

Signatura:	<u>EB 2007/90/R.8</u>
Tema:	<u>7</u>
Fecha:	<u>14 marzo 2007</u>
Distribución:	<u>Pública</u>
Original:	<u>Inglés</u>

**S**



Dar a los pobres de las zonas rurales  
la oportunidad de salir de la pobreza

## **República de Honduras**

### **Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales**

Junta Ejecutiva — 90º período de sesiones  
Roma, 17 y 18 de abril de 2007

---

Para **examen**

## **Nota para los Directores Ejecutivos**

Este documento se presenta a la Junta Ejecutiva para su examen.

A fin de aprovechar al máximo el tiempo disponible en los períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva, se invita a los Directores Ejecutivos que deseen formular preguntas técnicas acerca del presente documento a dirigirse al funcionario del FIDA que se indica a continuación antes del período de sesiones:

### **Ladislao Rubio**

Gerente del Programa en el País

Tel.: (+39) 06 5459 2575

Correo electrónico: [l.rubio@ifad.org](mailto:l.rubio@ifad.org)

Las peticiones de información sobre el envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

### **Deirdre McGrenra**

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: [d.mcgrenra@ifad.org](mailto:d.mcgrenra@ifad.org)

# Índice

<b>Abreviaturas y siglas</b>	<b>iii</b>
<b>Mapa de las operaciones del FIDA en el país</b>	<b>iv</b>
<b>Resumen de la estrategia en el país</b>	<b>v</b>
<b>I. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>II. Contexto nacional</b>	<b>1</b>
A. Situación económica, agrícola y de la pobreza rural	1
B. Políticas, estrategias y contexto institucional	3
<b>III. Enseñanzas de la experiencia del FIDA en el país</b>	<b>5</b>
A. Resultados, impacto y desempeño anteriores	5
B. Enseñanzas extraídas	6
<b>IV. Marco estratégico del FIDA en el país</b>	<b>7</b>
A. Ventaja comparativa del FIDA en el país	7
B. Objetivos estratégicos	8
C. Oportunidades de innovación	10
D. Estrategia de focalización	11
E. Vinculaciones con las políticas	12
<b>V. Gestión del programa</b>	<b>13</b>
A. Gestión del COSOP	13
B. Gestión del programa en el país	13
C. Asociaciones	14
D. Gestión de conocimientos y comunicación	15
E. Marco de financiación con arreglo al PBAS	15
F. Riesgos y gestión del riesgo	16
<b>Apéndices</b>	
<b>I. COSOP consultation process</b> (Proceso de consulta del COSOP)	
<b>II. Country economic background</b> (Antecedentes de la economía del país)	
<b>III. COSOP results management framework</b> (Marco de gestión de los resultados del COSOP)	
<b>IV. Previous COSOP results management framework</b> (Marco de gestión de los resultados del COSOP anterior)	
<b>V. CPE agreement at completion point</b> (Acuerdo en el punto de culminación de la EPP)	

## **Expedientes principales**

### **Expediente principal 1: Rural poverty and agricultural/rural sector issues**

(La pobreza rural y las cuestiones relativas a los sectores agrícola y rural)

### **Expediente principal 2: Organizations matrix (strengths, weaknesses, opportunities and threats [SWOT] analysis)**

(Matriz de organizaciones [análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas – análisis FODA])

### **Expediente principal 3: Complementary donor initiative/partnership potential**

(Posibilidades complementarias de asociaciones o iniciativas con donantes)

### **Expediente principal 4: Target group identification, priority issues and potential response**

(Identificación del grupo-objetivo, cuestiones prioritarias y posible activación)

## Abreviaturas y siglas

BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
DINADERS	Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
ECP	evaluación de la cartera en el país
ERP	Estrategia para la Reducción de la Pobreza
FIDAMERICA	sistema de intercambio de información sobre los programas del FIDA en toda América Latina a través de Internet
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FONADERS	Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
IFPRI	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias
PBAS	sistema de asignación de recursos basado en los resultados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	país pobre muy endeudado
PREVAL	Programa para el fortalecimiento de la capacidad regional de seguimiento y evaluación de los proyectos del FIDA para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe
PRONADEL	Programa Nacional de Desarrollo Local
PRONADERS	Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
PROSOC	Proyecto de Desarrollo Rural en el Suroccidente de Honduras
SCLP	Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza
UPEG	Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión
VAN	valor actual neto



## Resumen de la estrategia en el país

1. Este programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) es el segundo que se prepara para Honduras y abarca el período comprendido entre 2007 y 2011. Básicamente, la pobreza en Honduras no ha variado desde 1997 y el nivel de desigualdad de ingresos sigue siendo el mismo de 2003. Sin embargo, desde 2003 hasta la fecha los niveles de pobreza han disminuido del 53% al 51%, mientras que la pobreza extrema ha descendido del 25% al 24%. Si bien la población está distribuida uniformemente entre las zonas urbanas y las rurales, en estas últimas vive el 74% de las personas pobres y el 86% de las personas extremadamente pobres de todo el país. En 2001 Honduras elaboró una Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), que actualizó en 2006. La aplicación de esta estrategia se evaluó por última vez en 2005, y en esa oportunidad se indicó que pese a haberse constatado ciertos progresos hacían falta nuevos esfuerzos, sobre todo a fin de:
  - i) mejorar la estabilidad macroeconómica y reducir el déficit fiscal, y al mismo tiempo alcanzar el nivel de gasto fijado para la reducción de la pobreza;
  - ii) fortalecer la transparencia de los sistemas fiscales y de administración financiera pública;
  - iii) consolidar el sistema utilizado para los indicadores de seguimiento;
  - iv) llevar adelante medidas dirigidas por el Gobierno para ajustar nuevamente la asistencia de los donantes en consonancia con la ERP, y v) comprender más a fondo el impacto distributivo de las reformas y las crisis externas.
  
2. En sus casi 25 años de actividades en Honduras, el FIDA se ha dedicado en particular a aumentar la capacidad de las poblaciones de las zonas montañosas, facilitándoles el acceso a la tierra, los mercados y servicios financieros y no financieros mediante la financiación de iniciativas de los beneficiarios con arreglo a mecanismos diferenciados. La estrategia del FIDA en Honduras está en plena consonancia con la ERP<sup>a</sup> del país y con las opiniones expresadas por las organizaciones campesinas, las autoridades públicas y la comunidad de donantes. También es congruente con el Marco Estratégico del FIDA (2007-2010) y sus principios de actuación. Sus dos objetivos estratégicos fundamentales son:
  - **Primer objetivo estratégico: ofrecer mejores oportunidades de generación de ingresos (agrícolas y no agrícolas) a la población rural pobre, con especial atención a las mujeres.** Con este fin, el FIDA aumentará la financiación para las iniciativas de los campesinos y alentará a los hogares rurales a emprender actividades no agrícolas. Asimismo ayudará a los pobres del medio rural a integrarse a la economía de mercado, promoviendo el acceso a tecnologías e inversiones adecuadas para actividades agrícolas y no agrícolas; fomentando el acceso a diversos activos y oportunidades, especialmente inversiones y servicios técnicos que favorezcan su incorporación a las cadenas de valor, y estableciendo nexos entre los sectores dinámicos y no dinámicos de la economía.
  - **Segundo objetivo estratégico: reforzar la capacidad de organización y el poder de negociación de las organizaciones de la población rural pobre.** El FIDA contribuirá a aumentar la capacidad de las organizaciones de la población rural pobre para negociar y establecer alianzas con otros agentes del sector privado, así como para obtener beneficios de los acuerdos comerciales, mediante la posibilidad de tomar parte en las negociaciones. Además, sensibilizará a los organismos públicos acerca de la necesidad de tener más en cuenta los intereses de las personas pobres, y prestará su apoyo a los gobiernos municipales para utilizar los recursos previstos en la ERP en favor de esos grupos. El FIDA también ayudará a las comunidades indígenas a formular sus necesidades específicas ante las entidades públicas y privadas con objeto de conseguir inversiones sociales y otros beneficios para sus comunidades.

<sup>a</sup> Véase el apéndice III.

3. La consecución de ambos objetivos estratégicos requiere prestar más atención especial a los grupos indígenas, no sólo debido a la pobreza extrema que los aqueja sino también porque sólo podrán incorporarse al proceso de desarrollo si se reconoce debidamente su cultura específica y la contribución que pueden aportar al desarrollo en general.



# República de Honduras

## Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales

### I. Introducción<sup>1</sup>

1. Este programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) es el segundo que se prepara para Honduras y abarca el quinquenio de 2007 a 2011. El COSOP anterior cubría el período comprendido entre 2001 y 2006. La elaboración del presente documento estuvo precedida por una misión encargada del COSOP que visitó Honduras en dos oportunidades, entre el 16 de julio y el 2 de agosto de 2006 y entre el 29 de octubre y el 10 de noviembre del mismo año. En el curso de las visitas, el FIDA y el Gobierno de Honduras organizaron una serie de consultas en Tegucigalpa y Santa Rosa de Copán con más de 35 organizaciones que representaban a pequeños agricultores, mujeres y grupos indígenas. Los miembros de la misión también se reunieron con el personal de proyectos financiados por el FIDA a fin de debatir las enseñanzas extraídas en los diez años anteriores, e intercambiaron ideas preliminares acerca de las futuras orientaciones estratégicas con las autoridades del Gobierno, la comunidad de donantes y ONG. En el apéndice I se exponen las recomendaciones y conclusiones de este proceso de consulta.

### II. Contexto nacional

#### A. Situación económica, agrícola y de la pobreza rural

##### Antecedentes de la economía del país

2. Honduras, que está situada en el istmo centroamericano, tiene una superficie de 112 492 km<sup>2</sup> y una población de 7,1 millones de habitantes, lo que corresponde a una densidad demográfica media de 62,2 habitantes/km<sup>2</sup>. Actualmente, la tasa de crecimiento demográfico es del 2,8%. Según cálculos hecho por el Banco Mundial con el método Atlas, en 2004 la renta nacional bruta (RNB) per cápita ascendía a USD 1 040. Honduras es uno de los países más pobres de la región de América Latina y el Caribe. Pese a que la economía creció por término medio un 3,1% entre 1995 y 2003, este avance no se ha traducido en condiciones de vida mejores o una menor pobreza. Se espera que la administración Zelaya, que asumió el poder en enero de 2006, mantenga las políticas económicas del gobierno anterior en el marco del Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP). De acuerdo con las proyecciones del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), estaba previsto que en 2006 la economía creciera un 4%, gracias al impulso de la agricultura y las exportaciones; la inflación se situara en un 8%, y las reservas internacionales registraran un aumento de USD 200 millones, con lo que se contribuiría a estabilizar los tipos de cambio. También estaba previsto que las tasas de interés se mantuvieran estables y el déficit fiscal del gobierno central disminuyera hasta el 2,3% del PIB. La comunidad internacional ha reconocido los logros obtenidos por Honduras en el mantenimiento de la estabilidad económica y la consecución de una cierta reducción de la pobreza, como demuestra la aprobación del tercer examen del acuerdo en el marco del SCLP, el otorgamiento de alivio de la deuda en virtud de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral, y el apoyo a la reducción de la pobreza mediante la Cuenta del Reto del Milenio. En el marco de la Iniciativa reforzada relativa a los PPME, el FIDA ha aprobado un monto de DEG 1 331 915 expresados en valor actual neto (VAN) y ha facilitado alivio de la deuda por una cantidad de DEG 601 503 en VAN.

<sup>1</sup> Para más información, véase el apéndice I

### La agricultura y la pobreza rural

3. En 2004, el sector agrícola dio empleo a cerca del 35% de la población económicamente activa del país, aportando en consecuencia el 23,2% del PIB y generando el 74,9% de las exportaciones globales. Esta contribución puede desglosarse como sigue: cultivos, 63,2%; ganadería, 10,9%; productos forestales, 8,0%; actividades avícolas, 8,4%, y pesca, 5,6%. El 3,9% restante está distribuido entre apicultura y servicios agrícolas. Los datos más recientes contenidos en el Plan Estratégico Operativo del Sector Agroalimentario 2006-2010 de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, indican que, en los últimos 30 años, rubros como hortalizas y frutas han tenido crecimientos anuales promedio del 10%, mientras que la producción de bananas, plátanos, algodón y arroz ha disminuido alrededor del 3% por año. La producción de cereales básicos (como maíz y frijol), sorgo, café y caña de azúcar ha registrado un crecimiento medio anual del 2,3%.
4. Algunas de las conclusiones formuladas en el informe de la Secretaría de Agricultura y Ganadería son que la mayor parte de la superficie agrícola se destina a cultivos de escaso rendimiento, predomina la producción ganadera extensiva, la distribución de la tierra es extremadamente fragmentaria, y la zona de regadío es relativamente pequeña. En los últimos 30 años, los ingresos de quienes trabajan en el sector agrícola no han aumentado.
5. El Banco Mundial, en su Evaluación de la Pobreza en Honduras (2006), concluye que la pobreza apenas ha cambiado desde 1997 y que el nivel de desigualdad de ingresos es el mismo de 2003. Entre 1998/1999 y 2004 la pobreza disminuyó del 53% al 51%, y la pobreza extrema del 25% al 24%. Si bien la población está distribuida uniformemente entre zonas urbanas y rurales, en estas últimas vive el 74% de las personas pobres y el 86% de las personas extremadamente pobres de todo el país. En las zonas rurales, la pobreza se concentra en la región de occidente, que registra también la concentración más alta de pobreza extrema. Las remesas enviadas a Honduras en 2005 equivalieron al doble de la suma de la asistencia oficial para el desarrollo y las inversiones extranjeras directas (USD 935) y aportaron el 21,2% del PIB. Las remesas, procedentes principalmente de los Estados Unidos de América, ascendieron al 70% de los ingresos del país por concepto de exportaciones, y superaron el valor total de las exportaciones (138%). Uno de los problemas a que deben hacer frente los emigrantes hondureños se refiere al alto costo de las transferencias monetarias. Si se conjugara una reducción de los costos de las transacciones con estrategias para estimular inversiones productivas podría contribuirse al desarrollo local y comunitario. El FIDA y el Banco Interamericano de Desarrollo cofinancian actualmente un proyecto de desarrollo rural y remesas dirigido a mejorar el impacto económico de estas transferencias.
6. La tasa de pobreza de los pueblos indígenas es considerablemente más elevada. Aunque los indígenas integran el 6,5% de la población, es decir unas 460 000 personas, el 71% de ellos vive por debajo de la línea de pobreza. De acuerdo con la autoidentificación realizada durante el censo, cerca del 60% de los encuestados son indígenas lencas y muestran una tasa de pobreza aún mayor (84%).
7. En un estudio reciente del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) se confirma que en las zonas montañosas los ingresos de los hogares encabezados por mujeres son un 30% inferiores a los de hogares encabezados por hombres. Además, esos hogares reciben menos de la mitad de las transferencias gubernamentales. Las mujeres del medio rural trabajan como mínimo 12 horas diarias, ocho de las cuales se dedican a los quehaceres del hogar y el cuidado de los niños y cinco, por término medio, a las actividades agrícolas. Casi el 70% de esas mujeres son analfabetas y sólo el 20% de ellas llega a cursar la escuela secundaria.

8. Honduras ha recibido una clasificación de 0,664 con arreglo al índice de desarrollo humano de 2006, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mientras que el índice de Gini le asigna un coeficiente de 0,568 (2003). El índice de potencialidad de género es considerablemente inferior al indicador global (0,650). Las reformas económicas no han logrado mejorar las condiciones de vida de la población en general aunque se han observado pequeñas reducciones de la pobreza. En cifras absolutas, en 2003 vivían en la pobreza unos 110 000 hogares más que en 1992.

## **B. Políticas, estrategias y contexto institucional**

### **Contexto institucional nacional**

9. **Políticas y estrategias sectoriales.** En septiembre de 2006, la Secretaría de Agricultura y Ganadería presentó su Plan Estratégico Operativo del Sector Agroalimentario 2006-2010, en el cual se recogían las prioridades de la administración Zelaya. Este nuevo plan se basaba en un documento de política general elaborado por la administración anterior para los sectores agroalimentario y rural para el período de 2004 a 2021. Su estrategia gira en torno a cinco ejes principales: i) promover la competitividad y la calidad; ii) impulsar la integración productiva de las cadenas de valor agroalimentarias; iii) fomentar la equidad de género en el sector agrícola campesino; iv) establecer un nuevo marco institucional para el sector, y v) promover la coordinación entre los sectores público y privado.
10. En el plan se propone la adopción de un enfoque sectorial y de enfoques subsectoriales como instrumentos de planificación y gestión en el sector agroalimentario nacional. Asimismo se enuncian varias políticas que deberán ponerse en práctica a fin de conseguir los objetivos y resultados previstos, con arreglo a los siguientes lineamientos: i) acceso a la innovación tecnológica; ii) comercio eficiente y equitativo; iii) mejoramiento sostenido de los servicios de salud animal y vegetal; iv) generación y difusión de información estratégica; v) capitalización de los recursos humanos; vi) alianzas público-privadas en favor de inversiones competitivas; vii) acceso sostenible al crédito agrícola y el financiamiento rural; viii) acceso a la seguridad y tenencia de la tierra; ix) uso sostenible de los recursos naturales, y x) reforma institucional.
11. La eficacia de las estrategias y políticas adoptadas hace poco aún debe verificarse. Sin embargo, en una reciente Evaluación Común del País (Naciones Unidas) se pone de relieve que en el pasado, las políticas públicas de desarrollo rural hacían hincapié en promover un sector agrícola moderno y orientado a las exportaciones, y que los esfuerzos para tratar de subsanar la difícil situación de los pobres del medio rural han sido insuficientes y poco eficaces.

### **Estrategia nacional de reducción de la pobreza rural**

12. Honduras preparó una Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) en 2001, que revisó en 2006. Su aplicación incumbe a un comisionado designado por el Presidente.
13. La ERP se basa en cinco pilares fundamentales: i) acelerar un crecimiento sostenible; ii) reducir la pobreza en las zonas rurales; iii) reducir la pobreza urbana; iv) fortalecer la protección social de los grupos vulnerables, y v) garantizar la sostenibilidad mediante una mayor eficacia de la gobernanza y de la gestión ambiental. Los objetivos e indicadores más importantes son: i) reducir la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en 24 puntos porcentuales frente al 66% de 1999; ii) mantener una tasa de crecimiento del 3% del PIB per cápita y una tasa general de crecimiento del 5%; iii) aumentar el acceso a la enseñanza primaria, atención primaria de salud y agua potable, y reducir la tasa de mortalidad y malnutrición infantil. En la estrategia se propone también aumentar el índice de desarrollo humano como parte de los indicadores de desarrollo humano.

14. La Secretaría de Agricultura y Ganadería y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS) participan en la aplicación de la estrategia en la esfera rural, que según lo dispuesto por la Secretaría, se basará en enfoques sectoriales. Asimismo, la Secretaría de Gobernación y Justicia se ocupa de manera creciente del desarrollo territorial y del seguimiento de la transferencia de recursos a los municipios en el contexto de las actividades previstas por la ERP.
15. La formulación de la ERP supuso la celebración de consultas con la sociedad civil y la participación de ésta en el proceso, y recibió el respaldo de la comunidad internacional de donantes. Un grupo de organismos de donantes residentes sigue aportando orientaciones y apoyo complementario para la aplicación y el seguimiento de la ERP.
16. En la última evaluación efectuada en 2005 por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial se indicó que pese a haberse constatado ciertos progresos hacían falta nuevos esfuerzos, sobre todo a fin de: i) mejorar la estabilidad macroeconómica y reducir el déficit fiscal, y al mismo tiempo alcanzar el nivel de gasto fijado para la reducción de la pobreza; ii) fortalecer la transparencia de los sistemas fiscales y de administración financiera pública; iii) consolidar el sistema utilizado para los indicadores de seguimiento; iv) llevar adelante medidas dirigidas por el Gobierno para ajustar nuevamente la asistencia de los donantes en consonancia con la ERP, y v) comprender más a fondo el impacto distributivo de las reformas y las crisis externas.
17. También se señaló la necesidad de hacer más hincapié en: i) proseguir el proceso de consolidación fiscal y garantizar una política salarial sostenible; ii) mantener el coeficiente tributario e impulsar la reestructuración del sector público; iii) asegurar la estabilidad financiera evitando cometer errores en la ejecución del programa de reforma del sistema financiero previsto por las autoridades; iv) dar mayor prioridad a los programas sectoriales con arreglo a criterios de eficacia en función de los costos; v) determinar medidas para imprevistos que permitan hacer frente a los riesgos relacionados con la estrategia, a fin de garantizar la consecución de las metas de la ERP y de los objetivos de desarrollo del Milenio, y vi) ampliar los mecanismos de auditoría social, por ejemplo mediante el uso de boletines de calificaciones asignadas por los ciudadanos con objeto de asegurar que los programas y proyectos se traduzcan en beneficios tangibles y sostenibles para la población.
18. En 2005, el FIDA encargó la realización de un estudio sobre el proceso de aplicación de la ERP en Honduras y Nicaragua, que se está finalizando como parte de un estudio más amplio que incluye a varios países africanos y asiáticos.
19. La Secretaría de Agricultura y Ganadería es el principal organismo para la agricultura y el desarrollo rural y en este ámbito, el PRONADERS cumple una función importante para atender las necesidades de la población rural pobre. Este programa desempeña dos papeles bien diferenciados: el de Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (DINADERS) y el de Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (FONADERS). Mientras que la DINADERS se encarga de la ejecución, el FONADERS tiene la responsabilidad de financiar las iniciativas y de supervisar la administración financiera de los proyectos. Otros organismos encargados son el Instituto Nacional Agrario, la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal y el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola. Con arreglo a un nuevo plan estratégico operativo se restaurarán diversos servicios y programas de la Secretaría de Agricultura y Ganadería: Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria; Servicio Nacional de Educación Agrícola, Capacitación y Desarrollo Agroempresarial; Servicio Nacional de Infraestructura Rural y Riego; Servicio Nacional de Información del Sector Agroalimentario; Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria; Programa Nacional Agroalimentario; Programa Nacional de Pesca y Acuicultura, Programa Nacional Forestal y PRONADERS.

20. También se consideran importantes otros dos ministerios, a saber: la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente y la Secretaría de Gobernación y Justicia, que tienen bajo su responsabilidad la ejecución del Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local.

### **Armonización y alineación**

21. La coordinación y cooperación entre donantes se remonta a 1999, fecha en la que, tras los graves daños causados por el huracán Mitch, la comunidad de donantes —en una reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de América Central celebrada en Suecia en el mayo de ese año— acordó unos objetivos y principios que quedarían recogidos en la Declaración de Estocolmo. Conforme a lo previsto en la declaración, se estableció un grupo coordinador de donantes que se reúne con regularidad en Honduras con el nombre de G-16, por el número de organismos donantes que lo integran.
22. El Gobierno se propone dirigir el proceso de armonización y alineación mediante la asignación de recursos de la cooperación internacional a través de la Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión (UPEG) de la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Las actividades de esta unidad se concretarán en un programa de inversión y servicios de apoyo, cuya planificación y gestión se harán con arreglo a un enfoque sectorial. Este planteamiento está previsto en el Plan Estratégico Operativo del Sector Agroalimentario 2006-2010, que contiene un marco preliminar de las inversiones y los recursos financieros necesarios.
23. En una evaluación reciente de la ERP —realizada por la ONG irlandesa Trócaire—, se pone de relieve que los esfuerzos concretos de armonización han sido muy escasos (pese a que la comunidad de donantes ha instado a la nueva administración a que actualizara la versión original del documento de estrategia de lucha contra la pobreza, de 2001). El hecho de que el Banco Mundial haya elaborado una estrategia de asistencia para el país ha acelerado el proceso, y se ha llegado a un acuerdo acerca de algunos indicadores. Esta evolución de los hechos, sumada a la presencia de mecanismos sólidos de coordinación de donantes gracias a los grupos de trabajo sectoriales (G-16), puede mejorar la coordinación y alineación de las políticas, especialmente en vista de que la Secretaría de Agricultura y Ganadería desea aplicar una serie de enfoques subsectoriales de conformidad con su Plan Estratégico Operativo.

## **III. Enseñanzas de la experiencia del FIDA en el país**

### **A. Resultados, impacto y desempeño anteriores**

24. Honduras ha sido objeto de una evaluación de la cartera en el país (ECP)<sup>2</sup> realizada en 1996, en la que se proporcionaba un resumen comparativo de las conclusiones y enseñanzas relativas a cuatro proyectos en marcha en aquel período. Desde entonces, el FIDA ha financiado tres nuevas actividades en el país, una de las cuales, el Proyecto de Desarrollo Rural en la Región Centro-Oriente, terminó hace poco y supuso un costo total de USD 12,3 millones.
25. Las actividades en marcha son el Proyecto del Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (FONADERS), cuyo costo total asciende a unos USD 25,7 millones, y el Programa Nacional de Desarrollo Local (PRONADEL), que tiene un costo total de USD 31,3 millones. Al 1º de diciembre de 2006, en el marco del primer proyecto se había desembolsado casi el 80% de los recursos del préstamo, pero en cuanto al segundo, se había desembolsado sólo el 33,3%. Ambas actividades se ejecutan actualmente bajo la dirección de una única unidad de ejecución; sus fechas de cierre se han aplazado al 31 de diciembre de 2009, y en septiembre de 2006 obtuvieron una calificación global de "2" como proyectos en situación de riesgo con arreglo al sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS). En el último

<sup>2</sup> Véase el apéndice V.

examen de la cartera se observa que aunque casi todas las actividades están cumpliendo los plazos previstos, la consecución de los objetivos de desarrollo es considerablemente inferior a las previsiones. Estas operaciones están financiadas por el BCIE (USD 1,5 millones para el FONADERS y USD 5,0 millones para el PRONADEL). El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) aporta USD 3,0 millones en concepto de financiación paralela para el PRONADEL.

26. En la ECP se señaló que los proyectos del FIDA habían influido sólo hasta cierto punto en las decisiones adoptadas por las autoridades nacionales y que el FIDA no había podido colaborar en la elaboración de una estrategia nacional o sectorial encaminada a poner en práctica un plan o un programa nacional de lucha contra la pobreza rural. Además, la atención prioritaria de los proyectos al incremento de la producción y de la productividad agrícola no reportaban beneficios a los sectores más pobres porque estos grupos dependían mucho menos de la agricultura y obtenían casi todos sus ingresos de su trabajo como jornaleros o de actividades no agrícolas. Se calculó que los proyectos habían atendido a 935 grupos beneficiarios, incluidos casi 170 grupos de mujeres, y que habían beneficiado a cerca de 15 000 campesinos y a 2 500 mujeres del medio rural.
27. Antes de la ECP de 1996, el FIDA había cancelado el Proyecto de Desarrollo Rural de Santa Bárbara, para el cual se había desembolsado apenas el 23% del monto total de USD 12,2 millones asignado, y había suspendido los desembolsos para el Proyecto de Desarrollo Rural de Intibucá-La Paz por casi tres años, aplazando al mismo tiempo la fecha de cierre del proyecto por más de 4,5 años. La marcha de la ejecución de los proyectos comprendidos en el COSOP de 2001-2006 coincide en buena parte con los objetivos, si bien los progresos en la consecución de los objetivos de desarrollo están bastante por debajo de las expectativas.

## **B. Enseñanzas extraídas**

28. En la ECP se identificaron los siguientes problemas: i) los proyectos de desarrollo zonal cumplen su función en algunos ámbitos pero no llegan a influir en las actividades de lucha contra la pobreza a nivel nacional; ii) la disponibilidad de tecnología agrícola es limitada; iii) aunque debe seguirse trabajando con los grupos actuales, no debe descartarse la creación de capital social; iv) es preciso revisar la función dominante asignada al crédito; v) es necesario tomar en consideración a la población sin tierra y la posibilidad de intervenir en los mercados de tierras; vi) hay que sopesar la posibilidad de que los beneficiarios participen en el marco laboral; vii) los pueblos indígenas y las mujeres rurales deben ocupar un lugar central en las intervenciones de los proyectos; viii) hacen falta procedimientos adecuados para seleccionar, contratar al personal de los proyectos, y evaluar su desempeño, y ix) habría que difundir las experiencias adquiridas en el marco de otros proyectos en Honduras y la región de América Central.
29. La revisión a mitad de período efectuada por el Departamento de Desarrollo Socioeconómico y Ambiente de la Escuela Agrícola Panamericana, Zamorano, en mayo de 2006 aporta enseñanzas útiles sobre las dos actividades en marcha. De acuerdo con las conclusiones de dicho informe, los proyectos guardan pertinencia y consonancia con las políticas de la administración Zelaya, lo que debería brindar al FIDA la posibilidad de entablar un diálogo positivo con las autoridades sectoriales. Sin embargo, también se enumeran algunos problemas, como son: i) la poca claridad con que el Gobierno establece las esferas de influencia de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y el PRONADERS en relación con los proyectos; ii) la centralización de la ejecución de los proyectos y la falta de un enfoque de ejecución global; iii) la politización de los nombramientos, la lentitud de la ejecución de los proyectos y la falta de transparencia; iv) la dificultad de determinar las demandas de los beneficiarios; v) la escasa atención a las necesidades de las mujeres rurales y a los pueblos indígenas; vi) la pérdida de control sobre las inversiones como consecuencia de una cobertura geográfica demasiado amplia; vii) la determinación

poco precisa de las funciones y responsabilidades de los numerosos agentes que intervienen en la ejecución, y viii) el seguimiento deficiente, con más hincapié en el cumplimiento de los objetivos que en la evaluación de los resultados en función del impacto.

30. En la revisión a mitad de período se ha definido una línea de acción que podría subsanar la mayoría, si no todas, las deficiencias. Las medidas propuestas apuntan a la necesidad de: i) alinear las intervenciones de los proyectos a las políticas y estrategias nacionales expresa y claramente; ii) poner el acento en la gestión descentralizada; iii) aclarar las funciones institucionales de todos los interesados; iv) fomentar una mayor integración; v) adoptar un enfoque territorial; vi) llevar adelante métodos de ordenación ambiental; vii) establecer un observatorio del impacto en calidad de entidad autónoma; viii) llevar a cabo proyectos en la región de La Mosquitia en asociación con otras instancias presentes en la zona; ix) crear una nueva imagen institucional; x) explorar más a fondo los aspectos relacionados con el aumento de la capacidad; xi) elaborar estándares operativos de alta calidad; xii) diseñar un sistema de seguimiento del impacto para las intervenciones; xiii) perfeccionar las estrategias de inversión de los proyectos, y xiv) articular intervenciones mediante proyectos de carácter financiero y no financiero. A continuación de la revisión a mitad de período y durante el proceso de consulta relativo al COSOP, se determinó que fundamentalmente había tres cuestiones que influían en los resultados, a saber: i) el volumen real de los préstamos sumados a los fondos de cofinanciación; ii) la amplitud del alcance geográfico y la vasta gama de inversiones posibles, y iii) el entorno institucional, ante la posibilidad de que el FIDA se haya ocupado de políticas sectoriales fuera de su control.

## **IV. Marco estratégico del FIDA en el país**

### **A. Ventaja comparativa del FIDA en el país**

31. En sus casi 25 años de actividades en Honduras, el FIDA ha acumulado un caudal de experiencia en una diversidad de campos, lo que le ofrece diversas ventajas comparativas si se tienen cuenta el tiempo que lleva trabajando en el país; la concentración de sus actividades en las zonas montañosas extremadamente pobres; su atención especial al aumento de la capacidad de los beneficiarios y a la facilitación de acceso a la tierra, los mercados y los servicios financieros y no financieros, y la adopción de un mecanismo diferenciado de financiación dirigido a las iniciativas de los beneficiarios.
32. Todos los proyectos del FIDA se han ejecutado en zonas montañosas con declives superiores al 12%. En esas zonas, la actividad económica más importante, pues abarca casi el 80% de toda la superficie, es la agricultura en pequeña escala, en particular la producción de cereales básicos. La seguridad alimentaria es el objetivo fundamental de estas actividades.
33. Se ha obtenido experiencia considerable en la creación de una base organizativa para las actividades de los proyectos. Los grupos de mujeres que se han formado en el marco de los proyectos han estimulado una mayor autoestima entre sus miembros. Con los años, se han formado varios líderes. En este sentido, las evaluaciones de los proyectos han aportado ideas de gran utilidad para el FIDA, y la ejecución del PRONADEL complementará lo aprendido hasta el momento.
34. El FIDA ha enriquecido sus conocimientos como consecuencia de sus actividades dirigidas a lograr una mayor seguridad de la tenencia de la tierra, normalizar la situación de los predios de los agricultores en los asentamientos creados como consecuencia de la reforma agraria y otorgar títulos de propiedad a las comunidades de indígenas lenkas y otros grupos indígenas. Se está ampliando la experiencia adquirida en la prestación de servicios financieros y no financieros. El PRONADEL tiene previsto prestar servicios de este tipo a través de un fondo de desarrollo rural

y brindar asistencia para mitigar los riesgos financieros y operacionales de las actividades de ahorro y crédito. El FIDA posee una ventaja comparativa por su labor con las organizaciones comunitarias de ahorro y crédito.

35. Aunque el uso de un mecanismo de financiación del desarrollo rural puede considerarse un proceso aún en elaboración, el FIDA ya tiene experiencia en el establecimiento de un mecanismo de donaciones de contrapartida, que ofrece a los beneficiarios la oportunidad de acceder a servicios de asistencia técnica y de ejecutar microproyectos comunitarios.

## B. Objetivos estratégicos

36. La estrategia del FIDA en Honduras está en plena consonancia con la ERP<sup>3</sup> del país y ayudará al Gobierno a cumplir los objetivos fijados en su política y plan operativo para el sector agrícola. También los objetivos que se enuncian a continuación coinciden por completo con las opiniones expresadas por las organizaciones campesinas durante los debates que desembocaron en la preparación del presente documento, así como con los puntos de vista de las autoridades gubernamentales y los representantes de la comunidad de donantes.
37. Al igual que en el pasado, el FIDA sigue aspirando a incrementar los ingresos de la población rural pobre mediante la financiación de iniciativas locales y de los planes de pequeños agricultores en las zonas montañosas del país, y la promoción de servicios financieros que contribuyan a reducir la pobreza. Tomando como base los proyectos del FIDA en marcha en Honduras, el diseño del programa en el país tendrá en cuenta los siguientes elementos: i) la puesta en práctica de la recomendación de la revisión a mitad de período relativa al PRONADEL, cuyos recursos no desembolsados suman USD 20 millones, aproximadamente; ii) la función destacada desempeñada por la UPEG en la mesa sectorial sobre recursos naturales y desarrollo rural con la plena participación de los representantes del G-16; iii) las posibilidades de colaborar con el Banco Mundial en el diseño de un proyecto sobre competitividad rural, y iv) el foco de atención complementario de las intervenciones regionales del FIDA, en particular mediante una donación regional dirigida a incluir a las organizaciones campesinas en la aplicación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA-DR).
38. Los objetivos estratégicos del presente COSOP responden al Marco Estratégico del FIDA (2007-2010) pues estarán encaminados a velar por que los hombres y las mujeres del medio rural obtengan un acceso más adecuado y sostenible a los recursos naturales, servicios eficaces de producción, un amplio abanico de servicios financieros, mercados de productos transparentes y competitivos y oportunidades de empleo y desarrollo empresarial en la esfera rural no agrícola.
39. **Primer objetivo estratégico: ofrecer mejores oportunidades de generación de ingresos (agrícolas y no agrícolas) a la población rural pobre, con especial atención a las mujeres.** Este objetivo aborda la necesidad de promover la participación de la población rural pobre en la economía de mercado ayudándola a acceder a tecnologías e inversiones adecuadas para actividades agrícolas y no agrícolas. Se adoptará un enfoque doble, en el sentido de que se procurará fomentar tanto la especialización como la diversificación con miras a incrementar los ingresos. En este contexto, se entiende por especialización la integración de los pequeños productores en las cadenas de valor agrícolas y forestales. La diversificación, por su parte, se refiere al desarrollo de microempresas y de empresas pequeñas y medianas como actividades independientes o como empresas conjuntas o asociativas con otros sectores más dinámicos de la economía rural, en una solución de continuidad entre las zonas rurales y las urbanas.

---

<sup>3</sup> Véase el apéndice III.



40. Las actividades del FIDA promoverán el acceso de la población rural pobre a activos y oportunidades con el fin de mejorar su capacidad individual y colectiva. Asimismo, atenderán la necesidad de disponer de más tecnologías, inversiones y servicios técnicos que favorezcan la agregación de valor mediante el procesamiento o la diversificación de los productos, un mayor acceso a los mercados y el aumento de los recursos financieros. Estos objetivos podrán alcanzarse mediante: i) el establecimiento de nexos entre los sectores rural y urbano; ii) la participación en los mercados de bienes, servicios y empleo, y iii) la vinculación entre los sectores dinámicos y no dinámicos de la economía.
41. El FIDA seguirá financiando iniciativas empresariales en el plano local y territorial. Para favorecer aún más este objetivo, tendrá en cuenta las enseñanzas generadas por la ejecución del PRONADEL y basándose en los éxitos y fracasos de los subproyectos realizados, decidirá cuáles actividades pueden repetirse o ejecutarse en una escala más amplia. Las intervenciones futuras enmarcadas en este objetivo estratégico seguirán mejorando los mecanismos operacionales del enfoque vigente, y para ello se considerará la posibilidad de prestar apoyo adicional a fin de crear externalidades positivas y, de este modo, lograr que las actividades empresariales desarrolladas por los beneficiarios de los proyectos sean más exitosas. La experiencia adquirida con el Proyecto de Desarrollo Rural en el Suroccidente de Honduras (PROSOC) indica que las alianzas entre los proveedores de asistencia técnica y las organizaciones de pequeños agricultores favorece un interés mayor de las cadenas de supermercados hacia los productos. Este enfoque de distribución de riesgos se explorará más a fondo.
42. **Segundo objetivo estratégico. Reforzar la capacidad de organización y el poder de negociación de las organizaciones de la población rural pobre.** Mediante este objetivo estratégico se aumentará la capacidad de las organizaciones de los pequeños agricultores para gestionar y administrar iniciativas empresariales que puedan generar más ingresos y medios de vida más adecuados. También habrá que fortalecer la capacidad para establecer alianzas con el sector privado, dado que por lo general éste depara mejores oportunidades de generación de ingresos para los hogares pobres de las zonas rurales. El establecimiento de nexos comerciales mutuamente beneficiosos representa una opción viable y duradera y reafirma las medidas contenidas en la estrategia del FIDA para el desarrollo del sector privado y su asociación con él. Mediante este objetivo estratégico se fortalecerá la capacidad de negociación de las organizaciones de primer, segundo y tercer nivel de pequeños agricultores, comunidades indígenas y grupos de mujeres, además de ayudarlas a sacar partido de la liberalización del comercio. En particular, se ayudará a las comunidades indígenas a manifestar sus intereses específicos ante las entidades públicas y privadas y otras organizaciones indígenas a fin de obtener inversiones sociales y otros beneficios para sus comunidades.
43. También será necesario que los municipios y otras entidades locales como las cajas rurales de ahorro y crédito y los organismos públicos respondan con más eficacia y eficiencia a las necesidades de los agricultores. La función de las administraciones locales puede resultar determinante en los esfuerzos de reducción de la pobreza,<sup>4</sup> y los organismos gubernamentales nacionales a nivel local deberán facilitar la participación de los grupos campesinos en una economía más dinámica. Se respaldará a los gobiernos locales para que puedan utilizar los recursos de la ERP en la lucha contra la pobreza rural, y se fomentarán y afianzarán los nexos entre las organizaciones de la población rural pobre y los municipios. Gracias a la mayor eficiencia de los organismos, las administraciones locales y otras organizaciones locales, los costos de las transacciones disminuirán y los beneficiarios de los proyectos podrán participar más fácilmente en la economía de mercado. En pos de

<sup>4</sup> En junio de 2006, el Congreso aprobó un fondo de inversión municipal para proyectos de reducción de la pobreza por un monto total de 700 millones de lempiras cuya asignación se basa en los índices de pobreza y el número de habitantes.

este objetivo se crearán condiciones propicias para que el proceso de registro de tierras resulte más sencillo a los pequeños agricultores, las mujeres rurales y los grupos indígenas; y para regularizar las operaciones de las cajas rurales de ahorro y crédito y aumentar su eficiencia y cobertura.

44. Este objetivo estratégico está en armonía con las iniciativas respaldadas por el FIDA en el contexto subregional para favorecer la participación de las organizaciones campesinas en el proceso del CAFTA-DR. Se instaurará un programa específicamente dirigido a proporcionar un espacio oficial para el debate de políticas y la elaboración de instrumentos que puedan utilizar tanto las organizaciones de pequeños agricultores como el gobierno nacional. Sobre la base de su experiencia en esta esfera —sobre todo de las enseñanzas extraídas de un programa que tenía por objetivo aumentar la participación de las organizaciones campesinas en la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) del Mercado Común del Sur (la iniciativa REAF/MERCOSUR)—, el FIDA fortalecerá la capacidad de organizaciones y gobiernos de la región para mantener diálogos, y los ayudará a definir las propuestas, medidas e instrumentos pertinentes.
45. En el marco del segundo objetivo estratégico, el FIDA reforzará las organizaciones de los pueblos indígenas y las ayudará a tomar parte en los programas de reducción de la pobreza formulados por el Gobierno y otros donantes, especialmente los que van dirigidos a proteger y revitalizar los valores culturales, la diversidad lingüística y los conocimientos indígenas tradicionales. En el marco del primer objetivo estratégico, el FIDA financiará iniciativas definidas en los planes de desarrollo comunitario, que podrían incluir el mejoramiento de la ordenación sostenible de los recursos naturales, de acuerdo con las perspectivas y puntos de vista de los indígenas lencas u otros grupos autóctonos (por ejemplo en relación con el manejo de los recursos forestales, el ecoturismo, etc.), y la promoción de artesanías y microempresas basadas en las tradiciones culturales de los grupos beneficiarios.
46. La presente intervención está en consonancia con la ERP. La participación del FIDA en este terreno podría contribuir a posibles enfoques sectoriales del Gobierno y dar lugar a una colaboración más estrecha con el BCIE, que ha manifestado su interés en la materia. Al prestar su asistencia para llevar adelante subproyectos definidos, ejecutados y supervisados autónomamente en los que la cultura indígena se considera la base del desarrollo, el FIDA dará impulso a las iniciativas de otros donantes en esta esfera y aplicará la recomendación de diversas misiones de evaluación de que es necesario focalizarse específicamente en los grupos indígenas.

### C. Oportunidades de innovación

47. Por lo que se refiere a la introducción de innovaciones, el FIDA intensificará la experiencia adquirida en Honduras (véase la sección sobre las ventajas comparativas). Gracias a la relación instaurada con la UPEG, el FIDA tiene la oportunidad de analizar junto con el Gobierno la posible reproducción de las mejores prácticas que ya se han experimentado con buenos resultados.
48. **Primer objetivo estratégico.** El hecho de que el Gobierno haya decidido favorecer el acceso a los nuevos mercados y apoyar la competitividad, y que la Secretaría de Agricultura y Ganadería planifique incluir la producción agrícola en el contexto de las cadenas productivas podría brindar al FIDA la oportunidad de aplicar el enfoque innovador basado en los "corredores económicos", como se ha hecho en otros lugares de la región. También resultará muy útil la experiencia que se adquirirá mediante el programa de integración de los pequeños productores en las cadenas de valor, en fase de formulación. Además, el planteamiento basado en los activos previsto en la ERP representa una oportunidad de innovación, teniendo en cuenta la experiencia del FIDA en otros lugares de América Latina.
49. **Segundo objetivo estratégico.** Gracias al carácter innovador de la donación regional destinada a fortalecer la capacidad de las organizaciones de agricultores para negociar con los gobiernos cuestiones relativas al CAFTA-DR, el FIDA podrá

contribuir junto con sus asociados a poner en práctica enfoques experimentados en otros lugares (especialmente en el contexto de la iniciativa REAF/MERCOSUR antes mencionada). El FIDA posee experiencia en la aplicación de métodos innovadores para la prestación de servicios financieros en otros países latinoamericanos, que podrá aprovecharse a fin de mejorar los servicios financieros del país en torno al modelo de las cajas rurales. Con respecto a las cuestiones relacionadas con la tierra, podría examinarse junto con el Gobierno el Proyecto piloto de acceso a la tierra elaborado por el Banco Mundial —que se basa en una asociación público-privada para dar a las familias agrícolas la oportunidad de adquirir tierras y otros activos productivos—, con objeto de determinar si sus características innovadoras podrían beneficiar al grupo-objetivo del FIDA. Asimismo cabe la posibilidad de reproducir las innovaciones que se hayan incorporado con ayuda de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. La Secretaría de Agricultura y Ganadería atribuye gran importancia a los enfoques sectoriales y subsectoriales, lo que podría facilitar otra aportación del FIDA, sobre la base de los resultados obtenidos en el vecino Nicaragua. Por último, la experiencia del Fondo en la ejecución de proyectos de desarrollo de mayor envergadura con un componente indígena podría aprovecharse como fundamento para que el enfoque de desarrollo basado en valores culturales se considere más apropiado para atender las necesidades de este grupo-objetivo específico.

#### **D. Estrategia de focalización**

50. En colaboración con el Programa Mundial de Alimentos y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Honduras ha producido mapas detallados de la pobreza que han permitido localizar fácilmente a los municipios y distritos más pobres. También las actuales encuestas de hogares contienen datos suficientes para facilitar la focalización geográfica. Las comunidades indígenas han quedado identificadas mediante el censo nacional y en distintos estudios preparados por otros donantes. La asistencia que actualmente se presta a los microempresarios y pequeños negociantes de las zonas montañosas ayudará a definir la estrategia de focalización para este grupo. También los resultados obtenidos por el FIDA en el marco del PRONADEL contribuirán a dicha estrategia, dado que ésta prevé la afiliación a las cajas rurales y esta medida ya se ha incluido en el PRONADEL.
51. Los grupos-objetivo pueden determinarse también a partir de los objetivos estratégicos. Como se observa a continuación, el primer objetivo estratégico abarcará a los productores de cereales de escasos recursos y a hogares diversificados, mientras que el segundo objetivo estratégico comprenderá a organizaciones de productores locales, miembros de las cajas rurales y municipios. Los grupos indígenas y sus organizaciones quedarán englobados en ambos objetivos. Aplicando el enfoque basado en las estrategias de subsistencia, se observa que el grupo-objetivo fundamental del FIDA consta de pequeños productores de cereales que viven en zonas montañosas o en laderas escarpadas, ganan apenas cerca de USD 0,15 diarios por persona y cuentan con otros pocos activos productivos además de sus parcelas (de unas 2 hectáreas, por término medio). Otros grupos-objetivo son los agricultores en posición ligeramente más holgada que tienen posibilidades de participar en empresas agrícolas y no agrícolas. Los grupos indígenas conforman un grupo diferenciado y claramente definido, que recibirá asistencia del FIDA.
52. El primer objetivo estratégico incluirá a pequeños agricultores y microempresarios de las zonas rurales, campesinos sin tierras y grupos indígenas. Según los cálculos, encajan en esta definición unos 140 000 hogares rurales, algunos de los cuales ocupan tierras públicas, pero las intervenciones del FIDA atenderán sólo a parte de ellos. En todos los casos, su acceso a los servicios y mercados es limitado y carecen de incentivos para mejorar sus medios de vida. Sin embargo, si se les brindara apoyo, podrían incrementar sus ingresos mediante actividades agrícolas o no agrícolas.

53. El segundo objetivo estratégico abarcará a pequeños agricultores y empresarios, grupos de mujeres y cajas rurales; organizaciones campesinas de primer, segundo y tercer nivel, y empresarios privados que se ocupan de elaboración y comercialización de alimentos. Las actividades del programa reportarán beneficios también a los funcionarios municipales y gubernamentales y al personal encargado de la gestión de las cajas rurales.
54. Las encuestas de hogares efectuadas por el IFPRI y la Universidad de Wisconsin (Estados Unidos de América) —y que posteriormente se incorporaron a la monografía sobre Honduras contenida en el estudio del Banco Mundial titulado “Motores del crecimiento rural sostenible y la reducción de la pobreza en América Central”— brindan al FIDA otra oportunidad para definir sus grupos-objetivo en el país. En el estudio se desarrolló una tipología aplicando distintas estrategias de subsistencia, conforme a las cuales se formaron varios grupos. Tras sumar los resultados del análisis de los grupos se obtuvieron los siguientes ocho grupos por estrategia de subsistencia en Honduras: i) agricultores que cultivan sólo cereales básicos; ii) agricultores de cereales básicos que también trabajan fuera de la finca; iii) hogares diversificados; iv) ganaderos que practican la cría extensiva; v) cafetaleros; vi) agricultores de hortalizas en pequeña escala, productores permanentes de cultivos y ganaderos que practican la cría intensiva; vii) hogares que cuentan con su propio negocio, y viii) hogares que viven exclusivamente de las remesas. Los grupos indígenas, integrados por unas 460 000 personas, forman parte del grupo de cultivadores de cereales básicos. Los indígenas lenca y tawahka viven principalmente en las zonas montañosas, y los garifunas en las zonas costeras del Atlántico.

## E. Vinculaciones con las políticas

55. En el ámbito del diálogo sobre políticas, el FIDA, al igual que otros donantes bilaterales y multilaterales, cofinanciará la puesta en práctica del Plan Estratégico Operativo del Sector Agroalimentario 2006-2010 de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, que tiene previsto recurrir a los enfoques sectoriales como instrumento de planificación y gestión. Este plan, junto con el marco de inversión y financiación para 2006-2010, apoya una mayor coordinación de los donantes en la esfera del desarrollo agrícola y forestal. En vista de la escasez de recursos financieros destinados a Honduras, la ventaja comparativa del FIDA residirá en su experiencia en el país y en los conocimientos que ha adquirido con la promoción del desarrollo rural descentralizado, en particular mediante actividades generadoras de ingresos a favor de la población rural pobre y sus organizaciones. Se prestará atención especial a la adopción de un “enfoque de activos”, según se indica en la ERP revisada, y a la decisión de las autoridades de adoptar marcos de responsabilización y de gestión en función de los resultados. Se examinarán las siguientes cuestiones de políticas, agrupadas por objetivo estratégico:
56. **Primer objetivo estratégico.** El nuevo Plan Estratégico Operativo contiene políticas de desarrollo rural sostenible. En el marco de este objetivo reviste particular importancia la decisión del Gobierno de reorientar las instituciones públicas y establecer asociaciones público-privadas. Aunque en el plan en cuestión se atribuye gran importancia a esta estrategia, se proporcionan pocos detalles sobre cómo podrán forjarse estas alianzas y qué modalidades operativas deberán implantarse. El FIDA y el Banco Mundial podrían unirse para analizar estas cuestiones con las autoridades de la Secretaría de Agricultura y Ganadería. A medida que el Banco avance en el diseño de un proyecto de competitividad rural, el FIDA procurará alcanzar, en aras de la armonización, un entendimiento amplio y compartido sobre la manera más eficaz de plasmar el enfoque del Gobierno mediante el proyecto del Banco y una nueva actividad del FIDA.
57. **Segundo objetivo estratégico.** El objetivo de aumentar la capacidad de las organizaciones de pequeños agricultores puede considerarse en el contexto de las políticas de la Secretaría de Agricultura y Ganadería que apuntan a un comercio

competitivo y eficaz, y de su enfoque de vinculación entre agentes públicos y privados. El FIDA podría examinar con la Secretaría su decisión de emprender una serie de actividades complementarias a lo largo de los diferentes eslabones de las cadenas agroalimentarias. Cabe destacar en particular el objetivo declarado por la Secretaría de incluir a representantes de las organizaciones campesinas en varios comités, por ejemplo una comisión de relaciones internacionales para la agricultura. El FIDA podría ayudar a elaborar distintos marcos de producción y comercialización y contribuir a la reestructuración general de las instituciones agrícolas. Asimismo podría dialogar con diferentes instancias gubernamentales con objeto de promover un cambio en la Ley para la modernización y desarrollo del sector agrícola, y abogar por que se amplíe la escala de las modalidades adoptadas para el Proyecto piloto de acceso a la tierra, del Banco Mundial, para incluir a las comunidades indígenas, las cooperativas agrícolas y forestales y a grupos de mujeres de zonas rurales. Otro tema de diálogo sobre políticas podría consistir en la adopción de medidas que estimulen la movilización de los ahorros, incluida la regulación de las operaciones de otros proveedores de servicios financieros. Puede ser útil que el FIDA participe en los debates relacionados con el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola. Para finalizar, el FIDA podría entablar un diálogo con el Gobierno sobre su decisión de aportar fondos a los municipios para ejecutar actividades previstas en la ERP, a fin de velar por que los pobres del medio rural no queden excluidos.

## **V. Gestión del programa**

### **A. Gestión del COSOP**

58. El COSOP se pondrá en práctica conforme al programa de trabajo de la División de América Latina y el Caribe durante el período de la Séptima Reposición, y comprenderá el diseño y la formulación de una nueva intervención que siga los lineamientos esbozados en los objetivos estratégicos. Dado que la cartera actual incluye un proyecto que presenta un saldo no desembolsado de casi USD 20 millones, esta nueva intervención se diseñará en conjunción con aquél a fin de reforzar su impacto y contribuir a unos resultados más satisfactorios. El COSOP se revisará cada año, la primera vez a mediados de 2007 durante un análisis exhaustivo de la aplicación de las recomendaciones dirigidas a mejorar los resultados del PRONADEL. Con este fin, se organizará una reunión de un día de duración con representantes del programa, el BCIE (en su calidad de institución cooperante y cofinanciadora), el PNUD, el Departamento de Desarrollo Socioeconómico y Ambiente de la Escuela Agrícola Panamericana, Zamorano, y la UPEG. En esa ocasión se examinará un informe sobre la marcha del programa preparado por la División en el que se ofrecerá información sobre el análisis anual a nivel institucional y sectorial con arreglo al PBAS, los avances en función del sistema de gestión de los resultados y el impacto, la hoja del programa en el país y el informe sobre la situación de los proyectos. La UPEG y la Unidad Técnica Nacional colaborarán estrechamente con el FIDA en el seguimiento de la ejecución del COSOP.

### **B. Gestión del programa en el país**

59. Un oficial de enlace lleva desde febrero de 2004 trabajando en Honduras y Nicaragua en el marco del programa piloto, lo cual ha contribuido a facilitar la comunicación entre la Sede del FIDA y los encargados de las actividades en el país, y a establecer redes más funcionales con otros interesados nacionales.
60. Las disposiciones relativas al equipo en el país se basarán en la provechosa experiencia adquirida a través de la Unidad Regional de Asistencia Técnica y otros programas regionales, como el Centro Internacional para el Desarrollo Humano, el CAFTA-DR, el Programa para el fortalecimiento de la capacidad regional de seguimiento y evaluación de los proyectos del FIDA para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe (PREVAL) y FIDAMERICA (sistema de intercambio de información sobre los programas del FIDA en toda América Latina a través de

Internet). La experiencia del personal encargado del programa del FIDA, y de los funcionarios del PNUD (en cuanto a la gestión de los contratos del programa) y del BCIE también resultará sumamente útil.

61. Se recomienda que la supervisión de las actividades del FIDA en Honduras se encargue nuevamente a la institución cooperante actual (es decir, al BCIE), en particular en lo concerniente al apoyo y control en materia fiduciaria. No obstante, las disposiciones correspondientes deberían ser flexibles ya que próximamente el FIDA podría asumir una mayor responsabilidad en términos de apoyo constante a la ejecución, lo que podría conllevar la contratación de instituciones o personas en el país.

### **C. Asociaciones**

62. El FIDA mantendrá sus acuerdos de asociación con las entidades gubernamentales, las organizaciones campesinas, otros donantes, organizaciones académicas y de investigación, ONG y el sector privado. En el ámbito gubernamental, la Secretaría de Finanzas actuará en representación del prestatario, mientras que la Secretaría de Agricultura y Ganadería seguirá siendo el centro de coordinación de las futuras actividades del FIDA. El Fondo afianzará su asociación con la UPEG en todas las cuestiones inherentes al seguimiento y evaluación, fomentando el uso de instrumentos del FIDA como el análisis institucional y sectorial de la metodología del PBAS y las evaluaciones anuales previstas por el sistema de gestión de los resultados y el impacto. La UPEG desempeña una función muy importante en el desarrollo de intervenciones financiadas mediante recursos internacionales, y en la actualidad contribuye a formular un proyecto del Banco Mundial sobre competitividad rural, que ha despertado el interés del FIDA. El Fondo seguirá atentamente la evolución de este proyecto y, por conducto de la UPEG, procurará fomentar en el país un sentido de pertenencia cada vez más amplio hacia esta iniciativa. Asimismo consolidará su arraigada colaboración con el BCIE, que ha expresado su intención de seguir cofinanciando nuevas iniciativas del FIDA en el país. Es posible que el Fondo recurra a un mecanismo de donaciones para colaborar con el BCIE en iniciativas de interés recíproco.
63. Con respecto a las asociaciones con donantes bilaterales y otros interlocutores de las Naciones Unidas, el FIDA explorará la posibilidad de cooperar con la Corporación del Desafío del Milenio, que actualmente lleva a cabo un proyecto de desarrollo rural en el país, valorado en USD 72 millones. Si bien este proyecto está dirigido a grupos de pequeños agricultores de ingresos más elevados, buena parte de sus intervenciones —relativas a asistencia técnica, servicios financieros e infraestructura rural— pueden beneficiar también al grupo-objetivo del FIDA. La asociación entre el Fondo y el PNUD es muy sólida y comprende, entre otros aspectos, la cofinanciación del PRONADEL y un acuerdo administrativo para la gestión del PROSOC, el FONADERS y el PRONADEL. Además, el PNUD fue el organismo anfitrión del programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno en Honduras. La próxima puesta en marcha de un proyecto vinculado al PRONADEL y financiado por el FMAM y el PNUD depara la oportunidad de asociarse con estas dos organizaciones y con la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente. El proyecto en cuestión promoverá la ordenación de los recursos naturales y la intervención en zonas de Honduras que han sido desatendidas en el pasado, y ofrece la ocasión de colaborar también con el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica, el Consejo de la Unión Europea y otros organismos que trabajan en las provincias fronterizas y las regiones costeras.
64. En cuanto a otros acuerdos de asociación, es indudable que la donación regional relativa al CAFTA-DR contribuirá a reforzar los lazos entre el FIDA y las organizaciones campesinas del primer, segundo y tercer nivel, especialmente las mujeres y los grupos indígenas. Por lo que se refiere a las organizaciones académicas y de investigación, el FIDA ampliará sus relaciones con la Escuela Agrícola Panamericana, Zamorano, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, el IFPRI y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

También se justifica una asociación más sólida con la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, considerando la experiencia de ésta en Honduras y la pertinencia de las cuestiones relativas a la tierra, sobre todo en el ámbito subregional y en relación con la participación de las organizaciones campesinas en la aplicación del CAFTA-DR. Se establecerán asociaciones con ONG dedicadas al desarrollo de empresas rurales, como la Fundación para el Desarrollo Empresarial Rural. También se reforzarán las asociaciones en relación con las medidas de preparación y mitigación en caso de desastres, especialmente con el PNUD, en vista de su experiencia en la fase posterior al huracán Mitch, pero también con ONG muy activas en estas esferas. También se procurará establecer asociaciones con el sector privado, en particular con empresarios en las cadenas de valor agregado y con proveedores privados de asistencia técnica, aprovechando la experiencia adquirida durante la ejecución del PROSOC.

#### **D. Gestión de conocimientos y comunicación**

65. Las actividades que se llevarán a cabo en el marco del presente COSOP secundarán los objetivos de la División de América Latina y el Caribe en la esfera de los conocimientos y la innovación. La División prestará asistencia a la UPEG, responsable de la coordinación de los donantes, en la elaboración de instrumentos adecuados para informar acerca de las enseñanzas extraídas no sólo de los proyectos financiados por el FIDA, sino también de las intervenciones de otras organizaciones consagradas a combatir la pobreza y dar cumplimiento a la ERP del país. La esfera de la gestión de los conocimientos recibirá apoyo también de las iniciativas regionales del FIDA, es decir, la Unidad Regional de Asistencia Técnica, FIDAMERICA y PREVAL. Se hará hincapié en sistematizar los conocimientos en materia de financiación rural y en aumentar la capacidad de los grupos campesinos para hacer frente a los problemas planteados por la liberalización del comercio y sus repercusiones en los pequeños productores.

#### **E. Marco de financiación con arreglo al PBAS**

66. La cantidad de fondos que el FIDA puede destinar para la ejecución de actividades durante el período que abarca el COSOP se basa en la asignación anual fijada para el primer año del COSOP, la cual incluye la calificación de los proyectos en situación de riesgo, el índice de asignación de recursos de la Asociación Internacional de Fomento y la puntuación final del país, por un monto aproximado de USD 2,13 millones (véase el cuadro 1).
67. En el cuadro 2 se exponen tres hipótesis de financiación. En caso de que los resultados del programa actual empeoraran y que sus puntuaciones disminuyeran, la asignación global para Honduras se reduciría un 19%. Del mismo modo, si los indicadores mejoraran durante más de dos años consecutivos, la asignación global aumentaría un 12%.

Cuadro 1  
Cálculo para el primer año del COSOP con arreglo al PBAS

<i>Indicador</i>	<i>Primer año del COSOP</i>
<b>Puntuaciones del sector rural</b>	
A i) Marco normativo y jurídico de las organizaciones rurales	3,80
A ii) Diálogo entre el Gobierno y las organizaciones rurales	3,75
B i) Acceso a la tierra	3,25
B ii) Acceso al agua para uso agrícola	3,18
B iii) Acceso a servicios de investigación y extensión agrícolas	3,69
C i) Condiciones propicias para el fomento de servicios financieros rurales	3,31
C ii) Clima favorable a la inversión para empresas rurales	3,69
C iii) Acceso a los insumos agrícolas y los mercados de productos	3,69
D i) Acceso a la enseñanza en las zonas rurales	4,08
D ii) Representación	4,19
E i) Asignación y gestión de recursos públicos para el desarrollo rural	3,75
E ii) Responsabilización, transparencia y corrupción en las zonas rurales	3,66
Suma de las puntuaciones	44,03
<b>Promedio de las puntuaciones globales</b>	<b>3,67</b>
Calificación de los proyectos en situación de riesgo (2006)	2,00
IRAI (2005)	3,91
Puntuación del país	2,086
<b>Asignación anual (en USD)</b>	<b>2 127 638 (2007)</b>

IRAI = Índice de asignación de recursos de la Asociación Internacional de Fomento

Cuadro 2  
Relación entre los indicadores de resultados y la puntuación del país

<i>Hipótesis de financiación</i>	<i>Calificación de los proyectos en situación de riesgo (+/- 1)</i>	<i>Puntuación de los resultados del sector rural (+/- 0.3)</i>	<i>Variación porcentual de la puntuación del país con arreglo al PBAS</i>
Hipótesis baja	1	3.37	-19
Hipótesis básica	<b>2</b>	<b>3.67</b>	<b>0</b>
Hipótesis alta	3	3.97	12

## F. Riesgos y gestión del riesgo

68. La consecución de los objetivos estratégicos de este COSOP entraña riesgos limitados. La experiencia adquirida durante la ejecución del PRONADEL indica que si un proyecto abarca una zona excesivamente amplia, no se podrá prestar atención suficiente a los beneficiarios previstos. Asimismo, la injerencia política en materia de contratación representa un riesgo para la eficiencia y la transparencia.
69. En la ERP revisada se menciona el riesgo de una fuerte migración del campo a las ciudades, lo que podría repercutir en la ejecución del COSOP. A fin de contrarrestar este riesgo, el Gobierno se propone aplicar una estrategia para diversificar los empleos rurales y estimular la generación de ingresos. Otros riesgos generales indicados en la ERP se relacionan con la vulnerabilidad ecológica y los desastres naturales.



70. Respecto del primer objetivo estratégico, hay un riesgo intrínseco en la viabilidad y rentabilidad económica de las iniciativas que propondrán los grupos de beneficiarios, que es posible atenuar mediante la elaboración de planes de actividades bien concebidos.
71. En cuanto al segundo objetivo estratégico, los riesgos son tres. El primer riesgo es que los grupos de pequeños agricultores y otros agentes del sector privado no estén dispuestos a desarrollar empresas conjuntas y asumir los riesgos conexos. Este riesgo puede paliarse creando un entorno propicio para las asociaciones mediante la concesión de incentivos claros. El segundo, que los organismos gubernamentales no permitan que las organizaciones campesinas tomen parte en las iniciativas relacionadas con la liberalización del comercio y en su ejecución. Este riesgo puede mitigarse mediante el intercambio de experiencias relacionadas con su participación efectiva en las negociaciones de la liberalización del comercio en otros ámbitos. El tercer riesgo es la posible falta de voluntad política para adoptar reglamentos nuevos que faciliten el acceso a la tierra y a los servicios financieros. El suministro de información y la realización de actividades de promoción activa ante los órganos decisorios pueden reducir los obstáculos que se interponen a la adopción de políticas y de marcos reguladores favorables para la población pobre.



## COSOP consultation process

### Introduction

As required under the new guidelines for the preparation of COSOPs, COSOP Preparation Mission organized two sets of distinct consultations. During a first mission in July 2006, two consultations were carried out with representatives of small-scale farmers, women and indigenous groups. During a second mission in November 2006, the Preparation Mission organized a consultation with government authorities, representatives of the donor community and non-governmental organizations in the research and development field.

### Consultations with farmer organizations

The consultative workshops were held in Tegucigalpa on 24 July 2006 and in Santa Rosa de Copán on 26 July 2006. A total of 39 representatives of 32 rural organizations and public sector agencies participated in the two events. Government entities also attended. Table 1 below provides a breakdown of participating organizations in the two localities.

**Table 1. Participants in Consultation Process**

Participants	Tegucigalpa		Santa Rosa de Copan		Total	
	Org.	Persons	Org.	Persons	Org.	Persons
<b>Organizations:</b>						
- Second tier	13	15	1	1	14	16
- Grassroots	1	2	14	17	15	19
<b>Sub-total</b>	14	17	15	18	29	35
<b>Public sector</b>	3	4			3	4
<b>Total</b>	<b>17</b>	21	15	18	32	39

### Objectives and Methodology

The main objectives of the consultation process included: (i) determining income-generating initiatives by participating groups by region as well as establishing limitations in this regard; (ii) analysing positive and negative aspects of participation in projects and programs on the part of organizations; and (iii) identifying opportunities inherent in the country's Poverty Reduction Strategy (PRS) in accordance with the strategy's pillars.

A methodology based on discussions within a workshop format was designed so as to be able to respond to the selected objectives. A detailed methodological framework was prepared and the workshops conducted by establishing sub-groups which dealt with each of main points of discussion. These groupings took into account poverty conditions in regions of the country. In Tegucigalpa, participants addressed issues in Western Honduras in Ocotepeque, Copán, Lempira, and Santa Bárbara; Central Honduras in Comayagua, Francisco Morazán and Olancho; finally South Western Honduras in Intibucá, La Paz, Valle and, Choluteca. In the Santa Rosa de Copán Workshop, participants addressed issues present in Copan and Lempira. Participants summarized their conclusions at the end of each workshop and commented on the usefulness of the exercise.

## B. Findings

Information shared by participants has greatly contributed towards an understanding of the perceptions small-scale farmers, women and indigenous groups have in terms of the possibilities they envisage to increase their incomes, the merits and demerits of their involvement in development projects and, above all, their possible insertion in the poverty reduction strategy adopted by the Government and embraced by the international donor community. Findings are reported below along the three main lines of enquiry.

### Main Income Generating Activities

Table 2 below provides information by region based on the priorities assigned to each activity by workshop participants.

**Table 2. Principal income generating activities  
Eastern, Central and South Eastern Regions**

<b>Eastern region</b> (Ocotepeque, Copán, Lempira, Santa Bárbara)	<b>Central region</b> (Comayagua, Francisco. Morazán, Olancho)	<b>SOUTH EASTERN REGION</b>	
		<b>Valle-Choluteca</b>	<b>La Paz – Intibucá</b>
Coffee	Coffee	Melon and watermelon	Coffee
Livestock	Basic grains	Shrimp farming	Vegetables
Sugarcane	Livestock	Beekeeping	Fruits
Vegetables		Brazil nuts	Remittances
Basic grains		Sea salt	Livestock

Principal activities identified include: coffee, livestock, vegetables/fruits and basic grains, which continue to be the principal agricultural activities in the selected areas. Of note however, is the difference in importance attached by participants from the Valle and Choluteca Departments where participants underlined the relevancy of export-oriented production where they are involved either by selling their production to export firms or are employed by these firms on a seasonal basis.

Activities such as processing, rural tourism and remittances were not identified as significant although in some areas these activities were included among the ten most important. These are implemented by larger scale producers and other local entrepreneurs. It was noted that basic grains were identified as a priority in the South Eastern and Central regions due to low profitability and the fact that this productive activity was more significant in the context of food security.

Participants identified a number of restrictions in terms of increasing their income including: (i) limited access to credit and markets, technical assistance, marketing and entrepreneurial management; (ii) low technological levels in terms of the use of seeds and equipment; (iii) lack of participation in decision-making processes; (iv) non-existence of strategies and policies for priority areas; and (v) scarce value addition due to lack of packaging, certifications and brand registration. These restrictions are associated with problems traditionally identified by rural organizations. Representatives of second tier organizations linked to export markets indicated that main limitations were found in terms of marketing and transformation processes rather than technical

assistance and credit as this was being provided by the exporting companies. The need for enhancing negotiating capacities and enforcement of contracts was suggested.

### **Participation in Programmes and Projects**

In order to improve impact of development projects and programmes, participants stated that it was important to get to know the points of views of rural organizations in terms of the positive results achieved as well as to discuss issues which have had a negative impact which would require rethinking.

National organizations considered that capacity building was the main positive result in the implementation of programs and projects as it allowed them to respond to the demands placed on them by their grass root organizations going further than their traditional role of pursuing economic and social demands by their members. Programs and projects have allowed them to consolidate and strengthen their organizations and create limited spaces for political dialogue with different stakeholders.

Local organizations also stressed the importance of capacity building in technical, administrative and financial domains. Local organizations also identified as positive the strengthening of technical, administrative and financial activities as well as assistance provided for construction of infrastructure and the provision of services to address the needs of the poor who they serve directly. These organizations have gained experience in farmer to farmer provision of technical assistance services which respond to the demand for assistance by local producers and have developed local financial schemes including the provision of seed capital; training and savings mobilizations. They are able, although in a limited scale, to finance multiple activities.

National leadership representatives highlighted their capacity to negotiate and manage issues at higher levels, while local organizations tended to privilege the fact that they are able to provide practical solutions to problems faced by their members and to try to solve problems which are closer to member realities.

Participants suggested that future projects and programs should aim at: (i) building organizational technical and investment capacity including use of new technologies such as the Internet and informatics; (ii) developing micro-enterprises and provision of training in management and administration; (iii) assisting in improving branding, certifications and registration of products and processes; (iv) establishing strategic and financial alliances with service providers; (v) responding to farmer demands and include the participation of potential beneficiaries in the formulation and implementation of projects; (vi) channelling resources to beneficiaries who have reached acceptable technical and managerial competencies; (vii) recognizing capacity of local producers to provide technical assistance services to other community members; (viii) supporting the establishment of a network for purchasing inputs in the Eastern region; and (ix) providing equal opportunities to all cooperatives taking into account gender dimensions.

### **Opportunities Present in the Poverty Reduction Strategy**

The Honduras PRS was formulated with the full participation of civil society with the aim of developing a sense of ownership to ensure sustainability in the long run. The participatory process took place between January 2000 and May 2001 in which more than 3 500 organizations expressed their views. However, participants in both workshops indicated that although they had been consulted, many had not had access to the final document and those who had indicated they had not read the document.

Bearing in mind the need to align IFAD's intervention with the country's PRS, the consultation process included a discussion on the strategy. Participants were asked to

analyze the opportunities included in the PRSP for improving their livelihoods. Discussions centered on the strategic objectives included under Pillar II under the heading of Reducing Rural Poverty. The following objectives were discussed:

1. Equity and land tenure security;
2. Sustainable development in priority areas;
3. Competitiveness of the rural economy; and
4. Social conditions in rural areas.

### **Improving equity and security of land tenure.**

Workshop participants concluded that access to land and land tenure security was key to development in rural areas. The equity concept used in the PRS context was highly valued as it means giving women access to land directly and under equal conditions with men. Land titling in the name of both partners will be compulsory and include adoption of a land adjudication policy in favour of women. Equally, national organizations present highlighted the importance of adjudicating land to indigenous communities while local organizations emphasized the importance of converting community titles in individual titles. Introducing modifications to present legislation principally to the Agricultural Modernization Law was considered indispensable. Availability of sufficient financial resources was identified as a prerequisite for implementing a land purchasing program and demarcation of community and individual land parcels was given great importance. Strengthening adjudication, titling and clear establishment of property rights will provide an opportunity for rural inhabitant to possess information on institutional processes, recognizing the importance of property titles and moving ahead with the respective procedures. Efforts to ensure land tenure security will have a direct impact on personal and family security which should be accompanied by credit and technical assistance to further production based on real guarantees on the part of small-scale producers. Regional cooperatives and municipal savings and loans agencies, who now face difficulties for the lack of collateral, will consider this as an opportunity to reduce levels of non-payment.

The demarcation of communal and individual land parcels according to representatives of local organizations should be undertaken in agreement between neighbours and only when these agreements are reached adjustments could be made in order to ensure that taxation is carried out in accordance with the dimension of each land parcel.

### **Sustainable development in priority areas**

Representatives of national organizations privileged the strengthening of the National Programme for Sustainable Rural Development (PRONADERS), development of transformation and value adding projects and all activities which may contribute to poverty reduction. Representatives of local organizations emphasized the promotion of agro-forestry projects and off-farm income generation activities. PRONADERS, according to all participants, should support coordination of activities with organizations involved in development and could cover the whole country making use of an existing development delivery system and capacity.

It was pointed out that projects in border areas should be considered especially bi-national initiatives. Participants stressed that in these types of projects, accountability and joint work with local authorities, Government agencies and local organizations was essential.

Agro-forestry should be undertaken at local level which will require adaptation and enforcement of legal frameworks such as the Territorial Reordering and Forestry Control and Management laws. Efforts should also be made to provide training in sustainable use

of natural resources, species diversification and development of management systems through which project participants could obtain environmental and economic benefits

Although participants recognized that increased off-farm activities result in better family incomes and that in order to accomplish this it will be necessary to have better market opportunities, the subject was not fully comprehended by participants as off-farm activities are many. Not having a clear idea of which type of activity should be supported made it difficult for them to prioritise among them.

### **Improving the competitiveness of the rural economy**

Participants considered that the development of agricultural value chains is an opportunity to improve competitiveness bearing in mind that some organizations have the capacity in terms of production credibility and transparency and potential clients in at least 90 percent of all rural areas which will allow them to establish the necessary linkages to succeed in this type of endeavour. They recognized however, that they will require information and training for the preparation of proposals, technical assistance and advisory services on how to link their production to markets.

Development of appropriate technologies for maintenance of rural roads was underlined which will also require provision of technical and financial assistance for its wide dissemination. Participants of the Tegucigalpa workshop stated that it will be necessary to ensure that demand for services was adequately funded through the Road Infrastructure Fund of the Ministry of Public Works and Transport which in turn would require political lobbying in Congress.

Supporting the construction of small scale irrigation will enhance competitiveness if consideration is given to the provision of technical training and management of natural resources as well as guaranteed access to markets. Participants further stated that infrastructure should be built in limited geographical areas using local technologies. The importance of rural electrification was stressed and a proposal made for the creation of a fund to assist in the establishment of small hydroelectric plants which could later lead to the creation of small enterprises which use electricity in their development.

Concerning support services for development of economic activities participants underlined the importance of financial, extension/research services as well as animal and plant health services.

In terms of **financial services**, participants suggested strengthening local financial services by supporting organizations, equipment and capitalization of Rural Savings and Loans institutions or *Cajas Rurales*. Accessing State credit lines was a possibility which should be explored. Participants indicated that they had the experience in managing trust funds and their own savings noting that the high demands surpasses the present financial and management capacity of the *Cajas Rurales*.

The provision of **technical assistance and research services** requires technical and financial support for the establishment of micro-enterprises and of technical units within the organizations so as to enable them to provide the required services. Participants in Santa Rosa indicated that there was an important number of producers trained and with experience who could provide services in several areas including development with a gender perspective.

Concerning **animal and plant health services** participants proposed the creation of community enterprises that could provide the services including the establishment of stores for the sale of veterinary products and chemicals while at the same time implementing animal and plant health campaigns.

### **Social conditions in rural areas.**

Participants in both workshops expressed their interest in the development of rural housing projects and in expanding coverage of potable water and sanitation. In this context they stressed the need for adequate housing which will contribute to better living conditions. Concerning vegetable home gardens they stated this as an important mechanism for ensuring food security. This should be supported by private and public entities that should develop integrated land parcels especially targeted at rural women. With respect to the use of food aid national organizations felt that these resources should be channelled through local governments and that the central government agency responsible for these programmes should recognize grass root organizations in order for them to coordinate these projects directly with intervention by second or third tier organizations.

### **Conclusions and Recommendations**

The following conclusions can be extracted from the consultation process

- Representatives of national and local organizations appreciated being consulted as their voices were seldom heard. They noted that the review of the PRS allowed them to better understand government approaches
- The dichotomy of export oriented and contract agriculture and that of small-scale producers in hillside areas remains and the former will gain ground as free trade agreements materialize
- Small-scale farmers in poorer areas had a poor understanding of off-farm activities and were hardly involved
- Limitations for increasing income by small-scale farmers included issues identified in the past such as lack of access to land, credit and technology while representatives of second tier organizations underlined the importance of building negotiating capacities and enforcement of contracts
- Programs and projects in favour of the rural poor and small-scale farmers should be designed with the full participation and involvement of representative organizations
- Capacity building has been the main contribution of development programs and projects. For second tier organizations participation in policy dialogue, although limited, was crucial. Grass root organizations have gained experience in farmer-to-farmer training and will be able to deepen this approach
- The PRS should be translated into: (a) ensuring equity in land acquisition and ensuring land security and access including reform to existing legislation; (b) strengthening PRONADERS and improving delivery mechanism in consultation with civil society; (c) implementing projects in border zones of a bi-national character with involvement of all stakeholders; (d) adapting legal frameworks for agro-forestry activities; (e) providing technical assistance and training for developing of value adding and transformation processes; (f) considering community involvement through the creation of micro-enterprises for road maintenance; (g) implementing small-scale irrigation and rural electrification programs and projects; (h) strengthening rural financial services including the rural savings and loans associations approach; (i) establishing micro-enterprises at the local level for the provision of technical assistance services; (j) creating community enterprises for animal and plant health services; (k) furthering rural housing projects and expanding coverage of potable water and sanitation; and (l) channelling food aid through local governments with the participation of grass root organizations.



## **Consultation with Government authorities, the donor community and non-governmental organizations**

### **Background**

The consultation with government authorities, the donor community and NGOs was held on 2 November 2006 with the assistance of UPEG and CABEI. Government representatives included high level Officials responsible for implementation of the PRS and SAG, while the donor community was represented by the World Bank, the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO), the Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture (IICA). Among NGOs including research organizations were the Zamorano Agricultural School and Foundation for Entrepreneurial Rural Development (FUNDER). During the meeting, the Mission Leader presented the initial findings and proposals for the COSOP which were then discussed with the participants.

### **Findings**

**Government authorities** indicated that the GOH is firmly committed to the implementation of the PRS. A revised PRS document is being finalized which identifies 13 goals with their respective indicators activities and products based on a results management framework. Officials responsible for PRS implementation stated that a recent evaluation of progress achieved showed that its objectives have not been reached and that poverty levels have not improved significantly probably due to the fact that main structural questions were not being considered. The situation has changed since the initial document was prepared in 2001 and a number of lessons are being learnt including the need to: (a) provide for better geographical and beneficiary targeting; (b) pursue a more integrated developmental approach; c) further decentralization and participation including financial and responsibility transfers; (d) use of zoning in order to benefit from comparative advantages in agricultural and non-agricultural conditions; (e) consider the provision of access to natural, human, social and financial assets based on the livelihoods approach; (f) emphasize human development as pivotal; (g) forge alliances and build on complementary actions with other government and donor community initiatives; (h) consider risk factors such occurrence of natural disasters. Non-focused and dispersed interventions were hindering progress towards achievement of PRS goals. The need to consider integral development was underlined. At the time there are more than 350 project implementation units which have resulted in weakening institutional strengthening processes.

Agricultural sector authorities stated that the recently approved Strategic and Operational Plan for the agro-forestry sector will contribute towards harmonization and alignment of sector activities with the main PRS goals and those new organizational arrangements for SAG and other agencies will also contribute in reaching the purpose of harmonization and alignment. The Agricultural Development Council (CODA) was being strengthened and an agro-forestry consensus building space was being reinforced represented by a *Mesa Agro Forestal*.

Projects have until now tried to fulfil too many objectives without concentrating on growth drivers, linked to markets together with provision of technologies and financing mechanisms linked with the private sector.

**Donor representatives** concurred with the appreciations made by the government authorities. Additionally, they indicated that government strategies and plans are ways by which demands are expressed but it is now necessary to address the supply issue by having a clear knowledge of who is doing what. It is necessary to clearly define a scenario for interventions so as to allow each donor to fill in the gaps in terms of cooperation and complementary activities. It was pointed out that there is no efficient

mechanism in place aimed at establishing linkages between projects and donors neither are there mechanism for systematizing experiences and ensuring feedback that will allow for adapting implementation to changing situations.

**NGO representatives** ascertained that citizenship is extremely weak in rural areas with youths being excluded from the development process with limited opportunities to access financial support or employment. They underlined the importance of ensuring complementarity between numerous activities and initiatives taking into account the heterogeneous nature of conditions in the nearly 21 agricultural and economic spheres in Honduras. Interventions are based on political and administrative boundaries rather than on economic development potential. There is now growing recognition that project implementing units do not share a minimum common understanding on development concepts and approaches.

### **C. Conclusions and Recommendations**

The consultation concluded and recommended that:

- Projects should be designed taking into account the PRS and the Sector Strategic and Operational Plan.
- Goals and indicators should be clearly identified by way of a baseline and be measured periodically.
- New interventions should consider municipalities and grouping of local governments
- Projects should deepen their support to service providers.
- Beneficiaries should be seen in the context of their communities and vertical and horizontal linkages in search of employment generation.
- Special attention should be paid to building and increasing assets in the context of a livelihoods approach and aim at establishing an enabling environment.
- Sustainability should be considered at the outset and assumed by all stakeholders.
- Alliances and information sharing is paramount and mechanisms to measure progress and ensure feedback should be implemented.
- Flexibility in project implementation is crucial to ensure success and impact.
- A multi-sector committee at government level should be established to ensure coordination, monitoring and evaluation.
- Interventions should consider youths by strengthening their skills and knowledge to take advantage of market opportunities jointly with schools, colleges and church organizations.
- Project evaluation mechanism should be revisited and an independent Observatory established to measure impacts.
- Project staffs should understand new rural development approaches and be trained accordingly and
- Integral development approaches including territorial development should provide a framework for implementation of development initiatives taking into account regional disparities, willingness on the part of stakeholders to participate and the use of new and improved development communication approaches.

## Country economic background

### HONDURAS

<b>Land area (km<sup>2</sup> thousand) 2004 1/</b>	112	<b>Land Use</b>	
<b>Total population (million) 2004 1/</b>	7.05	Arable land as % of land area 2004 1/	10 a/
<b>Population density (people per km<sup>2</sup>) 2004 1/</b>	63	Forest area as % of total land area 2004 1/	n/a
<b>Local currency</b>	Lempira (HNL)	Irrigated land as % of cropland 2004 1/	6 a/
<b>Social Indicators</b>		<b>GNI per capita (US\$) 2004 1/</b>	1 040
Population (average annual population growth rate) 1998-2004 1/	2.4	<b>GDP per capita growth (annual %) 2004 1/</b>	2.3
Crude birth rate (per thousand people) 2004 1/	29	<b>Inflation, consumer prices (annual %) 2004 1/</b>	8
Crude death rate (per thousand people) 2004 1/	6	<b>Exchange rate: US\$ 1 =</b>	HNL 0.05293
Infant mortality rate (per thousand live births) 2004 1/	31	<b>Economic Indicators</b>	
Life expectancy at birth (years) 2004 1/	68	GDP (US\$ million) 2004 1/	7 371
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	n/a	GDP growth (annual %) 1/	
Poor as % of total rural population 1/	n/a	2003	3.5
Total labour force (million) 2004 1/	3.00	2004	4.6
Female labour force as % of total 2004 1/	37	Sectoral distribution of GDP 2004 1/	
<b>Education</b>		% agriculture	14 a/
School enrolment, primary (% gross) 2004 1/	118	% industry	31 a/
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2004 1/	20	% manufacturing	20 a/
<b>Nutrition</b>		% services	55 a/
Daily calorie supply per capita	n/a	Consumption 2004 1/	
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2004 2/	29 a/	General government final consumption expenditure (as % of GDP)	14 a/
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2004 2/	17 a/	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	74 a/
<b>Health</b>		Gross domestic savings (as % of GDP)	12 a/
Health expenditure, total (as % of GDP) 2004 1/	7 a/	<b>Balance of Payments (US\$ million)</b>	
Physicians (per thousand people)	n/a	Merchandise exports 2004 1/	1 537
Population using improved water sources (%) 2002 2/	90	Merchandise imports 2004 1/	3 916
Population with access to essential drugs (%) 2/	n/a	Balance of merchandise trade	-2 379
Population using adequate sanitation facilities (%) 2002 2/	68	Current account balances (US\$ million)	
<b>Agriculture and Food</b>		before official transfers 2004 1/	-1 772
Food imports (% of merchandise imports) 2004 1/	16 a/	after official transfers 2004 1/	-413
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2004 1/	470 a/	Foreign direct investment, net 2004 1/	293
Food production index (1999-01=100) 2004 1/	111	<b>Government Finance</b>	
Cereal yield (kg per ha) 2004 1/	295	Cash surplus/deficit (as % of GDP) 2004 1/	n/a
		Total expenditure (% of GDP) 2004 1/	n/a
		Total external debt (US\$ million) 2004 1/	6 332
		Present value of debt (as % of GNI) 2004 1/	38
		Total debt service (% of exports of goods and services) 2004 1/	8
		Lending interest rate (%) 2004 1/	20
		Deposit interest rate (%) 2004 1/	11

a/ Data are for years or periods other than those specified.

1/ World Bank, *World Development Indicators* database CD ROM 2006

2/ UNDP, *Human Development Report*, 2005

## COSOP results management framework

Country strategy alignment Poverty Reduction Strategy and Targets	Strategic objectives	Key results Outcome that IFAD Expects to Influence	Milestone indicators	Institutional/Policy objectives Policy dialogue agenda
<p><b>PRS Objective: Improving the competitiveness of the rural small economy</b> Increase production and improve the efficiency and competitiveness of small rural producers</p> <p><b>Baseline data</b> Rural per capita income: US\$801 in 2004 Child malnutrition 37.8 per cent in 1996</p> <p><b>Target</b> 10 per cent increase in rural per capita income by 2010 (INE-ENCOVI)</p>	<p><b>SO 1 Income generation</b> Improving on-farm and off-farm income generating opportunities for the rural poor</p> <p><b>SO 2 Capacity Building</b> Improving the organizational capacities and bargaining power of rural poor and their organizations with special attention to women and indigenous people</p>	<p>10 per cent increase in rural per capita income in IFAD project areas<sup>1</sup></p> <p>10 per cent increase in volume of high value agricultural products and products of micro-enterprises placed in the national and foreign markets</p> <p>20 per cent increase in the number of beneficiary groups including women's groups with access to formal rural financial services in IFAD funded project area</p> <p>20 per cent increase of formal commercial and business relations established between rural poor producers and commercial entrepreneurs</p> <p>15 per cent increase in number of regularized rural properties in IFAD project area At least one ecological and cultural heritage projects implemented according to development plans of indigenous people</p>	<p>Business plans implemented by organized groups small- scale entrepreneurs.</p> <p>Increased number of agricultural and non agricultural SMEs linked to markets</p> <p>Saving and credit holders with improve financial asset management</p> <p>Rural poor producers have improved negotiation and management capacities</p> <p>Beneficiaries access to land registrations facilities.</p> <p>Development plan for indigenous people elaborated</p>	<p>Built partnership in regularization of rural land parcels and improving equity and security in land access (WB and IDB)</p> <p>Operationalization of GOH and SAG strategy to reorient public sector institutions and build public-private partnership</p> <p>Conductive regulatory framework to facilitate arrangements for joint ventures between small-scale producers and commercial entrepreneurs</p> <p>Regulatory framework for operations of saving and loans mechanisms</p> <p>Participation of farmer organizations in agricultural sector commissions and government forums</p>

<sup>1</sup> IFAD funded programme area (new intervention and on-going projects) municipalities )

## Previous COSOP results management framework

	STATUS AT COSOP DESIGN	STATUS AT COMPLETION	LESSONS LEARNED
<p><b>A Country Strategic Goals:</b> Master Plan for National Reconstruction and Transformation.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sustainable rural development through investments policies, employment and income generation.</li> <li>Human capital policies focused on improving education health and health care.</li> <li>Protection and compensation social policies towards the most vulnerable groups.</li> </ul>	<p><b>Economy</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>GDP per capita US\$730</li> <li>GDP growth rate 2.9 per cent (1998)</li> <li>External debt as percentage of GDP 73.8 per cent</li> <li>Consumer prices 15.6 per cent</li> <li>Contribution of agriculture to GDP 27 per cent</li> <li>Agricultural employment 42 per cent</li> </ul> <p><b>Poverty (1989/99)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>National Poverty: 52.5 per cent</li> <li>Rural Poverty: 71.2 per cent</li> <li>Urban Poverty: 28.6 per cent</li> <li>Extreme Poverty: 25.1</li> </ul>	<p><b>Economy</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>GDP per capita (2004) US\$1,040</li> <li>GDP growth rate 3.1 per cent (1995-2003)</li> <li>External debt as per cent of GDP 84.9 per cent</li> <li>Consumer prices 8 per cent</li> <li>Contribution of agriculture to GDP 23.2 per cent</li> <li>Agricultural employment 35 per cent</li> </ul> <p><b>Poverty (2004)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>National Poverty: 50.7 per cent</li> <li>Rural Poverty: 70.4 per cent</li> <li>Urban Poverty: 29.5 per cent</li> <li>Extreme Poverty: 23.7</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lack of progress on poverty reduction can partly be explained by combined effects of stagnant GDP growth and the economy's vulnerability and exposure to external shocks and unexpected natural disasters.</li> <li>The economy needs to raise its growth rate to at least 5-6 per cent per year which will reduce the Gini income distribution by 10 per cent. Higher growth rates must be accompanied by accelerated productivity growth in all economic sectors, but particularly in the rural sector where much of the poor are located.</li> </ul>
<p><b>B. COSOP Strategic Objectives:</b></p>			
<p><b>Strategic objective 1</b> Supporting income generation activities, promoting employment opportunities for the rural population in agriculture and non-agricultural activities, as well as through diversification and access to new markets.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Need to include a financing instrument to help provide rural services and investments in infrastructure on a demand basis.</li> <li>Need to expand coverage of IFAD interventions in hillside areas to include small-scale farmers, landless peasants and indigenous and Afro descendant communities.</li> </ul>	<p>PRONADEL reached 18 637 beneficiaries through demand driven investment projects: 218 in agriculture, 173 poultry, 87 beekeeping, 153 livestock, 161 small-scale irrigation and 45 other projects for a total of 131.75 million Lempiras.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(a) Lack of clarity on the part of government in terms of the spheres of influence of SAG and PRONADERS in relation to the projects;</li> <li>(b) centralized project implementation and lack of a comprehensive implementation approach;</li> <li>(c) politicization in appointments, slow execution and lack of transparency;</li> <li>(d) difficulties in identifying beneficiary demands;</li> <li>(e) scant attention paid to the needs of rural women and indigenous groups;</li> <li>(f) loss of control on investment due to too wide geographical coverage;</li> <li>(g) diffused roles and responsibilities among many actors involved in implementation; and</li> <li>(h) poor monitoring with too much emphasis in meeting set targets rather than evaluating by impact results.</li> </ul>
<p><b>Strategic objective 2</b> Improving the management of the natural resources base of small hillside farmers to reduce environmental deterioration and promote environmental sustainability.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Need to reduce environmental deterioration by making sound use of natural resources: soil water and forests.</li> </ul>		
<p><b>Strategic objective 3</b> Supporting introduction of new and innovative financial institutions.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Need to expand financial services to meet existing demand and deepen alternative rural financing.</li> </ul>		
<p><b>Strategic objective 4</b> Improving human capital resources by: (i) providing education and training in productive activities, marketing</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Need to develop capacity of beneficiary groups through all encompassing technical assistance.</li> </ul>		

and management; (ii) supporting the improvement of the nutritional status of the rural population through strategic partnerships and increasing the production levels of basic grains and other food staples.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Need to ensure food self sufficiency and improve nutritional levels.</li> </ul>		
<b>C. IFAD operations</b>	<b>STATUS AT COSOP DESIGN</b>	<b>STATUS AT COMPLETION</b>	<b>LESSONS LEARNED</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ongoing. Rural Development Project in the Central Eastern Region (PRODERCO)</li> <li>• Proposed: <ul style="list-style-type: none"> <li>-Rural Investment Fund Project (FONADERS II)</li> <li>-Small-scale irrigation, agricultural diversification and support for the establishment of a production and environmental services market in hillside areas</li> <li>-Rural Financial System</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Closed. Rural Development Project in the Central Eastern Region (PRODERCO).</li> <li>• Ongoing <ul style="list-style-type: none"> <li>-National Program for Local Development (PRONADEL)</li> <li>-National Fund for Sustainable Rural Development Project (FONADERS)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planning for a five year project implementation period during COSOP formulation should be reassessed.</li> </ul>
<b>D. IFAD performance</b>			
<b>Policy dialogue</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institute institutional coordination to plan and implement development initiatives.</li> <li>• Create adequate mechanisms to ensure that benefits from sustainable management of natural resources provide income opportunities to the rural poor.</li> <li>• Reduce protection and fiscal policies whose effects reduce the income generated by certain agricultural products and restrict crop diversification.</li> <li>• Search for viable solutions to land tenure issues especially for women and indigenous groups.</li> <li>• Develop instruments for improvement and maintenance of infrastructure in rural areas.</li> <li>• Implement adequate financial services which are accessible to the rural poor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IFAD appointed a FPM for Honduras and Nicaragua. At closure the FPM only covered Nicaragua.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IFAD should increase its country presence so it can participate more actively in policy dialogue in consultation with other donors.</li> </ul>
<b>Partnerships</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strengthen partnership with SAG as a main partner for rural development and poverty alleviation.</li> <li>• Deepen partnerships with other donors especially in the context of aid efforts after Hurricane Mitch.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SAG continues to be IFAD's strongest partner. GOH decision in this regard confirmed during RB-COSOP preparation.</li> <li>• Donor coordination has been strengthened. Formation of the Group of 16 donors and several sub groups.</li> <li>• IFAD presence was heightened through FPM.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Although SAG continues to be the lead agency, political issues between SAG and PRONADERS hinder adoption of a coherent rural development policy.</li> <li>• Establishment of donor coordination mechanism contribute to alignment but delays in adoption of government policies conspires against better results.</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>Responsibilities of FPM need to be better defined, their status clarified and operational funds provided.</li> </ul>
<b>Portfolio performance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existing portfolio generally performed satisfactorily with room for improvement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Progress in implementation of the PRONADEL project is mostly on target while progress in meeting development objectives is substantially below target.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Need for Government to clarify roles of agencies involved in rural development</li> <li>Need to decentralize implementation of projects.</li> <li>Need to reduce geographic coverage.</li> <li>Need to establish high operational standards at the outset.</li> <li>Need to design impact monitoring systems.</li> </ul>

## CPE Agreement at completion point

### Introduction

Although the evaluation of the IFAD portfolio in Honduras dates from 1996, it seems appropriate to reflect in the preparation of the present COSOP some of the findings of the portfolio evaluation. It must be recognized that this early portfolio evaluation was prepared long time before adoption by IFAD of a framework for evaluation and the requirement for agreements at completion point. The decision to select Honduras as the first Latin American country in which IFAD should analyse and synthesize its experience was arrived at taking into account the importance of rural poverty in Honduras and the relevance of IFAD's experience in the country for the rest of Central America, where IFAD had been financing a considerable number of projects.

In 1979, a Special Programming Mission established the basis for future operations in the country. The following projects were covered by the CPE: (i) Rural Development Program for the Western Region (PRODERO-Loan 028-HO approved in December 1979); (ii) Integrated Rural Development Project of Santa Barbara (PRODESBA-Loan 099-HO approved in September 1982); (iii) Integrated Rural Development Project of Intibucá-La Paz (Loan 203-HO approved in April 1987); and (iv) Rural Development Plan for the Western Region (PLANDERO-Loan 336-HO approved in September 1993). The total original cost of these four projects was approximately: US\$84.7 million, with IFAD contributing approximately US\$34.6 million. The Government of Honduras allocated resources to the projects for an equivalent of 20 per cent of the total cost and other international or bilateral financial institutions (IDB, CABEI, KfW, OPEC, and UNDP) contributed the remainder. As a result of partial loan cancellations, the effective contribution of the Fund was estimated to be approximately US\$24.6 million (DEG 20.7 million).

The COSOP preparation Mission, considering that the CPE had been carried out ten years ago, convened a meeting of staff who had participated in the implementation of projects covered by the CPE and those who participated in the implementation of the new projects which came on stream. The conclusions of the working session are reflected in Section IV below.

## II. FINDINGS

The portfolio evaluation concluded that:

**Area development projects had played an important historical role in certain areas of the country. However, their influence in the struggle against rural poverty at a national level had been limited.** The four projects were area development projects, located in zones of greatest rural poverty as well as in border areas. This enabled them to have positive geo-political effects by acting as social security valves, but they had only a limited effect on increasing earnings for the target population.

**Increasing production and productivity had been limited due to a number of factors including: (a) Availability of agricultural technology was overestimated especially for cereals.** Increases in production and earnings of the target population had not been up to expectations. Something similar happened with the soil conservation technologies which were advocated. With a few exceptions, these required intensive labour inputs and were therefore not adopted or were not sustainable. The limited agricultural potential of project areas meant that farmers had to dedicate more time to maintenance and had less time for conservation work and **(b) Estimates of agricultural yield and loan disbursements were unrealistic.** Project design assumed that within a five-year period yields will greatly increase and that this will



require loans for the rural poor at levels much higher than those which were actually demanded. One of the reasons for such unrealistic estimates was that traditional economic evaluation techniques were used in the design process. The critical values of the parameters such as the internal rate of return were expected to be similar to those reached in traditional projects, although neither the distribution effects foreseen for this type of project, directed towards fighting rural poverty nor environmental effects were explicitly included.

**Working with groups had saved costs and increased coverage but building social capital by supporting new groups was important.** Projects working with existing groups showed better results than when groups had to be organised by the projects. However, it was suggested, that projects should also cooperate in organising and gradually training new groups. This should be done not only with a view to using the groups to implement projects but also because the formation of such groups helps in building social capital.

**The situation of indigenous people and landless peasants had not been addressed.** The projects did not focus their attention on indigenous populations as a target group warranting special attention. The CPE emphasized the need to ensure that new projects involving indigenous populations take into account their local political organisation as well as the implications that their customs and cultural-religious beliefs have in the design and implementation of project activities. Project components were not orientated towards landless populations or towards those who do not hold the title to the land, which represent a significant part of the rural poor. To include the landless population and interventions in the land market could be instrumental in the struggle against poverty.

**Too much emphasis was given to placing credit funds.** Projects assigned a dominant role to credit in the operational strategy. One of the main indicators used to measure the advance of the projects was the level of placements reached, while other equally important aspects were ignored. Even technical assistance was subjected to credit, which meant that technical assistance as an independent tool for improving the situation of the target population was not fully developed. The fact was not recognised that credit might be neither useful nor necessary for many individuals or organizations

**Monitoring and evaluation systems had not performed satisfactorily.** Analysis carried out indicated that non-performance resulted from the merger of the monitoring function with the evaluation function within a single administrative unit. These units were requested to be at the same time independent from project management, for the sake of evaluation, and to strongly support project management. These were inconsistent requirements and the actual experience was highly conflictive. Projects did not allow for enough beneficiary participation in the monitoring and evaluation system thus restricting the possibility to incorporate the voice of the rural poor in the implementation process.

**Adequate project supervision had not been satisfactory.** It was established that supervision had been affected by communication gaps between IFAD and the Cooperating Institutions.

### III. RECOMMENDATIONS

The CPE made a number of recommendations. The most significant include the need to:

- Undertake careful analysis of macro-economic and sector policies with the view to opening up dialogue on rural development policies with Government and other stakeholders.

- Open up a dialogue on rural development policy with the Government and other stakeholders for developing programmes and projects with greater impact at national level.
- Consider supporting national programmes focused on specific questions such as management of small watersheds, land acquisition by the rural poor, indigenous populations, rural women, generation and transfer of technology, agro-forestry and grazing systems and rural financing.
- Clarify and deepen the definition of beneficiaries as these are a heterogeneous group with very different levels of access to means of production (land, knowledge, capital, labour) and they all have different needs, even though they all fall under IFAD's definition of rural poor. The different types of beneficiaries for each project should be made explicit including a gender differentiation. The strategies and activities proposed for each type of beneficiary should be clearly established indicating who will benefit from which type of action and how benefits will be shared among the target population. The needs of ethnic communities should be explicitly identified in all documents.
- Take explicit measures to address the needs of landless peasants as there is a large demand for land on the part of the landless and that successful direct buying mechanisms have been set up with the support of local intermediaries.
- Widen the dimension of technical assistance so as to include technical support for management and administration of small agricultural industries and agro-industries as well as for product marketing and for improved vertical integration in productive activities.
- Reflect more adequately the needs of a rural financing system and envisage mobilizing rural savings and giving greater sustainability to institutions which give credit services, thereby increasing their responsibilities to include a wide range of rural financing services.
- Improve analysis of how peasant markets work and address commercialization of agricultural and other products which are a bottleneck for development strategies based on increased production and income generation.
- Study agricultural diversification based on the lack of development potential for basic cereals and give special consideration to non-agricultural income generation activities such as rural micro enterprises and other off-farm initiatives.
- Use innovative social cost benefit analysis including poverty alleviation effects rather than conventional yield and credit demand estimates.

#### **IV. RECENT FINDINGS AND CONCLUSIONS**

During the working session organized by the COSOP Mission participants addressed most of the issues earlier highlighted by the CPE and deepened the understanding on identified issues and made additional suggestions.

Concerning **technology transfer issues** participants concluded that there are agricultural technologies available but that these are not suited to specific types of producers and that in the future these technologies should be disseminated and introduced based on the characteristics of the target populations taking into account their physical, social, natural, human and financial assets. It was recommended that service providers such as Rural Development Enterprises (EDR) need constant training and updating in production techniques, extension methodologies and communications for development.

In relation to **credit and financial services issues, participants** concluded that IFAD has been an innovator by evolving from agricultural credit to other approaches including

saving and loans groups such as rural savings and loans associations and local development funds. Notwithstanding, suggestions were made to introduce stronger advisory services and monitoring and evaluation mechanisms to avoid negative effects such as paternalism, non-payment culture and organizational weaknesses. It was suggested that rural savings and loans associations should be linked to the formal banking system and be subject to supervision. The remittances issue, which has become increasingly important since the CPE, should be taken into consideration and ways should be found to promote their use for savings and productive investment.

With respect to **land tenure issues** participants indicated that IFAD's involvement has been limited to facilitating the legal requirements for land registration. However, IFAD should consider more comprehensive interventions to include land purchasing and social and productive development of landholders. On **marketing** support participants stated that IFAD's involvement is limited and should be further developed. Regarding **non-agricultural employment**, there was agreement on the need to include specific actions during project design so as to include support for rural tourism, processing, transformation and services.

The working session paid considerable attention to **project approaches sustainability and knowledge management**. Participants suggested that projects should be implemented in concentrated geographical areas and with clearly identified target groups involving a limited number of families at lower costs and longer implementation periods. In terms of sustainability participants indicated that this should be reflected in the design and reaffirmed during the first year of project implementation jointly with a territorial project management group which should include beneficiaries, local governments, research groups and the local public sector entities. Participants stressed the need for IFAD to strengthen its knowledge management approach and establish deeper linkages between projects operating in the same country and the sub-region.

The working session discussed in depth **targeting, project management, monitoring, evaluation and supervision issues**. Participants stated that **gender aspects** were incorporated in the PROSOC project successfully and progress was achieved with important changes taking place with respect to the participation of rural women especially in relation to managing financial resources and micro-enterprise development. Experience gained should be systematized and lessons learned should be taken into account in the design of new interventions. With respect to **indigenous groups and rural youths**, it was concluded that although projects include indigenous groups there has been no differentiated treatment in addressing their specific needs and youths have not been a specific target group. Participants recommended that projects should include staff specialized in indigenous issues in order to consider their needs in project implementation and that actions should be taken so as to ensure that youths may obtain gainful employment in the community. Concerning **targeting the poor**, participants indicated that IFAD projects in Honduras have operated in areas with high poverty levels. However, it was pointed out that in these areas there are groups who are less poor and consequently projects should consider both groups and develop alliances which can benefit both the poor and the less poor. With respect to the landless, participants concluded that experience has shown that these groups do not improve their conditions simply by land adjudication but that other alternatives should be identified such as employment and income generation activities and the provision of social and productive services. Working with **rural organizations and organizational capacity issues** was amply debated. Participants concluded that providing investment support to weak organizations leads to failure of ventures undertaken benefiting only a few members. Building organizational capacity requires time and in many instances projects come to an end before participating organizations can be consolidated. Participants recommended that new projects should take advantage of the organizational base already developed by earlier IFAD-funded interventions not only among project beneficiaries but also among professionals who have participated in earlier interventions. Rural organizations should

be inserted in the development dynamics of local governments by strengthening their involvement in policy decisions that affect them.

On **institutional arrangements**, participants recommended that particular care should be taken in selecting where to place the project's implementation unit as putting it under SAG will identify it with strictly agricultural development leaving out other issues in a more rural development approach which in the case of Honduras fits within PRONADERS. Finally, on **monitoring, evaluation and supervision** participants stated that baseline information must be gathered at the outset with few indicators which can be easily measured. It will be necessary to determine how poverty levels would be measured either by the Unmet Basic Needs or income methods and impact indicators should go beyond increased income to include improved knowledge and attitudinal or behavioural changes. IFAD should establish much closer links with projects it funds to ensure timely and effective supervision.

**Key File 1. Rural poverty and agricultural/rural sector issues**

<b>Priority Area</b>	<b>Affected Group</b>	<b>Major Issues</b>	<b>Actions Needed</b>
<b>Rural poverty</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landless peasants, indigenous groups and women headed household</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Low human capital due to limited access to educational and health services</li> <li>Poor or non existent water and sanitation infrastructure</li> <li>Lack of electricity and other rural infrastructure</li> <li>Dependency on agricultural activities and outcomes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Invest in health and education services</li> <li>Implement conditional cash transfer programs for the poorest</li> <li>Invest in rural infrastructure</li> <li>Expand opportunities for off-farm income generation activities</li> </ul>
<b>Agriculture /livestock</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Small-scale agricultural producers and especially those involved in hillside cultivation.</li> <li>Medium sized producers and extended livestock ranchers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Low profit margins</li> <li>Extensive livestock breeding</li> <li>High land fragmentation (<i>minifundios</i>)</li> <li>Limited area under irrigation</li> <li>Natural disasters</li> <li>Difficulties in accessing international markets</li> <li>Increased import of foodstuffs</li> <li>Lack of competitiveness</li> <li>Low dairy productivity</li> <li>Limited capacity of plant and animal health services and inspection</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establish food and agricultural productive chains</li> <li>Fund research and technological development</li> <li>Consider non-agricultural income generating activities</li> <li>Support initiatives in areas with potential such as cheese making, horticultural production, shrimp farming, organic and ethnic products among others</li> <li>Ensure land tenure</li> <li>Expand irrigated areas</li> <li>Design natural disasters prevention and mitigation measures</li> <li>Reduce bottlenecks for competitiveness</li> <li>Implement livestock improvement projects</li> <li>Strengthen animal and plant health systems</li> </ul>
<b>Fisheries and aquaculture</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Community organized fishermen groups</li> <li>Artisanal fishermen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lack of regulatory frameworks and enforcement to limit over exploitation</li> <li>Poor technologies used by artisanal fishermen</li> <li>Inadequate policing to avoid fishing piracy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Strengthen regulatory frameworks and enforcement</li> <li>Provide support to artisanal fishermen to acquire new technologies</li> </ul>

...continuation Key File 1

<b>Priority Area</b>	<b>Affected Group</b>	<b>Major Issues</b>	<b>Actions Needed</b>
<b>Land</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>All farming groups especially landless peasants, indigenous groups, rural women and agricultural labourers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Strong demand for land</li> <li>Lack of financial resources for land purchasing</li> <li>INA technical, legal and financial limitations</li> <li>Strong land concentration</li> <li>Limited land conservation projects and programs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modernize the property registry and land cadastre</li> <li>Expand the experience gained by PACTA to indigenous groups, peasant farmers within the reformed sector and rural women</li> <li>Revise the legal framework</li> <li>Complete and update cadastral registries</li> <li>Complete titling of indigenous community lands</li> </ul>
<b>Water and irrigation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>All farming groups especially landless peasants, indigenous groups, rural women and agricultural labourers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lack of water conservation strategies</li> <li>Inexistent control of water pollution by use of pesticides, human and animal wastes</li> <li>Lack of water usage arrangements</li> <li>Competition for water usage</li> <li>Lack of functioning organized water user groups</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deepen collaboration with SERNA as the lead agency for management of watersheds</li> <li>Implement a National Strategy for Integrated Watershed Management</li> <li>Promote mechanism for payment for environmental services</li> <li>Facilitate participation of the private sector in valuing environmental services</li> </ul>
<b>Forests</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rural communities and indigenous groups</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deforestation aimed at expanding the agricultural frontier</li> <li>High use of firewood for cooking</li> <li>Forest fires</li> <li>Illegal felling</li> <li>Use of slash and burn methods</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implement and finance preparation of management plans</li> <li>Implement reforestation programs</li> <li>Design and implement a program to control forest fires</li> <li>Strengthen collaboration between SERNA, COHDEFOR and SAG's PRONAFOR</li> <li>Undertake a diagnosis of the forestry industry and localising of existing sawmill and location and availability of forest reserves</li> <li>Implement carbon sequestration initiatives</li> </ul>
<b>Rural finance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Small-scale and medium sized producers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Access to formal banking system limited</li> <li>Incipient informal credit system</li> <li>Lack of regulatory framework and clarity of alternative financial services systems</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Design a strategy and instruments to strengthen the non traditional rural financing system</li> <li>Adjust or modify the legal framework</li> <li>Consider introduction of agricultural insurance</li> </ul>
<b>Institutional/organizational</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>All concerned groups</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lack of institutional coordination</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Support implementation of proposed institutional transformation of sector agencies</li> <li>Improve monitoring and evaluation methodologies</li> </ul>

**Key File 2. Organizations Matrix (strengths, weaknesses, opportunities and threats [SWOT] analysis)**

<b>Organization</b>	<b>Strengths</b>	<b>Weaknesses</b>	<b>Opportunities</b>	<b>Threats</b>
<b>Enablers</b>				
Secretariat of the Presidency	Coordinates, consultations, implementation and reporting on the PRS  Incorporates the Technical Assistance Unit responsible for monitoring and evaluation of the PRS  Insures liaison with donor community	Difficulties in updating the 2001 PRS and reaching agreement with civil society and government entities  Lack of operational capacity to ensure adequate monitoring and evaluation of agreed upon indicators	Strong commitment by the donor community to align interventions with the PRS  Deepen the understanding of management for results	Willingness on the part of government authorities to take into account recommendations by civil society and to institute an accountability framework
Ministry of Finance (SEFIN)	Responsible for the preparation of the budget and processing and approval of external funding  Influences decisions at Cabinet level	Limited trained personnel  Concentration on the control function  Limited understanding and involvement in funding of initiatives in the rural sector  Lack of staff and resources to monitor expenditures at the field level  Bureaucratic procedures for disbursement and excessive complexity for processing disbursements	Ensure allocation of resources and targeting towards channelling resources in the context of the PRS  Proper implementation of the Financial Administration Integrated System (SIAF)  Deepening implementation of a monitoring module for expenditures by implementing agencies  Provision of accurate information to government and the donor community  Capacity to negotiate additional resources	Reluctance on the part of government entities to accept new financial and administrative management procedures.  Political pressure to expedite disbursement without accountability for past expenditures
Ministry of Home Affairs (Gobernacion)	Implements projects and programs in favour of indigenous groups and populations of African descent  Leadership role in territorial planning and development as well as in local development	New spheres of activities will require considerable investment in human resources and new structures  Evaluation of investments at the local level is limited due to lack of proper instruments, staffs and logistics.	Commitment on the part of government authorities to pursue decentralization and local development in the context of the PRS provides a further opportunity to address territorial development and the plight of indigenous and Afro Hondurans	Resistance on the part of political groups to further a decentralization process

...continuation Key File 2

Organization	Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats
	<p>Responsible for implementation of donor assisted projects and programs in areas of its competency</p> <p>Experienced staff in relevant subjects</p> <p>Field presence through governors who preside department development committees and influence local governments.</p>		<p>Possibility to channel resources from other government sectors in order to further participatory mechanisms and decentralization by local governments.</p>	
Ministry of Natural Resources (SERNA)	<p>Responsible for conservation of biodiversity and fulfillment of obligations resulting from international environmental agreements and conventions</p> <p>Addresses soil and water issues and grants environmental impact permits for all economic activities</p> <p>Ensures compatibility of agricultural activities and the environment and management of natural resources</p>	<p>Limited resources and field presence</p> <p>Scarce influence in policy decisions</p> <p>Limited enforcement capacity</p>	<p>Contribute towards adoption of policies on sustainable development and management of natural resources</p> <p>Participate in territorial planning and development approaches</p> <p>Link activities with SAG on shared responsibilities</p> <p>Participate in joint public information projects and programs</p>	<p>Lack of priority given to pursue a process of reorganization.</p> <p>Insufficient attention given to complying with international treaties and conventions.</p> <p>Political pressure from economic groups may hinder it from fulfilling its mandate.</p> <p>Local governments may not incorporate environmental considerations as required by law and for which municipal environmental units have been created.</p>
Ministry of Agriculture and Livestock (SAG)	<p>Responsibility to design and implement agricultural and forestry sector policies linked to PRS implementation and specific targets set</p> <p>Leadership role in consensus building table including government authorities, donor community, private sector and farmer organizations.</p> <p>Leadership role in concerting actions by public and private entities.</p>	<p>Services provided are not aligned with the demand by producers</p> <p>Investments do not result in better output or incomes</p> <p>Institutional weaknesses, contradictory approaches and isolated actions.</p> <p>Limited regulatory enforcement role.</p>	<p>Consensus building mechanism for policy implementation exists</p> <p>Possibility to implement the Strategic and Operation Plan 2006 to 2010 and the Gender Equity Policy for the agricultural sector</p> <p>Possibility to develop sector and sub sector wide approaches</p>	<p>Dependency on political broad based support to implement actions outlines in the Strategic and Operational Plan.</p> <p>Conflicting interest of other agencies which form part of the agricultural sector establishment.</p> <p>Changes in overall sector policies and institutional and organizational arrangements.</p>



...continuation Key File 2

Organization	Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats
		<p>Overlapping of mandates with other government entities</p> <p>Each agency within the agricultural sector system has own by-laws</p> <p>Limited analytical, research and planning capacities.</p> <p>Concentration on solving emerging problems rather than confronting structural issues and poor focus on implementation of sector development projects</p> <p>Lack of monitoring and evaluation capacity and coordination mechanisms with other relevant agencies.</p>	<p>Inclusion of sector policies in the context of local development and decentralization</p>	<p>Possibility that donors channel their support to other participants in the sector directly disregarding SAG roles.</p>
<b>Service providers</b>				
National Agricultural Development Bank (BANADESA)	<p>Long standing tradition in serving small/scale producers in rural areas</p> <p>Gradually expanding its coverage of national branches in all of Honduras</p>	<p>High levels of politicization ,</p> <p>High operating costs and inefficiencies</p> <p>Limited logistical capacity to address the needs of rural poor farmers</p>	<p>Restructuring process and strengthening measures being proposed and discussed may lead to better service</p> <p>Possibility of obtaining additional funding from government</p>	<p>Continued policies that encourage non payment</p> <p>Political influences to benefit richer farmers abandoning services to smaller rural peasants.</p> <p>Diminished resources allocated by the State</p> <p>Limited capacity to mobilize savings</p>

...continuation Key File 2

<b>Organization</b>	<b>Strengths</b>	<b>Weaknesses</b>	<b>Opportunities</b>	<b>Threats</b>
National Agricultural Institute (INA)	<p>Experience in working with agrarian reform peasant groups in registering and securing land titles</p> <p>Presence in rural areas and within vulnerable groups</p> <p>Relationships with agrarian leaderships and capability to influence decisions</p>	<p>Inexistent land for expropriation and distribution to the rural poor</p> <p>Weak structure and poor management procedures resulting in low efficiency levels</p> <p>Low performance by staff due to political affiliations and union membership.</p> <p>Limited financial and logistical support</p>	<p>New policies and management approaches being proposed as part of the restructuring of SAG</p> <p>Possible participation in territorial approaches and ordering</p> <p>Willingness by international donors to assist in institutional strengthening and addressing land tenure issues in the agrarian reform sector.</p>	<p>Unwillingness on the part of government authorities to address the issues related to the agrarian reform sector which is at the core of the organization's mandate.</p> <p>Use of market instruments for land adjudication which may leave the rural poor out</p> <p>Lack of clarity in terms of responsibilities and functions especially with the Property Institute</p>
National Program for Sustainable Rural Development (PRONADERS)	<p>Established by law which gives it the responsibility to harmonize rural development policies and strategies and to promote participation of rural communities in their development</p> <p>Legal and administrative mandate to channel SEFIN resources for projects in favour of rural communities</p> <p>Capacity to strengthen rural financial services</p>	<p>Does not fully participate in drafting new sector policies or in pursuing Sector Wide Approaches</p> <p>Lacks field presence which results in lack of coordination with projects and programs of a multi-sector focus at the local level</p> <p>Limited capacity for monitoring and evaluation</p>	<p>Possibility to clarify its role in the context of new sector policies and define its role</p> <p>New projects being discussed with funding agencies</p>	<p>Reluctance on the part of several funding agencies to contribute towards projects implemented by it.</p> <p>Difficulties in reaching consensus with other agricultural sector agencies</p>
National Women's Institute (INAM)	<p>Improved operational capacity due to reorganization</p> <p>Developed a Gender Equity Policy for the Agricultural Sector</p> <p>Women's units have been established at local government level</p>	<p>Organizational restructuring dependent on policies of the new Administration</p> <p>Due to its size it has limited political negotiating capacity.</p> <p>.Limited resources to ensure government department implement gender cross cutting concerns and supervise adoption of gender measures</p>	<p>Deepen approaches already introduced in favour of rural women in accessing credit, participation, and education</p> <p>Possibility to influence government decisions and donor contributions towards advancement of women</p>	<p>Few concrete measures and limited interventions only base don political discourse</p> <p>Limited understanding by decision makers of gender dimensions</p>

...continuation Key File 2

<b>Organization</b>	<b>Strengths</b>	<b>Weaknesses</b>	<b>Opportunities</b>	<b>Threats</b>
<b>Client Organizations</b>				
Local Governments	Budgetary allocations from the central government  Independent financial management  Have a strong umbrella organization in the Association of Honduran Municipalities (AMHON) with strong political influence	Dependency on outside non self generating funding limits implementation of activities  Limited coordination with other national government projects and programs  Limited technical capacity and monitoring and evaluation mechanisms	Clear targets and available resources to support local governments provide an opportunity to further decentralization together with political will on the part of the donor community.	Use of local governments for political purposes  Lack of transparency in the allocation of resources which may result in cancelling disbursements  Poor technical judgment and politicization of investment and selection of beneficiaries
Non Governmental Organizations (NGOs)	A great number of NGOs deal with poverty issues in urban and rural areas with growing presence in the later	Too narrow focus resulting in fragmented interventions and limited impact in small geographical areas  Lack of coordination with other efforts  Slanted interventions depending on conditions imposed by certain organizations of a religious nature	Possibility to participate in concerted poverty reduction efforts under PRS country ownership	Open competition among NGOs to serve similar clients and areas of specialization
Farmer organizations	High representational character  Long lasting experience in addressing membership concerns	Concentration on vindictive demands  Limited understanding on impact of policies which may affect their membership	Possibility to engage in negotiations and dialogue  Increase their credibility and impact	Government interference or indifference vis-à-vis true demands

**Key File 3. Complementary donor initiative/partnership potential**

<b>Donor/Agency</b>	<b>Programmes and projects</b>	<b>Status</b>	<b>Complementary /Synergy potential</b>
World Bank (IBRD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Land Access Pilot Project (PACTA).</li> <li>• Development of the Copan Valley.</li> <li>• Rural Competitiveness</li> <li>• PATH</li> <li>• Nuestras Raices</li> <li>• Forestry and Rural Productivity</li> </ul>	The IBRD has recently approved its new Strategy 2006-2010. The strategy includes a new operation related to competitiveness of the rural economy.	High complementarities and synergy potential with the objectives of the COSOP especially in relation to furthering the competitiveness of the rural sector
Inter-American Development Bank (IDB)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reactivating the Rural Economy (RERURAL).</li> <li>• Management of Natural Resources Program (MARENA).</li> </ul>	The IDB 2003-2006 Strategy is presently being revised. It is expected that the new Strategy will be finalized by mid-2007.	Synergy potential in providing support to indigenous groups and development of identity products and sustainable tourism.
Central American Bank for Economic Integration (CABEI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PRONADEL I and II. Co financing of the IFAD funded project.</li> </ul>	The Bank's present Strategy covers 2005-2007. Cofinanced project with IFAD have been extended till December 2009.	High complementarities. CABEI is a co financier of IFAD operations. Expressed interest in financing a new operation under this COSOP
United Nations Development Program (UNDP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Biodiversity in Priority Areas.</li> <li>• Poverty Reduction and Gender in Western Honduras.</li> <li>• Support to the Administration in Rural Areas (PAAR).</li> </ul>	A system-wide strategy is covered by the United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) 2007-2011	Synergies exist as UNDP provides administrative support for implementation of IFAD-funded project in the country.
United Nations Food and Agriculture Organization (FAO)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Support to PACTA implementation.</li> <li>• Sustainable Development and Rural Development in Hillside Agriculture.</li> <li>• Food Security Program (PESA).</li> </ul>	(UNDAF) 2007-2011	Synergies exist in terms of the FAO involvement in PACTA and its interest in hillside agriculture
World Food Program (WFP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assistance and Recovery Program.</li> </ul>	(UNDAF) 2007-2011	Complementary activities exists as WFP provides assistance to the poorest among the poor ensuring food security
Commission of the European Union	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Support to small and medium sized producers in Olancho (PROLANCHO).</li> <li>• Food Security Program.</li> </ul>	The CEU is presently preparing a new Strategy for the 2007 -201.	Possible synergies are dependent on the strategic approach to be adopted which could include the use of SWAPs.

...continuation Key File 3

<b>Donor/Agency</b>	<b>Programmes and projects</b>	<b>Status</b>	<b>Complementary /Synergy potential</b>
Canada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduction of Rural Poverty.</li> <li>• Strengthening of rural women's groups.</li> <li>• Support for DINADERS.</li> </ul>	Present strategy until 2008. Honduras is a partner country for Canada in Latin America.	Strong synergies in the relevant projects implemented under the PRO MESAS umbrella program. Collaboration with IDRC is also possible.
Finland	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Local Development for Poverty Reduction in Northern Copan.</li> </ul>	Finland's strategy is covered by the country's ODA policy adopted in 2004.	Complementary activities could be sought under Finland's program based on the Kyoto Protocol.
Germany	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rural Development Program in Santa Bárbara.</li> <li>• Social Forestry Program.</li> <li>• Management of Natural Resources in Rio Platano Biosphere Reserve).</li> </ul>	Germany's strategy follows the decision of the German Government to name Honduras as a priority country for assistance in 2001.	High complementarities in the context of the PRONADEL Project in connection with activities in the Mosquitia Region.
Japan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Support for the production of foodstuffs.</li> <li>• Agricultural Development Training Centre.</li> </ul>	Japan's strategy for Honduras, implemented by JICA, is covered by its ODA Charter adopted in 2003.	Synergies could be sought under a possible SWAP for improving agricultural research and extension program.
Spain	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Support for implementation of the Food Security Program executed by FAO.</li> </ul>	Spain's cooperation with Honduras is implemented under AECI's 2005-2008 Strategy.	Synergies under implementation of food security projects and programs.
Switzerland	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sustainable Agriculture in Hillside Areas in Honduras (PASOLAC).</li> </ul>	Strategy covers the 2004-2007. Activities will be phased out in 2007.	Possible complementarities and synergies in the case of the implementation of an agricultural SWAP.
United States of America	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rural Development Project.</li> </ul>	Main assistance is provided under the Millennium Challenge Corporation's compact signed in 2005 for a period of five years.	Although the target group for this large investment project which includes agricultural training and extension in horticulture, provision of financial services and building of rural roads is medium sized farmers there some synergy as surrounding farmers who are IFAD's target group could potentially benefit.

### Key File 4. Target group identification, priority issues and potential response

Typology	Poverty Level and Causes	Coping Actions	Priority Needs	Support from Other Initiatives	COSOP Response
<b>Extreme poor rural households</b>	<b>Extreme</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Less than US\$1 a day</li> <li>• Landless or with less than 1 hectare in hillside areas</li> <li>• Affected by topographic features (hillsides) and irregular rain fall</li> <li>• Limited employment opportunities</li> <li>• Large families ( 6 members)</li> <li>• Illiteracy, poor health</li> <li>• Do not participate in community level organizations</li> <li>• Large periods of idle time</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Search for temporary employment during harvest time ( coffee and land clearance)</li> <li>• Cultivation of basic grains</li> <li>• Female youth migration for domestic service</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Employment</li> <li>• Food assistance</li> <li>• Health, nutrition support</li> <li>• Access to vocational training</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Support by conditional cash transfers</li> <li>• Technological vouchers including provision of seeds and fertilizers by SAG</li> <li>• WFP food-for-work during natural disasters</li> <li>• Food transfers during emergencies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Technical assistance for ensuring food safety by improving cultivation and housing conditions</li> <li>• If beneficiaries organized provide organizational support</li> <li>• Use of grant mechanism through rural savings and loans associations.</li> <li>• Other projects may enable access to land and micro-credit</li> </ul>
<b>Relatively poor small scale farmers</b>	<b>Vulnerable</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Less than 5 hectares in hillside areas</li> <li>• Approximately US\$2.50 a day</li> <li>• Lack of irrigation</li> <li>• Cultivated crops for food security basic grains</li> <li>• Lack access to bank credit and NGO microfinance</li> <li>• Low profitability of farming</li> <li>• Lack access to markets.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Migration</li> <li>• Limited livestock</li> <li>• Transport, horses bullocks</li> <li>• Small businesses</li> <li>• Savings</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• More advanced agricultural technologies</li> <li>• Higher training needs</li> <li>• Small business promotion</li> <li>• Health and education</li> <li>• Organizational capacity building</li> <li>• Access to markets</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limited government support from SAG Agricultural extension programmes</li> <li>• NGO support ´to micro-credit programmes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricultural technology support.</li> <li>• Financial and non financial services</li> <li>• Local initiative investments</li> </ul>
<b>Small scale farmers/ entrepreneurs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Low productivity</li> <li>• Access to credit with high interest rates</li> <li>• Outdated technologies</li> <li>• Weak market linkages</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversified production</li> <li>• Provision of services</li> <li>• Some livestock</li> <li>• Have organizational capacities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• More advanced technologies</li> <li>• Access to credit</li> <li>• Marketing infrastructure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Larger multilateral and bilateral donor projects</li> <li>• Bilateral NGO projects</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funding local initiatives</li> <li>• Assistance in leveraging other services</li> <li>• Provision of information and linkages to markets</li> <li>• Provision of public goods</li> </ul>

