



## Conocer para Actuar

---

Sistema de Observatorios para el  
Seguimiento de las Metas del Milenio  
en Honduras

Serie Compartir Conocimiento



El presente documento ha sido el fruto de un esfuerzo colaborativo entre las Oficinas de PNUD Honduras y el Área de Práctica de Pobreza, ODMs y Desarrollo Humano y la Unidad de Gestión del Conocimiento del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.

Agradecemos a el Sr. José Eguren, el Sr. Luca Renda de la Oficina de PNUD Honduras, a Stefano Pettinato del Área de Práctica Pobreza, ODMs y Desarrollo Humano, quienes aportaron valiosos comentarios y sugerencias para el desarrollo del documento. Un especial agradecimiento al Sr. Omar Edgardo Rivera consultor principal, que lideró el proceso de sistematización de la experiencia.

### **Conocer para Actuar**

Sistema de Observatorios para el Seguimiento  
de las Metas del Milenio en Honduras

**Vol. X**

ISBN 978-9962-663-05-8

Autor: Omar Edgardo Rivera

Editor: Pablo Salazar Canelos

Diseñador Gráfico: Miguel Nova

Fotografía portada: Jon Alex

Febrero 2011

**Nota:** las opiniones que se expresan en este documento no reflejan necesariamente las del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, su Junta Directiva, ni las de sus Estados miembros.

# Índice

<b>1. Basta de reinventar la rueda. La experiencia viaja, cruza fronteras y añade valor a los proyectos</b>	<b>5</b>
<b>2. Los ODM en la región y el Sistema de Observatorios de ODM en Honduras</b>	<b>7</b>
<b>3. El Sistema de Observatorio de ODMs y su Surgimiento</b>	<b>9</b>
El estado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Honduras	10
Insuficientes capacidades territoriales	13
El marco estratégico de desarrollo vigente	15
<b>4. ¿Por dónde iniciar? Marco estratégico del SdO</b>	<b>17</b>
Un primer marco estratégico	18
El SdO da un segundo paso para crecer	20
Estructura del SdO	22
Regiones y departamentos en las cuales opera el SdO	24
<b>5. La implementación de un SdO paso a paso</b>	<b>31</b>
Las etapas de la implementación del SdO	31
Levantamiento de información en el territorio	34
Modelo descentralizado de gestión del SdO	37
<b>6. Resultados</b>	<b>39</b>
Resultados e impactos alcanzados	39
<b>7. Actores claves</b>	<b>43</b>
Los actores claves del SdO	43
<b>8. Aprendizajes y desafíos a futuro</b>	<b>49</b>
Lecciones aprendidas	49
Desafíos a futuro	52



## Basta de reinventar la rueda

La experiencia viaja,  
cruza fronteras,  
y añade valor  
a los proyectos

El Centro Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para América latina y el Caribe apoya la sistematización y documentación de los conocimientos que han adquirido los países de la región. Como es sabido, en cada país se realiza una significativa cantidad de trabajo de gran calidad e impacto. Y también en cada país hay grandes expectativas por contar con mecanismo para compartir, tanto interna como externamente, lo conocimientos, las interrogantes y los aciertos sostenibles. Pues bien, hemos emprendido la tarea de “Compartir Conocimiento” guiados por un concepto básico; muchas de nuestras experiencias pueden ser útiles para otros en la región. La experiencia puede viajar, cruzar fronteras, y añadir valor al trabajo de los demás.

Esta serie de publicaciones es el canal elegido para este propósito y, por supuesto, es el resultado de un esfuerzo compartido que incluyó el desarrollo de una metodología para agilizar la sistematización y el intercambio de conocimiento. En la iniciativa han participado colegas de gobiernos nacionales y locales, oficinas de país del PNUD, y los expertos temáticos del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.

Lo visible es sólo punta del iceberg. En este caso, las publicaciones, son sólo una parte de “Compartir Conocimiento”. Son una presentación sintética de opciones de programación y aspectos relevantes de cada experiencia. Nos cuentan, de manera resumida, “cómo se hizo el programa y cómo se hace”. Gracias a la participación de varios colegas, todos ellos con gran experiencia en sus respectivas áreas de trabajo, cada una cuenta con una rica y detallada documentación en línea (documentos de proyectos, evaluaciones, informes, datos relevantes, etc.). Estas herramientas contribuyen a transferir, recrear, adaptar –la realidad suele retornos- el programa sistematizado.

Cuente con nosotros para obtener mayores beneficios de esta propuesta. Nuestro equipo está a su disposición para, una vez identificadas las especificidades en terreno, profundizar y desplegar múltiples facetas de conocimientos que, puestas al servicio de sus objetivos, reducirán costos de aprendizaje, investigación y desarrollo, y le permitirán concretar programas y soluciones claves.

Agradecemos la colaboración brindada para la producción de “Compartir Conocimiento”. Todos sus comentarios y sugerencias nos ayudaran a brindarle un mejor servicio.

**Equipo del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.**

Panamá

Febrero 2011



## Los ODM en la región y el Sistema de Observatorios de ODM en Honduras

A partir de la Declaración del Milenio del año 2000 y el consiguiente compromiso de todos los países de América Latina y el Caribe a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Del Milenio, a menos de cinco años del 2015 los avances en la región han sido dispares entre objetivos, entre países y dentro de los países. Algunos países han podido avanzar de manera satisfactoria, particularmente en las áreas de reducción de la pobreza, de las tasas de mortalidad infantil, y mejora de nutrición y acceso al agua. Sin embargo, otros países han sufrido rezagos, aun mas fuertes después de las crisis de los últimos años. En particular los países con ingresos promedios más bajos han sufrido más en términos de reducción de pobreza, desempleo y malnutrición (el ODM 1). A nivel regional, los avances menores se han visto con las metas de educación (ODM 2), equidad de género (ODM 3, en cuanto a representatividad política de la mujer), salud materna (ODM 5) y el combate al VIH/SIDA y otras enfermedades (ODM 6).

Más allá del avance hacia los ODM, la región Latinoamericana y del Caribe se ha caracterizado a lo largo de los últimos años por presentar muy altos a índices de desigualdad entre los países que la componen, dentro de los mismos y entre grupos poblacionales que los habitan. Los países de Centro América son ejemplos de esta imperante condición. Niveles de ingreso promedio bajos relativamente al resto de América Latina y el Caribe, conviven con altos niveles de desigualdad (en términos de ingreso, oportunidades de empleo y acceso a servicios públicos como los de educación y salud), según el género, el origen étnico y/o la ubicación geográfica de los individuos.

El PNUD reconoce que la responsabilidad de lograr los ODM no solo recae sobre los gobiernos, también se requiere la participación y el compromiso de todos los

sectores de la sociedad. En ese marco, trabaja para incrementar la importancia del cumplimiento de los ODM en las agendas nacionales y en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para enfrentar este desafío. Solo así todos los latinoamericanos podrán alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En este contexto trabaja el Grupo Temático sobre Pobreza, Desarrollo Humano y ODM's que cubre América Latina y el Caribe en el PNUD tiene como principales objetivos: i) dar apoyo en conocimiento en las área de competencia para la estrategia regional y para las Oficinas de País; ii) establecer una perspectiva conceptual en las prioridades de política de la región; iii) facilitar la transmisión de las mejores prácticas; iv) establecer esquemas de disseminación de la investigación relevante sobre política pública.

Para alcanzar estos resultado el Grupo Temático ha utilizado la metodología de "Compartir Conocimiento" para el Desarrollo, que surge en este caso de la voluntad de parte de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe de sistematizar experiencias exitosas de la región en el campo de las políticas públicas relacionadas con la reducción de la pobreza, los ODM y el área social en general. El esfuerzo conjunto de las Oficinas de Campo, de la Unidad de Gestión de Conocimientos, y del área temática de ODMs ha permitido avanzar hacia la generación de experiencias sistematizadas como la que se analiza en este documento.

La iniciativa del "Sistema de Observatorios de los ODM de Honduras" constituye un caso paradigmático de una herramienta exitosa con impactos sociales observables, que ha tenido la suficiente flexibilidad y adaptabilidad para sobrevivir en el tiempo. Es un programa que se enmarca en las prioridades del PNUD Honduras y del PNUD a nivel regional, y presenta características que facilitan que, en buena parte, pueda transferirse a otros contextos nacionales o regionales. Por estas razones se ha identificado el proyecto de los Observatorios de ODM de Honduras como una de las iniciativas a ser sistematizadas y profundizadas en el ámbito de Compartir Conocimiento.

Por su énfasis en el marco normativo de los ODM, apuntando al fortalecimiento de capacidades locales a partir de una base estadística y analítica sólida y relevante para el diseño de políticas públicas que promuevan el desarrollo humano, la experiencia del Sistema de Observatorios de Honduras representa un caso único en la región, que además se presta a ser transferido a otros países y regiones.



## El Sistema de Observatorio de ODMs y su Surgimiento

Honduras es un país de ingresos medio bajos cuyo PIB per cápita alcanzó US\$3,796 PPP en el 2007. El IDH es 0.736, y ocupa la posición 112 de 182 países que poseen información disponible. El país cuenta con una economía diversificada que se basa en el intercambio internacional de productos agrícolas y manufacturados. La suma total de sus importaciones y exportaciones representa el 129% de su PIB en el 2008, convirtiéndolo en la economía más abierta de Centro América, de acuerdo con el Banco Mundial. El crecimiento del país se atribuye mayormente al continuo incremento de remesas y el fuerte desempeño de las exportaciones, particularmente, por el sector maquila. Sin embargo, el país es críticamente vulnerable a impactos externos. El sector agrícola ha perdido un tercio de su capacidad de compra en las últimas dos décadas, debido principalmente a la baja en los precios de exportación de cultivos, tales como, banano y café.

El territorio hondureño se extiende a lo largo de 112,428 Km<sup>2</sup>, bordeando el mar Caribe en la Costa Norte y el Océano Pacífico en el sur por el Golfo de Fonseca. Debido a su clima que varía de tropical en la zona baja, a temperaturas bajas en las montañas, y por su ubicación geográfica, el país es susceptible a huracanes, deslizamientos e inundaciones. Honduras es un país joven en procesos democráticos que ha dejado atrás una serie de regímenes militares, y ha experimentado ocho procesos de elección democráticos a partir de 1982. Sin embargo, el golpe de estado demostró cuán frágil es el sistema democrático, así como, la fragilidad del sistema institucional y los controles constitucionales.

## El estado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Honduras<sup>1</sup>

Se estima que el 58.8% de los hogares en Honduras son pobres y el 36.4% viven en extrema pobreza. El proceso de reducir la pobreza ha sido lento, en los últimos ocho años (2001-2009), la pobreza se ha reducido en solo 4.9 puntos porcentuales. En el mismo período la pobreza extrema se redujo en 7.8 puntos porcentuales, a este ritmo de reducción de pobreza, las metas planteadas en la Declaración del Milenio no se cumplirán.

La razón más importante para este pobre desempeño es la inequidad. La distribución global del ingreso es peor ahora que en el 2002 (ECLAC 2009). La inequidad horizontal también es un reto. Tal como lo demuestran los indicadores regionales y municipales obtenidos por Sistema de Observatorios para el Seguimiento de las Metas del Milenio, la brecha en el recuento de indicadores de extrema pobreza entre los territorios más desarrollados y los más pobres podría ser mayor al 400%. Por lo tanto, políticas diferenciadas para un desarrollo inclusivo, sistemas de protección social, y el desarrollo del territorio son cruciales para mejorar las posibilidades de obtener mejores resultados en la reducción de la pobreza.

Por otra parte, a pesar del crecimiento económico promedio anual experimentado entre el 2003-2008 (5.8%), la economía hondureña no ha sido capaz de generar suficientes empleos dignos, especialmente, para los jóvenes. El tema principal con el tema del empleo, no es el desempleo abierto sino el subempleo invisible. Los datos sobre la población joven con empleo indica la prevalencia de trabajo precario en el país. Estos datos reflejan que el 57.1% de ellos no tiene un empleo bajo contrato, 66.1% no lo cubre el seguro social, 64.2% declaran que no poseen beneficios laborales, 87% no tiene pensión y 58.8% no recibe pago por horas extras. Entre 1990-2008, la proporción de la población que trabaja por cuenta propia y el total de empleados, la mayoría de los cuales ganan por debajo del salario mínimo, era representativa y con pocas posibilidades de reducirse.

La situación nutricional en Honduras mejoró considerablemente entre el período 1990-2006, el cual se refleja en el progreso del indicador de desnutrición infantil. La prevalencia de niños menores de cinco años con bajo peso se redujo en 8.8 puntos porcentuales. Durante el periodo 1990-2006, la proporción de personas desnutridas cayó de 19 al 12%, sin embargo, la cifra absoluta de desnutrición desde el año 2000 no ha cambiado, y suma 800 mil personas.

Respecto a la educación, de acuerdo con el Ministerio de Educación, entre 1990 y 2009, la tasa de matrícula neta ha crecido en 5.6 puntos porcentuales, yendo de 83.8 a 89.4 % entre 1995 y 2009, el porcentaje de niños(as) ingresando a primer grado y que se gradúan de sexto grado se incrementó en 19 puntos porcentuales. Esto se debe mayormente a la baja en los niveles de repetición entre el primero y segundo grado resultado de las políticas de promoción automática al nivel superior inmediato. Sin embargo, aún a este nivel de crecimiento anual, las metas de educación primaria universal no se cumplirán al 2015 si se mantiene la tendencia actual. El problema en el país es más desafiante si se considera que solo el 39.4% de los niños terminan el 9º grado, el último año de educación básica y menos del 28% están matriculados en los últimos niveles de educación secundaria.

Respecto a la equidad de género, Honduras ha logrado progresos significativos en eliminar en educación la disparidad de géneros. Avances en la incorporación de mujeres en el mercado laboral y en la participación política. Sin embargo, solamente el 24% de los empleados fuera del sector agrícola son mujeres y se ha demostrado que la brecha salarial entre hombres y mujeres continúa como uno de los mayores temas.

Honduras ha logrado avances en la reducción de la mortalidad infantil en menores de cinco años. Durante el periodo 1991-2002, la mortalidad infantil se ha reducido de 48 a 30 muertes por cada mil nacidos vivos. Aún cuando es un logro importante, al ritmo actual difícilmente se cumplirá la meta de reducir a 16 muertes por cada mil nacidos vivos para el 2015. Esto es particularmente crítico para la muerte de niños recién nacidos que representa el 60% del problema, demostrando la falta de acceso a los servicios de salud materna.

Honduras ha experimentado una reducción significativa en el índice de mortalidad materna, decreció de 182 muertes por cada 100 mil nacidos vivos en 1990, a 108 muertes por cada 100 mil nacidos vivos en 1997. Sin embargo el país está lejos de alcanzar la meta de 46 muertes maternas por cada 100 mil nacidos vivos para el año 2015 (y no cuenta con datos confiables actualizados para el monitoreo del indicador). De acuerdo a información disponible la cantidad de partos institucionalizados es solamente de 66.9%, muy por debajo del promedio para Latinoamérica.

Entre 2005 y 2007, la prevalencia de VIH en Honduras se redujo en 0.7 puntos porcentuales después de haberse incrementado continuamente entre 1990 y

el 2005. A pesar de esta reducción, la tasa de prevalencia de VIH registrada en 2007 se mantiene arriba del promedio de prevalencia de 1990. La epidemia de VIH/SIDA es aún un problema crítico para la población hondureña. Los cuidados de cobertura con medicamentos antirretrovirales se expandió en 7 puntos porcentuales entre el 2005 y el 2009, pero aún la cobertura es apenas el 50% de las personas que requieren tratamiento. Si esta tendencia se mantiene, difícilmente el país cumplirá sus metas al 2015. En lo que respecta a malaria, Honduras ha logrado un progreso notable y ha alcanzado metas del desarrollo del milenio relevantes. Los casos de malaria se redujeron cerca del 90% entre 1996 y el 2009.

Respecto a la situación ambiental, datos de FAO muestran una reducción considerable en la cobertura de bosque de 72.32% en 1990 a 51.48% en el 2005. No obstante, entre 1990 y 2009, Honduras hizo significativo progreso en el número y tamaño de áreas protegidas de acuerdo con los criterios de la Ley Forestal de Honduras, a pesar del hecho de que muchas no tienen planes de manejo o recursos para aplicar control y protección. Honduras, por otra parte, ha hecho grandes avances en términos de mejoras en el acceso a los servicios de sistemas sanitarios. Los hogares con acceso a agua pasaron de 51.9% en 1990 a 78.2% en 2009. El porcentaje de personas viviendo en tugurios se ha reducido, pero en número absolutos han incrementado a 1, 283,843 personas. Además, en las ciudades mayores como Tegucigalpa y San Pedro Sula, muchas familias aún viven en condiciones ambientales precarias expuestas a desastres naturales. En general, muchos esfuerzos aún se requieren incluyendo inversión para alcanzar los niveles de los indicadores planteados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Respecto a la alianza mundial para el desarrollo, Honduras ha recibido una fuente importante de recursos de ayuda internacional reembolsable y no reembolsable está entre el 7.1% y el 3.8% del PIB en el periodo 2004-2008, de acuerdo al BM. Estimaciones muestran que el flujo global de asistencia oficial para el desarrollo (ODA) entre el 2003-2008 ha representado entre 17.4% y 38.4% de los gastos del gobierno de Honduras.

En el 2006 Honduras alcanzó el final de un largo proceso de negociación para la reestructuración del perdón de la deuda como parte del alivio de la deuda bajo la iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC), y la iniciativa del alivio de la deuda multilateral (MDRI). A través de estas negociaciones, el país logró reducir el balance de la deuda externa de US\$ 4.5 billones (2005) a US\$ 2.0 billones a finales de 2007, cuando alcanzo su punto más bajo. El indicador de Servicio de

la deuda externa a largo plazo como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios alcanzó su punto más bajo, 5.6% en el 2006-2007. Sin embargo, en el 2009 se incrementó a 6.1%, lo que indica el riesgo de deterioro de las finanzas públicas si la tendencia observada en los últimos años continúa.

## Insuficientes capacidades territoriales

Como se menciona en la sección anterior, uno de los problemas de Honduras se refiere a los altos niveles de inequidad en la acumulación de capacidades, acceso a oportunidades y activos y a una participación efectiva, lo que determina una fuente de inequidad horizontal territorial importante, lo que se refleja en las disparidades en el Índice de Desarrollo Humano<sup>2</sup> entre departamentos y municipalidades del país, por ejemplo.

Honduras es un Estado Unitario. Su división política se basa en tres niveles: Nacional, departamental (18) y municipal (298). En general, Honduras es el país más centralizado de la región. Solamente 3% de los gastos públicos se manejan localmente. Las municipalidades son generalmente débiles. Solamente 55 municipalidades se consideran con suficiente población y capacidades administrativas para ser consideradas institucionalmente desarrolladas.

No hay niveles intermedios de gobierno, a pesar de los esfuerzos para desconcentrar sectores tales como educación y salud a nivel departamental.

Los gobiernos locales son legalmente electos y autónomos. La máxima autoridad es la Corporación Municipal: Un consejo presidido por un alcalde (quien es responsable del rol ejecutivo de la institución) y un consejo municipal, que son electos por la comunidad local a través del sistema político.

El gobierno local tiene el mandato expreso y derecho de establecer los sistemas tributarios locales por ingreso y bienes inmuebles. Ellos reciben también fondos del Gobierno Nacional. Estos fondos actualmente representan 110 millones/año, equivalente al 5% del ingreso actual del presupuesto nacional. La Reforma a la ley de Municipalidades, firmada en el 2010 establece un incremento progresivo de estas transferencias, teóricamente a inicios de 2010 en un 7%, subiendo a 11% para el 2012 (hasta el momento el monto de las transferencias se mantienen en un 5%).

Dada la falta de capacidad local de la mayoría de las municipalidades, una estructura local denominada “mancomunidades” -una asociación de municipalidades en un área geográfica determinada con intereses comunes, autorizada por la Secretaría de Gobernación y Justicia- se ha convertido en el foco para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades para el diseño y ejecución de políticas públicas y los procesos de descentralización.

Finalmente, la ley establece procesos de consulta entre el gobierno local y la comunidad para priorizar la estrategia local de planes y proyectos. La ley asimismo permite que los miembros representantes de la sociedad civil auditen planes, presupuestos, ingresos y egresos.

El proceso de descentralización es relativamente reciente y tiene pocos avances. Una de las tareas pendientes es el establecimiento de una estrategia y política nacional y sectorial de descentralización.

Las y los actores reconocen que el proceso de descentralización en Honduras está incompleto, a pesar de los muchos esfuerzos exitosos de iniciativas pilotos en educación, medioambiente, infraestructura social y servicios de agua. La Estrategia de Erradicación de la Pobreza se centró también en financiar nuevas competencias de los gobiernos locales para responder a la priorización de los sectores identificados en los planes estratégicos locales. Bajo este esquema, muchas municipalidades han construido algunas capacidades para enfrentar las prioridades locales para el cumplimiento de metas de desarrollo humano y los ODM.

Sin embargo, en general, los gobiernos locales tienen muy pocas responsabilidades formales, pero han estado ayudando al gobierno nacional como unidades de ejecución de programas y proyectos. Sin embargo, muchas municipalidades y territorios, no cuentan con información que permita la “toma de decisiones informada” y el diseño de estrategias territoriales efectivas para enfrentar sus prioridades de desarrollo socio-económico. En gran medida esto se produce porque los marcos de producción de información del país son insuficientes para lograr niveles de representatividad local.

Ante esta situación, Sistema de Observatorios para el Seguimiento de las Metas del Milenio (SdO) contribuye a construir sistemas de análisis y diseño de políticas públicas en el ámbito local que respondan a las enormes demandas emanadas desde la base ciudadana y que tienen relación directa con sus bajos niveles de desarrollo humano. Para el efecto parte por facilitar información socioeconómica

y demográfica del ámbito regional, departamental y municipal, y ayudar a que las autoridades locales y las comunidades tomen decisiones acertadas e informadas.

En ese sentido, consciente que la generación de información en el ámbito municipal ayuda a la población, a los actores que trabajan en el territorio y a las autoridades municipales a diseñar planes estratégicos y de inversión que definan con precisión prioridades y áreas de inversión que posibiliten reducir la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el SdO brinda herramientas o instrumentos de recolección de información cuantitativa y cualitativa, no solamente garantizar lo antes mencionado, sino para contribuir a generar una cultura de la “información sistematizada y metódica” que fortalezca la auditoría social, la evaluación de resultados e impactos, y el alineamiento de los actores del desarrollo con las prioridades del territorio.

## El marco estratégico de desarrollo vigente

Luego que el huracán Mitch azotó a Honduras en el año 1998 y golpeó a los más pobres y vulnerables del país, la respuesta de la Comunidad Internacional se tradujo fundamentalmente en importantes flujos de recursos financieros mediante empréstitos concesionales, cooperación no reembolsable y la readecuación, alivio y condonación de gran parte de la deuda externa que la nación tenía con gobiernos extranjeros y organismos multilaterales.

En primera instancia, dichos recursos debían ser invertidos en el marco del Plan Maestro de la Reconstrucción y la Transformación Nacional (PMRTN), a fin de reactivar la economía, combatir la pobreza y promover el desarrollo humano, reducir la vulnerabilidad e incrementar la participación democrática. Posteriormente, con el propósito de acceder a los beneficios de la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC), el Gobierno diseñó la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), política de Estado que, alineada con los ODM, serviría como marco para reducir la pobreza de manera significativa y sostenible, en base a un crecimiento económico acelerado y sostenido; procurando la equidad en la distribución de sus resultados, a través de un mayor acceso de los pobres a los factores de producción, incluyendo el desarrollo del capital humano y de redes de seguridad social. No obstante, como se observa en los resultados de los avances nacionales sobre los ODMs, esta estrategia tuvo impactos limitados.

## Infografía 1. Objetivos nacional de la Visión de País (2010-2038)



A partir del año 2010, Honduras aprueba a nivel legislativo una Ley de mayoría calificada que se denomina Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022, mediante Decreto Legislativo No. 286-2009, ratificados por el Presidente de la República y publicado en el diario oficial "La Gaceta" el 2 de febrero de 2010.

De igual forma que la ERP, esta Visión de País está alineada a los ODM, buscando – en el marco de sus objetivos- una Honduras sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social; que se desarrolla en democracia, con seguridad y sin violencia; productiva, generadora de oportunidades y empleo, que aprovecha de manera sostenible sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental; y un Estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo.

El Plan de Nación, contiene once lineamientos estratégicos, descritos en función de su situación actual, presentando su evolución esperada durante la ejecución del Plan (2010-2022), y la tendencia indicativa que sirva para orientar la formulación y gestión del Plan de Gobierno de las sucesivas administraciones, hasta la formulación de una nueva Visión de País. Los lineamientos son los siguientes: 1) Desarrollo Sostenible de la Población; 2) Democracia, Ciudadanía y Gobernabilidad; 3) Reducción de la Pobreza, Generación de Activos e Igualdad de Oportunidades; 4) Educación y Cultura como Medios de Emancipación Social; 5)

Salud como Fundamento para la Mejora de las Condiciones de Vida; 6) Seguridad como Requisito del Desarrollo; 7) Desarrollo Regional, Recursos Naturales y Ambiente; 8) Infraestructura Productiva como Motor de la Actividad Económica; 9) Estabilidad Macroeconómica como Fundamento del Ahorro Interno; 10) Competitividad, Imagen País y Desarrollo de Sectores Productivos; y Adaptación y Mitigación al Cambio Climático.

Este instrumento de planificación estratégica se incluye como eje transversal y principio orientador la visión del desarrollo territorial con enfoques de ordenamiento territorial, así como metas concretas de descentralización y construcción de capacidades locales.



## ¿Por dónde iniciar? Marco estratégico del SdO

En el periodo 2005-2008, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ejecutó el proyecto “Alcanzando las Metas del Milenio a nivel local” que tenía como objetivo realizar esfuerzos de difusión para que los actores del desarrollo, tanto a nivel nacional como municipal y local, conocieran, analizaran e incorporaran los ODM como un instrumento útil en la definición de políticas públicas a nivel nacional, regional y municipal. En este proceso de difusión, se trató de incorporar a la mayor cantidad de actores posible, con especial énfasis en la sociedad civil a través de organizaciones comunitarias, iglesias, partidos políticos, gremios y sindicatos, asociaciones empresariales, organizaciones juveniles y cooperantes locales e internacionales.

Esta iniciativa tuvo tres componentes relacionados a: 1) la investigación participativa, para contar con información cualitativa y cuantitativa y utilizarla como base en la focalización de recursos y en la toma de decisiones; 2) el desarrollo de capacidades, para el levantamiento, análisis y monitoreo de información relacionada con la pobreza y los ODM; y 3) el acompañamiento en los procesos de planificación y gestión del desarrollo por medio del establecimiento de mecanismos de diálogo y alianzas estratégicas para orientar la discusión y socialización de temas que impulsen el desarrollo, con un enfoque participativo de los diferentes actores locales y nacionales.

Este proyecto se ejecutó en dos mancomunidades del país (AMFI y SOL) y se convirtió en el antecedente principal para el diseño de la primera fase de Sistema de Observatorios para el Seguimiento de las Metas del Milenio, un proyecto que básicamente replicaba la experiencia desarrollada.

## Un primer marco estratégico

Partiendo de los avances y limitaciones identificadas, en materia de formulación, planificación, ejecución, monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, algunos municipios focalizados en Honduras encontraron, de acuerdo con los actores consultados, en Sistema de Observatorios para el Seguimiento de las Metas del Milenio (SdO) un importante apoyo para iniciar un proceso orientado a superar estas deficiencias y, de esta forma, enfrentar “las grandes inequidades horizontales” existentes. Diseñar estrategias para reducir la pobreza y exclusión social, establecer un sistema de información que permita a las autoridades locales y a la ciudadanía identificar problemas, diseñar soluciones y –con el concurso de los distintos niveles de poder estatal y de la Cooperación Internacional-, en el marco de un plan territorial, ejecutar programas y proyectos que logren efectivamente “superar los cuellos de botella” que limitan el avance de los Objetivos de Desarrollo de Milenio (ODM) fueron estrategias implementadas por el SdO.

El SdO apoya a los municipios a construir, a través de un trabajo consensuado, el levantamiento de las demandas para la intervención pública, construcción de agendas y visiones consensuadas de desarrollo que estén alineadas a objetivos y metas de los ODMs. El cumplimiento de las Metas del Milenio se aceleraría si, como está planeado, la inversión pública y privada se alinea y armonizara en el territorio, se desarrollaran las capacidades de los gobiernos locales y mancomunidades, y se generara una eficiente coordinación interinstitucional de las entidades gubernamentales y no gubernamentales que operan en los territorios.

Motivado por estas acciones, el Documento de Proyecto de Sistema de Observatorios para el Seguimiento de las Metas del Milenio (SdO) estableció originalmente como objetivo de desarrollo el de “contribuir a que los municipios donde interviene logren las metas nacionales de los ODM y las vinculadas a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) y otras Metas Superiores.

El SdO se implementa a fin de contribuir a:

- a) Mejorar el conocimiento sobre problemas locales;
- b) Elevar la capacidad de gestión de soluciones en planes territoriales;
- c) Armonizar la inversión nacional y externa alrededor de los planes territoriales; y
- d) Fortalecer e institucionalizar la capacidad territorial y nacional para sostener, mejorar y cualificar la gestión frente al logro de los ODM – ERP y metas superiores que se definan posteriormente.

## Infografía 2. Objetivos de desarrollo e instrumentales



Se establecieron metas específicas a ser logradas, entre ellas las vinculadas a la operación de sistemas de información territorializados apropiada y consultada por las autoridades y sociedad civil del territorio para la planeación, gestión y auditoría social locales dirigidas al logro de los ODM; formulación de planes territoriales mediante la incidencia ciudadana organizada en su elaboración y ajuste, la inclusión explícita de los ODM y la armonización de la inversión pública y cooperante en cada territorio, en función de la decisión local plasmada en los planes de desarrollo territorial; desarrollo de capacidades técnicas de actores locales para sostener las actividades de producción y entrega de información estadística social territorial, garantizar la focalización de gasto social en los más pobres, impulsar el incremento del gasto social y su alineamiento a las prioridades generadas desde la base territorial; y una efectiva coordinación interinstitucional de las instancias de coordinación del sector social del Estado y fomento a la permanente participación ciudadana en los procesos de auditoría social.

## El SdO da un segundo paso para crecer

Luego de una primera etapa en la cual el SdO se concentra en la socialización de los ODM en las distintas regiones en las cuales tiene presencia; el levantamiento de la información, la construcción de bases de datos y elaboración de informes municipales sobre el cumplimiento de los ODM y una segunda etapa se concentra en la construcción de una demanda ciudadana informada y organizada y la creación de redes y alianzas con distintos actores vinculados a la temática de desarrollo local. El Proyecto le apunta a: 1) profundizar el proceso de descentralización de competencias mediante el desarrollo de capacidades para la gestión del desarrollo local, y 2) al mejoramiento de los procesos de participación ciudadana.

Para lograr los propósitos antes mencionado, el SdO se propone lograr los siguientes resultados:

- a) Ciudadanía y Gobierno con mayor empoderamiento de su realidad local, con protagonismo y capacidad de incidencia en la gestión del desarrollo local.
- b) Desarrollo y acompañamiento en la aplicación de herramientas para la formulación de políticas y estrategias.
- c) Un gobierno local que asume nuevas competencias.
- d) Mejorar capacidades para lograr soluciones efectivas de los problemas que restringen la consecución de los ODMs a nivel local.

Fundamentalmente, el SdO utiliza el modelo del Ciclo de Políticas Públicas (ver gráfico) para impulsar la implementación de políticas públicas para lograr el cumplimiento de los ODMs. Para el efecto pone especial énfasis en la evaluación de las mismas a través de informes sobre el estado del cumplimiento de los ODMs en las municipalidades y territorios, a través de la aplicación de investigaciones basadas en encuestas de hogares, con rigurosos niveles de representatividad, mapeos de actores, levantamiento de inventarios de capacidades territoriales y de información cualitativa importante para el análisis de problemas, causas, y posterior diseño de estrategias. Esta base de información permite el análisis de los resultados e impactos de las políticas públicas en ejecución y permite establecer recomendaciones para, mediante estrategias de incidencia, incentivar a los tomadores de decisiones para el diseño, formulación e implementación de cambios en la matriz de políticas que permitan mejorar las condiciones de vida de la población. Esta efectividad se mide a través de sistemas de información y seguimiento de compromisos de las acciones para permitir nuevamente procesos de evaluación futura.

En un país en el cual históricamente las decisiones gubernamentales se han ejecutado sin tomar en cuenta información básica de las distintas variables que determinan el

desarrollo, resulta innovador y útil tener datos que sirvan para construir modelos de planificación con base territorial que garanticen el adecuado alineamiento y focalización de la inversión pública y de la cooperación. Esto precisamente es lo que pretende hacer el Proyecto, mejorar la eficiencia y eficacia del uso de los recursos y garantizar su buen uso con plena participación de la ciudadanía.

### Infografía 3. Ciclo de Políticas Públicas



## Estructura del SdO

El SdO es un proyecto de Ejecución Nacional que es ejecutado por la Secretaría de Desarrollo Social de la República de Honduras con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el PNUD provee servicios de apoyo directo para la ejecución de las actividades previstas dentro del plan anual aprobado por la Junta de Proyecto, en el marco de las regulaciones, normas y procedimientos oficiales del Sistema de Naciones Unidas (SNU).

La estructura del SdO cuenta con un Coordinador Nacional, un Asistente Técnico Administrativo y un especialista en Comunicación e Incidencia. De igual forma, el Sistema cuenta con tres Observatorios Regionales ubicados en las zonas en las cuales se interviene (Norte, Occidente y Sur); cada una de estas sub sedes cuenta con un equipo técnico integrado por un Coordinador/a Local, un Asistente Técnico Logístico y Administrativo y con Técnicos/as Locales, cuya cantidad depende del número de territorios atendidos. En caso de la sub sede de la Región de Occidente, debido al número de municipios que atiende, la naturaleza geográfica y extensión territorial, cuenta con una Sub sede ubicada en La Esperanza, Departamento de Intibucá, en la cual labora un técnico local, esto debido a la distancia de la sede regional (Santa Rosa de Copán, Copán).

Conforman la Junta de Proyecto del SdO:

- a) La Secretaría de Desarrollo Social asume el rol Ejecutivo
- b) PNUD, AECID y ASDI, co-financiadores.
- c) Además de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría Técnica de Planificación, la Secretaría del Interior y Población y el Instituto Nacional de Estadísticas participan en la Junta de Proyectos en calidad de beneficiarios.
- d) 3 representantes designados desde cada una de las regiones en las que se implementa el proyecto (alcaldes ó gerentes de las mancomunidades) actúan como Grupo Consultivo de la Junta del Proyecto.
- e) Un Oficial asignado por el PNUD apoya a la Junta en su función de Garante del Proyecto.

A fin de garantizar el respaldo técnico del caso, el SdO recibe asistencia y asesoría especializada permanente del PNUD.

La Junta del Proyecto tiene la responsabilidad de tomar las decisiones gerenciales del SdO y da directrices al Coordinador Nacional, aprobando los instrumentos de planificación y finanzas, y ejecutando las revisiones presupuestarias y sustantivas periódicas; las revisiones en mención se llevan a cabo según los puntos de decisión designados durante el desarrollo del Proyecto o cuando así lo solicite el Coordinador Nacional.

## Infografía 4. Estructura del SdO



La Junta de Proyecto tiene entre sus principales funciones y facultades las que a continuación se detallan:

- Aprobar el Plan General del SdO y sus respectivas modificaciones y ajustes;
- Aprobar el Plan Operativo Anual y su respectivo presupuesto;
- Monitorear, dar seguimiento y evaluar la ejecución del Proyecto, asegurándose que las distintas actividades se ejecuten en el marco de los objetivos y metas previamente aprobadas;
- Aprobar las revisiones presupuestarias y sustanciales del SdO; y
- Aprobar los planes del proyecto e informes técnicos y financieros de los avances del mismo.

La Junta de Proyecto es la máxima autoridad del Proyecto, guía la factibilidad técnica del mismo y garantiza el cumplimiento de los resultados del SdO desde la perspectiva de los beneficiarios del mismo.

La Junta de Proyecto se reúne periódicamente a fin de tratar los asuntos ordinarios del SdO, y de forma extraordinaria cuando las circunstancias lo ameriten; todos los miembros tienen derecho a voz y voto.

En los últimos tres años, se han generado cambios institucionales en la estructura del andamiaje estatal que han alterado las relaciones del Gobierno con el SdO; entre las reformas más importantes esta la creación de las secretarías de Estado en los despachos de: 1) Desarrollo Social (SDS); y 2) Planeación y Cooperación Externa (SEPLAN), quienes han asumido los roles que en su momento tuvieron el Gabinete Social, como contraparte nacional del proyecto y SETCO como responsable de la cooperación no reembolsable en Honduras.

## Regiones y departamentos en las cuales opera el SdO

El SdO se propone la construcción de capacidades para lograr el desarrollo territorial en un conjunto de 65 municipios de las regiones de Occidente (los departamentos con los más altos niveles de pobreza del país y los más bajos índices de desarrollo humano), Sur (un área caracterizada por la inseguridad alimentaria, la inequidad e impactos recurrentes de desastres naturales) y Norte (caracterizada por diversidad étnica y una alta vulnerabilidad a los desastres naturales y el cambio climático) del país; en estos municipios, el proyecto crea instrumentos para el desarrollo de las capacidades locales para la construcción y evaluación de políticas públicas que permitan mejorar la eficiencia y efectividad del gasto e inversión públicos, así como para lograr fortalecer la democracia y los procesos participación en el nivel local.

En cada una de estas tres regiones, el SdO realiza un trabajo con municipios de los departamentos a continuación detallados (ver mapa).

Cada una de esta regiones tiene distintas características geográficas, políticas y culturales, pero un común denominar que las hace presentarse como similares en el plano económico y social, es la generalizada pobreza y el bajo Índice de Desarrollo Humano de sus habitantes.

Según el "Informe sobre Desarrollo Humano. Honduras 2008/2009. De la exclusión social a la ciudadanía juvenil", en Honduras es posible observar tres grupos diferenciados de departamentos por su nivel y tendencia de avance en desarrollo humano. "El primero, integrado por aquellos departamentos que han tenido mejor desempeño que el promedio del país. Este grupo incluye: Francisco Morazán, Islas de la Bahía, Cortés y Atlántida. El segundo y más grande, conformado por aquellos con desempeño inferior al promedio del país: Yoro, Comayagua, Valle, Colón, Choluteca, Olancho, Gracias a Dios, La Paz, El Paraíso y Ocotepeque. El tercer grupo lo forman Copán, Santa Bárbara, Intibucá

y por último, Lempira. El departamento de Lempira es y ha sido, el departamento con menores niveles de desarrollo humano a lo largo de este tiempo”.

Como se puede observar, por lo menos tres de los cinco departamentos en donde el SdO tiene presencia (Copán, Intibucá y Lempira) pertenecen al grupo de los municipios con más bajo nivel de desarrollo humano en Honduras; el departamento de Valle está ubicado en el grupo intermedio y en el caso del departamento de Atlántida, habrá que establecer que muchas zonas de pertenecientes a las comunidades Garífunas (afro descendientes) son bolsones de miseria que “esconden” los promedios estadísticos. Este análisis es más claro al analizar los datos a nivel municipal, los que demuestran grandes disparidades en los niveles de bienestar de la población entre municipios que se encuentran en el mismo departamento.

Cabe indicar que los departamentos de Colón y Gracias a Dios se incorporaron al proyecto a partir del año 2009 y que al momento en el que se escribe el presente documento existen solicitudes de aproximadamente 30 municipios que desean incorporarse al proyecto en cada una de las regiones en las que éste opera.

Adicionalmente, el enfoque en el que trabaja el proyecto es el de integrar a todos los municipios que conforman mancomunidades de municipalidades en la zona. Esta estrategia, iniciada desde el arranque mismo del proyecto, pero que se ha constituido en una línea estratégica expresa desde 2009, se basa en la constatación de que estos espacios cuentan con la mayoría de los elementos constitutivos para ser denominados micro-regiones.

Es así que en el nuevo contexto institucional, marcado por el impulso de una propuesta de regionalización del país a través de cuencas, las mancomunidades han sido reconocidas por parte de SEPLAN como un instrumento fundamental para la construcción de espacios de planificación del desarrollo con visión de ordenamiento territorial.

# Infografía 5. Regiones, departamentos y municipios en las cuales opera el SdO

## Sistema de Observatorios para el Seguimiento de las Metas del Milenio

**Región Norte**

**Atlántida**

1. Tela
2. Arizona
3. Esparta
4. La Masica
5. San Francisco
6. El Porvenir
7. La Ceiba
8. Jutiapa

**Región Norte**

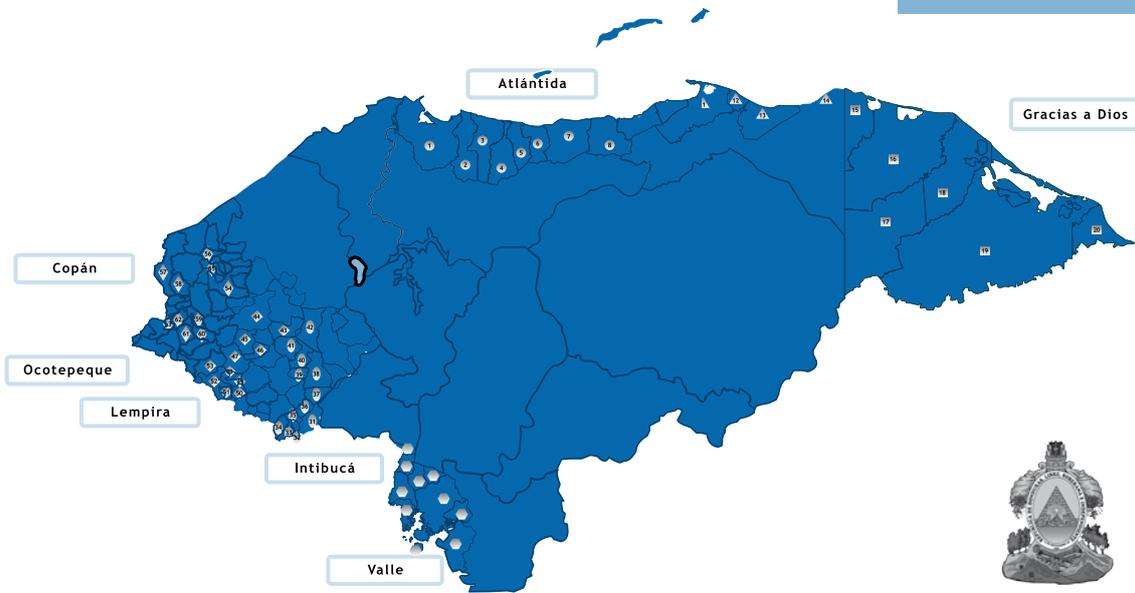
**Colón**

9. Balfate
10. Santa Fe
11. Trujillo
12. Santa Rosa de Aguán
13. Limón
14. Iruña

**Región Norte**

**Gracias a Dios**

15. Juan Francisco Bulnes
16. Brus Laguna
17. Ahuas
18. Wampusirpi
19. Puerto Lempira
20. Ramón Villeda Morales



República de Honduras

**Región Occidente**

**Intibucá**

31. Colomocagua
32. Magdalena
33. Santa Lucía
34. San Antonio
35. Camasca
36. Concepción
37. San Marcos de la Sierra
38. Yamaraguila
39. Dolores
40. San Miguel de Guancapla
41. San Juan
42. San Francisco de Opalaca

**Lempira**

43. Belén
44. Gracias
45. San Manuel de Colohete
46. San Marcos de Caiquin
47. San Sebastian
48. Tomalá
49. Tambla
50. Valladolid
51. San Juan Guarita
52. Guarita
53. Cololaca

**Copán**

54. Santa Rosa de Copán
55. Concepción
56. San Jerónimo
57. Copán Ruinas
58. Cabañas

**Ocatepeque**

59. Lucerna
60. Sensenti
61. La Labor
62. Fraternidad
63. Dolores Merendó

**Región Sur**

**Valle**

21. San Lorenzo
22. Nacaome
23. Amapala
24. San Francisco de Coray
25. Langue
26. Alianza
27. Goascorán
28. Aramecina
29. Caridad

**Choluteca**

30. Marcovia



**Municipios de Influencia del Proyecto**

**Cuadro 1. Índice de Desarrollo Humano de los departamentos en los cuales tiene presencia el SdO correspondiente a los años 2005 y 2007**

Departamento	Índice de Desarrollo Humano 2005	Índice de Desarrollo Humano 2007
<b>Nacional</b>		
Honduras	0.697	0.709
<b>Región Norte</b>		
Atlántida	0.722	0.731
Colón	0.668	0.682
Gracias a Dios	0.655	0.662
<b>Región Occidente</b>		
Copan	0.622	0.629
Ocotepeque	0.640	0.648
Lempira	0.591	0.620
Intibucá	0.608	0.635
<b>Región Sur</b>		
Valle	0.671	0.687
Choluteca	0.661	0.663

Fuente: Informe de Desarrollo Humano Honduras 2008/2009. PNUD

# 5

## La implementación de un SdO paso a paso

### Las etapas de la implementación del SdO

El presente cronograma muestra las distintas etapas en la implementación del proyecto Sistema de Observatorios para el Seguimiento de las Metas del Milenio (SdO); en él se especifican las actividades, herramientas utilizadas y el tiempo requerido para lograr cada etapa del proyecto.

La articulación con los distintos actores del entorno nacional y local, así como los cambios en los marcos institucionales de la política social y de planificación obligaron al Proyecto a hacer un replanteamiento estratégico del SdO que inició en 2009.

**Cuadro 2. Etapas de la implementación del SdO**

Etapa	Actividad	Herramientas	Tiempo	Año
<b>Conceptualización.</b>	Elaboración del Documento de Proyecto, que incluya objetivos, metas, productos, presupuesto y otros elementos del marco estratégico del SdO.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Documento de proyectos (formato PNUD).</li> </ul>	3 meses	2006
<b>Estructuración y montaje.</b>	Contratación de personal, estructuración de equipo, adquisición de bienes, instalación en el territorio y otros.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Concurso para selección de personal.</li> <li>Plan de Adquisiciones.</li> <li>Reunión con aliados estratégicos en el territorio</li> </ul>	6 meses	2006

Etapa	Actividad	Herramientas	Tiempo	Año
<b>Socialización de los ODM.</b>	Actividades de lanzamiento, elaboración de cartillas ODM, eventos de socialización con los actores locales (autoridades, sociedad civil, academia, medios de comunicación, etc.) y divulgación de información a través de la Internet (websites y redes).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taller de capacitación.</li> <li>• Material impreso, folletos y cartillas sobre ODMs.</li> <li>• Cabildo abierto</li> <li>• Reunión con autoridades locales (Corporación Municipal).</li> <li>• Reunión con autoridades gubernamentales en el territorio.</li> <li>• Reunión con la Cooperación Internacional (Gobiernos extranjeros, agencias y ONG)</li> <li>• Website y redes sociales (Facebook, Hi5, Twitter, my Space, etc.).</li> </ul>	3 meses	2006-2007
<b>Investigación de campo.</b>	Encuesta de hogares en cada una de las regiones escogidas para que funciones el SdO a fin de levantar una línea base que permita establecer el estado de los ODM.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Boleta de recolección de información.</li> <li>• Plan de levantamiento de información (encuesta de hogares / municipio).</li> <li>• Base de datos (línea base en cada región / municipio).</li> <li>• Apoyo mediante promoción por radio.</li> </ul>	6 meses	2007
<b>Levantamiento de demanda.</b>	Formulación de instrumentos de planificación estratégica y demandas, sobre la base de los resultados de la información obtenida de las encuestas de hogares.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reunión con autoridades y líderes comunitarios.</li> <li>• Mesas temáticas municipales.</li> <li>• Árbol de problemas.</li> <li>• Matriz de actores y competencias.</li> <li>• Matriz de compromisos y resultados.</li> <li>• Propuesta municipal y mancomunada.</li> <li>• Validación de propuesta con la comunidad.</li> </ul>	12 meses	2008
<b>Articulación con actores nacionales.</b>	Coordinación y articulación de acciones en el territorio por parte de actores locales y nacionales, a fin de poder impulsar iniciativas y ejecutar intervenciones que aceleren el cumplimiento de los ODM.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes municipales ODM.</li> <li>• Evento para presentar informes municipales.</li> <li>• Matriz de actores y competencias.</li> <li>• Matriz de compromisos y resultados.</li> <li>• Propuesta municipal y mancomunada.</li> </ul>	6 meses	2008

Etapa	Actividad	Herramientas	Tiempo	Año
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evento para matrices y propuestas municipales y mancomunadas.</li> <li>• Reunión del Comité Técnico Interinstitucional.</li> <li>• Reunión con Gabinete Social.</li> <li>• Reunión con Consejo de Ministros</li> </ul>		
<b>Consolidación de estructura.</b>	Consolidación del equipo del SdO, tanto a nivel nacional como regional, evaluación intermedia y redefinición de objetivos, metas y productos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Matriz de monitoreo y seguimiento.</li> <li>• Sistematización del SdO.</li> <li>• Documento de rediseño del SdO (II etapa).</li> </ul>	6 meses	2009
<b>Re conceptualización y ajustes al Proyecto.</b>	Revisión y re conceptualización al Documento de Proyecto, que ajuste los objetivos, metas, productos, presupuesto y otros elementos del marco estratégico del SdO, a las demandas de los actores locales y el nuevo contexto socioeconómico y político del país.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documento de proyectos (formato PNUD).</li> </ul>	3 meses	2009

Como consecuencia, el SdO simplifica la forma como opera y propone un énfasis mayor en la articulación de las políticas públicas locales, nacionales y sectoriales:

- 1) Las Municipalidades seleccionadas cuentan y utilizan sistemas locales de información cuantitativa y cualitativa de monitoreo de ODMs que sirven de base para el desarrollo de instrumentos para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas locales para el cumplimiento de los ODMs; 2) Se fortalece la capacidad de los municipios seleccionados para la construcción de agendas integrales de desarrollo (socio)económico territorial; y 3) Se fortalece la capacidad de programación, seguimiento, monitoreo y evaluación de la instancia nacional rectora de planificación para el cumplimiento de los ODMs.

Esta nueva visión del proyecto ha sido plasmada en un nuevo marco de resultados para 2010 y 2011 el mismo que principalmente propone:

1. Al menos 9 mancomunidades construyen/complementan sus planes de desarrollo con criterio de Ordenamiento Territorial, en base a la metodología aprobada y los insumos de los procesos pre-existentes.
2. Se han desarrollado procesos de investigación y levantamiento de información para el diseño de políticas públicas.

3. Se han constituido espacios de participación de los actores a nivel local: Sociedad Civil, Sector Privado, ONGs y Cooperación, Gobierno Local y Gobierno Nacional que sirven como espacio de alineamiento de acciones y priorización de recursos.
4. Se han movilizado recursos para el financiamiento de acciones críticas.
5. Se ha apoyado la institucionalidad pública nacional para la consolidación de estrategias diferenciadas de desarrollo territorial.

En términos gráficos, el proceso seguido por el SdO puede resumirse a la fecha en el siguiente diagrama:

### Infografía 6. Los Pasos de Conocer para Actuar



### El proceso de levantamiento de información de encuestas de hogares en el territorio

Con la intención de hacer un levantamiento de información socioeconómica y demográfica de los municipios en los cuales tiene intervención el SdO, se contrató a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Costa Rica (FLACSO-Costa Rica) para que hiciera el estudio respectivo en los municipios agrupados en las siguientes mancomunidades:

- a) Siete (7) municipios de la Asociación de Municipios de la Frontera de Intibucá (AMFI);
- b) Seis (6) municipios de de la Mancomunidad del Sur Occidente de Lempira (SOL);
- c) Cinco (5) municipios de la Mancomunidad MANCURISJ del departamento de Intibucá;
- d) Cinco (5) municipios de la Mancomunidad Colosuca del departamento de Lempira;
- e) Cinco (5) municipios del departamento de Copán;
- f) Ocho (8) municipios del departamento de Atlántida; y
- g) Nueve (9) municipios del departamento de Valle.

FLACSO diseñó “muestras para cada uno de los 44 municipios contemplados en el estudio”, que se referían a “municipios que se han considerado como rurales aunque tuvieran un pequeño centro urbano y otros en los que se ha considerado que existe un centro urbano”; se elaboraron marcos muestrales a partir de la cartografía existente en el Instituto Nacional de Estadística (INE), actualizándose todos los mapas “sobre el terreno” y estratificándose con asignación proporcional según el número de viviendas reportadas en los mapas del INE para zona urbanas y rurales. La unidad de registro fue el hogar, entendiendo el grupo de personas quienes, además de habitar en la misma vivienda, comparten la compra y consumo de alimentos, y “se estimó una muestra con un nivel de confianza del 95% (1.96 en puntaje z), más o menos 5% de error y máxima varianza (0.25). De esta manera han resultado los siguientes tamaños de muestras que se refleja en el siguiente cuadro que también contiene el calendario de realización de la encuesta.

La investigación realizada por FLACSO recoge información relacionada a la composición del hogar; los niveles de escolaridad; el acceso a servicios básicos de la vivienda, como ser agua potable, saneamiento básico y energía eléctrica; categoría ocupacional, ingreso y acceso a recursos; producción agropecuaria; y condiciones de salud.

Los resultados “muestran la brecha entre los promedios nacionales y las condiciones en estos territorios, referidos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como marco de compromiso del país y su reflejo en la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), como estrategia central de la inversión pública social”.

Frente al ingreso per cápita en Honduras en 2004, el porcentaje de personas que viven con menos de \$1 diario en 2007 en estos municipios, es alarmante y contrastante.

### **Cuadro 3.** **% de población que viven con menos de \$1 diario**

Territorio	Porcentaje
Municipios en Copán	45,53%
Mancomunidad Colosuca	57,01%
Mancomunidad MANCURISJ	64,62%
Valle	38,10%
Nacional	20,72%

Fuente: EXCLUSION SOCIAL Y METAS DEL MILENIO EN HONDURAS. Informe de investigación Juan Pablo Pérez Sainz (FLACSO-Costa Rica). MAYO 2008

Según el reporte, los niveles de pobreza han afectado gravemente la calidad de vida de los habitantes de los cinco los territorios analizados, mostrando cifras por encima de los promedios nacionales hasta de 77% en pobreza extrema y 33% en pobreza total.

#### **Cuadro 4.**

### **% de población que viven en pobreza extrema y total**

Territorio	Pobreza Extrema	Pobreza Total
Municipios en Copán	55.20%	71.80%
Mancomunidad Colосуca	68.70%	80.11%
Mancomunidad MANCURISJ	75.00%	82.80%
Mancomunidad AMFI	72.00%	78.00%
Mancomunidad SOL	68.10%	78.00%
<b>Nacional</b>	<b>42.30%</b>	<b>62.10%</b>

Fuente: EXCLUSIÓN SOCIAL Y METAS DEL MILENIO EN HONDURAS. Informe de investigación. Juan Pablo Pérez Sainz (FLACSO-Costa Rica). MAYO 2008

La información generada por esta investigación sirvió de insumo esencial para construir las bases de datos y la redacción de los informes municipales sobre el cumplimiento de los ODM en los municipios en donde el SdO tiene presencia; de igual manera, para el diseño de la demanda ciudadana que sirvió de herramienta de incidencia de las municipalidades y mancomunidades ante el Gabinete Social y dependencias estatales, así como de insumo para la definición local e informada de prioridades y visiones de desarrollo.

Tomando en consideración que los actores locales, el personal técnico de los gobiernos municipales, las Unidades Técnicas Intermunicipales de las mancomunidades, y el equipo de las oficinas regionales del SdO, se apropiaron de la metodológica de trabajo implementada por FLACSO-Costa Rica, para el levantamiento de información, se pudo –con las capacidades desarrolladas del caso– iniciar un proceso in house de recopilación de datos de los restantes municipios que atiende el Proyecto, haciendo los ajustes del caso en la boleta de encuesta de hogares y en otras herramientas, y procesos de recolección de información.

Esta experiencia, concretamente, se traduce en el hecho de que el proyecto en conjunto con los actores locales ejecutó la investigación en los 5 municipios de la mancomunidad Guisayote del Departamento de Ocotepeque y procedió a realizar

los informes correspondientes a esta municipalidad, así como el procesamiento de la base de datos y los indicadores requeridos.

## Modelo descentralizado de gestión del SdO

Tal cual se menciona anteriormente, a pesar de la generalizada pobreza y el bajo Índice de Desarrollo Humano de los habitantes de la regiones en la cuales opera el SdO, existen particulares características geográficas, políticas y culturales, que obligan a desarrollar una gestión administrativa, estratégica y operativa disímil, en el marco de los grandes objetivos y metas del Proyecto.

En cada una de las sub sedes del SdO, ubicadas en La Ceiba, Atlántida (Norte) Santa Rosa de Copán, Copán (Occidente) y Nacaome, Valle (Sur), las y los coordinadores locales tienen facultades para administrar los recursos humanos, logísticos y financieros de forma desconcentrada (con restricciones establecidas en el manual de operaciones), en el marco de una programación que es consistente con el marco de resultados del proyecto y con la programación anual y trimestral de cada observatorio. Esta flexibilidad, sin embargo, permite el establecer diversas estrategias de acción a nivel local en base a las dotaciones y capacidades institucionales existentes.

Desde la Coordinación Nacional del SdO se condice, planifica, programa, monitorea, supervisa y evalúa el cumplimiento del plan anual trimestral de cada una de las sub sedes, se revisan informes y autorizan desembolsos presupuestarios. Cada observatorio cuenta con un anticipo que faculta y facilita su operación local. El nivel nacional, además, realiza supervisiones periódicas a nivel local, a través del Administrador del Proyecto, de la utilización y aplicación de fondos.

La actualización cartográfica para la recopilación de datos socioeconómicos y demográficos de los territorios, la conformación de las bases de datos, la construcción de sistemas de información georeferenciados y la respectiva redacción de los informes sobre el cumplimiento de los ODM en el término municipal son actividades que se ejecutan en las regiones, produciendo y empoderando información que sirve a los actores locales, especialmente a las Unidades Técnicas Municipales (UTM) de los gobiernos locales y Unidades Técnicas Intermunicipales (UTI) de las mancomunidades.

En cada una de las zonas de cobertura del SdO, las intervenciones se han orientado a las particularidades regionales, de tal forma que, por ejemplo, en el departamento de Gracias a Dios se privilegió la temática relacionada a la planificación regional, respaldando los esfuerzos del Consejo Departamental de Desarrollo por tener un Plan de Desarrollo Integran que atendiera las necesidades de la comunidades indígenas y negras del territorio (etnias miskitas, garífunas y tahwakas); en el occidente del país se impulsó un integral proceso de construcción de propuestas que permitieran “romper las restricciones críticas” que limitan la consecución de las Metas del Milenio y de agendas territoriales y locales formuladas por las municipalidades y mancomunidades de la región, las que fueron discutidas con instancias de coordinación interinstitucional del sector público (Gabinete Social) y representantes de la Cooperación Internacional en la zona; y en la región sur de Honduras se privilegiaron las acciones destinadas a promocionar los ODM con los distintos sectores de la sociedad (autoridades, sociedad civil, academia y otros) y a apoyar la gestión de programas y proyectos de inversión en comunidades afectadas por la crisis social y económica (efectos de sequía y crisis alimentaria).

En todos los casos cabe indicar que el Proyecto no canaliza fondos de inversión a las municipalidades, tan solo recursos de asistencia técnica y de impulso a la construcción de procesos locales. Sin embargo, esta potencial debilidad se ha convertido en uno de los activos del SdO pues no “compite” con otros actores y se mantiene en un nicho de especialidad que ha sido reconocido por diversos actores locales y nacionales.

La presencia local, finalmente, constituye no solo un factor de credibilidad técnica, sino también de confianza de los actores. Esto se demostró en la coyuntura de la crisis política e institucional que se desató en Honduras luego del Golpe de Estado de 2010. Es así que el observatorio se constituyó en un actor importante para facilitar el monitoreo del “pulso” de los territorios y mejorar la capacidad de análisis de los impactos políticos, económicos y sociales de la crisis.



## Resultados

### Resultados e impactos alcanzados.

Sistema de Observatorios para el Seguimiento de las Metas del Milenio (SdO) ha logrado hasta la fecha logros que están directamente alineados a los objetivos previamente trazados. A continuación se detallan los más importantes:

- **Base de datos e informes municipales:** Se cuenta con bases de datos de información con representatividad a nivel municipal sobre la temática de los ODM; con esta información estadística se han realizado diagnósticos comparativos y ejercicios de priorización. Asimismo se han elaborado 50 informes municipales ODM, validados y actualizados al año 2009, los que han sido asumidos por las autoridades edilicias y la ciudadanía como insumo básico para la planificación estratégica local.
- **Cultura estadística:** El SdO contribuye a crear una cultura estadística que hace a los actores locales valorar la importancia de la información socioeconómica y demográfica a la hora de diseñar y ejecutar acciones conducentes a impulsar el desarrollo territorial, influyendo para que las autoridades y las organizaciones de la comunidad, ejecuten políticas públicas, planes y estrategias consistentes, sobre la base de datos veraces e información estadística reciente y focalizada en el ámbito local.
- **Construcción de información local:** 3 Estudios de sistematización de experiencias exitosas a nivel local desarrollados, además del apoyo para el levantamiento de líneas bases de los 3 Programas interagenciales financiados por el fondo PNUD-España.
- **Mesas temáticas:** Se organizaron mesas temáticas de trabajo en 50 municipios de las tres regiones en las cuales funciona el SdO, con la participación de los distintos sectores de la comunidad; en esas mesas se discutió sobre las siguientes

áreas: Pobreza, Salud, Educación, Medio Ambiente y Género. Las citadas mesas continúan en funcionamiento y han sido potenciadas como espacios para la construcción de marcos de planificación local y coordinación de acciones locales.

- **Agendas territoriales:** El SdO ha apoyado a la construcción de agendas territoriales (Mancomunidades la región occidental y Consejo de Desarrollo Departamental de Gracias a Dios - Moskitia) y municipales (San Francisco de Opalaca, Intibucá), discutiendo las mismas con el Gabinete Social y distintas Secretarías de Estado, a fin de poder obtener como respuesta del sector gubernamental, estrategias territoriales específicas y políticas públicas diferenciadas. Estas agendas han permitido, particularmente en el caso de S.F. de Opalaca, importantes efectos en la movilización de recursos.
- **Alianzas estratégicas:** Durante el proceso de implementación del SdO se establecieron alianzas estratégicas con distintos actores de la vida nacional y regional, ONG y colectivos territoriales como el Espacio Regional de occidente (EROCC), programas financiados por la Cooperación Internacional y universidades, con los cuales se construyeron capacidades comunes de análisis y programación; en ellos Federación de Organizaciones Privadas para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH) y plataformas de cooperación como ACI, Red SUR-SAN, COMCORDE, la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y la Universidad Pedagógica Nacional “Francisco Morazán” se han convertido en socios de varias iniciativas de investigación y coordinación de acciones.
- **Apoyo a la ejecución del Fondo Descentralizado de la ERP:** Mediante Convenio suscrito con la Oficina del Comisionado Presidencial para la Reducción de la Pobreza (OCPRP), se apoyo la ejecución del Fondo Descentralizado de la ERP, brindando asistencia técnica a los gobiernos locales y mancomunidades para la agilización de la ejecución de programas y proyectos productivos, sociales y de infraestructura, y la elaboración de los reportes de liquidación de los desembolsos que el Gobierno transfirió a propósito de financiar los programas y proyectos en mención.
- **Abordaje de la problemática territorial:** El SdO propició vías de comunicación entre los actores municipales, departamentales y regionales, con autoridades del Estado, a fin de abordar la problemática territorial desde nuevos conceptos metodológicos, sobre una línea base que identifica brechas sociales y carencias de bienes y servicios, y oficializando rutas de incidencia y negociación que –de volverse estables en el tiempo- permitirán a los actores no gubernamentales convertir sus prioridades en puntos de la agenda oficial.
- **Marcos Legales:** Se elaboró una propuesta de Ley de Municipalidades, desde la perspectiva de los municipios que forman parte del SdO, que busca fortalecer a los gobiernos locales y dinamizar el proceso de descentralización. Además se asesoró el diseño y acompañó el proceso de aprobación de la Ley de Ingresos Complementarios para Zonas Rurales y Urbano Marginales. Esta Ley está en proceso de implementación.



## Las Primeras Aproximaciones a las Agendas Territoriales

De manera complementaria a la aplicación de la encuesta de hogares, el equipo técnico del proyecto aplicó un instrumento metodológico denominado Matriz de Actores y Competencias, que forma parte de una Caja de Herramientas, aplicadas con la asesoría de del Proyecto Regional de Gobernabilidad del PNUD con sede en Bogotá Colombia, el cual consiste en la recopilación de información secundaria en los municipios y regiones que son zona de influencia del proyecto. Este análisis permite conocer un estado del avance de la inversión pública y privada, así como las brechas y recursos que se requieren para avanzar en el logro de los ODM a nivel local y regional. Esta herramienta se aplicó tomando como experiencia piloto el occidente del país, donde se cuenta con 27 matrices levantadas: 13 en Intibucá, 11 en Lempira y 3 en Copán. Esta información permitió la realización la experiencia piloto en el municipio indígena lenca de San Francisco de Opalaca, Intibucá; y las posterior réplica, con variantes en las regiones de Occidente y del Departamento de Gracias a Dios (La Moskitia Hondureña).

- **Fortalecimiento institucional:** Desarrollo de capacidades de los gobiernos locales y las Unidades Técnicas Intermunicipales (UTIs) de las mancomunidades, en el marco de la elaboración propuestas y planes estratégicos de inversión. Además se han capacitado a 10 equipos técnicos mancomunados en Desarrollo Económico Territorial: AMFI, MANCURISJ, SOL, COLOSUCA, GÜISAYOTE, MANCORSARIC, MAMUGA, MAMUMH, MAFRON y NASMAR.
- Proceso de Ordenamiento Territorial de Municipios de Atlántida se alimenta de información del SdO – PROCORREDOR.
- **Apoyo a la implementación de proyectos y programas:** Apoyo al Programa de Asignaciones Familiares –PRAF- a nivel local para el arranque del Programa Bono 10,000 y definición de la metodología de selección y depuración de beneficiarios (Comités Escolares).
- **Red de actores locales:** Se constituyó una red de actores locales que incluye funcionarios y personal técnico de los gobiernos municipales, funcionarios del Gobierno Central que tienen jurisdicción en el término local, dirigentes comunitarios, políticos y gremiales, y representantes en el territorio de los distintos programas y proyectos ejecutados por la Cooperación Internacional.
- **Articulador de intervenciones del SNU:** El SdO se constituye en articulador de las intervenciones de varias agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU), movilizand recursos para avanzar en la concreción de mega-proyectos locales, directamente relacionados a la reducción de la pobreza, seguridad alimentaria, recuperación temprana, empleo juvenil, infraestructura y acceso al servicio de agua potable, entre otros.
- **Apoyo a la gestión de las agencias del SNU:** Se coordinó acciones de apoyo a las intervenciones interagenciales del SNU, en ámbitos como empleo, juventud, cultura, infancia y género; y se proveyó información socioeconómica y demográfica de las regiones, y del impacto de la crisis económica y política que se generó en el país en el 2008 y 2009, a las agencias de Naciones Unidas en Honduras.
- **Crisis política:** A partir de la crisis política del segundo semestre del año 2009, se levantó información en 103 municipios sobre el impacto de la crisis.
- **Interés de Réplica:** 6 nuevas mancomunidades han solicitado a la fecha su inclusión al proyecto.

## San Francisco de Opalaca:

En base a la información recopilada se fortalece un proceso de reflexión que ha sido sistematizado de forma específica por el Proyecto. Sin embargo cabe resaltar la capacidad de movilización, tanto en acciones preparatorias, cuanto en la concreción de acuerdos y su posterior seguimiento del Gobierno Nacional a través del Gabinete Social.

Este proceso se nutre de procesos históricos de construcción de demandas y reflexión, instrumentos técnicos que priorizan intervenciones y demandas y capacidad de movilización de los actores nacionales y locales que se traducen en acuerdos específicos de alto impacto para uno de los municipios más pobres y emblemáticos del país por su grado de aislamiento y exclusión.

El principal éxito del proceso constituye la construcción de lecciones sobre la sostenibilidad y eficiencia de los procesos bilaterales, municipio – gobierno nacional, pero también sobre las capacidades territoriales que devienen de la construcción de demandas organizadas en torno a la información, la reflexión y la capacidad de seguimiento de los acuerdos.



## Occidente y el departamento de Gracias a Dios

Estas dos regiones inician su relacionamiento con el Gabinete Social, con apoyo del proyecto con importantes grados de asimetría. Mientras que la zona de Occidente (la que concentra aún la pobreza extrema del país) parte de una fuerte base de actores sociales y procesos de diálogo y reflexión regional, la Moskitia Hondureña surge con propuestas básicas que van tomando cuerpo a lo largo de negociaciones y discusiones como una plataforma, principalmente, de los pueblos indígenas. Este proceso deriva en la construcción de un incipiente Plan de Desarrollo Departamental que articula demandas de la región menos integrada del país.

Si bien los acuerdos empiezan a esbozarse en reuniones con el Gabinete Social, los procesos para la concreción de acuerdos muestran la débil capacidad de articulación al interior del Gobierno Nacional, lo que termina restando fuerza de estos procesos.

Las agendas, sin embargo, mantienen pertinencia y se transforman progresivamente en demandas de los actores que negocian su inclusión y articulación con los nuevos mecanismos que derivan, desde 2010, con la reconstrucción del Sistema Nacional de Planificación del País con base y enfoque territorial.



## Actores claves

### Los actores claves del SdO

Son varios los actores que intervinieron en el proceso de formulación, gestación e implementación de Sistema de Observatorios para el Seguimiento de las Metas del Milenio (SdO); estos actores pertenecen al sector público y privado, pertenecen a distintos niveles jerárquicos y su ámbito de acción va desde lo nacional hasta lo municipal.

**Cuadro 5. Actores claves de Sistema de Observatorios para el Seguimiento de las Metas del Milenio (SdO)**

Actores	Roles	Funciones
<b>Cooperación Internacional</b>		
<b>Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) – Sede Nacional en Honduras.</b>	Financiador Proveedor de servicios Aliado	Financiador principal de Sistema de Observatorios para el Seguimiento de las Metas del Milenio (SdO).  Provee servicios de apoyo directo para la ejecución de las actividades previstas dentro del plan anual aprobado por la Junta de Proyecto, en el marco de las regulaciones, normas y procedimientos oficiales del Sistema de Naciones Unidas (SNU).  Apoya la canalización de fondos a proyectos identificados por el SdO

Actores	Roles	Funciones
<p><b>Agencias del Sistema de Naciones Unidas en Honduras (UNICEF, UNFPA, PMA, FAO, PNUD, entre otros)</b></p>	<p>Aliado (intervenciones alineadas a los ODM)</p> <p>Beneficiario de insumos técnicos</p>	<p>Mobiliza recursos para financiar la ejecución de programas y proyectos, relacionados a los ODM (reducción de la pobreza, seguridad alimentaria, acceso al servicio de agua potable, empleo, juventud, cultura, infancia y género, etc) en el ámbito regional y local.</p> <p>Utiliza la información estadística socioeconómica y demográfica, contenida en las bases de datos del SdO.</p>
<p><b>Grupo de Seguimiento a la Declaración de Estocolmo (G16) integrado por los gobiernos de Alemania, España, Francia, Japón, Suiza, Canadá, Estados Unidos, Italia, Suecia y Países Bajos; además, Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).</b></p>	<p>Aliado (intervenciones alineadas a la ERP)</p> <p>Beneficiario de insumos técnicos</p>	<p>Mobiliza recursos para financiar la ejecución de programas y proyectos, relacionados a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) (la ERP está alineada a los ODM) en el ámbito regional y local.</p> <p>Utiliza la información estadística socioeconómica y demográfica, contenida en las bases de datos del SdO.</p>
<b>Autoridades estatales</b>		
<p><b>Secretaría de Desarrollo Social</b></p>	<p>Ejecutor</p> <p>Formulador de políticas públicas</p> <p>Proveedor de bienes y servicios públicos</p>	<p>Preside la Junta del Proyecto del SdO, que tiene la facultad de aprobar los instrumentos estratégicos y presupuestarios del mismo. Recibe y evalúa informes de la Coordinación Nacional del SdO.</p> <p>Asesora a la Presidencia de la República en la formulación de las políticas sociales, coordinación interinstitucional, seguimiento y monitoreo sectorial.</p> <p>Coordina la respuesta gubernamental ante la demanda de bienes y servicios públicos por parte de las mancomunidades, municipalidades y comunidades de las regiones en las cuales tiene presencia el SdO en conjunto con SEPLAN.</p>

Actores	Roles	Funciones
<p><b>Secretaría de Planificación y Cooperación Externa.</b></p>	<p>Formulador de políticas públicas</p> <p>Ente rector de la planificación territorial</p>	<p>Inclusión de la temática de ODMs en la Visión de País, Plan de Nación y Plan de Gobierno.</p> <p>Promoción del proceso de construcción de los Consejos Regionales de Desarrollo.</p> <p>Diseño de metodologías de planificación participativa con enfoque de ordenamiento territorial.</p> <p>Construcción de Sistemas Territorializados de información, seguimiento y monitoreo de indicadores y metas.</p>
<p><b>Direcciones Regionales y Departamentales de la administración pública (Educación, Salud, empresas públicas de servicios, etc.)</b></p>	<p>Formulador de políticas públicas</p> <p>Ente rector de la planificación territorial</p> <p>Proveedor de bienes y servicios públicos</p>	<p>Coordina acciones institucionales para la ejecución de programas y proyectos, en el marco estratégico sectorial que aplique, en respuesta a la demanda de bienes y servicios públicos por parte de las mancomunidades, municipalidades y comunidades de las regiones en las cuales tiene presencia el SdO.</p>
<b>Autoridades territoriales</b>		
<p><b>Mancomunidades.</b></p>	<p>Contraparte técnica a las autoridades locales</p>	<p>Utiliza la información estadística socioeconómica y demográfica, levantada por el SdO y contenida en las bases de Datos; asimismo, recibe asistencia técnica para el desarrollo de capacidades en materia de formulación y ejecución de proyectos que busquen lograr los ODM.</p> <p>Apoya a los gobiernos locales en la solución de problemas comunes en una región específica que los vincula, brindándoles soporte técnico y apoyo en materia administrativa.</p> <p>Forman parte del Comité Técnico Interinstitucional –en representación del territorio- que conoce, evalúa y da seguimiento al cumplimiento de de la Matriz de Compromisos y Resultados, orientada a satisfacer la demanda municipal y mancomunada de los territorios.</p> <p>Unidad de planificación de carácter micro-regional</p>

Actores	Roles	Funciones
<b>Municipalidades (gobiernos locales).</b>	Beneficiario Gestor (incidencia política)	<p>Utiliza la información estadística socioeconómica y demográfica, levantada por el SdO y contenida en las bases de Datos; asimismo, recibe asistencia técnica para el desarrollo de capacidades en materia de formulación y ejecución de proyectos que busquen lograr los ODM.</p> <p>Formula, socializa y aprueba la demanda de bienes y servicios públicos ante el Gobierno Central, en el marco de los ODM y sobre la base de la información estadística suministrada por el SdO.</p> <p>Incide ante los tomadores de decisiones para que las demandas de bienes y servicios públicos de los territorios sean atendidas.</p>
<b>Sector No Gubernamental</b>		
<b>Espacio Regional de Occidente (EROO).</b>	Validador regional Gestor (incidencia política)	Apoya procesos de uso de la información para la toma de decisiones y para procesos locales de construcción de políticas públicas.
<b>Organizaciones No Gubernamentales (ONG).</b>	Aliado (intervenciones alineadas a los ODM) Validador local Beneficiario de insumos técnicos	<p>Movilizan recursos para financiar la ejecución de programas y proyectos y brindan asistencia técnica a fin de desarrollar las capacidades de los actores locales.</p> <p>Valida la demanda de bienes y servicios que los gobiernos locales oficializan a fin de incidir ante el Gobierno Central, en el marco de los ODM y sobre la base de la información estadística suministrada por el SdO.</p> <p>Utiliza la información estadística socioeconómica y demográfica, contenida en las bases de datos del SdO.</p> <p>Apoyan el levantamiento de información local y participan en los ejercicios de planificación y de mesas temáticas.</p>

Actores	Roles	Funciones
Organismos de contraloría social (Consejo de Desarrollo Municipal y Comisión Municipal de Transparencia).	Contralor social	Controla, vigila y evalúa programas y proyectos del Gobierno Central, mancomunidades, gobiernos locales y ONG, que se ejecutan en el territorio, a fin de que los recursos invertidos sean administrados con eficiencia, transparencia y honestidad.
Organizaciones comunitarias (Patronatos y Asociaciones de Padres de Familia).	Beneficiario Validador local Gestor (incidencia política)	<p>Utiliza la información estadística socioeconómica y demográfica, contenida en las bases de datos del SdO.</p> <p>Valida la demanda de bienes y servicios que los gobiernos locales oficializan a fin de incidir ante el Gobierno Central, en el marco de los ODM y sobre la base de la información estadística suministrada por el SdO.</p> <p>Incide ante los tomadores de decisiones para que las demandas de bienes y servicios públicos de los territorios sean atendidas.</p> <p>Participan en las mesas temáticas.</p>
Otros actores locales (universidades, think tanks, empresarios y medios de comunicación)	Aliado (Diseminador de información ODM) Beneficiario de insumos técnicos	<p>Impulsa la difusión y el uso de la información relacionada a los ODM y su situación en el territorio.</p> <p>Utiliza la información estadística socioeconómica y demográfica, contenida en las bases de datos del SdO.</p>
Ciudadanía	Beneficiario Validador local Gestor (incidencia política)	<p>Utiliza la información estadística socioeconómica y demográfica, contenida en las bases de datos del SdO.</p> <p>Valida la demanda de bienes y servicios que los gobiernos locales oficializan a fin de incidir ante el Gobierno Central, en el marco de los ODM y sobre la base de la información estadística suministrada por el SdO.</p> <p>Incide ante los tomadores de decisiones para que las demandas de bienes y servicios públicos de los territorios sean atendidas.</p>



## Aprendizajes y desafíos a futuro

### Lecciones aprendidas

La experiencia hondureña en la implementación del proyecto Sistema de Observatorios para el Seguimiento de las Metas del Milenio (SdO), deja varias enseñanzas que son dignas de tomar en consideración a la hora de replicar esta experiencia o darle seguimiento al proyecto:

- **Información en el ámbito local:** Contar con información estadística de índole social en el ámbito local, debidamente desagregada y vigente, sirve para la toma de decisiones efectivas por parte de las autoridades municipales y dirigir la inversión de forma más acertada, especialmente en aquellas regiones con mayor rezago e índice de pobreza; de igual forma, facilita las labores de auditoría social por parte de las organizaciones de la Sociedad Civil que pueden contar con una línea base que les permita medir el mejoramiento o empeoramiento socioeconómico de la población. La información, además, mejora los márgenes de negociación de las autoridades locales frente al gobierno nacional y la cooperación.
- **Participación ciudadana:** La participación de la ciudadanía en los procesos de desarrollo comunal es fundamental, especialmente cuando está consciente de su situación, ya que genera presión a las autoridades gubernamentales para que estas cumplan con sus responsabilidades y deberes, y ejecuten acciones que propicien bienestar en los territorios; de igual manera, permiten que la ciudadanía se convierta en actor protagónico de todos los procesos que buscan elevar la calidad de vida de los hombres y mujeres que habitan en una región o municipio, permitiéndole actuar como eficaz auditor social y vigilante del adecuado uso de los recursos públicos.
- **Las y los ciudadanos que conocen su situación actúan con mayor efectividad:** El SdO ha adoptado el lema “Conocer para actuar”, lo que traduce con precisión

el fenómeno dinamizador que en las distintas regiones en las cuales se cuenta con un observatorio se ha efectuado; ciertamente, una vez la comunidad y las autoridades locales han tenido acceso a la información sobre su situación en materia de desarrollo humano y de condiciones de vida, mejoran su criterio de participación en temas de desarrollo territorial y reaccionan tomando decisiones inmediatas, que van desde actuar en el marco del Principio de Subsidiariedad para resolver por sí mismos algunos problemas que los aquejan, diseñar planes estratégicos de inversión, hasta demandar al Gobierno Central obras y servicios de elevada magnitud. Proyectos pilotos como el de San Francisco de Opalaca, Intibucá, prueban que la focalización de inversiones e intervenciones gubernamentales y el alineamiento de la Cooperación Internacional a prioridades locales, tienen un positivo impacto en los ciudadanos.

- **Otros actores estratégicos:** Si bien es cierto los gobiernos locales, mancomunidades, dirigentes comunitarios y organizaciones de la Sociedad Civil (especialmente las ONG), juegan un papel importante en el proceso de utilización de información estadística social, construcción de demanda de inversión e intervenciones públicas y privadas, e interacción con instancias del Gobierno Central en procura de dar cumplimiento de Metas del Milenio, existen otros sectores que se constituyen en actores protagónicos y aliados estratégicos para lograr los ODM; por ejemplo, ejecutar esfuerzos conjuntos con gremios, universidades, think tanks, empresarios y la Cooperación Internacional, garantiza un mayor respaldo a las iniciativas que surjan en el marco del SdO.
- **Marco estratégico nacional:** El hecho que las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) formen parte esencial de los distintos instrumentos de planificación nacional en Honduras, como ser la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), la Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022, crea un ambiente positivo para la implementación de cualquier iniciativa que tenga como objetivo coadyuvar al cumplimiento de las metas antes mencionadas.
- **Descentralización gubernamental:** La descentralización del poder público y el fortalecimiento de los gobiernos locales facilita la resolución de problemas en el ámbito territorial, especialmente aquellos que tienen relación con la prestación de servicios públicos y la construcción de infraestructura básica social; si se involucra a la ciudadanía se garantiza el apropiamiento de los procesos mediante los cuales se solucionan problemas y se garantiza la sostenibilidad de los mismos. Incorporar la agenda de descentralización como un mecanismo de democratización del poder político es un elemento clave en países de alta desigualdad territorial.
- **Desarrollo de capacidades de actores locales:** Tener como contraparte a un gobierno local o mancomunidad con limitadas capacidades técnicas afecta el potencial del modelo, fundamentalmente en el manejo de la información sociodemográfica, en la construcción de la demanda de programas y proyectos,

y en la respectiva ejecución de los mismos; fortalecer las capacidades técnicas en materia de administración, finanzas, formulación y ejecución de proyectos, ingeniería, promoción social y otros, se convierte en condición imprescindible para el éxito y sostenibilidad del Sistema.

- **Eficiencia de los recursos para la inversión en el ámbito territorial:** Los recursos que son transferidos a los gobiernos locales para invertirlos en los sectores social, infraestructura y desarrollo productivo, tienen –a criterio de los actores territoriales- mayor eficiencia e impacto, en comparación a los manejados por entidades estatales del Gobierno Central; el uso de los recursos proveniente de la transferencia ordinaria que la Secretaría de Gobernación y Justicia (hoy Secretaría del Interior y Población) a las municipalidades, del Fondo Descentralizado de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) y otros, así lo ha demostrado, ya que estimularon la economía del municipio y desarrollaron capacidades de los actores locales en materia de formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos.
- **Instancia interinstitucional multisectorial del Gobierno:** La relación entre los actores locales y el Gobierno Central será mucho más efectiva si existe una instancia interinstitucional multisectorial que tenga la capacidad de poder responder a las demandas que emergen desde la base territorial; los gabinetes sectoriales –como el Social o Económico-, las secretarías de Desarrollo Social o la recién creada de Planeación y Cooperación Externa (SEPLAN), son instancias adecuadas para poder convertirse en contraparte gubernamental ante los esfuerzos de las comunidades, municipalidades y mancomunidades por alcanzar las Metas del Milenio.
- **Soporte técnico para apoyar a gobiernos locales:** A fin de garantizar la consolidación de los sistemas de información a nivel territorial, el apoyo a las municipalidades y a las unidades técnicas de las mancomunidades en la formulación de planes territoriales de inversión que respondan a la demanda ciudadana y el desarrollo de las capacidades de los actores locales, se requiere de un equipo técnico de elevada calidad en los distintos observatorios asentados en las regiones del país; del mismo modo, se vuelve imprescindible que ese recurso humano se conserve en sus posición por un prolongado tiempo, hasta que el nivel de desempeño y operación de las instancias territoriales y locales sea el óptimo como para poder conducir el proceso independientemente.
- **La relación entre el Sistema y el Gobierno Central:** Las buenas y estrechas relaciones entre la coordinación del SdO y el Gobierno Central es esencial para dar soporte a todos los esfuerzos que se hacen en las regiones en las cuales tiene presencia el Sistema; los excelentes y cercanos vínculos entre quienes dirigen el SdO y los más altos funcionarios del Estado facilitará la comprensión de todos los esfuerzos realizados en la base territorial, dinamizará la relación

entre los gobiernos locales y mancomunidades con la institucionalidad pública gubernamental, y volverá efectiva las actividades de gestión e incidencia.

- **El Sistema tiene en el PNUD a un auspiciador natural:** Tomando en consideración que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), presta servicios de asesoría a instituciones gubernamentales en los distintos niveles estatales, y provee herramientas y metodologías que permiten analizar indicadores sociales, entre ellos los relacionados a los ODM, se convierte en el auspiciador natural y principal promotor de la implementación del Sistema; asimismo, el diseño del proyecto, los objetivos de desarrollo e instrumentales, y productos esperados, así como los ajustes realizados a lo largo de la ejecución de proyecto, demuestran como en la etapa inicial del Sistema, PNUD ha realizado una excelente labor, generando confianza entre los actores que intervienen en los distintos procesos.
- **El SdO superó los efectos de la crisis política:** La presencia física del SdO en las distintas regiones donde opera, la descentralización administrativa financiera del Sistema y el apropiamiento de los procesos por parte de los distintos actores locales, evitó que la crisis política que abatió Honduras, el último semestre del año 2009, afectara dramáticamente el normal desenvolvimiento del Sistema.

## Desafíos a futuro

Con la intención de fortalecer Sistema de Observatorios para el Seguimiento de las Metas del Milenio (SdO) y puntualizar los principales retos y desafíos del mismo, se detalla a continuación lo siguiente:

- **Coordinación con el Instituto Nacional de Estadística:** Considerando que el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) es la institución de Gobierno que es responsable de elaborar estudios e indicadores sociales de carácter multisectorial tales como: los referidos a la pobreza, a la distribución del ingreso, al acceso de los hogares a programas sociales, a las transferencias sociales que los hogares reciben del Gobierno, al acceso de los hogares a los servicios básicos y otros estudios e indicadores en torno al área social, que tienen como fuente de información las encuestas especializadas o información administrativa, y que tiene la atribución de normar los métodos, procedimientos y técnicas utilizadas por los órganos del Sistema Estadístico Nacional (SEN), a fin de que las estadísticas oficiales sean producidas con calidad y oportunidad, se hace necesario establecer una relación oficial entre esta institución gubernamental y Sistema de Observatorios para el Seguimiento de las Metas del Milenio (SdO), para que las estadísticas y la información generada sean consideradas oficiales.
- **Programas y proyectos de inversión:** A fin de garantizar la gobernabilidad del SdO debe crearse un programa destinado a resolver problemas identificados en el marco del Sistema y demandas que la comunidad exija en función de la

identificación de necesidades alineadas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); los recursos para financiar este tipo de intervenciones debe erogarse del presupuesto del Gobierno Nacional, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU), de las distintas agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) o de la Cooperación Internacional.

- **Fortalecimiento de las mancomunidades:** Procurando aprovechar la economía de escala territorial y el abordaje territorial intermunicipal, es esencial para la sostenibilidad del SdO, el fortalecimiento de las mancomunidades y de sus respectivas Unidades Técnicas Intermunicipales (UTIs); estas UTIs pueden acompañar a los gobiernos locales en el proceso de levantamiento de la línea base, análisis de la información recabada, formulación de planes estratégicos, ejecución de programas y proyectos, monitoreo y evaluación de los mismos, y promoción de la participación ciudadana y la auditoría social.
- **Fomentar el enfoque territorial para consolidar demandas y hacer uso eficiente de los recursos:** La asociatividad de los gobiernos locales fortalece el proceso de descentralización al diseñarse planes territoriales que consolidan demandas y buscan soluciones integrales que en la mayoría de ocasiones aprovechan la economía de escala y eficientan el uso de los recursos; el SdO debe fomentar este tipo de intervenciones conjuntas a través de alianzas intermunicipales en el marco de la figura de las mancomunidades y en alineamiento con las directrices nacionales del Sistema Nacional de Planificación.
- **Profundizar el proceso de descentralización del Estado:** Se hace necesario dinamizar y profundizar el proceso de descentralización del Estado, ampliar y fortalecer las funciones, roles y competencias, atribuciones y asignaciones presupuestarias de las municipalidades, ya que de esta forma convierte a instancias territoriales en entidades que pueden incidir positivamente en la solución de problemas de la ciudadanía en general.
- **El Sistema como articulador de intervenciones del PNUD, SNU y Cooperación Internacional:** Por la naturaleza del SdO, el mismo debería convertirse en el corto plazo –como en efecto lo ha empezado a hacer– en articulador de las intervenciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y asesor –en materia de toma de decisiones– de las agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Honduras, apoyándolas en la ejecución e implementación de sus programas y proyectos, y orientando sus inversiones e intervenciones en los territorios en los cuales tienen presencia los observatorios. El Sistema está en capacidad – como en algunas ocasiones lo ha hecho– de poder colaborar con la Cooperación Internacional, así como lo hace con el SNU, para asegurar que las inversiones de organismos multilaterales y gobiernos extranjeros se hagan en marco de los planes estratégicos de inversión de cada municipalidad y mancomunidad, y de esa forma se atiendan las prioridades de los ciudadanos. Adicionalmente el SdO

debe considerar la movilización de recursos desde la cooperación descentralizada.

- **Diseñar estrategia para enfrentar riesgos:** El SdO debe diseñar una estrategia que le permita enfrentar riesgos institucionales tales como una eventual pérdida de credibilidad del proceso de regionalización del país, la crisis fiscal y la falta de recursos presupuestarios para que el Instituto Nacional de estadísticas (INE) haga las encuestas y censos que por Ley le corresponden.
- **Blindaje del SdO ante eventos políticos:** Con la intención de evitar trastornos en la continuidad del SdO, como consecuencia de la etapa proselitista electoral y los cambios de Gobierno, deben crearse condiciones que eviten esta situación; la sostenibilidad inicia con la aprobación de leyes que le den solidez política a los procesos, luego es fundamental asignar las partidas presupuestarias necesarias para satisfacer los requerimientos básicos de las unidades técnicas locales e intermunicipales. De igual forma, empoderar a la comunidad de los procesos garantiza que –independientemente de los cambios de Gobierno– elementos claves de la sociedad exijan darle continuidad a los procesos. Particular interés debe ser dado a la instrumentación de la reciente Ley de Carrera Municipal.
- **Replicar la experiencia del SdO en otras regiones del país:** Construir la alianza con el Sistema Nacional de Planificación para potenciar la replicación de la experiencia en otros territorios del país y la institucionalización del Observatorio como un espacio técnico para la producción de información que permita la evaluación del avance de las políticas públicas.

---

1. Gobierno de Honduras y Sistema de las Naciones unidas en Honduras. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Tercer Informe de País. 2010

---

2. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano en Honduras 2008/2009. 2010

Citas