativa por veinticuatro (24) meses;            (b) implementar un sistema de información y base de datos de compras y contrataciones del Estado; y,            (c) articular el Sistema de Capacitación con las nuevas políticas de recursos humanos para la administración pública</p>
<b>Cambios en clientes directos</b>	<p>La Unidad Ejecutora del Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado (UPET), está adscrita a la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME). Se espera que las instituciones clientes utilicen los recursos financieros públicos y proveídos por la comunidad internacional de forma eficiente y que efectuen las compras y contrataciones acorde al nuevo reglamento de forma transparente, eficiente:            FHIS; Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda; SAG; SANAA; Secretaría de Salud; Secretaría de Educación; Secretaría de Finanzas; Empleados Públicos involucrados en el área de compras y contrataciones; Oficina Normativa de Compras y Contrataciones del Estado</p>
<b>Cambios en</b>	Menos corrupción, mayor cantidad de recursos destinados a proyectos de reducción de probreza, trámites más

<b>beneficiarios finales /situación/ entorno</b>	a'giles ayudan en acelerar la implementación de proyectos, obras, construcciones etc., mayor beneficio-costo
<b>Resultados/ Logros (hasta 08/2004)</b>	<p><b>Inspectoría de compras y contrataciones:</b> 40 instituciones inspeccionadas, 700 inspectorías realizadas, más de 3850 hallazgos, con un avance de 50% de cumplimiento de las acciones</p> <p><b>Apoyo a la gestión de compras y contrataciones:</b> Elaboración de manuales para la adquisición de bienes Simplificación del proceso de compras corrientes pasando de 48 a 17 pasos</p> <p><b>Sistema nacional de cpacitación en compras y contrataciones:</b> Capacitación de más de 300 funcionarios mediante diplomado y cursos de especialización así como 60 capacidores</p> <p><b>Sistema nacional de compras y contrataciones</b> Elaboración del reglamento de la Oficina Normativa de Contratciones y Adquisiciones del estado ONCAE publicado en 2004</p>
<b>Sostenibilidad y pertinencia</b>	<p>El Programa contribuye a mejorar el control interno, transferir conocimientos, fortalecer la capacidad de gestión y sistematizar los procesos de Compras y Contrataciones de las instituciones gubernamentales, problemática que es vigente en la actualidad. En consecuencia, es pertinente continuar con el Programa, ya que esta orientado a mejorar la eficiencia y transparencia en las compras y contrataciones del Estado. Al mismo tiempo, el Programa es considerado muy prioritario para el Gobierno pues representa un medio importante para el logro de sus objetivos. Desde el punto de vista de los cooperantes y el BID, el Programa es catalogado muy compatible con el marco de políticas de financiamiento de estas instituciones. Indiscutiblemente, si el Programa logra su propósito, la confianza de estas instituciones aumentaría y por lo tanto Honduras podría tener acceso a recursos de asistencia en condiciones más favorables.</p> <p>Problemas de Sostenibilidad: Permanencia de los funcionarios públicos capacitados en la Administración Pública después del cambio de Gobierno? A la fecha de la evaluación la permanencia de los funcionarios públicos se mantiene, sin embargo se espera que en su mayoría al cambiar el Gobierno estos serán reemplazados.</p> <p>El TSC debe darle seguimiento a las recomendaciones producto de las inspectorías en las compras y contrataciones del Estado. El TSC en la actualidad no cuenta con los recursos humanos y financieros para cubrir las necesidades de control existentes, para atender los informes de inspectoría que le son remitidos para su seguimiento.</p> <p>Institucionalizar las normas, políticas y procedimientos propuestos, antes del cambio de Administración Gubernamental. A la fecha de la evaluación no se ha implementado ningún procedimiento. Es importante agilizar la entrega y aprobación de las normas, políticas y procedimientos, para que se implementen durante la administración actual y sean heredados al siguiente Gobierno.</p> <p>El Poder Ejecutivo debe dar continuidad a las inspectorías de las compras y contrataciones del Estado, actualmente realizadas por el Programa. En la actualidad el Poder Ejecutivo no cuenta con una Unidad de Control Interno que inspeccione las compras y contrataciones</p>

## Anexo 5: Cuadros estadísticos contexto político, económico y social en América Central

Cuadro 1: Centroamérica: Indicadores Macroeconómicos Seleccionados 2004

País	PIB nominal (millones US\$)	PIB nominal per cápita (US\$)	Crecimiento del PIB	Devaluación Nominal 2004	Inflación	M1 / PIB
Costa Rica	18,395	4,330	4.2%	9.6%	13.3%	13.0%
El Salvador	15,697	2,323	1.8%	0.0%	5.4%	8.0%
Guatemala	27,317	2,205	2.1%	4.9%	9.2%	14.6%
Honduras	7,388	983	5.0%	5.0%	9.2%	14.9%
Nicaragua	4,417	785	4.2%	5.0%	9.3%	6.7%

Fuente:

FMI, IFS, Abril 2005 y Bancos Centrales

M1 en CR (2003)

Cuadro 2: Centroamérica: Indicadores de Balanza de Pagos 2004

País	Crec. Exportac. (1)	Crec. Import. (2)	Exp. Agro / Total (3) *	Remesas / Pib (4)	IED* / PIB (5)	Deuda Externa / PIB (6)
Costa Rica	4%	8%	34.3%	1.99%	3.14	21.31%
El Salvador	7%	9%	13.8%	17.47%	0.58	30.44%
Guatemala	12%	16%	44.5%	6.53%	0.47	14.37%
Honduras	14%	19%	58.1%	12.81%	2.71	71.29%
Nicaragua	19%	16%	75.3%	11.05%	4.85	118.33%

\* Incluye exportaciones agropecuarias y agroindustriales

Fuente:

(1), (2), (3) Cepal 2003, con excepción de Costa Rica

(4) World Economic Outlook (Set 2004)

(5), (6) FMI, IFS, Abril 2005

\*Inversión Extranjera Directa

Cuadro 3: Centroamérica: Indicadores Fiscales 2004

País	Ingreso SPNF* / PIB	Ingreso Tributario / PIB	Donación/ PIB	Resultado Primario / PIB	Intereses Deuda / PIB	Déficit Global / PIB	Gasto Corriente / Total	Deuda Pública / PIB
Costa Rica	24.8	19.7	0	1.9	4.2	-2.3	84.7%	60.8
El Salvador	16.4	13.4	0	1.5	2.1	-0.7	86.2%	46.4
Guatemala	11.1	10.3	0.2	-1.2	1.2	-2.3	66.9%	19.6
Honduras	35.1	17.4	1.0	0.3	1.5	-1.1	n.d.	75.5
Nicaragua	25.7	20.5	3.6	0.6	2.1	-1.5	61.3%	147.7

Fuente: La Sostenibilidad del Endeudamiento Público de los Países Centroamericanos, IDRC-ASIES, Junio 2005

\*Sector Público No Financiero

**Cuadro 4: Centroamérica. Indicadores Seleccionados del Sector Salud**

País	Gasto Salud Per cápita PPP * (1)	% Mujeres atendidas en el parto (2)	% Menores Inmunizados tuberculosis (3)	Mortalidad Infantil sobrevivencia a 5 años / mil (4)	% Viviendas con acceso a fuente agua tratada (5)
Costa Rica	562	98	91	11	97.0%
El Salvador	376	90	95	39	72.6%
Guatemala	199	41	96	49	70.8%
Honduras	153	56	94	42	81.0%
Nicaragua	158	67	84	41	70.1%

Fuente:

(1) UNDP, World Development Report, 2001

(2), UNDP, World Development Report, 1995-2002

(3), (4) UNDP, World Development Report, 2002

(5) PNUD II Informe sobre DH en CA y Panamá 2000

\* Poder Paridad Compra

**Cuadro 5: Centroamérica: Indicadores Sociales Seleccionados 2004**

País	IDH (1)	IDH Posición (x de 177) (2)	Poblac. Bajo línea de pobreza (3)	Gini (4)	Ingreso 40% más pobre (5)	Esperanza de vida al nacer (6)
Costa Rica	0.834	45	21.7%	0.488	14.5%	78.0
El Salvador	0.720	103	34.6%	0.525	13.4%	70.6
Guatemala	0.649	121	60.2%	0.543	14.2%	65.7
Honduras	0.672	115	77.3%	0.588	11.3%	68.8
Nicaragua	0.667	118	69.3%	0.579	12.2%	69.4

Fuente:

(1), (2), (6) UNDP, World Development Report

(3), (4) Cepal 2002

(5) Cepal 2001

**Cuadro 6: Centroamérica: Indicadores de Población Seleccionados 2004**

País	Poblac. 2005 (1)	Menores de 15 años (2)	Entre 15 y 24 años (3)	PEA (4)	PEA Agrícola (5)	Dependientes / PEA (6)
Costa Rica	4.3	28.4%	19.8%	43.3%	15.6%	0.79
El Salvador	6.9	34.0%	19.2%	40.5%	20.9%	0.97
Guatemala	12.7	43.2%	20.2%	35.1%	38.4%	1.35
Honduras	7.3	39.1%	20.8%	39.4%	32.8%	1.09
Nicaragua	5.5	39.0%	22.2%	41.6%	41.9%	1.01

Fuente:

(1), (2), (3), (4), (6) Cepal

(5) PNUD II Informe sobre DH en CA y Panamá, Sal 2002, Gua 2003

**Cuadro 7: Centroamérica: Indicadores de Educación y Desempleo 2004**

País	Alfabetismo mayores 15 años (1)	Años Instrucción 15-24 años Urbano (2)	Años Instrucción 15-24 años Rural (3)	Desempleo Abierto (4)	Subempleo
Costa Rica	95.8	9.0	7.1	6.5%	
El Salvador	79.7	9.2	6.0	6.8%	
Guatemala	69.9	8.2	4.5	3.1%	
Honduras	80.0	7.9	4.9	3.8%	
Nicaragua	76.7	7.9	4.3	6.5%	31.2%

Fuente:

- (1) UNDP, World Development Report, 2002
- (2), (3) Cepal (Sal, Hon 2003) (CR. Gua 2002) (Nic 2001)
- (4), (5) Cepal

**Cuadro 8: Centroamérica: Indicadores de Desarrollo Sostenible Seleccionados 2004**

País	% Áreas Protegidas	% Generación Térmica En relación con la oferta	% Generación Hidráulica En relación con la oferta
Costa Rica	25.2	1.2	82.0
Salvador	0.3	43.5	34.7
Guatemala	29.4	52.5	44.1
Honduras	19.7	38.1	61.9
Nicaragua	17.0	84.8	9.3

Fuente: II Informe sobre DH en CA y Panamá

**Cuadro 9: Centroamérica: Indicadores de Competitividad Seleccionados 2004**

País	Índice Competitividad WEF (1)	Posición entre 104 países (2)	Índice Corrupción (3)	Posición entre 146 países (4)	Líneas Teléfono 1000 hab. (5)	Usuarios Internet 1000 hab. (6)	No Trámites (7)	Días (8)	% Costo / Ingreso per cápita (9)
Costa Rica	4.1	50	4.9	41	251	193.1	11	77	26
Salvador	4.1	53	4.2	51	103	46.5	12	115	128
Guatemala	3.4	80	2.2	122	71	33.3	15	39	63
Honduras	3.1	97	2.3	114	48	25.2	13	62	73
Nicaragua	3.1	95	2.7	97	32	16.8	9	45	170

Fuente:

- (1), (2) World Economic Forum
- (3), (4) TI
- (5), (6) UNDP, World Development Report
- (7), (8), (9) Doing Business, 2005

## **Anexo 6: Avances en Gobernabilidad y descentralización en Nicaragua y Honduras**

### **Nicaragua**

En 2001, en Nicaragua, dentro de los esfuerzos para mejorar la gobernabilidad se fueron elaborando y aprobando leyes relativas a la transparencia en el manejo administrativo y financiero por parte del Estado, el acceso a la información, la creación de la caja única del estado, el incremento de la cobertura del SIGFA. Además se tomaron algunas medidas dirigidas a la reforma del sector judicial, fortalecimiento de los derechos de propiedad, integridad de los funcionarios públicos y los derechos humanos.

Se crea y se operativiza el Sistema Nacional de Participación y Concertación, la Ley de participación ciudadana (2003); se instalaron y fortalecieron los Consejos de Desarrollo Departamental o Regional. La implementación de la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (2003) se enmarca dentro del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público. En el PND se reconoce la necesidad de desarrollar un marco legal para implementar plenamente la descentralización (leyes como Código Tributario Municipal; Reforma al Reglamento de la Ley de Municipios, Ley de Transferencias Fiscales, Ley de las Contrataciones Municipales, Ley de Sistema Nacional de Catastro).

Un aspecto clave en el proceso de descentralización es la Ley de transferencia presupuestaria municipal (4% del presupuesto nacional y hasta máximo 10% a futuro) puesta en ejecución en 2004. Cada municipio debe cumplir un conjunto de criterios, pero las condicionalidades requieren altos niveles de recursos, capacidades y competencias para cumplir con ellas. Se deben generar propuestas sobre ordenamiento territorial, desarrollo urbano, gestión de riesgos, desarrollo social, desarrollo económico local, recursos naturales y medio ambiente, que son insumos para el Plan de Desarrollo Municipal. Esta propuesta posteriormente debe ser articulada, negociada y concertada con otros actores sociales y con el PND. Los problemas de gobernabilidad además siguen vigentes como consecuencia, entre otros, de la débil credibilidad en las estructuras partidistas y políticas, en particular de su transparencia.

### **Honduras**

En el marco del Manifiesto Político, que se firmó en el 2001 y se ratificó en 2002, los partidos se comprometieron a ejecutar una serie de reformas trascendentales para el país. Con el fin de consolidar la gobernabilidad, garantizar la transparencia en la gestión pública y mejorar la calidad de la representación política de la población, se han llevado a cabo varias reformas políticas a partir de enero 2003. Entre otras, se adoptó una Reforma Constitucional, a través de la cual se incorporan las figuras del plebiscito y referéndum como mecanismos de consulta y como medios de profundización de la democracia participativa.

Para fortalecer la Justicia y la Seguridad Ciudadana, se adoptó el nuevo Código Procesal Penal y se espera próximamente la aprobación del Código Procesal Civil. Asimismo, con el fin de mejorar el sistema de administración de justicia penal y prevención del delito en el país, se han tomado una serie de medidas a partir de enero de 2003 relativas a la capacitación de jueces de paz, se aprobó la Ley sobre Justicia Constitucional mediante el Decreto 244–2003 en 2004 y se está ejecutando la segunda fase del Proyecto de Modernización de Justicia (BID).

En el 2004 se completó la **reforma de la Ley Electoral** para individualizar el voto para los diputados y permitir separar los votos entre candidatos de diferentes partidos en vez de tener que optar por los integrantes de una sola lista.

El mejoramiento de la transparencia en la gestión pública en particular tiene aun un largo camino por recorrer: problemas de impuestos, cuestionamientos sobre uso de fondos públicos atentan contra el clima de inversión del sector privado. Considerando la importancia de controlar esta situación (componente del “riesgo-país” presente en la tasa de interés de préstamos dirigidos a actividades en Honduras), un primer avance fue la aprobación, entre otras, de la nueva “Ley contra el delito de lavado de activos”; la creación del **Consejo Nacional Anticorrupción** (CNA) que continua impulsando la implementación de la Estrategia Nacional Anticorrupción. Algunas de las medidas son: presupuesto de la República presentado oportunamente y discutido ampliamente por el Congreso de la República y presentación trimestral de las liquidaciones presupuestarias y la aprobación de la nueva Ley de la Propiedad que extenderá el catastro, la regularización de tierras y dará más seguridad a los registros y por tanto reducirá la corrupción en lo referente a la tenencia de la tierra

Con el fin de lograr el proceso efectivo de la **descentralización y la modernización del estado** se ha aprobado el Plan de Acción del Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL). Además se está fortaleciendo la administración municipal en las áreas de planeación, sistema tributario y carrera civil municipal. PRODDEL es un instrumento de política con el fin de consolidar y profundizar el proceso de descentralización para acelerar el desarrollo local, económico y social. Incluye cuatro componentes: (1) descentralización de servicios públicos, (2) fortalecimiento de las capacidades locales, (3) descentralización fiscal y financiera, y (4) desarrollo regional y ordenamiento territorial.

Entre las metas en el campo de salud es ejecutar un proyecto piloto en el cual las ADELs contraten directamente con ONGs la entrega del Paquete Básico de Salud. Se espera además que la construcción, mantenimiento y reparación de la infraestructura social (escuelas, hospitales, centros de salud, caminos vecinales y sistemas de agua) sean administrados o ejecutados por las municipalidades, por medio del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) reestructurado.

En cuanto a la *descentralización fiscal y financiera*, se avanzó con lograr en 2005 la transferencia del 6% de los ingresos fiscales nacionales a los gobiernos locales, concertando entre la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), los gobiernos locales y otros actores claves el Anteproyecto de Reformas para elevarlo a la aprobación del Congreso Nacional. La transferencia ha aumentado del 1.9% en el 2002 al 3.2% en 2004. Otras metas incluyen el diseño e implementación de la coordinación de la inversión pública en el ámbito local, ordenando la oferta y demanda de proyectos para la ejecución descentralizada de la ERP; el diseño, concertación y aprobación de la normativa para el endeudamiento municipal; y el diseño de un modelo alternativo de administración tributaria basado en mancomunidades que permita superar problemas de recaudación en municipios pequeños.

Para avanzar en el área de *desarrollo regional y ordenamiento territorial*, el Plan tiene como metas: instrumentar la Ley de Ordenamiento Territorial, ya aprobada; normar el funcionamiento de las Comisiones de Desarrollo Departamental; y fortalecer el papel, la organización y el funcionamiento de mancomunidades municipales.

## Anexo 7:

### Las hipótesis del PRAC 1999 y cambios ocurridos hasta el 2005

Entorno Política	Hipótesis PRAC Lo más importante en los próximos años en Centro América será garantizar la pacificación alcanzada y fortalecer los procesos de democratización. La comunidad internacional de donantes puede y debe aportar a ello. La promoción de la "buena gobernabilidad", el fortalecimiento del pluralismo y la sociedad civil serán aspectos fundamentales	Validez Los avances en mantener la paz y la democratización en América Central son considerables. Sin embargo, el tema de Gobernabilidad y de transparencia siguen a la orden del día: necesaria profundización en la participación de la sociedad civil alrededor de temas estratégicos para los países; pugnas partidistas/políticas frenan los procesos de estabilidad política.
Economía	Para apoyar la continuación del crecimiento económico en Centroamérica es especialmente importante introducir instrumentos de promoción comercial y de desarrollo conformes a los mercados y orientados hacia las empresas. Pero la política de ajuste estructural debe ir acompañada de medidas sociales, a fin de no poner en peligro la estabilidad.	Sigue válido en términos generales. En la Agenda Complementaria del CAFTA se reconoce la necesidad de orientar los instrumentos hacia el mercado y las PYMES. Ante los modestos resultados en términos de reducción de la pobreza, la apuesta se recarga sobre el crecimiento económico con generación rápida de empleo e ingresos y enfocado a la población joven. Sigue siendo necesario acompañar este proceso con medidas de tipo social, redistributivas y atender las inversiones que se requieran.
Ámbito social	En el futuro, la pobreza seguirá generalizada. Para paliarla, los esfuerzos por mantener un alto crecimiento económico deberán ir acompañados de medidas directas de lucha contra la pobreza. El gran reto para la comunidad de donantes consistirá en apoyar tales medidas de forma concreta y efectiva, y el fortalecimiento del papel de la mujer ocupará una posición clave.	Sigue siendo válida. Sin embargo, además de implementar medidas directas de lucha contra la pobreza (medidas por lo general de alcance de corto plazo), es necesario promover la implementación de políticas claras de redistribución de la riqueza y de los beneficios del crecimiento. En materia de género, además de potenciar el papel de la mujer, la enorme proporción de la población constituida por jóvenes demanda atención especial.
Medio ambiente	En el futuro el apoyo externo en el campo ambiental no deberá centrarse tanto en la creación de nuevos gremios, sino más bien en el fortalecimiento de la capacidad efectiva de implementación y ejecución de las bases legales establecidas, fáciles víctimas de corrupción, y en la promoción del diálogo entre los diferentes actores.	La creación o no de nuevos gremios no es tan relevante, como la necesaria atención a la resolución de conflictos alrededor del acceso y uso de los recursos naturales, e particular el agua y la tierra. Las nuevas condiciones de la integración y liberalización probablemente agudizarán conflictos alrededor de estos recursos.
Estado y sociedad civil	Durante mucho tiempo, el desarrollo organizacional en el sector estatal continuará siendo una tarea constante y prioritaria. Deberá concentrarse tanto en la profesionalización como en la implementación de criterios de "buena gobernabilidad". La selección rigurosa de las organizaciones socias para promover la sociedad civil será probablemente un importante factor de éxito en la cooperación.	Sigue siendo válido. Adicionalmente habrá que enfatizar el apoyo a los procesos de descentralización y desconcentración del estado central. La implementación de medidas en la reducción de pobreza dependerá primordialmente del funcionamiento de una infraestructura de implementación a nivel local y de las capacidades institucionales de los gobiernos locales para asumir sus nuevos roles y funciones.
La cooperación internacional	La fuerte presencia de la comunidad internacional de donantes exige una buena coordinación entre los donantes.	Sigue siendo válida. Ahora, más que coordinación, se están iniciando procesos de armonización y alineación especialmente en los países HIPC, donde se concentra la mayor cantidad de donantes y agencias de cooperación. Estos procesos deben tener implicancias sobre el funcionamiento y los requisitos de las sedes de las Agencias de Cooperación. El tema de descentralización de las decisiones hacia las representaciones regionales y nacionales de las

Desastres

Habrá que evitar que las subvenciones de índole humanitaria socaven los criterios de sostenibilidad, y asegurar que los fondos de ayuda sean utilizados de forma eficiente y transparente.

Agencias de Cooperación se vuelve aun más necesario de definir.

Cambio de paradigma: En la fase post-desastre el reto consiste en la incorporación e instalación de instrumentos para la prevención de los desastres, minimizando los riesgos especialmente para poblaciones pobres a nivel local en áreas de riesgo meteorológico y geológico.

## Anexo 8: Ejes de acción sector agrícola

Proyectos	Ejes de acción
FOMENTA/RELATA (1994- 2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de tecnologías –tracción animal- en el ámbito de la producción primaria, con base en oferta (sistemas agrícolas tradicionales; red vial)</li> <li>• Tecnologías puntuales, de gran impacto, en la esfera de la producción (Postcosecha). Con RELATA: intento de trasladar la responsabilidad a red de proveedores de equipos/tecnologías</li> </ul>
POSTCOSECHA (1983-2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de tecnologías –cultivos tradicionales- en el ámbito de la producción primaria, con base en oferta</li> </ul>
PRM, Pro frijoles, PRECODEPA (FRIDA,) (1999-2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación en granos básicos, tubérculos; predominancia de Centros Internacionales de Investigación</li> </ul>
TRANSFORMA (1995-2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Validación y transferencia de tecnologías en manejo de bosques naturales (instrumentos de planificación y manejo de bosques) (sector primario; incursión en productos para el mercado)</li> <li>• Fortalecimiento de la capacidad de los profesionales de la región</li> <li>• Manejo de conocimientos en tecnologías de manejo forestal</li> </ul>
ISNAR (1999-2002?) PASOLAC (1992-2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento organizativo/ institucional de Centros de Investigación Agrícola</li> <li>• Validación de tecnologías (sector primario; incursión en productos para el mercado) con base en investigación participativa; laderas, zonas secas</li> <li>• Manejo de conocimientos para fortalecimiento instituciones</li> <li>• Incidencia en políticas (en particular a nivel municipal)</li> <li>• Formación de capacidades (educación formal superior)</li> <li>• Validación y difusión de modalidades de extensión- relación con investigación</li> <li>• Manejo de conocimiento para ONGs, organizaciones locales, Servicios privados de asistencia técnica, Universidades, Técnicos OGs..</li> <li>• Incidencia en políticas/instituciones</li> </ul>
PTA (iniciado en 1993/INTA; como PTA (2001-2004/5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo sectorial en investigación, extensión, educación agrícola,</li> <li>• Asistencia técnica en políticas y en fortalecimiento institucional/de gestión</li> <li>• Incidencia en políticas</li> </ul> <p>Énfasis en aumento de productividad; promoción simultánea de producción de granos básicos (INTA), y en menor medida de productos no tradicionales (FAITAN/FAT FUNICA).</p>
Red de innovación SICTA (2003-2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovación tecnológica en cultivos tradicionales (granos básicos, tubérculos); en la cadena de valor</li> <li>• Fortalecimiento organizativo/ institucional de instancia Regional (SICTA)</li> <li>• Investigación piloto sobre oferta y demanda de tecnologías agrícolas</li> </ul>
Mercado de tecnologías (2004-2005) ECOMERCADOS (2005-2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manejo de conocimientos con base en demanda de mercado orgánico y comercio equitativo</li> <li>• Apoyo a instrumentos que faciliten la inserción de pequeños productores en mercado orgánico y comercio equitativo</li> </ul>

### **Anexo 9: Modalidades de intervención cooperación suiza sector agrícola**

La Cooperación Suiza trabaja con las siguientes modalidades de ejecución de proyectos:

Proyectos	Ejecutor/Organización intermedia 1	Organización intermedia 2 (clientes directos)	Grupos metas
PASOLAC	ONG internacional	ONGs, Proyectos Gubernamentales,	Pequeños y medianos productores en zonas marginadas secas
ECOMERCADOS	Intercooperación	Empresas privadas de servicios,	
Red SICTA	IICA	Organizaciones de productores, Empresas y otros agentes en la cadena SICTA	Pequeños productores pobres ubicados en laderas
PTA	MAGFOR Otras Instituciones públicas y Fundación	Servicios privados de asistencia técnica, Centros de Formación, Universidades..	Pequeños y medianos productores
PROMIPAC	Zamorano	Centros de Enseñanza e investigación, Universidades, Centros Técnicos, ONGs	Familias/Pequeños y medianos productores

## **Anexo 10: Logros y avances Sector Desarrollo Agrícola<sup>6</sup>**

### **TIPOS DE LOGROS**

1. Generación de tecnologías	<p><b>PRINCIPALES AVANCES</b>, basado en síntesis parcial de proyectos seleccionados.</p> <p>POSTCOSECHA Fabricación de unos 250.000 silos metálicos que en su mayoría han sido subsidiados por fondos terceros</p> <p>FOMENTA/RELATA: Producción y ofrecimiento de 25.000 implementos agrícolas mejorados</p>
2. formación de capacidades técnicas en la Región, vía formación en aspectos técnicos y metodológicos	<p>PROMIPAC: Capacitación de productores (4000) y extensionistas (200) en metodologías de extensión en uso de prácticas MIP (ECAs); 2200 estudiantes y 80 docentes formados en temas MIP,</p> <p>POSTCOSECHA. Se han capacitado unos 1400 artesanos / hojalateros para la construcción / fabricación</p> <p>TRANSFORMA: Mayores conocimientos de los técnicos en elaboración de planes de manejo, tratamientos silviculturales, inventarios forestales, aprovechamiento mejorado, aspectos financieros del manejo forestal, establecimiento y medición de parcelas permanentes; y mayor capacidad de los profesionales de la región a nivel de maestría</p>
3. Disponibilidad de información/ tecnologías producto de procesos de validación/manejo de conocimientos	<p>PROMIPAC:</p> <p>Generación de materiales (60 publicaciones técnicas, informativas...). Acompañamiento de 200 experimentos de productores en parcelas o fincas.</p> <p>Ampliación del concepto MIP a Manejo Integrado de cultivos: relación con decisiones que integran prácticas de manejo de cultivo para prevención y reducción del daño de plagas, con mas productividad /rentabilidad, bajo estándares ecológicos y de salud humano</p> <p>PASOLAC Validación y transferencia de tecnologías en manejo de agua y suelos en particular para manejo de riego, SAF, riesgo a sequía; para diversificación de cultivos para reducir vulnerabilidad a sequía y aumento de ingresos</p> <p>PASOLAC. Consolidación de menú tecnológico y metodológico adaptado a laderas (técnicas agronómicas para conservación suelos y agua; mecanismo de PSA</p> <p>PTA. Fortalecimiento del INTA, de FUNICA en sus instrumentos de planificación estratégica, priorización y reingeniería.</p>
4. Fortalecimiento de instituciones/organización en sus capacidades de gestión, planificación, negociación	
5. fortalecimiento de instituciones/organizaciones en sus capacidades técnicas, para poder desempeñarse mejor en sus funciones	<p>PROMIPAC: Adopción de metodología d extensión ECAs por parte de instituciones</p> <p>Curricula mejorada de 29 Centros de Enseñanza Técnica Agropecuaria; con elementos de fitoprotección, metodologías prácticas de enseñanza</p> <p>Fortalecimiento de Comité Nacional MIP en Nicaragua y Grupo de Gestor del Mejoramiento de Educación Agrícola en EL Salvador</p> <p>Apoyo al desarrollo de 24 proyectos ejecutados por socios.</p> <p>PTA: fortalecimiento de diferentes modalidades de extensión (incluyendo co-financiamiento –PTA/PASOLAC), en particular con servicios privados de asistencia técnica, alrededor de temas técnicos, organizativos y gerenciales.</p>
6. Apoyo a diseño/ajustes de políticas y normas en el sector agropecuario	<p>PROMIPAC: Apoyo al análisis de la educación agropecuaria en la región (15 instituciones);</p> <p>TRANSFORMA: Mayor diálogo regional y nacional, a través de la consolidación de cuatro redes de cooperación horizontal</p> <p>PTA: diseño de la política tecnológica, y apoyo al diseño y consenso del Programa sectorial PRORURAL de Nicaragua.</p> <p>PASOLAC. Apoyo a elaboración de ordenanzas municipales para la implementación de PSA.</p>

<sup>6</sup> No disponibles: informes/análisis de resultados sobre proyectos tales como Red de innovación SICTA, Mercado de Tecnología, Ecomercados que de por sí son recientes.

**Anexo 11:**  
**Grupos meta e impactos logrados\* / esperados\*\***  
**en proyectos seleccionados sector agrícola**

Proyectos	Grupos Metas	Cambios en productores/impactos
Post cosecha*	Pequeños productores pobres (para mejorar seguridad alimentaria)	Hasta 2002: 250,000 silos construidos Generación de un sistema de micro-empresarios fabricantes de silos; generación de una cadena de comercialización, desde los fabricantes de materia prima e insumos, pasando por ferreterías, banca comercial, microfinancieras, puntos de venta, etc.  A partir de 2002: se ha encargado en total la fabricación de unos 400.000 silos metálicos que en su mayoría han sido subsidiados 400.000 silos distribuidos a productores
PASOLAC*	Agricultores (pequeños y medianos) en zonas marginales, secas	Aumento de ingresos y reducción de la vulnerabilidad a la sequía. Diversificación de los cultivos y generación de ingresos adicionales. Reducción de costos de producción. Activos: 2-5 veces mayor valor de las fincas con manejo sostenible de suelos y agua.
ECOMERCADOS**	Pequeños productores	Pequeños productores tienen mejor y más acceso a mercados orgánicos de exportación, regional y nacional
SICTA**	Pequeños productores pobres, ubicados en laderas	Productores con acceso a tecnologías validadas para mejorar la productividad y disponer de mejor perspectivas hacia el mercado
PROMIPAC*	Familias/ Pequeños productores/as de subsistencia (primeras fases del proyecto); adicionalmente, pequeños productores (orientados también al mercado)	Productores con conocimientos y aplicando alternativas de MIP en sus fincas; mayor producción y seguridad alimentaria; mayores ingresos, mejor calidad de vida. Menor uso de plaguicidas químicos; mayor calidad del medio ambiente, y menores riesgos de contaminación.
TRANSFORMA**		Fortalecimiento de la capacidad local en aspectos técnicos y organizacionales para el Manejo sostenible de las AMO, y acerca del manejo de bosques naturales.
PTA**	Pequeños y medianos productores en Nicaragua	162000 productores atendidos con diferentes modalidades de AT  Aumento de rendimientos en granos básicos producto de la adopción de variedades mejoradas Aumento en ingresos producto de la adopción de silos de almacenamiento que permitió vender granos a mejores precios (hasta 60% de aumento de precios en algunos casos) en momentos oportunos. Disminución de la incidencias de quemadas en un 80% producto de la aplicación de medidas apropiadas de cultivos

**Anexo 12:**  
**Sector Fomento Empresarial: portafolio de proyectos COSUDE seco**

Proyecto	Línea/ instrumento	Fuente de financia- miento	País	Descripción Temática
Ecomercados	Tecnología limpia y comercio	SECO	N,C	Mercadeo de productos orgánicos, certificación
CNP+L	Tecnología limpia y comercio	SECO	ES,G,C	Capacidades Nacionales (UNIDO) para mejorar competitividad (adopción de tecnologías ecoeficientes y estándares laborales)
COMPAL	Tecnología limpia y comercio	SECO	N,ES,CR	Fomento competencia y políticas OMC
Sustainable Financial Markets Facility	Promoción de las inversiones	SECO	Reg	Fondeo de Intermediarios financieros (proyectos ambiental y socialmente responsables)
Aureos Central American Fund	Promoción de las inversiones	SECO	Reg.	Fondo Capital de Riesgo que invierte en PYMEs con alto potencial de crecimiento regional
Profund	Promoción de las inversiones	SECO	LA	Fondo cerrado de capital de riesgo que invierte en intermediarios micro-financieros.
Leasing / IFC-BM	Promoción de las inversiones	SECO	N	Fondo de Leasing, Reducción de regulaciones, "Municipal Scoregard"
Central America Emergency Trust Fund	Promoción de las inversiones	SECO	Reg	Fondo de Emergencia post Mitch
Emergency Liquidity Facility	Promoción de las inversiones	SECO	AL	Facilidad para manejo de crisis de liquidez en instituciones financieras de microcrédito precalificadas
Proempresa	SNF	COSUDE	S,N,H	Proveedores de SNF y fomento de la demanda
Agropyme Promifin	SNF SF	COSUDE COSUDE	H N,H,Reg	Fortalecimiento agronegocios Capacidades Intermediarios Regulación y diálogo
Capacitación Laboral	Des. capacidad y formación profesional	COSUDE	N	Capacidades y formación laboral Fortalecimiento institucional
GIN Pro Nicaragua	Promoción de inversiones	COSUDE Seco	N	Iniciativa para agilizar capacidad de respuesta del gobierno frente a las demandas del sector privado
Simplificación de trámites	Promoción de inversiones	SECO	G, S, C	Simplificación Trámites para el registro municipal de Pymes
Otras apoyos puntuales	SNF	COSUDE	N	Comercialización (Pasolac), estándares fitosanitarios (Promipac), mercado tecnológico (Funica)
Dialogo político, coordinación donantes	Varias	COSUDE		

**Anexo 13:**  
**La cooperación externa en Nicaragua y Honduras**

**La cooperación en Nicaragua**

Dimensión de los aportes de la cooperación internacional

Entre el 2000 y el 2003, la cooperación bi- y multilateral aporta ha aportado en promedio unos US\$ 500 millones anuales (MINREX 2003 Informe cooperación externa). En 2003 se registraron 41 fuentes de cooperación: 19 de carácter bilateral y 22 multilateral con un total de 454 programas / proyectos. Los recursos del presupuesto de inversiones públicas provienen en su mayoría de la cooperación externa. En 2004 80% de los gastos / inversiones públicos fueron financiados con fuentes externas. Consecuentemente, el presupuesto de la mayoría de las instituciones es alimentado en gran parte por recursos externos. En el 2004 los montos de la ayuda externa en donaciones y préstamos totalizaron unos US\$530 millones. Aproximadamente un monto de US\$ 210 millones provino de la cooperación bilateral y el resto de US\$ 320 millones de cooperación multilateral.

**Cuadro 11: Cooperación bilateral y multilateral: Aportes de las principales agencias de cooperación en Nicaragua durante el 2004**

Cooperación bilateral		Cooperación multilateral	
País	Monto mill. US\$	Organización	Monto mill. US\$
Suecia	65,4	Banco Mundial	115,5
Dinamarca	45,0	BID	76,8
Japón	33,7	Union Europea	74,9
Finlandia	23,0	FDN	14,6
Holanda	17,2	BCIE	12,2
Alemania	15,0		
Suiza	9,4		

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación (SYSODA 2005)

Estos recursos se han canalizado hacia los siguientes sectores:

**Cuadro 12: Recursos Externos canalizados a sector / subsector (2004)**

Sector	SubSector	Número de financiamientos	Monto contratado
<b>Productivo</b>		<b>39</b>	<b>91,982.20</b>
	Agropecuario	19	77,554.98
	Industria	1	1,187.50
	Recursos Naturales	8	1,742.10
	Varios Productivo	11	11,497.62
<b>Infraestructura Económica</b>		<b>14</b>	<b>80,039.57</b>
	Energía	4	7,883.18
	Transporte y Comunicación	5	60,386.00
	Agua y Saneamiento	4	6,770.39
	Varios Infraestructura Económica	1	5,000.00
<b>Social</b>		<b>71</b>	<b>233,741.69</b>
	Educación	18	80,765.13
	Salud	16	25,346.74
	Programas Sociales	20	86,257.26
	Proyectos Municipales	7	39,166.80

	Vivienda	3	178.36
	Varios Social	7	2,027.40
<b>Financiero</b>		<b>8</b>	<b>52,979.28</b>
	Financiero	8	52,979.28
<b>Otros Sectores</b>		<b>48</b>	<b>69,856.96</b>
	Gobernabilidad	25	6,357.67
	Varios	23	63,499.30
<b>GRAN TOTAL</b>		<b>180</b>	<b>528,599.70</b>

### Coordinación de donantes

A partir del 1997 en la fase de preparatoria del Grupo Consultivo de Ginebra se dan los primeros pasos para articular carteras de programas integrales a nivel del sector como alternativa para lograr un mayor impacto económico y social. En 1999 se crea la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación que cuyas funciones son la coordinación de la “demanda y oferta” de recursos entre Nicaragua y la cooperación internacional; la coordinación de los procesos de formulación de programas económicos de mediano plazo y el velar por la congruencia de los planes y programas, de la elaboración del presupuesto, de la política monetaria y de la gestión de los recursos de la cooperación internacional a través de la Secretaría de Coordinación y Estrategia (SECEP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el Banco Central de Nicaragua (BCN) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX). En el año 2001 se norma la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP; con el registro de todos los programas y proyectos y se da seguimiento al proceso de inversión pública y al gasto, en coordinación con el sistema Integrado de Gestión Financiera y auditoría (SIGFA)).

Después del primer foro de la Coordinación de Donantes en 2002 (MINREX 2004, Coordinación, armonización y alineamiento de la cooperación para el desarrollo de Nicaragua), el gobierno emitió un decreto para la instalación de las mesas de coordinación. Las mesas son lideradas por los ministerios. Participan los donantes y representantes de la sociedad civil. Actualmente hay cinco mesas a nivel nacional que son Salud, Educación, Producción y Competitividad, Gobernabilidad, e Infraestructura. Cada mesa tiene submesas, e incluso se crean mesas territoriales. Cada mesa o submesa tiene un donante enlace con la tarea de coordinar los donantes. Entre los respectivos objetivos figura promover en enfoque sectorial para los programas de la cooperación y fortalecer las capacidades nacionales para la administración de la asistencia.

En octubre de 2003 se reunió el Grupo Consultivo. Como resultado de la reunión se elaboró la Declaración de Managua, en la que el Gobierno toma, entre otros, los siguientes compromisos: desarrollar una ERCERP de segunda generación (PND/PND-O), continuar con los esfuerzos para cumplir con los requisitos para lograr el Punto de Culminación de la Iniciativa HPIC, reafirmar su liderazgo, asegurar la coordinación entre las instituciones del Estado y otros actores, utilizar procedimientos transparentes. El grupo de los donantes GGG (Good Governance Group) pasó a ser la Mesa Global de Donantes, en la cual se reúnen los embajadores o jefes de agencia internacionales. Actualmente la componen trece representantes de países y 7 organismos multilaterales con el propósito de analizar los avances de las mesas y submesas y aspectos de coordinación, armonización y alineamiento de la cooperación externa. A la fecha, los avances son importantes pero variables según los sectores y respectivas mesas. El funcionamiento de las mesas es incipiente (para mayor detalle ver acápite sobre Armonización y Alineamiento).

### **La Cooperación externa en Honduras**

#### Dimensión de la cooperación internacional

La Cooperación Externa ha tenido en Honduras una participación preponderante en el desarrollo del país a través de la ayuda brindada a los diferentes sectores y áreas prioritarias en apoyo a la reducción de la pobreza. Bajo la modalidad de financiamiento **reembolsable**, los desembolsos pasan de US\$ 235.0 millones en el 2003 a US\$ 397.9 millones en el 2004. Asimismo, la Cooperación **No Reembolsable** registra un incremento al pasar de US\$ 135.4 millones en el 2003 a US\$ 178.5 millones en el 2004.

A Diciembre del 2004, se registran 395 programas y proyectos en ejecución para el Sector Público, con un monto contratado de US\$**3,133.4** millones. De éstos, 176 proyectos son financiados con fondos bilaterales y 219 con fondos multilaterales. De ese monto corresponde a fondos No Reembolsables el 37.5% o sea US\$ 1,176.3 millones y el restante 62.5% a fuentes Reembolsables, es decir US\$ 1,957.1 millones. Durante el **2004** se han suscrito **115** convenios con un monto de US\$ 626.4 millones, lo que representa un 20% de incremento con respecto al 2003.

#### Coordinación de donantes

En el 2003, el Grupo de los 5 (G5) inicialmente formado después del Mitch, se transformó en el G15 como un foro de coordinación de los donantes. En el 2004 Suiza se unió al grupo. Este Grupo se conoce ahora como G16 (10 países, la CE y 5 multilaterales). El foro tiene tres niveles: los embajadores y representantes (GER); el grupo técnico de seguimiento (GTS) que realiza el trabajo de apoyo al GER a través del análisis e intercambio de informaciones sobre los procesos de armonización en el marco de las declaraciones de Estocolmo, Roma y de la ERP. A la par del GTS existe un grupo técnico concentrado en el seguimiento y monitoreo de la ERP. En 2004 se establecen formalmente las mesas sectoriales como espacios de concertación tripartitas entre gobierno, sociedad civil y cooperación internacional lideradas por el gobierno con el fin de dar seguimiento a los planes y acciones de la ERP. Actualmente existen seis mesas establecidas (educación, salud, agua, agroforestal, seguridad y justicia, infraestructura económica y servicios) y seis ejes transversales (ambiente, género, descentralización, transparencia, macroeconomía y competitividad).

A pesar de los avances en una mejor comunicación entre donantes, todavía hay serias deficiencias en el funcionamiento de las mesas (p.e. falta de liderazgo del gobierno, poca planificación sistemática y definición de objetivos claros y compartidos) y avances muy desiguales de las mesas, excepto educación donde ya se llegó a la acuerdo de un "SWAP".



## Recent SDC Evaluations

EVALUATION 2005/3	INDEPENDENT EVALUATION OF THE SDC/secō MEDIUM TERM CONCEPT 2002–2006 IN SERBIA & MONTENEGRO
EVALUATION 2005/2	INDEPENDENT EVALUATION OF SDC NEPAL COUNTRY PROGRAMMES 1993–2004 Building Bridges in Nepal – Dealing with deep divides
EVALUATION 2005/1	AUFGABEYTEILUNG ZENTRALE – KOBÜ
EVALUATION 2004/4	SDC'S INTERACTION WITH THE SWISS NGO'S (for internal use only)
EVALUATION 2004/3	QUALITY ASSESSMENT OF SDC'S EXTERNAL EVALUATION REPORTS (not published)
EVALUATION JR 2004/2	SWISS-SOUTH AFRICAN DEVELOPMENT COOPERATION PROGRAMME 2000–2003 Joint Review
EVALUATION 2004/1	SDC'S HUMAN RIGHTS AND RULE OF LAW GUIDANCE DOCUMENTS INFLUENCE, EFFECTIVENESS AND RELEVANCE WITHIN SDC
EVALUATION EE 2003/6	SDC – COUNTER TRAFFICKING PROGRAMME MOLDOVA
EVALUATION EE 2003/5	SDC – HUMANITARIAN AID IN ANGOLA
EVALUATION EE 2003/4	12 JAHRE OSTZUSAMMENARBEIT BAND 1 DIE TRANSITION UND IHR SCHATTEN BAND 2 BILANZ DER ÖFFENTLICHEN SCHWEIZERISCHEN ZUSAMMENARBEIT MIT OSTEUROPA UND DER GUS 1990–2002
EVALUATION 2003/3	PROGRAMME DE LA COOPERATION SUISSE AU NIGER 1997–2002
EVALUATION 2003/2	SDC'S INTERACTION WITH THE UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP)
EVALUATION 2003/1	SDC'S BILATERAL ENGAGEMENT IN THE POVERTY REDUCTION STRATEGY PAPER (PRSP) PROCESS
EVALUATION 2002/1	EIN JAHRZEHNT CINFO 1990–2001

DEZA  
Evaluation + Controlling  
Freiburgstrasse 130  
CH-3003 Bern  
Telefon +41 (0) 31 325 92 77  
Fax +41 (0) 31 325 53 12  
E-Mail [info@deza.admin.ch](mailto:info@deza.admin.ch)

[www.deza.admin.ch](http://www.deza.admin.ch)

März 2006