

Informe final

30 de septiembre de 2017

Evaluación final
Proyecto Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática
en Honduras: Promoción de la Convivencia y la Seguridad
Ciudadana

David Grajeda

Experto Asociado Área de Evaluación
Centro Regional de PNUD para América Latina y el Caribe
Diagonal 6, 12-42. Edificio Desing Center.
Torre 2. Nivel 4. Zona 10, Ciudad Guatemala
PBX: (502) 2490 1686/Celular 52068752
dgrajeda@agenda21gt.org

ABREVIATURAS Y SIGLAS

BCH	Banco Central de Honduras
BM	Banco Mundial
CPTED	Crime Prevention Through Enviromental Design (Prevención de la Delincuencia Mediante el Diseño Ambiental, en español)
CPD	Programa de País, por sus siglas en inglés
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo
OMM	Oficina Municipal de la Mujer
GBR	Gestión Basada en Resultados
GdH	Gobierno de Honduras
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional
INE	Instituto Nacional de Estadística
IDH	Informe de Desarrollo Humano
IUDPAS	Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad
M&E	Monitoreo y Evaluación
MANUD	Marco de Asistencia para el Desarrollo de Naciones Unidas en Honduras
PIB	Producto Interno Bruto
POA	Plan Operativo Anual
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
TdR	Términos de Referencia
IUDPAS	Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad
UMC	Unidad de Mediación y Conciliación
UNAH	Universidad Autónoma de Honduras
UNEG	Grupo de Naciones Unidas para Evaluación (siglas en inglés)
USAID	Agencia de Cooperación Internacional de Estados Unidos
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

GLOSARIO

Pertinencia	Grado en el que una acción de desarrollo y sus resultados (productos, efectos e impacto) concuerdan con las políticas y prioridades nacionales y locales, así como con las necesidades de los beneficiarios.
Delito	Conjunto de conductas clasificadas como ilegales o contrarias a la ley y a la norma jurídica vigente en un Estado y que, como tales, están sujetas a castigo o sanción por parte de las autoridades correspondientes” (Tilly, 2003).
Eficacia	Grado en que una acción de desarrollo (programa o proyecto) ha alcanzado los resultados previstos mediante las actividades planificadas.
Eficiencia	Uso apropiado y económico de los insumos o recursos provistos para alcanzar los resultados de una acción de desarrollo.
Sostenibilidad	Grado en que los beneficios o cambios promovidos por un proyecto continúan una vez concluye éste.
Teoría de cambio	Presentación ordenada y sistemática de la teoría sobre la manera en que una iniciativa de desarrollo espera alcanzar los cambios que se ha propuesto.
Impacto	Cambio en el bienestar y desarrollo humano de las personas al que contribuye un proyecto, de forma directa e indirecta, intencionada o no. No es una atribución sino una contribución.
Resultados de desarrollo	Cambios en las condiciones de desarrollo de una población generados de forma directa o indirecta, intencionada y no intencionada, por un proyecto o iniciativa de desarrollo.
Efecto	Cambio en conocimientos, capacidades y prácticas de individuos e instituciones generados por la sinergia de múltiples acciones y socios.
Productos	Cambio operativo generado por un conjunto de bienes y servicios entregados a los beneficiarios por un proyecto o iniciativa de desarrollo.
Gestión Basada Resultados (GBR)	Método de gestión que pone énfasis en el logro de resultados demostrables mediante una teoría de cambio, que describe la manera en que se espera alcanzar tal cambio, incluyendo un conjunto de actividades e insumos necesarios.
Prevención de la violencia y el delito	Acción orientada a evitar que los hechos de violencia y delitos ocurran, a través de diversas acciones formales e informales que promuevan la convivencia social, la recuperación de espacios públicos y la solución pacífica de diferencias.
Teoría de sistemas	Teoría que propone que la realidad social, incluyendo los problemas de desarrollo, está compuesta por un conjunto de relaciones de causalidad que se refuerzan entre sí formando una unidad estructural influida por un entorno o sistema mayor.
Violencia	“Uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (OMS, 2002).

Tabla de contenidos

ABREVIATURAS Y SIGLAS	2
GLOSARIO	3
Resumen ejecutivo	6
1. Marco de referencia del proyecto	10
1.1 Contexto país	10
1.2 Situación de la violencia e inseguridad ciudadana	12
1.3 Marco político-normativo del país y el sector	14
1.4 Información básica de la acción evaluada	15
1.5 Objetivos y alcances de la evaluación	17
1.5.1 Objetivo general.....	17
1.5.2 Objetivos específicos.....	18
1.6 Metodología empleada	18
1.6.1 Estándares y lineamientos generales.....	18
1.6.2 Delimitación del foco de observación y análisis.....	19
1.6.3 Muestra de población participante y actores sujetos de consulta.....	20
1.6.4 Métodos de recolección y análisis de información empleados.....	20
1.6.5 Evaluabilidad del proyecto.....	21
2. Hallazgos	23
2.1 Relevancia	23
2.1.1 Congruencia con necesidades y derechos de la población afectada.....	23
2.1.2 Congruencia con las prioridades de políticas públicas del sector.....	24
2.1.3 Congruencia con las prioridades de los marcos programáticos de los socios.....	25
2.2 Eficacia	25
2.2.1 Producto 1. Fortalecidas capacidades de unidades técnicas municipales.....	26
2.2.2 Producto 2. Fortalecidos observatorios locales de violencia.....	27
2.2.3 Producto 3. Fortalecidas capacidades de IDEOCAS/FHIS y municipalidades para aplicación de metodología CPTED.....	28
2.2.4 Producto 4. Fortalecidas oficinas municipales de la mujer para la prevención de la violencia de género.....	29
2.2.5 Producto 5. Fortalecidas capacidades de comunidades seleccionadas para uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.....	30
2.2.6 Contribuciones del proyecto al efecto e impacto esperado.....	32
2.3 Eficiencia	33
2.3.1 Estructura y orientación del gasto.....	33
2.3.2 Disponibilidad oportuna de recursos.....	34
2.3.3 Modalidad e instrumentos de gestión.....	35
2.3.4 Relación costo-beneficio entre recursos invertidos y resultados alcanzados.....	36
2.4 Sostenibilidad	37
2.5 Incorporación de enfoques transversales	39
2.6 Validez y eficacia de Teoría de cambio del proyecto	40
3. Conclusiones y recomendaciones	44
3.1 Conclusiones	44
3.1.1 Pertinencia.....	44

3.1.2 Eficacia	45
3.1.3 Eficiencia	46
3.1.4 Sostenibilidad.....	47
3.1.5 Atención de ejes transversales	47
3.1.6 Teoría de cambio	47
3.2 Recomendaciones	48
3.2.1 Socios implementadores (USAID/PNUD Honduras).....	48
3.2.2 Oficina de PNUD Honduras	49
3.2.3 Municipalidades de zona de cobertura	50
ANEXOS	51
Anexo 1. Lista de personas consultadas	51
Anexo 2. Referencias documentales y bibliográficas consultadas	52
Anexo 3. Matriz metodológica de la evaluación.....	53
Anexo 4. Guías de entrevistas y grupos focales	55

Resumen ejecutivo

Con el apoyo financiero de USAID, la Oficina de PNUD Honduras ha implementado durante dos períodos consecutivos (2012-2015 y 2015-2017), el **Proyecto Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática en Honduras: Promoción de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana**. Con un monto total de 5.6 millones de dólares y una zona de cobertura compuesta por los municipios de Distrito Central (Francisco Morazán), San Pedro Sula, Choloma, Tela y La Ceiba, el proyecto se ha propuesto los siguientes objetivos y resultados:

- **Objetivo general:** Incremento de la convivencia social y seguridad ciudadana en cinco municipios con alta incidencia de la violencia y criminalidad: San Pedro Sula, Distrito Central, Choloma, Tela y La Ceiba.
- **Objetivo específico:** Fortalecidas las capacidades locales para el diseño e implementación de políticas públicas en cuatro ámbitos: i) seguridad ciudadana; ii) convivencia social; iii) empoderamiento de mujeres y las niñas; iv) cultura de paz.
- **Resultados (productos):** R1. Fortalecidas unidades técnicas municipales para la gestión de la prevención, la convivencia y la seguridad ciudadana; R2. Fortalecidos observatorios de violencia, con participación ciudadana y alianza UNAH-IUDPAS); R3. Fortalecidas capacidades de IDEOCAS/FHIS y municipalidades para aplicación de metodología CPTED; R4. Fortalecidas oficinas municipales de la mujer para la prevención de la violencia de género; R5. Fortalecidas las capacidades de comunidades seleccionadas para uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Objetivos de la evaluación

Como parte del ciclo de gestión del proyecto, la presente evaluación se propuso los siguientes objetivos:

- **Objetivo general:** Valorar los resultados alcanzados por el proyecto y su contribución a la prevención de la violencia y la gestión local de la seguridad ciudadana, tomando en cuenta las variables relevancia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad, a fin de mejorar sus futuras intervenciones y rendir cuentas a sus socios.
- **Objetivos específicos:** i) Determinar la pertinencia del diseño y los resultados del proyectos (productos, efectos e impacto), incluyendo su teoría de cambio para contribuir con la prevención de la violencia y la seguridad en el ámbito municipal; ii) Evaluar la eficacia del proyecto en el logro de los resultados esperados y no esperados a nivel de producto y su contribución a los efectos enunciados en su marco de resultados; iii) Evaluar la eficiencia de los procesos del proyecto, su costo-efectividad y el sistema de coordinación y gestión del proyecto; iv) Valorar la sostenibilidad de los procesos de planificación municipal, estructuras institucionales locales y capacidades desarrolladas por el proyecto en los cinco componentes de intervención; v) Generar lecciones aprendidas sobre los procesos del proyecto, los tipos de apoyo y los modelos de intervención en cada componente.

Teniendo presente los anteriores objetivos, el foco de observación y análisis fueron las contribuciones de los productos entregados a cambios en las prácticas de las instituciones e

individuos (objetivo específico/efectos) y las condiciones de desarrollo de la población afectada por el problema de violencia e inseguridad (objetivo general/impacto).

Metodología empleada

La metodología utilizada en la evaluación respondió a los estándares de calidad, código ético y lineamientos técnicos de UNEG y aceptados por la mayoría de agencias internacionales de cooperación, incluyendo los de OCDE. Como valor agregado, sustentado en buenas prácticas y aprendizajes de la firma consultora, el equipo de evaluación se apoyó en los siguientes lineamientos: i) participación de todas las partes interesadas; ii) Gestión Basada en Resultados; iii) Enfoque de Derechos Humanos; iv) Enfoque de género; v) análisis sistémico de contribuciones de la Teoría de Cambio.

Las técnicas de recolección y análisis de datos empleadas fueron las siguientes: i) revisión de documental de informes y otros documentos de referencia del proyecto, el contexto país y el sector seguridad de Honduras; ii) entrevistas semi-estructuradas a actores clave involucrados en el diseño y la implementación del proyecto; iii) grupos focales con una muestra de beneficiarios de municipalidades y comunidades participantes; iv) observación intencionada de “Feria de Logros”; v) triangulación de datos provenientes de distintas fuentes y métodos de recolección; vi) análisis de Teoría de cambio del proyecto. En total, fueron consultadas 42 personas, entre oficiales y equipo del proyecto, especialistas temáticos, funcionarios y técnicos municipales, voluntarios de comunidades y socios institucionales.

Hallazgos principales

- **Pertinencia.** El diseño del proyecto refleja un nivel adecuado de pertinencia, tomando en cuenta los principales criterios empleados para su valoración: i) Coherencia con necesidades y derechos de la población priorizada; ii) Coherencia con prioridades de políticas públicas del sector prevención y seguridad ciudadana, principalmente con objetivo 2 de la Ley de *Visión de País 2010-2038* y *Plan de Nación 2010-2022*: “una Honduras que se desarrolla en democracia, con seguridad y sin violencia”; lineamiento 5.5 de la *Política integral de convivencia y seguridad ciudadana para Honduras 2011-2022*, que reconoce el rol de los gobiernos municipales en la prevención, principalmente de aquellos con mayores índices de criminalidad y violencia.
- **Eficacia.** A pesar de retrasos en la programación y cierta inestabilidad en la unidad de gestión, la segunda fase del proyecto (2015-2017) alcanzó un nivel satisfactorio de logro de los cinco productos planificados y contribuciones significativas al efecto e impacto esperados. A continuación una breve referencia a estos logros: toda vez que se alcanzaron las metas planificadas, incluso en algunos casos por encima de lo esperado.
 - i. *Logro de los resultados a nivel de productos.* R1 (Producto 1). Gestión municipal: cinco planes de convivencia y seguridad certificados por la Secretaría de Seguridad; guías metodológicas de planificación; personal de UMC capacitados; estructuras de participación ciudadanas; R2 (Producto 2). Observatorios de violencia: edición y publicación de 47 boletines con datos sobre los indicadores de violencia en los cinco municipios; equipamiento informático de oficinas de observatorios; uso de TICs en registro de datos; formación de autoridades y funcionarios municipales; R3 (Producto 3). Metodología CPTED:13 obras de infraestructura; capacitación de personal de IDEOCAS/FHIS y municipales sobre la metodología; cinco POAs de municipalidades con actividades relacionadas a la

seguridad situacional; R4. OMM fortalecidas (producto 4): capacitación de personal en enfoque de género y violencia contra las mujeres; campañas de sensibilización; uso de sistemas de información para diseño y aplicación de instrumentos de protección de la violencia; fondo semilla para financiar micro-emprendimientos en Tela, La Ceiba y Choloma; modelo de servicios que incluye atención psicológica, legal, protección física e inserción social y económica; R5 (Producto 5). Resolución alternativa de conflictos: red de 300 voluntarios formados; ocho puntos de convivencia en cuatro de los cinco municipios; código de conducta de mediadores; formación de formadores en expresiones artísticas y lúdicas.

ii. *Contribución a efecto e impacto esperados.* **Efecto.** Capacidades locales desarrolladas: unidades institucionales fortalecidas (OMM, UMC), con herramientas de planificación y gestión, sistemas de información, personal capacitado y equipamiento básico para cumplir sus labores; estructuras de participación y colaboración sociedad civil-Estado; estructuras comunitarias y red de voluntarios para resolución alternativa, con potencial para reducir el deterioro del tejido social; incremento de la confianza ciudadana en las instituciones sectoriales y gobiernos municipales. **Impacto.** Aunque no se lo puede atribuir de forma directa al proyecto, en tres de los cinco municipios se produjo un descenso en los niveles de violencia, principalmente del delito de homicidios. Se trata de Ceiba, Distrito Central y San Pedro Sula.

- **Eficiencia.** El nivel de eficiencia en el uso de los recursos dispuestos por el donante para el logro de los resultados revela un nivel razonable de eficiencia. Aunque hubo factores críticos a lo largo del ciclo de ejecución, la Oficina de PNUD en Honduras supo tomar las medidas correctivas y estas resultaron adecuadas para conseguir finalmente los resultados planificados, reduciendo el impacto negativo de los retrasos en la programación de las actividades y los recursos financieros, que sucedieron sobre todo en el primer año.
- **Sostenibilidad.** Los cambios promovidos por el proyecto tienen diferentes posibilidades de continuidad y sostenibilidad. Los que tienen más posibilidades son: i) observatorios locales de violencia implementados por IUDPAS-UNAH; ii) uso de metodología CPTED para mejorar la seguridad situacional en los municipios; iii) capacidades municipales para planificación y gestión de la convivencia y seguridad ciudadana. Los tres procesos revelan un alto nivel de apropiación por parte de los actores involucrados y suficientes capacidades instaladas. Sin embargo, hay dos factores críticos que constituyen desafíos importantes, no solo para estos tres cambios sino para todos los resultados del proyecto, a saber: i) escasez de recursos y entorno institucional poco propicio, principalmente asociados a la primacía de un enfoque de control en las políticas públicas de seguridad del Gobierno de Honduras; y ii) riesgos de pérdida del personal formado y no continuidad de los procesos instalados, derivados del relevo de autoridades municipales el próximo año.
- **Ejes transversales.** El diseño y la implementación del proyecto ha sido sensible al hecho de que el fenómeno de la violencia y el delito afecta de manera diferenciada a tres grupos de población considerados por los estudios especializados como más vulnerables: niñez, juventud y mujeres. El diseño y la implementación del proyecto adoptó medidas especiales para, por un lado, fortalecer las capacidades de las instituciones estatales, principalmente gobiernos municipales, para la protección de los derechos de estos grupos de población, y por otro lado, para fortalecer el ejercicio de los derechos por parte de los mismos.

- **Teoría de cambio.** La Teoría de Cambio del proyecto concentró su atención en 7 de los 22 factores causales correspondientes a dos de las cuatro redes de causalidad del Modelo conceptual del problema de la violencia y el delito: *Red de causalidad 2. Entorno social-comunitario propicio*; *Red 3. Débiles capacidades institucionales y sociales a nivel territorial*. Tomando en cuenta esta focalización, el modelo de intervención del proyecto ha sido parcialmente válida para atender y transformar el problema. En este sentido, las contribuciones realizadas, si bien relevantes, no han sido suficientes para transformar de forma estructural y sostenible el problema, porque para ello se requiere de la atención de al menos aquellos factores más críticos de todas las redes de causalidad que constituyen su unidad estructural.

Recomendaciones

- **Socios implementadores:** i) Mejorar la fundación técnico-científica de los modelos de intervención para la prevención de la violencia y la criminalidad; ii) Apoyar a las instituciones nacionales en la adopción de un modelo de seguridad ciudadana integral; iii) Adaptar los modelos de intervención a las condiciones y contextos específicos de cada zona territorial; iv) Continuar la colaboración para consolidar un modelo de intervención y ampliar la escala a otros territoriales como perfiles de violencia y criminalidad críticos; v) Complementar las operaciones territoriales con acciones de incidencia política en el nivel central.
- **Oficina de PNUD en Honduras:** i) Fortalecer la aplicación de los lineamientos corporativos del ciclo de gestión de proyectos orientados a resultados; ii) Continuar y fortalecer las relaciones de colaboración con IUDPAS-UNAH; iii) Apoyar a las municipalidades para diseñar una estrategia que permita la continuidad y sostenibilidad de los resultados alcanzados.
- **Municipalidades de zona de cobertura del proyecto:** i) Diseñar e implementar estrategia para la integración de las capacidades instaladas por el proyecto en sus instrumentos de planificación y presupuesto ordinarios; ii) Integrar una mesa técnica de transición que permita trasladar los capacidades creadas por el proyecto a las nuevas autoridades municipales; iii) Fortalecer su rol estratégico de coordinador de los esfuerzos municipales de prevención y seguridad ciudadana, incluyendo la alineación de la cooperación internacional, instituciones sectoriales y actores de la sociedad alrededor de una Teoría de cambio que considere de manera integral los factores causales críticos del problema en cada municipio.

1. Marco de referencia del proyecto

1.1 Contexto país

Honduras es un país con una extensión territorial de 112,088 mil Km², organizado políticamente en 18 departamentos y estos a su vez en 298 municipios. Su población se estima en 2016 en 8.6 millones de personas, con casi paridad entre hombres y mujeres, y una ligera superioridad de los residentes en las zonas urbanas (54 %) frente a los que viven en zonas rurales (46 %). Aunque con un perfil étnico-cultural relativamente homogéneo, el país cuenta con un porcentaje significativo de población indígena y afro-hondureña, estimada en alrededor del 7 % e integrada por siete pueblos indígenas (Tolupan, Lenca, Miskitu, Maya Ch'orti', Nahua, Pech, Tawahka) y dos pueblos afro-descendientes (Negros anglo-hablantes y Garífunas).¹

Formada desde los orígenes mismo del Estado y conservada casi inalterable a lo largo de su historia, la estructura política, económica y social de Honduras se fundamenta en un patrón de exclusión que ha limitado las oportunidades de desarrollo a la gran mayoría de su población, concentrada en zonas rurales y perímetros urbanos de sus principales ciudades. Sin resolver este desequilibrio estructural, el sistema político hondureño ha apostado por reformas de bajo alcance para gestionar las crisis y los riesgos que desafían con frecuencia la frágil institucionalidad y gobernabilidad del país. Esta situación se expresa en los principales indicadores de desarrollo del país. Ver Tabla 1.

Tabla 1

Diez principales indicadores de situación de desarrollo y crecimiento económico de Honduras

No.	Indicadores	Valores actuales	Fuente/año
1	Pobreza	66.5 %	PNUD, 2017.
2	Pobreza extrema	38.4 % ²	INE, 2016
3	Desnutrición crónica en niños < de 5 años	23.0 % ³	FAO, 2014
4	Coficiente Gini de Desigualdad	53.7	BM, 2015
5	Índice de Desarrollo Humano	0.625 (puesto 121 mundial)	PNUD, 2017.
6	Tasa de homicidios (x 100 mil habitantes)	44.9 %	IUDPAS, UNAH, 2016
7	PIB 2014	21,497 mil millones \$ (+ 3.6 %)	BCH, 2016
8	Ingreso per cápita	\$ 2,465	BCH, 2016
9	Tasa neta de finalización educación primaria	98.00 %	SE, 2015
10	Tasa neta de finalización educación media	43.0 %	SE, 2015

Fuente: *Elaboración propia, con base en distintas fuentes, entre otras, INE, BM, PNUD, UNAH, BCH, SE.*

Dentro de los diez indicadores de desarrollo descritos en la tabla anterior, sobresalen dos que ilustran con mayor nitidez el patrón de exclusión:

- **Pobreza:** Honduras es el país con más población en situación de pobreza de América Latina y el segundo del continente americano, superado solo por Haití. Como se observa en la tabla 1, casi 7 de cada 10 hondureños viven en esta condición, mientras que la pobreza extrema, que vive con menos de \$ 2.5 al día, alcanza casi el 50 % y en las zonas rurales llega casi al 60 %. Aunque no se disponen de

¹ Pueblos indígenas en Honduras. Documento de trabajo. GIZ, 2010.

² La pobreza extrema rural alcanza el 58.1 % de la población, casi 25 % más que en las zonas urbanas.

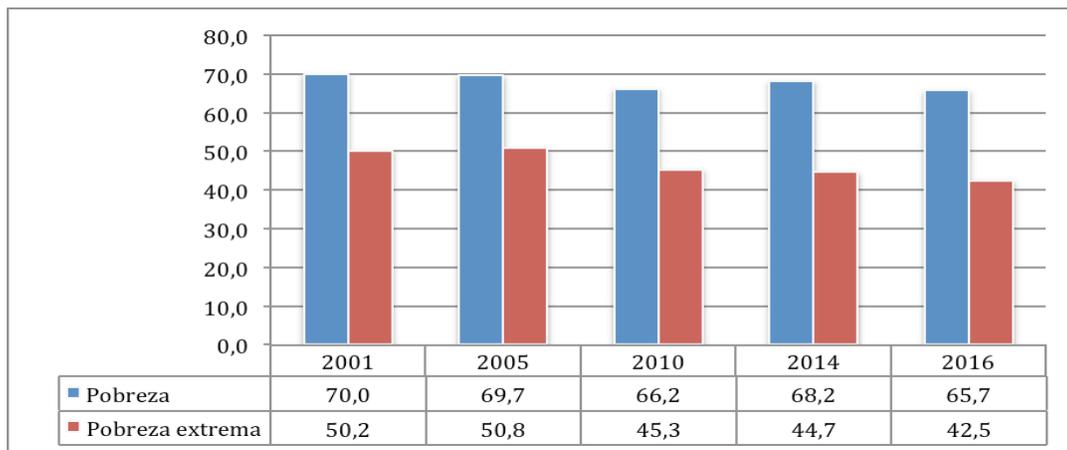
³ En la zona del Corredor Seco (Intibucá, Copán, Lempira, La Esperanza) llega a 48 %.

estadísticas oficiales, fuentes de OSC y cooperación internacional señalan que la pobreza extrema puede ser mayores en los departamentos con población indígena (Copán, Lempira e Intibucá).

- *Desigualdad de ingresos:* Honduras es también es el país con el mayor nivel de desigualdad de América Latina y el cuarto a nivel mundial (después de Botswana, Haití y Zambia), con un índice Gini de 53.7, lo que significa que el 10 % de los hondureños con más recursos concentra el 46.3 % del ingreso nacional, mientras el 10 % más pobre recibe apenas el 0.6 %.

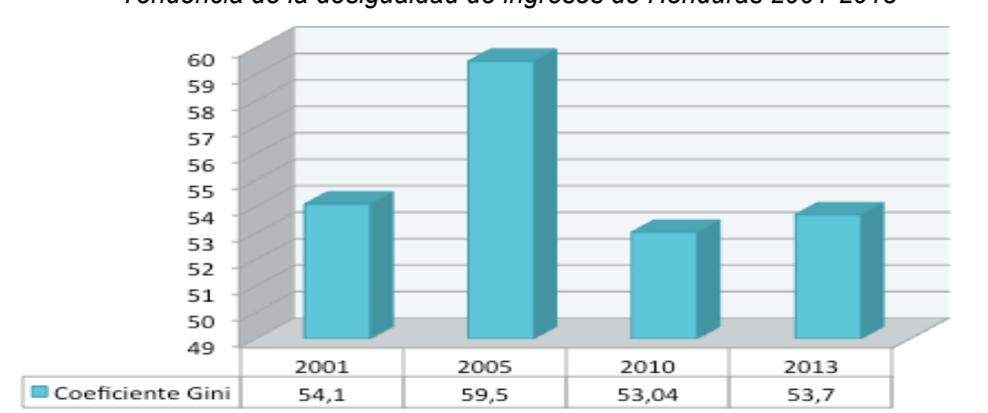
Pese a los esfuerzos de las últimas décadas del Estado, con el apoyo sostenido de la cooperación internacional, los niveles de pobreza y desigualdad social se han mantenido casi invariables, lo que evidencia que el patrón exclusión estructural, que es la causa fundamental que los produce, se ha conservado sin cambios significativos. Incluso los pequeños avances experimentados en los dos indicadores se han revertido en el último quinquenio. Ver gráficos 1 y 2.

*Gráfico 1.
Tendencia de pobreza y pobreza extrema 2001-2016 en Honduras*



Fuente: elaboración propia, con datos de INE, Honduras.

*Gráfico 2.
Tendencia de la desigualdad de ingresos de Honduras 2001-2013*



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Mundial y PNUD.

La vulnerabilidad estructural⁴ de los grupos afectados por la pobreza y desigualdad aumenta potencialmente por factores relacionados con la condición geológica del territorio. Por su ubicación en el Cinturón del Fuego CircumPacífico, Honduras es un país altamente vulnerable al impacto de frecuentes fenómenos naturales y los efectos globales del cambio climático, como huracanes, inundaciones y sequías prolongadas. En este sentido, vale señalar que el mayor riesgo de estos grupos de sufrir el impacto de los eventos de la naturaleza responde principalmente a “los modelos de apropiación, acceso y uso (asimétricos y desiguales) que los diferentes agentes sociales y económicos hacen de los recursos naturales”⁵

1.2 Situación de la violencia e inseguridad ciudadana

Como indicado en la sección 1.1, el patrón excluyente que sostiene las estructuras políticas, económicas y sociales del país, está asociado a su frágil institucionalidad y gobernabilidad, que se expresan en la actualidad en importantes desafíos en materia de seguridad ciudadana y violencia criminal. A pesar de los esfuerzos realizados por el GdH en los últimos años, la situación sigue siendo crítica, llegando incluso constituirse en el principal problema de desarrollo de Honduras o al menos la principal preocupación de los hondureños y hondureñas.⁶ A continuación la tabla 2 muestra los principales indicadores de violencia y criminalidad del país.

*Tabla 2.
Principales indicadores de situación de seguridad ciudadana y violencia en Honduras*

No.	Indicadores	Valores actuales	Comentario
1	Tasa de Homicidios por 100 mil habitantes	59.5 %	2 ^a . más alta de América Latina
2	Feminicidios por año (2014)	5,317	1 ^a . de América Latina
3	Muertes por causas externas (2015)	8,035	7.8% < que año anterior
4	Homicidios como causa externa principal	64.1 %	13.3 % < que año anterior
5	Concentración de homicidios viernes a domingo	49.2 %	Días más violentos de semana
6	Concentración territorial de homicidios	57.1 % ⁷	
7	Arma de fuego como principal medio de agresión	75.1 %	
8	Concentración de víctimas entre 15-44 años	80.9 %	
9	Otro tipo de violencia: lesiones	56.7 %	
10	Otro tipo de violencia: delitos sexuales	16.4 %	
11	Otro tipo de violencia: menores maltratados	2.2 %	Hombres < 20 años; mujeres 10-14
12	Percepción ciudadana de seguridad	70.47 %	Principal problema de Honduras

Fuente: Elaboración propia, con base en información de TdR de evaluación y datos de IUDPAS.

Los hechos de violencia y delitos en Honduras están relacionados con frecuencia a estructuras criminales, como narcotráfico y pandillas, que han llegado a controlar segmentos importantes del territorio nacional. En el caso de pandillas, sobresalen delitos de extorsión a empresas y personas y narcomenudeo en zonas críticas de las principales ciudades del país. A esta lista también se agregan conflictos territoriales y ambientales relacionados con el uso sostenible de recursos naturales.

⁴ El IDH Mundial 2014 utiliza este concepto para referirse a la situación que viven los grupos vulnerables en virtud de su historia y tratamiento desigual con respecto al resto de la sociedad.

⁵ Cooperación Regional para Reducir la Vulnerabilidad Ambiental y Promover el Desarrollo Sostenible en Centroamérica. BID, 1999.

⁶ Percepción de inseguridad como principal problema de Honduras: Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Inseguridad y Victimización en Honduras (UNAH/IUDPAS, 2014)..

⁷ Cortés, Francisco Morazán y Yoro.

La situación de inseguridad ciudadana y violencia tiene consecuencias y efectos negativos críticos en el desarrollo del país, principalmente en cuatro ámbitos:

- **Vida humana:** pérdida de vidas humanas, dolor emocional, deterioro del vivir individual y social; disminución de las oportunidades de desarrollo humano.
- **Convivencia social:** erosión de la convivencia social, reducción de libertades individuales y valores comunes como comunidad humana, así como pérdida de habilidades relacionadas para interactuar y resolver sus diferencias de forma pacífica.
- **Gobernabilidad:** pérdida del control del territorio y reducción de la gobernabilidad; deterioro de confianza ciudadana en las autoridades y el Estado.
- **Economía:** cierre de negocios e inhibición de la inversión privada, pérdida de empleos, reducción del PIB, disminución de la competitividad.

A nivel de impacto económico de la violencia, cabe resaltar un informe reciente del BID estima que la violencia y el crimen le cuesta a Honduras un 6.5 % del PIB, siendo el país de América Latina y el Caribe que más incurre en gastos dedicados a este sector.⁸ No obstante, esta estimación se queda corta ya que el estudio solo contabiliza costos asociados a homicidios, ingresos cesantes de la población carcelaria, gastos del sector privado en seguridad y recursos para mantener policías, fiscales y cárceles. No se incluye el presupuesto para sostener el sistema de justicia y las ingentes pérdidas de individuos y empresas para el pago de extorsiones.

Desde un abordaje sistémico, los modelos conceptuales desarrollados sobre el problema de la criminalidad y la violencia señalan la existencia de múltiples causas que se refuerzan entre sí. Entre otros: ausencia de cuidados psico-afectivos de niños y niñas de zonas y hogares en alto riesgo; entorno social propicio que legitima el uso de la violencia; ineficacia de las instituciones del Estado para prevenir la violencia, rehabilitar a los infractores, impartir justicia y gestionar conflictos sociales, así como de problemas estructurales que están en la base de la construcción del Estado nacional.⁹

Por su parte, la Oficina de PNUD en Honduras señala los siguientes factores causales específicos de la violencia e inseguridad en Honduras: “inequidades sociales y económicas; falta de oportunidades para los y las jóvenes; disponibilidad de gran cantidad de armas en la población con leyes permisivas frente a su tenencia; débil papel de los niveles locales basados en mecanismos incompletos de descentralización; cultura que valida a la violencia como un mecanismo para resolver conflictos; justicia inoperante que conlleva a altísimos niveles de impunidad y la floliferación del fenómeno del narcotráfico”.¹⁰

El fenómeno de la violencia y el delito afecta de manera diferenciada a los tres grupos de población considerados como los más vulnerables: niñez, juventud y mujeres. Por lo tanto, también los factores causales en cada grupo tienden a ser específicos. Según el estudio epidemiológico de OMS, realizado en 2002 y que aún sigue siendo referencia para el diseño de

⁸ El crimen y sus costos: nuevas evidencia y hallazgos en América Latina. BID, 2017.

⁹ Modelo de prevención de la violencia y el delito de Guatemala. III Viceministerio de Gobernación. Guatemala, 2017.

¹⁰ TdR evaluación Proyecto Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática en Honduras: Promoción de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana. 2017.

políticas públicas sobre la materia en la región, en el caso de la niñez y los jóvenes, hay tres tipos de factores:¹¹

- *Factores asociados al individuo:* hiperactividad, trastorno de la conducta y otros trastornos conductuales, consumo temprano de alcohol, drogas y tabaco, bajo desempeño académico en el aula, exposición a la violencia en la familia.
- *Factores asociados a las relaciones cercanas:* escasa vigilancia y supervisión de los padres; prácticas disciplinarias inadecuadas de los padres (severas o muy relajadas); vínculos afectivos deficientes con los padres; escasa participación de los padres en las actividades de los hijos; depresión de los padres; ingresos familiares bajos y desempleo en la familia.
- *Factores asociados a la comunidad:* acceso a alcohol y su consumo indebido; acceso a armas de fuego y su uso indebido; pandillas y tráfico local de drogas; pobreza y desigualdad del país.

En el caso de las mujeres, el estudio de OMS señala siete factores causales críticos: i) bajo nivel de instrucción (autores y víctimas); ii) exposición al maltrato infantil (autores y víctimas); iii) experiencia de violencia familiar (autores y víctimas); iv) trastorno de personalidad antisocial (autores); v) uso nocivo del alcohol u otras adicciones (autores y víctimas); vi) tener muchas parejas o de inspirar sospechas de infidelidad en la pareja (autores); vii) actitudes de aceptación de la violencia (autores y víctimas).

1.3 Marco político-normativo del país y el sector

El problema de la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia ocupa un lugar relevante en la agenda del GdH y las distintas agencias de cooperación internacional que colaboran con el país, tanto por los efectos en el desarrollo consignados por la literatura especializada como porque constituye la preocupación número uno de los ciudadanos. En consecuencia, se ha producido un amplio marco político normativo y otros instrumentos de política pública para la atención del problema. A nivel de país, destacan la Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022, aprobados como ley nacional. A nivel sectorial, resalta la Ley de Seguridad Poblacional, dado que ha creado las bases para la participación de los gobiernos municipales en el diseño e implementación de políticas locales de seguridad y prevención de la violencia. A continuación se presenta la producción política-normativa que orientan la acción del Estado hondureño en el sector:

Tabla 3.
Marco político-normativo nacional y del sector seguridad ciudadana y prevención de la violencia

No.	Año	Instrumentos de políticas públicas nacionales y sectoriales
Marco político-normativo nacional		
1	1982	Constitución de la Republica de Honduras (Capítulo 1. Organización del Estado. Artículo 1. - Capítulo 2. Derechos individuales)
2	2010	Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022 (Decreto Legislativo 286-2009)
3	2014	Gabinetes Sectoriales (Decreto Ejecutivo 001-2014)
4	2014	Plan Estratégico de Gobierno 2014-2018, “ Plan de Todos para una Vida Mejor”
5	2016	Política de Descentralización del Estado para el Desarrollo 2010-2022
Marco político-normativo internacional del sector		
	1998	Convenio de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas

¹¹ Informe mundial sobre la violencia y la salud. Resumen. OMS/OPS. Washington, 2002.

No.	Año	Instrumentos de políticas públicas nacionales y sectoriales
6	1994	Convención Interamericana Belem do Pará para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres
7	2003	Directrices para la prevención del delito (<i>Resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social</i>)
8	1997	Declaración de las Naciones Unidas sobre el delito y la seguridad pública
Marco político-normativo nacional del sector		
9	2011	Política integral de convivencia y seguridad ciudadana para Honduras 2011-2022
	2011	Ley de Seguridad Poblacional y sus reglamentos. Decreto Legislativo 105- 2011
10	2010	Política nacional de prevención de la violencia hacia la juventud y la niñez en Honduras
11	2006	Ley Contra la Violencia Doméstica con sus Reformas
12	2005	Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica
13	2015	Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS), principalmente objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.

Fuente: elaboración propia con base en revisión de marco político normativo país y sector, 2017.

1.4 Información básica de la acción evaluada

En el marco de la carta de acuerdo suscrita con USAID en octubre de 2011, la Oficina de PNUD Honduras ha implementado durante dos períodos consecutivos (2012-2015 y 2015-2017), el **Proyecto Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática en Honduras: Promoción de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana**. Con un monto total de 5.6 millones de dólares y una zona de cobertura compuesta por los municipios de Distrito Central (Francisco Morazán), San Pedro Sula, Choloma, Tela y La Ceiba, el proyecto se ha propuesto el siguiente marco de objetivos y resultados:

*Tabla 4.
Marco de objetivos, resultados y productos del proyecto*

Impacto (Objetivo general):	Incremento de la convivencia social y seguridad ciudadana en cinco municipios con alta incidencia de la violencia y criminalidad: San Pedro Sula, Distrito Central, Choloma, Tela y La Ceiba.
Efecto (Objetivo específico)	Fortalecidas las capacidades locales para el diseño e implementación de políticas públicas en cuatro ámbitos: i) seguridad ciudadana; ii) convivencia social; iii) empoderamiento de mujeres y las niñas; iv) cultura de paz .
Productos	Actividades
Producto 1. Fortalecidas unidades técnicas municipales para la gestión de la prevención, la convivencia y la seguridad ciudadana.	Actividad 1.1 Capacitación de personal en planificación y gestión de acciones que promuevan la convivencia y la seguridad. Actividad 1.2 Equipamiento y dotación de mobiliario, materiales e insumos a las unidades técnicas. Actividad 1.3 Elaboración e implementación de POA de convivencia y seguridad ciudadana, con mecanismos de monitoreo y evaluación.
Producto 2. Fortalecidos observatorios de violencia, con participación ciudadana y alianza UNAH-IUDPAS).	Actividad 2.1 Producir y divulgar boletines con datos actualizados sobre criminalidad Actividad 2.2 Facilitar dos diplomados universitarios (seguridad ciudadana y criminalística) a integrantes de consejos municipales de prevención y seguridad y observatorios locales.
Producto 3. Fortalecidas capacidades de IDEOCAS/FHIS y municipalidades para aplicación de metodología CPTED.	Actividad 3.1 Capacitación de personal de IDECOAS/FHIS para proveer asistencia técnica a las municipalidades en uso de metodología Actividad 3.2 Capacitación y asistencia técnica de personal de municipalidades para implementar metodología en comunidades seleccionadas
Producto 4. Fortalecidas oficinas municipales de la mujer para la prevención de la violencia de género	Actividad 4.1 Uso de sistemas de información para diseño de mecanismos de protección Actividad 4.2 Diseño y divulgación de campañas de sensibilización en escuelas y

Productos	Actividades
	asociaciones de transportes Actividad 4.3 Dotación de equipos, mobiliario y materiales para mejorar su funcionamiento operativo
Producto 5. Fortalecidas capacidades de comunidades seleccionadas para uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.	Actividad 5.1 Mejoramiento físico y logístico de unidades de mediación y conciliación de municipalidades y comunidades seleccionadas Actividad 5.2 Capacitación de personal de municipalidades y voluntarios de comunidades Actividad 5.3 Apoyo a voluntarios para atención de casos de conflictos en los puntos de convivencia instalados en comunidades

Fuente: Elaboración propia con base Marco de Resultados del Proyecto contenidos en TdR , PNUD, 2017. Versión elaborada con el propósito de mejorar evaluabilidad del proyecto.

El proyecto se corresponde con los siguientes instrumentos programáticos de los dos socios principales (PNUD y USAID):

- *Marco de Asistencia para el Desarrollo de Naciones Unidas en Honduras y su Plan de Acción (MANUD) 2017-2021: Área estratégica 2. Una Honduras que se desarrolla en democracia, seguridad y sin violencia. Un Estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo. Efecto 4. La población hondureña, en la particular la que se encuentra en situación de vulnerabilidad en los municipios con alta incidencia de violencia y criminalidad, mejoran sus condiciones de convivencia, seguridad ciudadana y mecanismos de protección.*
- *Programa de País de PNUD –CPD- 2017-2021: capacidades para la prevención y seguridad ciudadana a nivel municipal, focalizando aquellos municipios con mayores índice de violencia. En este sentido, “PNUD apoya un enfoque de prevención de violencia centrado en las personas y se define como la condición de vivir libre de temor y de amenazas vinculados con el delito y la violencia (PNUD, IDH 2005 y 2010).”¹² De manera específica, el proyecto objeto de la presente evaluación se encuentra ubicado en el marco de la Estrategia Multianual de Apoyo para la Prevención de Crisis y Recuperación en Honduras-MYSS.*
- *Estrategia de Cooperación para el Desarrollo de País 2015-2019 de USAID: propone que si la seguridad ciudadana y la reducción sostenible de la pobreza de las poblaciones vulnerables se incrementan, entonces Honduras será un país más próspero y más seguro que avanza el desarrollo social y económico inclusivo.¹³ Es por ello que como uno de sus Objetivos de Desarrollo, establece expresamente “Seguridad Ciudadana incrementada para las poblaciones vulnerables en las zonas urbanas y las zonas de alta criminalidad”. Para ello, prioriza las siguientes intervenciones: i) mejora de infraestructuras de seguridad comunitaria; ii) aumento del acceso a servicios para reducir riesgos de violencia; iii) aumento de la participación ciudadana; iv) prevención del delito violento con iniciativas específicas dirigidas a la Policía Comunitaria.*

Tomando en cuenta los anteriores marcos estratégicos, se puede decir que los modelos de intervención de PNUD y USAID en Honduras coinciden en la correlación causal de factores críticos de la seguridad ciudadana y variables del desarrollo del país. Así, por ejemplo, PNUD sostiene que la seguridad ciudadana y el desarrollo humano se retroalimentan mutuamente, principalmente indicadores como pobreza, exclusión, acceso inequitativo a recursos y

¹² TdR evaluación final. Citado.

¹³ Documento “Country Development Cooperation Strategy 2015 – 2019, USAID

beneficios del desarrollo. Por su parte, USAID enfatiza en la conexión entre el incremento de seguridad ciudadana y el reducción sostenible de la pobreza para contribuir a una Honduras más próspera.

1.5 Objetivos y alcances de la evaluación

Como una expresión clave de una cultura institucional orientada hacia el logro de resultados, el aprendizaje y la adopción de decisiones apoyadas en evidencias, la evaluación se define como un estudio que valora de manera **sistemática, rigurosa e imparcial** el logro de los resultados esperados y alcanzados por una acción de desarrollo, considerando múltiples factores de causalidad, internos y del entorno, así como la interacción de las partes interesadas y los sujetos del cambio.¹⁴

En congruencia con los principios y lineamientos de las conferencias internacionales sobre calidad y eficacia de la cooperación (Roma 2003, París 2005, Accra 2008, Busan 2011), desde la perspectiva del método de Gestión Basada en Resultados (GBR), la evaluación tiene tres aportes y usos principales:

- *Mejora de los resultados:* la evaluación ofrece a los gerentes evidencias sobre el nivel de logro de los resultados planificados, tomando en cuenta los distintos factores de causalidad que han intervenido, y propone recomendaciones viables y pertinentes para perfeccionar el diseño e incrementar la eficacia de proyectos (en caso de evaluaciones de medio término) o mejorar los modelos teóricos de futuras intervenciones (en caso de evaluaciones finales).
- *Aprendizaje organizacional:* la evaluación es una excelente oportunidad para distinguir y sistematizar aprendizajes y buenas prácticas generadas por la experiencia un proyecto para su consideración en siguientes fases y/o nuevas acciones futuras.
- *Rendición de cuentas:* la evaluación es una herramienta eficaz para apoyar la rendición de cuentas a los cooperantes y las distintas partes interesadas sobre lo que está haciendo o se ha realizado.

En el presente caso, conforme los TdR definidos, correspondió realizar una evaluación final, que según la metodología de GBR, se orienta a valorar los resultados alcanzados, identificar aprendizajes y ofrecer recomendaciones para futuras fases del proyecto o nuevas intervenciones. Tomando en cuenta esta delimitación, realizada durante el período comprendido entre los meses de julio y septiembre de 2017, la evaluación final del proyecto se propuso los siguientes objetivos:

1.5.1 Objetivo general

- Valorar los resultados alcanzados por el proyecto y su contribución a la prevención de la violencia y la gestión local de la seguridad ciudadana, tomando en cuenta las variables relevancia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad, a fin de mejorar sus futuras intervenciones y rendir cuentas a sus socios. Para ello, el análisis se ha centrado en la segunda fase (2015-2017), pero considerando como línea de base los valores acumulados y las contribuciones realizadas por la fase anterior (2012-2015).

¹⁴ Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo. PNUD, 2011.

1.5.2 Objetivos específicos

- i. Determinar la **pertinencia** del diseño y los resultados del proyectos (productos, efectos e impacto), incluyendo su teoría de cambio para contribuir con la prevención de la violencia y la seguridad en el ámbito municipal.
- i. Evaluar la **eficacia** del proyecto en el logro de los resultados esperados y no esperados a nivel de producto y su contribución a los efectos enunciados en su marco de resultados.
- ii. Evaluar la **eficiencia** de los procesos del proyecto, su costo-efectividad y el sistema de coordinación y gestión del proyecto.
- iii. Valorar la **sostenibilidad** de los procesos de planificación municipal, estructuras institucionales locales y capacidades desarrolladas por el proyecto en los cinco componentes de intervención.
- iv. Generar **lecciones aprendidas** sobre los procesos del proyecto, los tipos de apoyo y los modelos de intervención en cada componente.

1.6 Metodología empleada

1.6.1 Estándares y lineamientos generales

La metodología utilizada en la evaluación respondió a los estándares internacionales de calidad, código ético y lineamientos técnicos de UNEG y aceptados por la mayoría de agencias internacionales de cooperación, incluyendo los de OCDE. En especial, se tuvieron en cuenta dos documentos de referencia: i) Normas y estándares de evaluación del Sistema de Naciones Unidas. UNEG, 2005; y ii) Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Resultados de Desarrollo. UNEG, 2011. Así mismo, tomando en cuenta buenas prácticas sobre evaluación de proyectos de desarrollo en la región, se tomaron en cuenta los siguientes enfoques

- **Participativo:** se ha tomado en cuenta las perspectivas y evidencias aportadas por la mayoría de partes involucradas: i) Oficial del Área de Gobernabilidad Democrática de la Oficina de PNUD en Honduras; ii) coordinadora y equipo técnico del proyecto, tanto a nivel central como en la zona de cobertura del proyecto; iii) socios implementadores; iv) autoridades y personal técnico de municipalidades participantes; v) voluntarios y voluntarias de comunidades seleccionadas; vi) expertos temáticos.
- **Gestión Basada en Resultados:** tal como pide el Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de UNEG, el foco de observación y análisis de la evaluación final ha sido las contribuciones de los productos del proyecto a cambios a nivel de efectos e impacto. Ver sección 1.6.2.
- **Enfoque de Derechos Humanos:** el experto encargado de la evaluación puso atención a cómo el programa ha contribuido al ejercicio de los derechos de las personas y comunidades afectadas por la violencia e inseguridad, así como al cumplimiento de las obligaciones por parte de las instituciones responsables de asegurar la realización de estos derechos.
- **Enfoque de género:** dado el peso específico que tiene en el modelo de intervención, el evaluador puso especial atención a la contribución del proyecto a la comprensión de los efectos específicos de la violencia en las mujeres y la promoción de su derecho a vivir una vida sin la afectación de este flagelo.

- **Análisis sistémico de cambios a nivel de efectos e impacto:** sustentando en la teoría de sistemas, la evaluación identificó la manera en que la Teoría de cambio del proyecto ha contribuido a la transformación de los múltiples factores causales del problema de violencia e inseguridad.

1.6.2 Delimitación del foco de observación y análisis

De acuerdo al enfoque y la metodología de GBR, los resultados de desarrollo se conciben como cambios en distintos niveles en las poblaciones afectadas por un determinado problema, articulados en una red de causalidad lógica en la que un cambio en un nivel influye en un cambio a otro nivel hasta lograr la transformación completa de la situación inicial del problema. En la literatura de Naciones Unidas sobre esta materia, se distinguen tres tipos de resultados o niveles de cambios: productos, efectos e impactos. Como explicado en el Glosario de este informe, tales cambios se definen de la siguiente manera:

- **Productos:** bienes y servicios entregados por el proyecto evaluado a los distintos grupos de beneficiarios priorizados, con la intención manifiesta de contribuir a generar cambios en sus condiciones de desarrollo, el ejercicio de sus derechos y la mejora de su calidad de la vida.
- **Efectos:** cambios en las prácticas o modos de hacer de individuos, organizaciones e instituciones. Por lo general, un cambio de práctica está antecedido por nuevos aprendizajes y el desarrollo de capacidades sobre una ámbito de acción.
- **Impacto:** cambio en las condiciones de desarrollo (en este caso la violencia y la inseguridad) que afectan la vida y el bienestar de una población. Por lo general, ocurre como fruto de la sinergia sostenida de múltiples intervenciones y factores, muchos de índole estructural y fuera del alcance de un solo proyecto.

Tomando en cuenta lo anterior lo anterior, la evaluación final se focalizó en la observación y el análisis de las contribuciones de los productos entregados por el Proyecto Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática en Honduras: Promoción de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana al logro de los resultados esperados y no esperados a nivel de efectos e impacto en las condiciones de desarrollo de la población atendida en los cinco municipios de su zona de cobertura.

Gráfico 3.
Foco de observación y análisis de la evaluación



1.6.3 Muestra de población participante y actores sujetos de consulta

Como indicado en la sección 1.4 del informe, la población atendida por el proyecto está compuesta por tres tipos de actores localizados en los cinco municipios de la zona de cobertura: i) autoridades y personal técnico de municipalidades (Alcaldes, Oficinas Municipales de la Mujer –OMM-, Unidad Municipal de Medicación y Conciliación -UMC-; ii) Promotores y voluntarios de comunidades en riesgo por la violencia seleccionadas en cada municipio; iii) población de comunidades seleccionadas, principalmente jóvenes y mujeres. El equipo de evaluación consultó a una muestra, lo más representativa que fue posible, de los distintos sujetos beneficiados y participantes en los procesos de transformación impulsados por el programa. Ver tabla 5.

Tabla 5.
Total de personas consultadas según tipología de actores

No.	Categoría de actor	Hombre	Mujer	Total
1	Oficiales de PNUD a cargo del proyecto	1	2	3
2	Equipo técnico del proyecto	5	3	8
3	Funcionarios y personal técnico de municipalidades	3	6	9
4	Promotores y voluntarios de comunidades participantes	0	17	17
5	Socios implementadores	0	3	3
6	Expertos temáticos	1	1	2
	TOTAL	10	32	42

1.6.4 Métodos de recolección y análisis de información empleados

Para alcanzar un nivel razonable de confiabilidad en la información recabada, el experto a cargo de la evaluación empleó una combinación de seis métodos cualitativos de recolección y análisis de datos de fuentes primarias y secundarias. Se trató de los siguientes:

- *Revisión y análisis de documentos de referencia del proyecto y el problema que ha tratado de contribuir a resolver:* fueron revisados y estudiados más de 15 documentos e informes diversos, que fueron clasificados en cinco grupos: i) documentos del proyecto: Documento del Proyecto, informes de la fase anterior, informes de avances de resultados, matriz de monitoreo y evaluación, con valores de línea de base, informes de monitoreo, informes financieros; ii) documentos estratégicos y programáticos de los socios: Plan de Acción de MANUD 2017-2021; Programa de País –CPD- 2017-2021; USAID Estrategia de Cooperación para el Desarrollo de País 2015-2019; iii) documentos del marco normativo-político del país y el sector de Honduras; v) Informes y estudios especializados sobre prevención de la violencia y seguridad en Honduras y la región.
- *Entrevistas a profundidad a actores clave:* esta técnica de recolección de datos, que permite un mayor nivel de análisis de las variables estudiadas, fue empleada para consultar a tres categorías de actores: i) oficiales de la Oficina de PNUD en Honduras; ii) Coordinadora del proyecto; iii) socios implementadores; iv) expertos y expertas temáticas en seguridad y prevención.

- *Grupos focales y entrevistas colectivas:* con el criterio de perfil homogéneo de los participantes, las técnicas de grupos focales y entrevistas colectivas fue empleada para conseguir información sobre aspectos claves del desempeño y los resultados del proyecto con los siguientes actores: i) equipo técnico de la unidad de gestión del proyecto establecido en la zona de localización; ii) representantes de actores clave del municipio de Tela: técnicos municipales, promotores y voluntarios de Puntos de Convivencia de dos comunidades priorizadas y Cámara de Comercio e Industria; iii) promotores y voluntarios del municipio del Distrito Central del departamento de Francisco Morazán; iv) voluntarios del municipio de Choloma; v) personal técnico municipal de San Pedro Sula.
- *Observación intencionada:* aunque no fue prevista en el plan original, la evaluación se benefició del evento de comunicación titulada “Feria de Logros”, celebrada en la Ciudad de San Pedro Sula, los días 4,5 y 6 de septiembre, con una multitudinaria asistencia de voluntarios, promotores, técnicos y autoridades municipales participantes del proyecto en los cinco municipios de la zona de cobertura. Además de tener acceso a las conferencias, paneles y exposiciones, el experto pudo interactuar con distintos actores y realizar entrevistas a profundidad y grupos focales.
- *Triangulación de información:* esta técnica de análisis fue empleada para contrastar y comparar la información ofrecida por distantes fuentes y métodos sobre las variables de la evaluación: relevancia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad. Para cada hallazgo reportado en el cuerpo del informe, fueron identificadas al menos tres evidencias fácticas y documentales.
- *Construcción de Modelo conceptual y revisión de la pertinencia técnico-científico de la Teoría de cambio del proyecto:* con los hallazgos resultantes de la triangulación de evidencias recogidas de distintas fuentes, apoyado en la teoría de sistemas,¹⁵ el evaluador identificó las principales redes de causalidad del problema priorizado (modelo conceptual) y la manera en que en la práctica el proyecto se propuso resolverlo (Teoría de cambio).

1.6.5 Evaluabilidad del proyecto

Los lineamientos de PNUD y las buenas prácticas aconsejan hacer un análisis de evaluabilidad¹⁶ de los proyectos antes de iniciar su evaluación, tomando en cuenta tres variables: i) diseño del programa; ii) disponibilidad de información; iii) Contexto propicio. A continuación los hallazgos derivados de este análisis:

- *Diseño del programa:* el Marco de resultados contiene un encadenamiento lógico entre sus principales eslabones: actividades, productos, efecto e impacto. Vale observar nada más cierta imprecisión en la conceptualización y redacción de productos y resultados, según la técnica de GBR adoptada por Naciones Unidas. En el primer caso, se declaran productos que en realidad son actividades, y en el segundo caso, se declaran resultados que son productos (cambios operativos directos generados por las actividades). Por ejemplo: la formulación, implementación y evaluación del POA sobre convivencia y seguridad ciudadana con enfoque de género es una actividad para la entrega del producto “Fortalecidas unidades municipales para la gestión de la seguridad ciudadana”. Esta

¹⁵ Método de análisis sistémico a contribuciones de proyectos a cambios en el desarrollo. Grajeda, Luis David, Agenda 21, 1915.

¹⁶ Conjunto de condiciones básicas que hacen viable la evaluación de una acción de desarrollo.¹⁶ Toolkit.. Área de Evaluación. Panamá, 2012.

debilidad técnica representó un desafío a la hora de hacer el análisis de la contribución de productos al efecto esperado. Para ello, se hicieron ajustes de redacción a los eslabones de la cadena de resultados, como se refleja en la tabla 4. Así, los productos fueron definidos como actividades y los resultados como productos, dejando el objetivo específico como efecto y el objetivo general como impacto.

Fuera de la anterior limitante del diseño, el proyecto dispuso de dos instrumentos que han facilitado el ejercicio de evaluación, que en la práctica ha constituido el SM&E: Project Managment Plan PMP y de Performance Indicator Reference Sheet (PIRS). Para cada resultado (producto) se dispuso de indicadores, línea de base y metas, pero no se encontraron para medir el impacto y el efecto esperado.

- *Disponibilidad de información:* el evaluador contó con facilidades para acceder datos suficientes sobre el diseño y la implementación del proyecto, tanto de fuentes primarias como documentales. En el primer caso, se dispuso de informes técnicos y financieros, así como reportes de monitoreo. En cuanto a acceso a fuentes primarias, se logró la consulta en la zona de localización del proyecto a más de 40 personas correspondientes a las distintas categorías de actores involucrados. Así mismo, como valor agregado no previsto en la planificación original, el evaluador tuvo acceso a la denominado “Feria de Logros”, en el que además de hacer entrevistas y grupos focales, se pudo acceder a información relevante sobre el problema de violencia e inseguridad y las contribuciones del proyecto.
- *Contexto propicio:* en general, el contexto institucional y social durante el período de la evaluación favoreció el proceso de recolección de información de campo. En particular, vale destacar el sentido de oportunidad que representó la reunión de gran parte de los beneficiarios y socios implementadores en la “Feria de Logros”.

2. Hallazgos

Como indicado en la sección de objetivos y metodología, el foco de observación y análisis de la evaluación ha sido la contribución de los productos (resultados) entregados al efecto esperado por el objetivo específico del proyecto: **fortalecidas políticas públicas locales** de seguridad ciudadana, promoción de la convivencia y empoderamiento de las mujeres y las niñas y la cultura de paz en los cinco municipios de la zona de localización. Así mismo la contribución de este cambio a la **mejora de la convivencia y la seguridad ciudadana** en estos territorios. Para un análisis completo, que permitió además superar la imprecisión técnica en la redacción de productos, también se ha considerado el grado de cumplimiento de las actividades (productos).

De acuerdo a los objetivos de la evaluación, valoración del logro de los resultados del proyecto (productos, efecto e impacto) se ha hecho a partir del análisis de las cuatro variables definidas por OCDE y el Manual de Planificación, Seguimiento y Planificación de UNEG: pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. También se ha realizado una valoración de la incorporación de los ejes transversales de género, juventud y derechos humanos. Así mismo se han identificado las principales lecciones aprendidas, y como valor agregado se ha hecho un análisis de la pertinencia técnico-científica y eficacia de la Teoría de cambio.

2.1 Relevancia

La relevancia se ha definido en la presente evaluación como el grado en que el diseño del proyecto, principalmente los resultados, se corresponde con: a) las necesidades y derechos de la población afectada por el problema priorizado; b) las prioridades de las políticas públicas de las instituciones responsables de resolver el problema y proteger los derechos humanos de la población afectada; iii) congruencia con marco programático de los socios. Los hallazgos registrados sobre cada uno de estos criterios son los siguientes:

2.1.1 Congruencia con necesidades y derechos de la población afectada

El proyecto *"Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en Honduras: promoción de la convivencia y la seguridad Ciudadana"* ha demostrado un alto nivel de congruencia con necesidades y derechos de los dos grupos de población priorizados de comunidades en riesgo de violencia seleccionadas en los cinco municipios: niñas y mujeres; y jóvenes. Hay cuatro grupos de necesidades de apoyo y fortalecimiento que fueron atendidas en estos grupos:

- i. *Conocimiento sobre dominios temáticos claves para vivir y convivir libres de violencia y ambientes seguros:* los jóvenes y las mujeres seleccionadas de las comunidades participantes recibieron talleres y jornadas de sensibilización sobre las causas y los efectos negativos de la violencia y la inseguridad ciudadana, así como la manera específica en que les afecta como grupos vulnerables. También sobre la importancia de la convivencia en una cultura de paz y el enfoque de género para vivir libres de violencia.
- ii. *Capacitación en técnicas de negociación, conciliación y resolución alternativa de conflictos:* el proyecto seleccionó, organizó y capacitó a grupos de personas voluntarias de las comunidades seleccionadas para ejercer como mediadores y conciliadores de conflictos de convivencia que surgen entre los vecinos y que con frecuencia derivan en problemas mayores, que pueden poner incluso en riesgo la vida de los implicados. Para

hacer su trabajo, también los dotó de instalaciones mínimas denominadas “Puntos de convivencia”.

- iii. *Formación técnica para incrementar sus oportunidades de empleo e ingresos:* a través de una estructura de gestión comunitaria denominada “Centros de Enlace”, el proyecto apoyó a jóvenes y mujeres para incrementar sus niveles de empleabilidad y emprendimiento, ya sea para insertarse en el mercado laboral o iniciar un negocio por cuenta propia. Para ello, con la participación de las cámaras de comercios en los municipios, se impartieron cursos de capacitación para el trabajo y desarrollo de habilidades empresariales.
- iv. *Uso de tiempo libre para actividades recreativas, culturales y deportivas:* siempre a través de los Centros de Enlace, el proyecto apoyó la recuperación de espacios públicos y capacitó a jóvenes para el uso de su tiempo libre en actividades lúdicas (deportes, pintura, música) y reducir los riesgos de enrolamiento en organizaciones criminales.

Con la atención de las necesidades descritas, desde la perspectiva del enfoque de Derechos Humanos (EDH), el proyecto fortaleció el ejercicio de tres grupos de derechos específicos de los jóvenes y las mujeres, consignados en el marco normativo internacional y nacional: i) igualdad de oportunidades de acceso de las mujeres a beneficios del desarrollo; ii) derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia y a ejercer sus demás derechos; iii) derecho de los jóvenes a un desarrollo individual y social sano, con oportunidades de recreación, expresión artística y formación técnica para el trabajo.

Además, en términos globales, el proyecto ha sido una respuesta significativa a la preocupación expresada en las encuestas de percepción por la población hondureña (incluyendo la que reside en la zona de cobertura) que ve en la inseguridad y la violencia su principal inquietud y amenaza a sus vidas y bienes.

2.1.2 Congruencia con las prioridades de políticas públicas del sector

El proyecto ha sido una respuesta coherente y alineada con los principales instrumentos de política pública del país sobre desarrollo, seguridad ciudadana y prevención de la violencia generados en los últimos cinco años por el Gobierno de Honduras y actualmente vigentes. En particular, con los siguientes:

- i. *Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022:* objetivo 2, alcanzar “una Honduras que se desarrolla en democracia, con seguridad y sin violencia”. Metas: Reducir los niveles de criminalidad a un nivel por debajo del promedio internacional; Reducir el Índice de Conflictividad Social a menos de 6. Ambas metas han sido apoyadas por el proyecto a través de sus distintas intervenciones, especialmente la recuperación de espacios públicos y la creación de capacidades institucionales y comunitarias para gestión alternativa de conflictos.
- ii. *Política integral de convivencia y seguridad ciudadana para Honduras 2011-2022:* el proyecto es congruente con el lineamiento 5.5, que reconoce el rol de los gobiernos municipales en la prevención, principalmente de aquellos con mayores índices de criminalidad y violencia; con el lineamiento 5.6 que propone un incremento de la participación de la ciudadanía y el sector privado en los planes de prevención y seguridad. Además con el fortalecimiento de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, incluyendo las unidades de mediación y conciliación de las municipalidades.

- iii. *Normativas específicas de protección de los jóvenes y las mujeres:* el proyecto también ha demostrado ser una respuesta adecuada en la zona territorial focalizada a normativas de políticas públicas específicas de protección de los dos grupos de población priorizados. En el caso de los jóvenes, con Política nacional de prevención de la violencia hacia la juventud y la niñez en Honduras; en el caso de las mujeres, con la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y la Ley Contra la Violencia Doméstica.

2.1.3 Congruencia con las prioridades de los marcos programáticos de los socios

El proyecto también revela una adecuada alineación y coherencia con las prioridades, en general, de la cooperación internacional para el desarrollo en Honduras, especialmente con el Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas de los ODS 2030. Así mismo con las prioridades de los marcos estratégicos programáticos de PNUD, implementador, y USAID, donante, como se refleja enseguida:

- i. MANUD 2017-2021 y CDP de PNUD 2017-2021: el Área estratégica del MANUD plantea contribuir al Objetivo 2 de la Visión de País y Plan de Nación, que propone una “Honduras que se desarrolla en democracia, seguridad y sin violencia” y el Efecto 4 que prioriza la mejora de las condiciones de convivencia, seguridad ciudadana y mecanismos de protección en los municipios con alta incidencia de violencia y criminalidad, que constituye a la vez el Efecto del CPD de PNUD en el que se enmarca el proyecto.
- ii. *Estrategia de Cooperación para el Desarrollo de País 2015-2019 de USAID:* de forma coincidente con PNUD, la estrategia de USAID plantea como parte de sus objetivos la “Seguridad Ciudadana incrementada para las poblaciones vulnerables en las zonas urbanas y las zonas de alta criminalidad”, mediante entre otras intervenciones, el aumento de la participación ciudadana y mejora de las infraestructuras de seguridad comunitaria.

2.2 Eficacia

Como definido en el Glosario (página ii del informe), la eficacia del proyecto está determinada por la medida en que éste ha alcanzado los resultados esperados (productos, efecto e impacto) con las actividades planificadas. También como explicado antes, el análisis de la evaluación ha enfatizado la relación causa-efecto entre las actividades y los productos entregados y el efecto esperado, así como en la contribución de esta cadena lógica al impacto final expresado en el incremento de la convivencia social y seguridad ciudadana en los municipios participantes.

De acuerdo al objetivo general de la evaluación, la valoración del nivel de logro de los resultados se ha centrado en la segunda fase (2015-2017), aunque se ha tomando en cuenta como línea de base las contribuciones acumuladas por la primera (2012-2015). A continuación se presentan los hallazgos con respecto al nivel de cumplimiento de los productos y contribución a efecto e impacto final esperado.¹⁷

¹⁷ Las fuentes de información que sustentan estos hallazgos son: informe final de la coordinación del proyecto, matriz de indicadores, con línea de base y metas; entrevistas a personal técnico de municipalidades, grupo focal con equipo de gestión del proyecto.

2.2.1 Producto 1. Fortalecidas capacidades de unidades técnicas municipales

El producto 1 del proyecto se planteó dejar “Fortalecidas las unidades técnicas municipales para la gestión de la prevención, la convivencia y la seguridad ciudadana”. Para conseguir este cambio, fueron implementadas tres actividades principales: i) Capacitación de personal en planificación y gestión de acciones que promuevan la convivencia y la seguridad; ii) Equipamiento y dotación de mobiliario, materiales e insumos a las unidades técnicas; iii) Elaboración e implementación de POA de convivencia y seguridad ciudadana, con mecanismos de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos sobre el nivel de logro de este resultado, tomando en cuenta las metas y línea de base de los indicadores definidos:

Indicadores y metas producto 1 (ciclo 2015-2017)

Indicador 1. % de aumento de las actividades del Plan Operativo Anual (POA) implementadas en los cinco municipios.

- Línea de Base:¹⁸ Tela 85%; Choloma 70%; SPS 80%; La Ceiba 70%; Distrito Central: 0 %
- Meta planificada: + 5 % en Tela; + 10 % en Choloma, San Pedro Sula y La Ceiba; + 75 % en Distrito Central.

El proyecto anterior de seguridad ejecutado por PNUD había alcanzado importantes avances en el fortalecimiento de capacidades municipales para la gestión de la prevención y seguridad, al haber alcanzado un incremento de entre 70 a 85 % en las actividades del POA implementadas, con excepción de la municipalidad del Distrito Central. El ciclo 2015-2017 del proyecto se propuso incrementar estos porcentajes entre un 5 y 10 % en los municipios de Tela, Choloma, San Pedro Sula y La Ceiba, así como de un 75 % en el Distrito Central.

Hacia el final del período de ejecución, septiembre de 2017, aunque los reportes no registran datos sobre las metas del indicador, se ha podido constatar avances en el incremento de las capacidades institucionales de las municipales para la planificación y gestión de acciones destinadas a promover la convivencia y la seguridad ciudadana. Entre estos avances, cabe resaltar los siguientes:

- *Desarrollo de capacidades de planificación:* cinco planes de convivencia y seguridad, certificados por la Secretaría de Seguridad y formulados base en diagnósticos y geo-referenciación de hechos delictivos; diseño de guía metodológica de planificación y capacitación de personal técnico de unidades municipales de convivencia y seguridad.
- *Creación y/o fortalecimientos de estructuras de participación ciudadana:* creación de cinco consejos de convivencia y seguridad; creación de dos comités para el manejo de fondos; formación de más 600 integrantes de los comités creados en los cinco municipios.
- *Implementación de acciones de prevención y control del delito:* el proyecto consiguió beneficiar a más de 16 mil mujeres con acciones de prevención de la violencia de género y cerca de 80 mil personas con acciones de control del delito, así como a más de 137 mil personas con acciones de prevención social y situacional.

¹⁸ Valores alcanzados en primera fase de proyecto: 2012-2015.

Tomando en cuenta los avances descritos y las entrevistas realizadas a distintos actores, se puede asegurar que el proyecto ha incrementado las capacidades de los gobiernos municipales para gestionar planes de prevención, convivencia y seguridad ciudadana. Además de estructuras funcionales, personal capacitado y metodologías, ha conseguido articular la participación de actores de la sociedad civil en los esfuerzos institucionales. Así mismo se observó una notoria apropiación de los procesos por parte de las autoridades municipales, especialmente en los casos de Tela y San Pedro Sula.

No obstante el satisfactorio nivel de logro del producto 1, actores consultados señalaron importantes brechas de mejora, como por ejemplo, la sincronización del ciclo de gestión de los planes de prevención con los planes de desarrollo municipal y el diseño de acciones diferenciadas con base a estudio de los factores causales de la violencia y el delito en barrios o zonas territoriales específicas. Es decir, los planes pueden incorporar una dosis de flexibilidad para hacer adaptaciones a manifestaciones diversos del problema entre las comunidades. Además, según especialistas en seguridad, se requiere continuar el proceso de fortalecimiento de los consejos de seguridad, pues los integrantes tienen datos y planes, pero “no saben lo suficiente sobre prevención y seguridad”. Además sería deseable integrar a las iglesias en dichos consejos, dado su importante rol como autoridades religiosas en las comunidades.

2.2.2 Producto 2. Fortalecidos observatorios locales de violencia

El cambio esperado por el producto 2 del proyecto consistió en “Fortalecidos observatorios locales de violencia con participación ciudadana”. Con el apoyo del IUDPAS de la Universidad Nacional de Honduras (UNAH), se esperaba que los datos generados por este mecanismo fueran usados para el diseño de políticas municipales de convivencia y seguridad ciudadana. Para conseguirlo, se diseñaron dos actividades: i) Producir y divulgar boletines con datos actualizados sobre criminalidad; ii) Facilitar dos diplomados universitarios (seguridad ciudadana y criminalística) a integrantes de consejos municipales de prevención y seguridad y observatorios locales.

Indicadores y metas producto 2 (ciclo 2015-2017)

Indicador. No. de boletines publicados por IUDPAS con datos sobre violencia y criminalidad en los municipios.

- Línea de Base:¹⁹ 16 boletines impresos y entregados a actores de sociedad civil y otras partes interesadas.
- Meta planificada: 16 boletines publicados con análisis y crímenes geo-referenciados y casos de violencia contra las mujeres y niñas, así como contra otros grupos vulnerables.

Hasta 2015, la fase anterior del proyecto había conseguido editar y divulgar 16 boletines sobre información estadística de la violencia y criminalidad en los municipios participantes. El nuevo ciclo del proyecto (2015-2017) se propuso como meta mantener la meta cuantitativa, pero mejorar sustantivamente la calidad de los datos, mediante la integración de tecnologías geo-referenciales e indicadores sensibles a la violencia contra las mujeres y otros grupos

¹⁹ Valores alcanzados en primera fase de proyecto: 2012-2015.

vulnerables, así como el equipamiento con computadores y software a los observatorios locales.

Hacia el final del ciclo del proyecto, septiembre de 2017, la meta había sido superada no solo en términos de cantidad si no de calidad, pues se habían editado 47 boletines nuevos y un total de 63 en los dos períodos (2012-2015 y 2015-2017). Para conseguir solidez y confiabilidad en los datos, se han contrastado cuatro fuentes: Policía Nacional, Ministerio Público y monitoreo de medios y observatorios locales de violencia.

Además de la mejora de la calidad de los datos, se han logrado avances en el uso de evidencias fácticas recabadas por los observatorios en el diseño de los planes municipales de convivencia y seguridad. También se formó a dos promociones de funcionarios y autoridades municipales en el diplomado impartido por el IUDPAS de la UNAH.

A pesar de los logros, las entrevistas y los grupos focales, identificaron algunas limitaciones o factores críticos en el funcionamiento de los observatorios locales de violencia en los cinco municipios. Entre estos, cabe destacar la existencia de duplicación y competencia entre estructuras de observación instaladas en cada municipio: por un lado, las apoyadas por el proyecto en las municipalidades, con una tendencia a un control jerárquico de la Secretaría de Seguridad; por otro lado, unidades del Observatorio Nacional de la Violencia, gestionado por IUDPAS, instaladas en centros regionales de la UNAH, en Ceiba, Tela, Choloma y San Pedro Sula. De acuerdo a especialistas del IUDPAS, ambas estructuras podrían ser complementarias, pero hasta ahora prevalece una limitada colaboración, porque cada una compete como fuente de información válida sobre el problema de violencia y criminalidad local. Según IUDPAS, los observatorios que operan en los centros regionales de la UNAH tienen credibilidad y una base de sustentación más objetiva.

Por otro lado, en el grupo focal realizado en el municipio de Tela, se mencionó la escasa utilidad de los datos generados y publicados por los boletines para el diseño de acciones concretas de los planes operativos de convivencia y seguridad. “Los boletines están ahí, pero sus datos no siempre se emplean” para la planificación o monitoreo de las acciones implementadas por la Unidad de Prevención.

2.2.3 Producto 3. Fortalecidas capacidades de IDEOCAS/FHIS y municipalidades para aplicación de metodología CPTED

El producto 3 del proyecto se planteó fortalecer las capacidades del Instituto de Desarrollo Comunitario de Agua y Saneamiento (IDECOAS), ejecutado por el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y las municipalidades de la zona de cobertura para usar la metodología CPTED²⁰ en la recuperación de espacios públicos para reducir actividades criminales y promover actividades lúdicas de convivencia comunitaria. Para lograr la incorporación de la metodología, se realizaron las siguientes actividades: i) Capacitación de personal de IDECOAS/FHIS para proveer asistencia técnica a las municipalidades en uso de metodología; ii) Capacitación y asistencia técnica de personal de municipalidades para implementar metodología en comunidades seleccionadas.

²⁰ Siglas en inglés de Prevención de la Delincuencia mediante el Diseño Ambiental. Tiene cinco componentes: vigilancia natural; control natural de accesos, mantenimiento de las obras habilitadas; reforzamiento territorial; participación comunitaria; y resiliencia.

Indicadores y metas producto 3 (ciclo 2015-2017)

Indicador. No. de políticas de prevención del crimen situacional adoptadas por cada municipalidad

- Línea de Base: Cero
- Meta planificada: Cinco políticas de prevención del crimen situacional implementadas por cada municipalidad (empleando la metodología CPTED).

Dando continuidad al proceso iniciado en 2012, el proyecto realizó diversas acciones para fortalecer las capacidades de personal técnico de IDEOCAS/FHIS y las municipalidades de la zona de cobertura para la aplicación de la metodología CPTED en el diseño y la construcción de 13 proyectos de infraestructura, que permitieron recuperar espacios públicos en situación de abandono para la organización de actividades de convivencia social entre los vecinos de los cinco municipios, contribuyendo así a la prevención de la comisión de delitos situacionales. La construcción de las obras fue antecedida por la facilitación de un curso sobre la metodología CPTED por parte de IUDPAS y la asistencia técnica a IDEOCAS/FHIS y las municipalidades para identificar los proyectos, apoyada con visitas de campo y un manual de aplicación.

Los 13 proyectos de recuperación de espacios públicos han sido muy bien valorados por los actores consultados, tanto técnicos municipales como voluntarios de sociedad civil de comunidades seleccionadas. Por ejemplo, en el caso del municipio de Tela, se han recuperado edificios emblemáticos, que ahora, además de servir como espacios de recreación y expresión artística, contribuyen a recuperar el orgullo y la identidad de la ciudad. Por ejemplo: el antiguo edificio de la Contraloría, que ahora es un centro de conferencias y museo del municipio. “La recuperación de los espacios ha servido para que la gente recupere su estima, que recupere la alegría, la confianza de convivir con sus vecinos” (Voluntaria del municipio Tela).

La aplicación de la metodología de CPTED no solo contribuye a recuperar espacios físicos sino, según especialistas entrevistados, tienen un efecto positivo en la cohesión social, pues “aumenta la confianza, reduce la percepción de temor e inseguridad de los vecinos”. Entre las variables de la metodología más influyentes en este cambio de situación, mencionan la iluminación de calles y otros espacios públicos, donde antes se cometían hechos delictivos.

En general, se puede afirmar que el proyecto ha conseguido que las cinco municipalidades conozcan, se capaciten y empleen la metodología de prevención situacional de la violencia y criminalidad. Se han construido 13 obras y los cinco planes operativos de convivencia y seguridad han tomado en cuenta los lineamientos de la metodología. Sin embargo, no se encontraron evidencias de haber cumplido la meta en términos formales: 5 políticas de prevención del crimen situacional implementadas en cada municipio. Además se escucharon voces críticas de actores consultados en cuando la decisión de colocar fondos en el FHIS en lugar de las propias municipalidades, debido a que contribuyó a concentrar competencias en una institución nacional en lugar de fortalecer los gobiernos locales. También algunos actores admitieron que el nivel de apropiación de la metodología por las comunidades fue limitado.

2.2.4 Producto 4. Fortalecidas oficinas municipales de la mujer para la prevención de la violencia de género

El producto 4 del proyecto se propuso fortalecer las capacidades de las oficinas de la mujer de las municipalidades de la zona de cobertura para la prevención de la violencia de género. Por lo general, estas unidades de los gobiernos municipales se han ocupado de implementar los

programas sociales del Gobierno de Honduras, lo que les distrae de su verdadero propósito, incluyendo la atención de la violencia de género. Por esta razón, el proyecto decidió fortalecerlas para atender esta problemática específica, mediante tres actividades principales: i) Uso de sistemas de información para diseño de mecanismos de protección; ii) Diseño y divulgación de campañas de sensibilización en escuelas y asociaciones de transportes; iii) Dotación de equipos, mobiliario y materiales para mejorar su funcionamiento operativo.

Indicadores y metas producto 4 (ciclo 2015-2017)

Indicador. No. de mujeres que reciben servicios de las oficinas municipales de la mujer en los cinco municipios

- Línea de Base:²¹ 600 mujeres beneficiadas en fase anterior de proyecto
- Meta planificada: 2,400 mujeres reciben servicios de la OMM de las cinco municipalidades

Le meta del proyecto fue conseguir que al menos 2,400 mujeres recibieran servicios de la OMM de las cinco municipales. A septiembre de 2017, los informes del equipo de gestión reportan que más de 6,600 mujeres víctimas de la violencia recibieron asesoría y acompañamiento para ventilar sus casos en las instancias estatales correspondientes. Es decir, la meta esperada se casi se triplicó.

El incremento de la cantidad de beneficiarias de los servicios de las OMM está asociado, según las evidencias recogidas por la evaluación, al fortalecimiento de las capacidades promovidas por el proyecto, a través de las siguientes actividades: i) Diplomado en género, convivencia y seguridad ciudadana facilitado al personal; ii) dotación de equipos y mobiliario; iii) instalación de sistemas de información; iv) campañas de sensibilización; v) reconstrucción de la ruta de atención; vi) inclusión del enfoque de género en los POAs de prevención y seguridad de las municipalidades.

Por otro lado, de acuerdo a informes del equipo de gestión, el proyecto también contribuyó a incrementar las oportunidades de ingresos de las mujeres víctimas de la violencia en el hogar mediante un fondo de micro-emprendimiento que benefició a 76 mujeres de Tela, La Ceiba y Choloma.

A decir del equipo de gestión, con las acciones realizadas, el principal legado del proyecto ha sido estandarizar un modelo de funcionamiento de las OMM, que incluya servicios de atención psicológica, legal y protección física, inserción social y económica. Si esta práctica se consolida, según criterio del propio personal técnico, las OMM trascenderían el rol que con frecuencia como operadores de los programas sociales del gobierno, como por ejemplo, "Vida mejor".

2.2.5 Producto 5. Fortalecidas capacidades de comunidades seleccionadas para uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos

La violencia y el delito ha deteriorado los tejidos de la convivencia social en barrios de sectores urbano-marginales de los cinco municipios, debido al control territorial ejercido por pandillas y estructuras dedicadas al narco-menudeo. Para tratar de transformar esta situación, el proyecto ha fortalecido las capacidades de líderes y líderes de las comunidades para ejercer como voluntarias en el uso de mecanismos alternativos para la atención y resolución de conflictos de convivencia entre los vecinos.

²¹ Valores alcanzados en primera fase de proyecto: 2012-2015.

Las actividades realizadas para obtener este resultado fueron las siguientes: i) Mejoramiento físico y logístico de unidades de mediación y conciliación de municipalidades y comunidades seleccionadas; ii) Capacitación de personal de municipalidades y voluntarios de comunidades; iii) Apoyo a voluntarios para atención de casos de conflictos en los puntos de convivencia instalados en comunidades

Indicadores y metas producto 5 (ciclo 2015-2017)

Indicador. No. de instrumentos formulados para el uso de métodos alternativos de solución de conflictos

- Línea de Base: Cero
- Meta planificada: Cinco instrumentos formulados para el uso de métodos alternativos de solución de conflictos, entre ellos un Observatorio de Conflictividad.

De acuerdo a los informes presentados por el equipo de gestión, la meta planificada fue alcanzada por el proyecto si se consideran como instrumentos de aplicación de métodos alternativos de conflictos los siguientes: i) continuidad de apoyo a red de actores voluntarios en comunidades seleccionadas de cada municipio, creada por la fase anterior del proyecto; ii) creación de ocho puntos de convivencia en cuatro de los cinco municipios (Choloma, San Pedro Sula, La Ceiba y Tela); iii) formación de 300 voluntarios en métodos de mediación y conciliación de conflictos; iv) aplicación de código de conducta por parte de mediadores de puntos de convivencia; v) 6,300 casos de conflictos entre vecinos atendidos, mediados y conciliados; v) formación de formadores de jóvenes en expresiones culturales y artísticas (cultura de paz, cultura cívica, derechos humanos, zanquería, esculturas vivas, mimos, break dance, samba y percusión).

Además alcanzar las metas cuantitativas, las entrevistas con actores locales y los grupos focales con los voluntarios formados revelaron tres expresiones indicativas del grado de capacidades desarrolladas por el proyecto en las comunidades seleccionadas. Se trata de las siguientes:

- **Creación de condiciones y medios para reducir el deterioro del tejido social en comunidades seleccionadas:** la formación de 300 voluntarios y la creación de ocho Puntos de Convivencia son activos importantes para reducir el deterioro del tejido social en las comunidades seleccionadas, atrapadas por la desconfianza entre vecinos y el miedo a sufrir daños a sus vidas y bienes materiales. Aunque no son suficientes, las comunidades tienen ahora recursos y capacidades instaladas para reducir su conflictividad por medios pacíficos, reduciendo la carga a las instituciones oficiales de justicia y contribuyendo a una convivencia comunitaria relacionalmente congruente. “Ahora tenemos centros con personal capacitado para mediar y conciliar, con instalaciones para reunirnos con los vecinos y materiales para hacer nuestro trabajo” (Voluntario de Punto de Convergencia de Barrio 15 de septiembre, Tela).
- **Incremento de la confianza en las instituciones del Estado, principalmente en las municipalidades:** los residentes de los barrios considerados críticos por sus niveles de inseguridad y violencia, por lo general, tienen una relación deteriorada con las instituciones públicas, a las que ven con frecuencia con desconfianza y hasta como una amenaza. De acuerdo a lo observado y las consultadas a los voluntarios, las acciones del proyecto han permitido recuperar estos vínculos y la viabilidad de espacios de colaboración, sobre todo con las municipalidades.

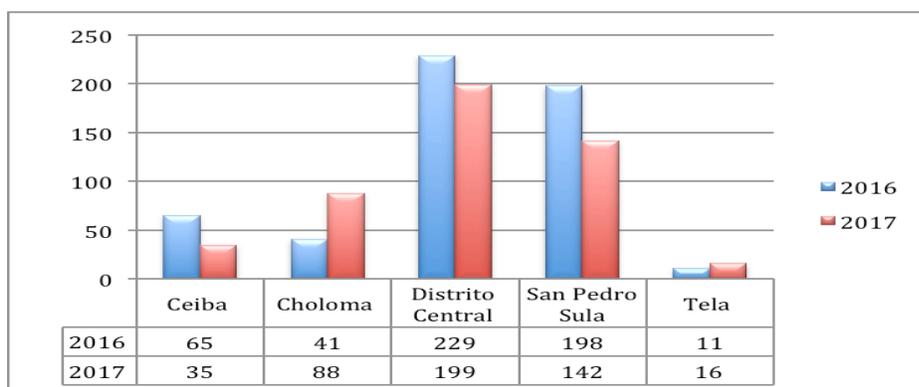
- **Alto nivel de apropiación y motivación de la red de voluntarios formados:** las y los voluntarios entrevistados expresaron su satisfacción por haber sido tomados en cuenta por el proyecto y pertenecer al grupo de voluntarios formados en sus respectivas comunidades: *“Me siento muy contenta con las capacitaciones, con el apoyo recibido; ahora puedo ayudar a mi comunidad, enseñando que hablando y dialogando podemos resolver nuestros conflictos”* (Voluntaria de Los Bordos, San Pedro Sula).

2.2.6 Contribuciones del proyecto al efecto e impacto esperado

Desde la perspectiva de un modelo lógico orientado a resultados, las intervenciones de un proyecto están diseñadas para contribuir a generar cambios en prácticas o maneras de hacer de las instituciones e individuos (resultados a nivel de efectos) y cambios a nivel de condiciones de vida de las poblaciones afectadas por el problema priorizado (impacto). En el caso del presente proyecto, con base en los hallazgos registrados mediante los boletines estadísticos de observatorios locales de la violencia, consulta a los actores y revisión de documentos, se pueden hacer las siguientes valoraciones.

- **Efecto:** *Gobiernos municipales y actores locales con capacidades fortalecidas para diseño e implementación de políticas de seguridad ciudadana, convivencia social, empoderamiento de las mujeres y las niñas y cultura de paz.* Los cinco municipios tienen ahora más capacidades instaladas para trabajar en los ámbitos de políticas públicas priorizados. Las contribuciones más notables son: i) unidades institucionales fortalecidas (OMM, UCM), con herramientas de planificación y gestión, sistemas de información, personal capacitado y equipamiento básico para cumplir sus labores; ii) estructuras de participación y colaboración Sociedad Civil-Estado (consejos y comités municipales de prevención); iii) estructuras comunitarias y red de voluntarios para resolución alternativa de conflictos en zonas territoriales afectadas por la violencia y el delito (Puntos de Convivencia, con instalaciones mínimas, voluntarios capacitados, con metodologías y otros insumos para hacer su trabajo). Tomando en cuenta estas evidencias, se puede afirmar que el proyecto ha conseguido su objetivo específico con un nivel razonable de eficacia.

Gráfico 4.
Tendencia de homicidios primer trimestre 2016-2017



Fuente: elaboración propia, con datos de boletines de observatorios locales de violencia (IUDPAS, 2017).

- **Impacto:** *Incremento de la convivencia y seguridad ciudadana.* En general, la percepción de los actores consultados es que los niveles de violencia se han reducido en los municipios de la zona de localización del proyecto, pero aun siguen siendo altos. Sin

embargo, los datos de los observatorios locales de violencia, apoyados por el proyecto, revelan variaciones en cada municipio en el primer trimestre de 2017 en el delito de homicidio, que es uno de los más que impacto tienen en la seguridad ciudadana. En Ceiba, Distrito Central y San Pedro Sula se observa una disminución, mientras que en Tela y Choloma hubo un incremento. Aún así, aunque influido por el tamaño de su población, Tela sigue siendo el municipio que presenta menos casos en la zona de cobertura.

La reducción de los homicidios, y en general la violencia, en la zona de cobertura del proyecto, tampoco se puede atribuir sólo al proyecto, porque han intervenido un conjunto de esfuerzos y variables internas y del entorno de los municipios. Sin embargo, es un signo positivo la disminución de los homicidios en tres de los cinco municipios participantes y que se mantengan valores relativamente bajos en Tela, porque indica que alguna contribución ha tenido el fortalecimiento de las capacidades institucionales y sociales promovidas por el proyecto. En este sentido, cabe aclarar que este efecto ha sido acumulativo de la fase anterior del proyecto ejecutado por PNUD en parte de la zona de cobertura actual, principalmente en los siguientes procesos: i) fortalecimiento de capacidades institucionales de los gobiernos locales; ii) uso de metodología CPTED para mejorar la seguridad situacional; iii) fortalecimiento de observatorios locales de la violencia; iv) desarrollo de capacidades y condiciones para uso de métodos alternativos en solución de conflictos en zonas poblacionales críticas.

2.3 Eficiencia

La variable eficiencia hace referencia al uso apropiado y económico de los recursos puestos a disposición de un proyecto de desarrollo para alcanzar los resultados planificados, ya sea que se trate de personal, dinero, tiempo o conocimiento institucional. Para hacer este análisis, la evaluación tomó en cuenta los siguientes criterios: i) estructura del presupuesto y orientación del gasto; ii) disponibilidad oportuna de recursos; iii) modalidad e instrumentos de gestión empleados; iv) relación costo-beneficio entre recursos invertidos y resultados alcanzados. A continuación una relación de los hallazgos registrados.²²

2.3.1 Estructura y orientación del gasto

El presupuesto del proyecto para el período evaluado (2015-2017) correspondió a USD 1,692,942, distribuidos en tres rubros o grupos de actividades: i) obras de infraestructura para facilitar la seguridad situacional; ii) asistencia técnica a oficinas municipales de la mujer; iii) unidades de mediación y conciliación; iv) brigadas de identificación.²³ Debido a que el presupuesto no está diseñado por resultados, resulta difícil establecer la inversión realizada en cada uno de los cinco productos entregados y los costos de gestión administrativa-financiera. No obstante, tomando como referencia la información facilitada, se ha conseguido distinguir estas dos orientaciones en el uso del presupuesto: i) inversión en producción de resultados; ii) gestión administrativa-financiera. Los hallazgos son los siguientes.

²² Las evidencias registradas para el análisis de esta variable provienen de tres fuentes principales: i) documentos e informes del proyecto; ii) entrevistas a equipo de proyecto; iii) hallazgos sobre el análisis de eficacia.

²³ Documento con presupuesto final del proyecto. Unidad de Gestión del proyecto, PNUD, 2017.

*Tabla 6.
Orientación del gasto del presupuesto del proyecto período 2015-2017*

Orientación de gasto	Monto USD	%
Resultados	1,636,000	96,6 %
Gestión administrativa-financiera ²⁴	57,216	3,4 %
TOTAL	1,692,942	100 %

Elaboración propia: con base en presupuesto e informe de ejecución financiera a 31 de agosto de 2017.

De acuerdo a la tabla 6, el 96.6 % del total de recursos disponibles, equivalente a USD 1,636,000 fueron invertidos en el proceso de producción y entrega de los bienes y servicios (productos) planificados para el logro de los resultados esperados. La proporción asignada a la gestión administrativa-financiera correspondió a 57,216, equivalente al 3.4 % del presupuesto. Tomando en cuenta las buenas prácticas de gestión de financiera de acciones para el desarrollo, la distribución de los recursos realizada por el proyecto se considera adecuada, dado que se han priorizado las inversiones directas para el logro de los resultados, muy por encima del costo administrativo de las operaciones

2.3.2 Disponibilidad oportuna de recursos

La disponibilidad oportuna de recursos, sin retrasos significativos, es un factor crítico en el uso eficiente de los recursos de un proyecto para el logro de los resultados planificados, de manera que la programación y la ejecución se acerquen lo más posible. Algunos efectos positivos son: i) aprovechamiento del sentido de oportunidad, el impulso y la sinergia generados por los procesos técnicos, con lo que se previene y evita la pérdida de recursos invertidos por los atrasos; ii) optimización del tiempo del personal técnico y administrativo (un atraso significa más horas y días laborales para obtener los resultados previstos); iii) optimización del tiempo dedicado por el personal de las instituciones beneficiarias y las personas beneficiarias finales; iv) mayor eficacia potencial de los bienes y servicios (productos) entregados.

El proyecto Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática en Honduras no ha sido un caso de buena práctica en la entrega oportuna de los recursos dispuestos por el donante, debido a atrasos considerables en las inversiones previstas en los cinco productos. De acuerdo a evidencias recogidas en informes y entrevistas, la implementación entró en un bache entre 2015 y 2016, período en el que apenas se consiguió crear las condiciones mínimas de gestión, con avances muy por debajo de lo programado. La evaluación encontró dos factores que explican esta demora: i) estilo de gerencia en el primer tramo del ciclo de ejecución, caracterizado por una mayor preocupación por los aspectos técnicos en detrimento de la ejecución financiera; ii) escaso personal de apoyo asignado por la Oficina Nacional de PNUD para la gestión administrativa-financiera, trasladando esta responsabilidad en gran medida en el personal a cargo de la gerencia.

Además del atraso en la ejecución técnico-financiero en el primer año, el desempeño del proceso de implementación del proyecto fue afectado por la decisión de cambiar la sede de la Unidad de Gestión, de Tegucigalpa al municipio de Tela. El propósito fue acercar el personal técnico del proyecto a la zona de localización para conseguir mayor eficacia, dado que Tela se

²⁴ Se ha considerado solo los costos GMS.

encuentra en una posición concomitante de Ceiba, Choloma y San Pedro Sula. No obstante, hay quienes señalaron que la verdadera razón fue política, debido a que las autoridades de la ciudad de Tela ofrecieron un mayor nivel de apoyo y facilidades para instalar la sede en sus oficinas. En todo caso, según las evidencias registradas por entrevistas a distintos actores involucrados en la gestión del proyecto, la decisión no fue bien meditada y tampoco calculados los riesgos.

El cambio de sede de la Unidad de Gestión del proyecto se considera como un factor crítico que afectó negativamente la eficiencia, por dos razones: i) renuncia y pérdida de personal técnico contratado originalmente, con buenos perfiles profesionales, formados y con experiencia en el proyecto, debido a que se rehusaron a trasladarse a la nueva sede, ubicada a más de 250 km de la primera sede, en Tegucigalpa; ii) empleo de tiempo y esfuerzos especiales para contratación y capacitación de nuevo personal, así como para el traslado de la logística de las operaciones a la nueva sede.

Aunque no se pudo evitar la incidencia negativa de los factores señalados, la Oficina Nacional de PNUD en Honduras, socio encargado de la implementación del proyecto, actuó de manera más diligente y eficaz que le fue posible para subsanar los inconvenientes de la baja ejecución en el primer año y el traslado de sede. Para el efecto, se contrató nuevo personal para hacerse cargo de la coordinación y se hizo una buena selección y capacitación del personal técnico del proyecto, incluyendo una persona para actuar como enlace en cada una de las municipalidades. Ambas medidas permitieron un incremento considerable del ritmo y el nivel de ejecución financiera y las obras programadas en los últimos meses del ciclo de duración del proyecto. No obstante, fue necesario solicitar al donante una ampliación del período por tres meses, entre julio y septiembre de 2017. Hasta el último mes aún estaban pendiente de ejecución ciertas obras, como por ejemplo apertura de Puntos de Convivencia y la entrega de otros servicios en algunas municipalidades, como San Pedro Sula.

2.3.3 Modalidad e instrumentos de gestión

Como ya se ha indicado en la sección anterior, la modalidad gerencial y operativo de gestión ha sido un factor que afectó los atrasos en la ejecución técnica y financiera del proyecto, al menos de manera notable en el primer año. La instalación de la Unidad de Gestión en Tegucigalpa, con un coordinador y equipo técnico contratados, fue sustituida a la mitad del período por su sede final en el municipio de Tela, con la sustitución casi completa del equipo técnico y gerencial.

Tomando en cuenta lo anterior, se puede decir que la modalidad de gestión elegida ha sido a la misma vez un factor negativo y positivo en el uso eficiente de los recursos puestos a disposición por USAID a la Oficina Nacional de PNUD. Por un lado, el primer diseño y personal de la Unidad de Gestión llevó a atrasos de casi un año, pero por otro lado, las medidas adoptadas (nueva sede, nuevo personal técnico, nuevo gerente) redujeron el impacto negativo en la eficiencia y consiguieron al final un satisfactorio logro de los resultados.

Una vez superado los factores críticos señalados, se puede decir que el diseño de la Unidad de Gestión que finalmente concluyó el proyecto ha funcionado de forma adecuada. Su diseño está integrado básicamente por tres estructuras: una gerente a cargo, con personal administrativo de apoyo, en la Oficina Nacional de PNUD; un equipo técnico de especialistas por resultados en la sede de Tela; un técnico como enlace en cada una de las municipalidades participantes.

Además, con la asistencia técnica del Oficial de Área de Gobernabilidad y una especialista en monitoreo y evaluación.

Dentro de la estructura de la Unidad de Gestión, según entrevistas y la observación del evaluador, hubo dos elementos que han sido clave para recuperar los atrasos y alcanzar adecuados niveles de eficacia y reducir los impactos negativos en la eficiencia: i) perfil y desempeño de la nueva coordinadora nombrada, con un énfasis en gestión administrativa-financiera y conocimiento y experiencia en seguridad ciudadana; ii) el desempeño de los enlaces municipales, que han sido clave en la agilización de los procedimientos administrativos en las municipalidades, con frecuencia pesados y lentos.

En sentido adverso, cabe señalar que el mecanismo de monitoreo y evaluación del proyecto, si bien ha cumplido con las formalidades de informes al donante, no ha funcionado para advertir con anticipación los factores críticos de eficiencia señalados: baja ejecución y atrasos en el calendario. En estricto sentido, no se trata de un SM&E como tal sino más bien de formatos provistos por el donante donde se consigna la ficha de indicadores y la frecuencia de medición, así como de formatos de reportes periódicos de avances físicos y financieros.

2.3.4 Relación costo-beneficio entre recursos invertidos y resultados alcanzados

A pesar de la incidencia de la baja ejecución en el primer año y los atrasos en la ejecución técnica y financiera, se puede decir que al final del ciclo del proyecto se ha conseguido una relación positivamente razonable entre los recursos invertidos, equivalentes a USD 1.6 millones, y los cinco productos entregados y las contribuciones de estas intervenciones al incremento de las capacidades institucionales y sociales de los cinco municipios para gestión de políticas de convivencia y seguridad ciudadana (efecto).

Dentro de la valoración positiva global, los productos que más rendimiento en términos de eficiencia han mostrado son dos: en primer lugar, el R5, relativo a comunidades con índices de criminalidad críticos con capacidades fortalecidas para el uso de métodos de alternativos de solución de conflictos, principalmente por el alto grado de motivación e implicación de la red de voluntarios formados. Los poco más de 300 mil USD parecen una inversión rentable tomando en cuenta el potencial de eficacia de las intervenciones diseñadas (fortalecimiento de UMC de municipalidades, Puntos de Convivencia, red de promotores y proyectos de empleabilidad y productividad para jóvenes y mujeres) para reducir la conflictividad y crear una oportunidad para la recuperación del tejido social deteriorado. En segundo lugar, el R3 ha supuesto una inversión rentable (aproximadamente USD 192 mil), en tanto que los 13 espacios públicos rehabilitados, según los testimonios de los actores involucrados, está contribuyendo a aumentar la percepción de seguridad entre los vecinos y a reducir de forma real los hechos delictivos.

La capacidad de las intervenciones del proyecto para movilizar recursos financieros de las municipalidades y otras instituciones o cooperantes, también ha contribuido a la eficiencia en el uso de los recursos para el logro de los resultados esperados. Así, por ejemplo, en la prevención situacional, empleando la metodología CPTED (R3) los actores locales que integran los comités de convivencia han movilizado hasta 1.5 millones de dólares para la recuperación de espacios públicos en beneficio de la seguridad ciudadana.

De acuerdo a las evidencias encontradas, a favor de la relación positiva costo-beneficio del proyecto también abona el hecho de que las estadísticas de los principales indicadores de violencia y criminalidad revelan una tendencia a la baja en la mayoría de municipios de la zona

de cobertura: Ceiba, Distrito Central y San Pedro Sula. Aunque no se puede atribuir esta reducción solo al proyecto, lo cierto que es ha contribuido en alguna medida. Los reportes de IUDPAS del primer trimestre de 2017 evidencian en esos tres municipios un decrecimiento del porcentaje de homicidios en el primer trimestre entre un 28 % y 43 % con respecto al primer trimestre de 2017.

2.4 Sostenibilidad

La sostenibilidad es una condición fundamental para lograr consolidar los cambios impulsados por un proyecto en un problema que afecta el desarrollo de la población, como la violencia y la inseguridad. Si no se consiguen esta condición los cambios son efímeros o provisionales, y luego de algún tiempo se volverá a la misma situación inicial del problema. Hay cuatro factores que determinan la sostenibilidad de los resultados de un proyecto de desarrollo: apropiación por los beneficiarios, capacidades suficientes, disponibilidad de recursos y entorno institucional y social propicio.

La tabla 7 muestra las principales contribuciones del proyecto a la reducción de la violencia y la criminalidad en la zona de cobertura, con una escala numérica de 0 a 5, según el grado mayor (5) a menor (0) de satisfacción del criterio por cada contribución.

*Tabla 7 .
Valoración de sostenibilidad de las contribuciones a cambios realizadas
por proyectos de la muestra*

Principales cambios promovidos por el proyecto a la prevención de la violencia y seguridad en la zona de cobertura	Apropiación	Capacidad	Recursos	Entorno
Producto 1. Capacidades municipales para gestión de convivencia y seguridad				
Contribución 1. Implementación y monitoreo de POA de convivencia y seguridad ciudadana	4	4	4	3
Contribución 2. Funcionamiento de Unidades de Mediación y Conciliación	4	4	3	2
Contribución 3. Funcionamiento de estructuras de participación ciudadana (comités y consejos de convivencia y seguridad)	3	2	2	2
Producto 2. Observatorios locales de violencia fortalecidos				
Contribución 1. Funcionamiento de los observatorios de IUDPAS UNAH	5	4	3	2
Contribución 2. Boletines periódicos con estadísticas sobre evolución de violencia y seguridad	2	2	2	2
Contribución 3. Uso de datos estadísticos producidos por observatorios para diseñar y mejorar políticas de convivencia y seguridad	2	2	2	2
Producto 3. Uso de metodología CPTED por IDEOCAS/FHIS y municipalidades				
Contribución 1. Mantenimiento y conservación de obras de infraestructuras	4	3	3	3
Contribución 2. Uso de metodología en nuevos proyectos de seguridad situacional	3	3	3	3
Producto 4. OMM fortalecidas para prevención de la violencia de género				
Contribución 1. Uso de sistemas de información para diseño de mecanismos de protección	2	2	2	2
Contribución 2. Prestación de servicios de protección a mujeres víctimas de violencia familiar	3	2	2	2
Producto 5. Capacidades de comunidades para mediar y resolver conflictos				
Contribución 1. Servicios de mediación y conciliación prestados por Puntos de convivencia	4	3	2	2
Contribución 2. Red de voluntarios formados en mediación y conciliación de conflictos	4	4	2	2

Ponderación: 1-2, baja; 3: media, 4-5, alta.

De acuerdo a los hallazgos de la tabla 7, las contribuciones del proyecto que más posibilidades tienen de continuar y sostener el impulso dejado por el proyecto son las siguientes:

- *Observatorios locales de violencia de IUDPAS-UNAH:* los observatorios locales de violencia tienen altas posibilidades de sostenibilidad, si se considera su nivel de apropiación por parte del socio implementador (IUDPAS) y las capacidades instaladas en cada centro regional y municipio donde operan. No obstante, los boletines y el uso de datos estadísticos no poseen condiciones suficientes de sostenibilidad. De acuerdo a las entrevistas realizadas, los equipos técnicos de las municipalidades todavía no han conseguido integrar los datos reportados por los boletines en el diseño y la retroalimentación de sus POAs de convivencia y prevención. Por otro lado, la escasez de recursos y el entorno institucional poco propicio son factores de riesgo de la sostenibilidad, en particular por la potencial tensión y conflicto entre las estructuras de IUDPAS y las que operan en las UMC, con el respaldo de la Secretaría de Seguridad.
- *Uso de metodología CPTED en seguridad situacional:* el uso de la metodología CPTED parece haberse posicionado en las cinco municipalidades, dado la ponderación de los beneficios en la seguridad situacional producidos por la recuperación de espacios públicos para actividades lúdicas y recreacionales de los vecinos. El nivel de apropiación y capacidades son altos, mientras que los recursos y el entorno institucional propicio son medianamente suficientes. Las dos contribuciones del proyecto parecen tener iguales oportunidades de continuidad y sostenibilidad: mantenimiento y conservación de las 13 obras construidas y el uso de la metodología para el diseño y construcción de nuevas infraestructuras.
- *Capacidades municipales para gestión de convivencia y seguridad:* con el apoyo del proyecto, la Secretaría de Seguridad y otros cooperantes, las cinco municipalidades muestran capacidades para la gestión de la convivencia y la prevención de la violencia, pero aún con una importante brecha de mejora. Aunque hay apropiación y capacidades altas en dos de las tres contribuciones del proyecto, todavía parece haber un pulso entre un enfoque que enfatiza el control y la represión, liderado por la Secretaría de Seguridad, y un enfoque de prevención, impulsado por los cooperantes, incluido el proyecto. Los aportes que tienen mejores posibilidades de sostenibilidad son los POAs y las UMC. De acuerdo a las evidencias registradas por la evaluación, las estructuras de participación ciudadanía todavía no están suficientemente maduras para asegurar su continuidad.

Por otro lado, tal como se observa en la tabla, los factores más críticos que afectan la sostenibilidad de los cambios promovidos por el proyecto para la prevención de la violencia y el incremento de la seguridad en los cinco municipios atendidos son los siguientes:

- *Recursos:* aunque hay dos fuentes probables de recursos (presupuesto municipal y cooperantes), no todas las contribuciones del proyecto tienen las mismas posibilidades de obtener apoyo para su continuidad. Entre las menos favorecidas se encuentran las siguientes: i) participación ciudadana en los comités y consejos de convivencia y seguridad; ii) capacidades de mediación y conciliación de las comunidades; iii) uso de datos estadísticos para el diseño y la retroalimentación de los POAs y otros instrumentos de políticas públicas locales.
- *Entorno propicio:* en términos globales, el entorno institucional parece ser el factor más crítico para la continuidad y sostenibilidad de los cambios promovidos por los cinco productos del proyecto. Además de la reconocida debilidad estructural de la

institucionalidad pública del país, influye la primacía de un enfoque de control y represión instalado en la política pública de seguridad del Gobierno de Honduras. Desde esta perspectiva, las acciones de recuperación de la convivencia, como las promovidas en barrios con altos índices de violencia y delitos, no disponen del apoyo necesario por las autoridades sectoriales. También ha influido de forma negativa la escasa incidencia política del proyecto en las políticas de la Secretaría de Seguridad, que en este ciclo se ha concentrado en el nivel territorial, descuidando la articulación de acciones con el nivel central. En adición, hay que valorar los riesgos que conlleva la pérdida de personal técnico formado y el ritmo de los procesos impulsados debido cambio de autoridades municipales por el próximo evento electoral de noviembre de 2017.

Además de los anteriores factores, hay que tener en cuenta la influencia de las causas estructurales de la violencia e inseguridad que operan en el entorno país. Por ejemplo: pobreza y desigualdad social; escasas oportunidades de empleo e ingresos, principalmente para los jóvenes; debilidad institucional del Estado, principalmente de las instituciones encargadas de administrar justicia y rehabilitación de los privados de libertad.

2.5 Incorporación de enfoques transversales

Como indicado en la sección 1.2 del presente informe, el fenómeno de la violencia y el delito afecta de manera diferenciada a los tres grupos de población considerados por los estudios especializados como más vulnerables: niñez, juventud y mujeres. El diseño y la implementación del proyecto ha sido sensible a esta especificidad del problema y, desde la perspectiva del Enfoque de Derechos Humanos, ha adoptado medidas especiales para su atención y protección y/o restitución de los derechos vulnerados, tal como se ha señalado en la sección 2.1. Entre otras medidas, sobresalen las siguientes:

- *Enfoque de género:* el proyecto ha contribuido a reducir la vulnerabilidad de las mujeres al problema de la violencia e inseguridad a través de una serie de medidas, entre las que se pueden resaltar las siguientes: i) fortalecimiento de las capacidades de las OMM para el tratamiento adecuado de los casos de violencia contra las mujeres; ii) selección y capacitación de mujeres de comunidades vulnerables como voluntarias para el uso de métodos de mediación y conciliación de conflictos; iii) apoyo con capital semilla para el desarrollo de emprendimientos productivos.
- *Juventud:* al igual que las mujeres, el proyecto ha seleccionado a los jóvenes y la niñez como parte de su población prioritaria. Entre las medidas específicas incluidas, sobresalen las siguientes: i) recuperación de espacios públicos para actividades deportivas, culturales y artísticas; ii) formación de jóvenes en expresiones culturales y artísticas; iii) formación técnico profesional para mejorar sus posibilidades de acceso al mercado laboral; iv) emprendedurismo y capital semilla para desarrollar actividades productivas.
- *Enfoque de Derechos Humanos:* como indicado en la sección 2.1, el proyecto favoreció tanto a los titulares de derechos (población, jóvenes, mujeres) para su ejercicio efectivo, como a los portadores de obligaciones (gobiernos municipales e instituciones sectoriales) para garantizar la protección y ejercicio de los derechos humanos de los grupos más vulnerables por la violencia y el delito. En particular, resalta el derecho de los jóvenes y las mujeres a vivir una vida libre de violencia y el acceso a oportunidades de derecho, como el empleo digno e ingresos.

2.6 Validez y eficacia de Teoría de cambio del proyecto

El Modelo Conceptual y la Teoría de Cambio son dos herramientas metodológicas de la Gestión Basada en Resultados (GBR) que permite fundamentar las acciones de desarrollo en evidencias y conocimientos científicos especializados. El Modelo Conceptual explica el conjunto de relaciones de causalidad de un problema de desarrollo, mientras que la Teoría de Cambio selecciona las intervenciones con mayor potencial de eficacia para transformar los factores causales más críticos de dicho problema.

El experto ha desarrollado un método de análisis y formulación de modelos conceptuales de problemas de desarrollo basado en la teoría de sistemas. Según este método, hay tres elementos clave que operan en el comportamiento sistémico de un problema, que vale tener en cuenta tanto en su conservación como en su transformación.²⁵ Son los siguientes:

- *Unidad estructural del problema:* las causas de un problema operan como redes que se interrelacionan entre sí, reforzándose una con otra. El conjunto de estas redes de causalidad forman la unidad estructural del problema, delimitada por un borde y con cierta autonomía operacional. La única manera de transformar el problema es la atención simultánea de las distintas redes de causalidad que constituyen su unidad estructural, tomando en cuenta la premisa de la teoría de sistemas que dice que “todo sistema social está determinado por su propia estructura”.
- *Factores del entorno país:* los factores estructurales del entorno país constituyen una red o sistema mayor que condiciona e influye en la dinámica del problema de desarrollo, ya sea para conservarlo o transformarlo. Ahí se encuentran factores históricos que han configurado el Estado nacional y la sociedad y que constituyen causas no resueltas de los problemas de desarrollo de un país.
- *Inercia auto-reforzadora de la unidad estructural y el entorno:* las redes de causalidad que integran la unidad estructural y su relación con el entorno están movidas por una fuerza sinérgica o sincronizada que tiende a reforzarse mutuamente. Es decir, cada red de la unidad se refuerza entre sí y estas son reforzadas por el entorno. Esta es la razón de la complejidad que entrafía la solución de cualquier problema de desarrollo.

Considerando las anteriores premisas, una manera valorar la contribución de un proyecto de desarrollo es, primero, construir el Modelo Conceptual del problema que quiere transformar y enseguida distinguir los factores causales que han sido atendidos por su Teoría de Cambio o modelo de intervención. En el presente caso, considerando los hallazgos registrados por la evaluación y modelos conceptuales de otros países de la región, se han identificado cuatro redes de causalidad del problema de violencia e inseguridad en la zona de localización del proyecto, a saber:

- *Red de causalidad 1. Desarrollo de niñez de infractores sin autonomía y congruencia relacional con su entorno social.* Diversas teorías y estudios experimentales²⁶ demuestran el aprendizaje de la autonomía y habilidad relacional con el entorno en los seres humanos es clave para vivir y convivir en la aceptación plena, sin conflicto ni contradicción. De esta manera, los bebés humanos nacen en la total confianza implícita e inconsciente, derivada de su estructura cultural-biológica, de que habrá un mundo adulto

²⁵ Método de análisis sistémico de problemas de desarrollo. Agenda 21, S.A. David Grajeda, 2016.

²⁶ Maturana et al. Teoría de Autopoiésis, Amor y Juego, Árbol del conocimiento, entre otros obras.

que los acogerá y los amará como seres legítimos en dicha especificidad humana. Esta congruencia estructural entre bebé y mundo adulto constituyen los cimientos de la confianza en que fundamentará su futuro vivir humano en comunidad. De ahí en adelante, el bebé se transformará en niño y éste a su vez en joven en el fluir coordinado de una red de conversaciones centrada en el emocionar del respeto por sí mismo y el deseo de pertenecer a un ámbito social que lo acoge, lo respeta y donde su persona hace sentido.

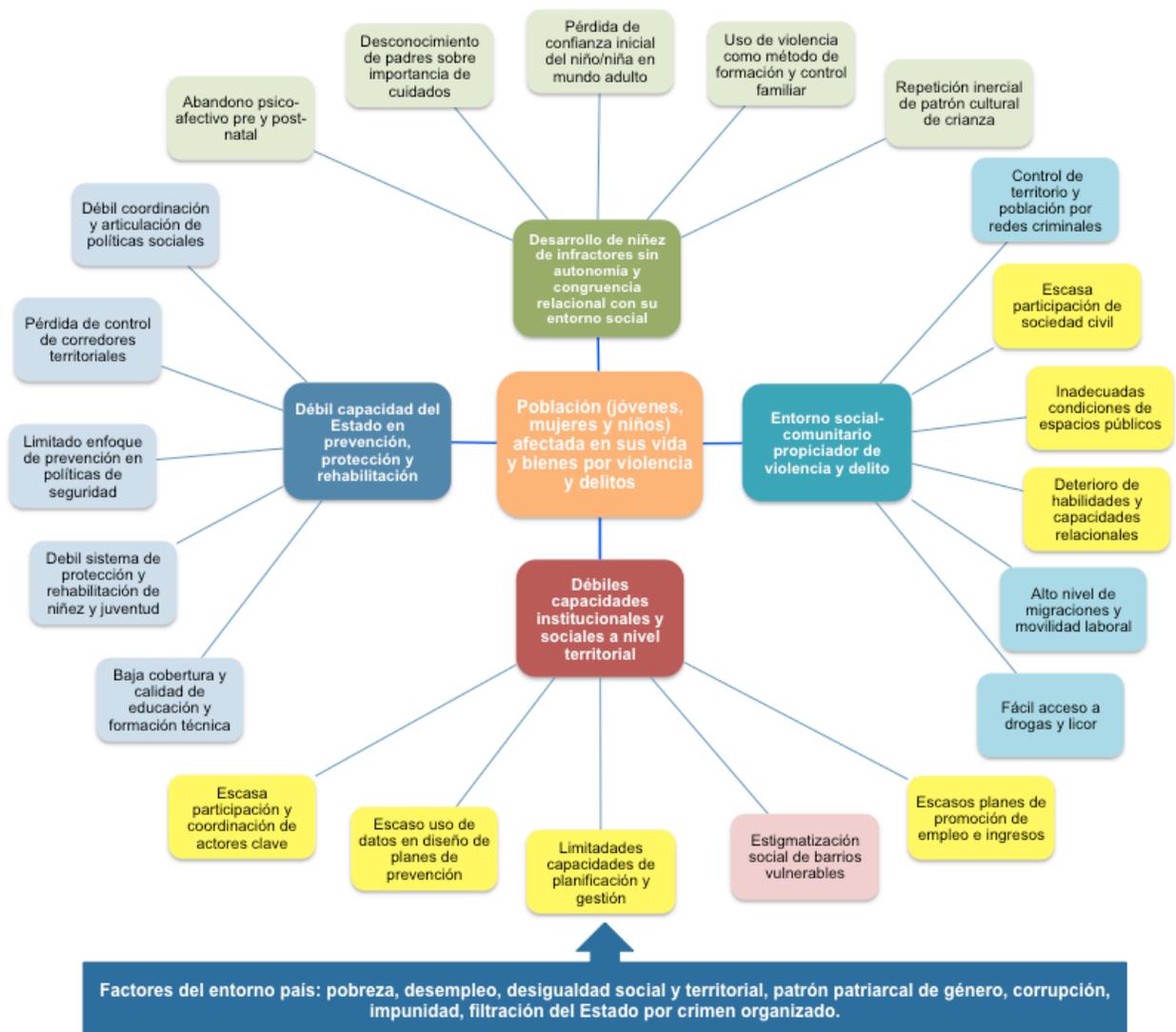
Los jóvenes que se han enrolado en pandillas y otras estructuras criminales no han conseguido crecer como seres autónomos y relacionalmente congruentes con su entorno social, por lo que viven en la negación de sí mismos y la agresión de otros. Entre las causas de esta situación, se pueden resaltar las siguientes: i) privación de cuidados psicoafectivo por parte de los padres y otros adultos responsables de su cuidado; ii) negación, con frecuencia violenta, de su legitimidad como otro distinto al adulto; iii) pérdida de confianza inicial en el mundo adulto; iv) uso de violencia como método de control y formación en el hogar.

- *Red de causalidad 2. Entorno social-comunitario propiciador de violencia y delitos.* Según como se articule y gestione, el entorno social-comunitario puede operar como un factor facilitador o inhibidor de la violencia y la criminalidad. Entre las causas que generan un entorno propiciador, se encuentran: i) control territorial y poblacional ejercido por redes criminales; ii) escasa participación de los vecinos en acciones de prevención; iii) inadecuados espacios públicos (abandono, sin iluminación, sin vigilancia natural); iv) deterioro de habilidades relacionales (miedo, desconfianza, conflictos); v) migraciones laborales internas e internacionales; vi) fácil acceso a la compra de drogas y licor.
- *Red de causalidad 3. Débiles capacidades institucionales y sociales a nivel territorial.* Las instituciones y autoridades locales han sido desbordadas por el incremento de la violencia y la criminalidad en amplios corredores territoriales, que incluye los cinco municipios priorizados por el proyecto. Las débiles capacidades instaladas en los municipios están asociadas a los siguientes factores: i) escasos planes de promoción de empleo e ingresos; ii) estigmatización social de barrios vulnerables; iii) limitadas capacidades y recursos; iv) escaso uso de datos en diseño de planes de prevención; vi) escasa participación y coordinación de actores clave.
- *Red de causalidad 4. Débil capacidad del Estado en prevención, protección y rehabilitación.* La situación de violencia y criminalidad a nivel territorial está determinada también por la debilidad institucional del Estado a nivel central para adoptar medidas eficaces de prevención, protección derechos de grupos vulnerables, administración de justicia y rehabilitación y re-inserción social de los privados de libertad. Entre las causas que configuran la debilidad capacidad del Estado se encuentran: i) baja cobertura y calidad de educación y formación técnica; ii) débil sistema de protección y rehabilitación de niñez y juventud; iii) limitado enfoque de prevención en políticas de seguridad; iv) pérdida de control de corredores territoriales; v) débil coordinación y articulación de políticas sociales
- *Factores estructurales del Entorno país.* Como indicado en los primeros párrafos de esta sección, los factores estructurales históricos del Entorno país influyen y condicionan cualquier esfuerzo de transformación del problema de violencia y delito a nivel territorial. Desde la lógica sistémica, opera como una red reforzadora de la unidad estructural del problema constituida por las cuatro redes causales principales. Entre los factores con mayor incidencia se identifican: i) pobreza, desempleo, desigualdad social y territorial,

cultura patriarcal, corrupción e impunidad y filtración del crimen organizado en estructuras del Estado.

Las cuatro redes de causalidad identificadas constituyen la unidad estructural del problema de la violencia y el delito en los municipios participantes, influidos por factores críticos del Entorno País. Desde la perspectiva de la GBR, el problema se puede transformar si se atienden sino todos, al menos aquellos factores causales más críticos. En el caso del proyecto evaluado, se encontró que su modelo de intervención ha priorizado factores clave en dos redes de causalidad: Red 2. Entorno social-comunitario propiciador; Red 3. Débiles capacidades institucionales y sociales a nivel territorial. No fueron considerados los factores de las otras dos redes ni del entorno fueron considerados. Ver gráfico 5, cajas marcadas con amarillo.

Gráfico 5.
Factores causales del problema priorizados por la Teoría de cambio del proyecto



Fuente: David Grajeda con base en múltiples insumos. Entre otras: modelo ecológico de UNESCO, y modelos conceptuales de distintos países de América Latina.

Tal como se puede ver en el gráfico, la Teoría de Cambio del proyecto concentró su atención en 7 de los 22 factores causales del Modelo Conceptual del problema de la violencia y el delito en la zona territorial donde se localizó. Los seis factores están ubicados en dos de las cuatro redes de causalidad, así:

- *Red de causalidad 2. Entorno social-comunitario propicio.* En esta red fueron atendidas las siguientes causas: i) escasa participación de sociedad civil en planes de prevención y seguridad; entre las intervenciones que trataron este factor, se encuentran: i) la participación de vecinos en el uso de la metodología CPTED; ii) inadecuadas condiciones de espacios públicos; este factor fue atendido por la capacitación y asistencia técnica para el uso de la metodología CPTED y la construcción de obras de infraestructuras; iii) deterioro de habilidades y capacidades relacionales, factor atendido a través de los Puntos de convivencia y la red de voluntarios formados en mediación y conciliación de conflictos.
- *Red 3. Débiles capacidades institucionales y sociales a nivel territorial.* En esta red fueron atendidas cuatro causas: i) escasa participación y coordinación de actores clave, mediante la creación y fortalecimiento de consejos y comités de convivencia y seguridad; ii) escaso uso de datos en el diseño de políticas y planes locales, mediante la edición y divulgación de boletines de los observatorios locales de violencia; iii) limitadas capacidades en planificación y gestión, a través del fortalecimiento de las UMC y las OMM; iv) escasos planes de promoción de empleo e ingresos, a través del fondo semilla para apoyar mujeres y jóvenes emprendedores.

Tomando en cuenta las dos redes de causalidad y los siete factores causales priorizados, se puede decir que la Teoría de Cambio del proyecto ha sido parcialmente válida para transformar el problema de la violencia y el delito en la zona territorial donde concentró sus operaciones. Al no haber sido considerados, los demás factores quedaron fuera de su control e incidencia. En este sentido, las contribuciones realizadas, si bien relevantes, no son suficientes para transformar de forma estructural y sostenible el problema. Aun así las capacidades instaladas por el proyecto tendrían un potencial impacto futuro si: i) las autoridades municipales, los actores locales y las instituciones sectoriales continúan y profundizan los procesos impulsados; ii) los planes municipales y sectoriales y de otros cooperantes consideran los factores causales de las redes 1 y 4; iii) las intervenciones en las distintas redes de causalidad se articulan entre sí de tal manera que se beneficien de la sinergia generada.

3. Conclusiones y recomendaciones

La presente evaluación se propuso valorar el nivel de logro de los resultados planificados y alcanzados por el Proyecto *Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática en Honduras: Promoción de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana*. Para este análisis, fueron consideradas las variables definidas por OCDE y UNEG: i) relevancia; ii) eficacia; iii) eficiencia; iv) sostenibilidad; v) contribuciones al impacto esperado. En adición, como valor agregado, el evaluador realizó un análisis de la validez y potencial eficacia de la Teoría de cambio empleada por el proyecto para transformar el problema de la violencia e inseguridad en los cinco municipios atendidos.

Las conclusiones y las recomendaciones que ese presentan en esta sección se fundamentan en los principales hallazgos reportados sobre las variables estudiadas. Además, en el caso de las recomendaciones, se ha tratado de que respondan a los tres estándares de calidad definidos por los lineamientos de Naciones Unidas: relevantes, prácticas y viables.

3.1 Conclusiones

Con base en los hallazgos descritos en la sección 2 de este informe, las principales conclusiones son las siguientes:

3.1.1 Pertinencia

El diseño del proyecto refleja un nivel adecuado de pertinencia, tomando en cuenta los principales criterios empleados para su valoración, a saber:

- *Coherencia con necesidades y derechos de la población priorizada*: los resultados del proyecto son congruentes con las necesidades y los derechos de dos grupos de población más vulnerables por la violencia y la criminalidad: jóvenes y niñas y mujeres. Entre las necesidades atendidas, se encuentran el conocimiento y desarrollo de capacidades en temas y herramientas para vivir y convivir libres de violencia en ambientes seguros, como por ejemplo, uso de técnicos y métodos de negociación y resolución alternativa de conflictos y gestión de proyectos de convivencia y cultura de paz. Desde la perspectiva de derechos, el proyecto apoyó el ejercicio de tres grupos de derechos específicos: i) igualdad de oportunidades de acceso de las mujeres a beneficios del desarrollo, mediante el acceso a un fondo semilla para desarrollar pequeños emprendimientos; ii) derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia y a ejercer sus demás derechos, mediante el uso de sistemas de información para protección y denuncia de hechos de violencia iii) derecho de los jóvenes a un desarrollo individual y social sano, con oportunidades de recreación, expresión artística y formación técnica para el trabajo.
- *Congruencia con prioridades de políticas públicas del sector prevención y seguridad ciudadana*: el proyecto ha sido una respuesta coherente y alineada con los principales instrumentos de política pública del país sobre desarrollo, seguridad ciudadana y prevención de la violencia del Gobierno de Honduras, principalmente con los siguientes: objetivo 2 de la Ley de *Visión de País 2010-2038* y *Plan de Nación 2010-2022*: “una Honduras que se desarrolla en democracia, con seguridad y sin violencia”; lineamiento 5.5 de la *Política integral de convivencia y seguridad ciudadana para Honduras 2011-2022*, que reconoce el rol de los gobiernos municipales en la prevención, principalmente de

aquellos con mayores índices de criminalidad y violencia. En adición a lo anterior, el proyecto también ha sido congruente con los marcos programáticos de los dos socios. USAID y Oficina de PNUD en Honduras, que han incorporado las prioridades del país sobre la materia.

3.1.2 Eficacia

A pesar de retrasos en la programación y cierta inestabilidad en la unidad de gestión, el proyecto alcanzó un nivel satisfactorio de logro cinco productos planificados, toda vez que se alcanzaron las metas, incluso en algunos casos por encima de lo esperado. Con este balance general positivo, se pueden resaltar los siguientes logros en cada uno de los productos:

- *Producto 1. Fortalecidas capacidades municipales para gestión de la convivencia y seguridad ciudadana:* cinco planes de convivencia y seguridad certificados por la Secretaría de Seguridad; guías metodológicas de planificación; personal de UMC capacitados; estructuras de participación ciudadanas (consejos y comités de convivencia).
- *Producto 2. Fortalecidos observatorios locales de la violencia:* edición y publicación de 47 boletines con datos sobre los indicadores de violencia en los cinco municipios, casi tres veces más de lo planificado; equipamiento informático de oficinas de observatorios; uso de TICs en registro de datos; formación de autoridades y funcionarios municipales.
- *Producto 3. Fortalecidas capacidades de instituciones públicas y municipalidades para uso de metodología de seguridad situacional:* aunque se obtuvieron datos sobre la meta planificada (diseño e implementación de cinco políticas basada en esta metodología), se encontraron los siguientes logros: construcción de 13 obras de infraestructura; capacitación de personal de IDEOCAS/FHIS y municipales sobre la metodología; cinco POAs de municipalidades con actividades relacionadas a la seguridad situacional.
- *Producto 4. Fortalecidas oficinas municipales de la mujer para la prevención de la violencia de género:* equipamiento de OMM de los cinco municipalidades; capacitación de personal en enfoque de género y violencia contra las mujeres; campañas de sensibilización; uso de sistemas de información para diseño y aplicación de instrumentos de protección de la violencia, como por ejemplo Ruta de atención de casos violencia; fondo semilla para financiar micro-emprendimientos en Tela, La Ceiba y Choloma; modelo de servicios que incluye atención psicológica, legal, protección física e inserción social y económica.
- *Producto 5. Fortalecidas capacidades de comunidades seleccionadas para uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos:* el proyecto consiguió la meta de formular cinco instrumentos para el uso de esta metodología en comunidades seleccionadas de los municipios atendidos. Entre dichos instrumentos, se encontraron: red de 300 voluntarios formados; ocho puntos de convivencia en cuatro de los cinco municipios (Choloma, San Pedro Sula, La Ceiba y Tela); código de conducta de mediadores; formación de formadores en expresiones artísticas y lúdicas.
- *Contribución de productos a efecto a esperado.* Los cinco productos entregados por el proyecto hicieron contribuciones relevantes al desarrollo de capacidades de los gobiernos municipales y actores para la planificación e implementación de planes y políticas de convivencia y seguridad ciudadanas. Se resaltan cuatro contribuciones relevantes: i) unidades institucionales fortalecidas (OMM, UMC), con herramientas de planificación y

gestión, sistemas de información, personal capacitado y equipamiento básico para cumplir sus labores; ii) estructuras de participación y colaboración sociedad civil-Estado; iii) estructuras comunitarias y red de voluntarios para resolución alternativa, con potencial para reducir el deterioro del tejido social; iv) incremento de la confianza ciudadana en las instituciones sectoriales y gobiernos municipales.

- *Contribución de productos a impacto esperado.* Aunque no se lo puede atribuir de forma directa al proyecto, en tres de los cinco municipios se produjo un descenso en los niveles de violencia, principalmente del delito de homicidios. Se trata de Ceiba, Distrito Central y San Pedro Sula. En adición, cabe señalar que al menos en la percepción de los actores involucrados se considera que la violencia y la criminalidad ha disminuido en los cinco municipios, aunque se mantienen niveles altos.
- *Factores críticos en el logro de los resultados.* A pesar de la positiva valoración general, las evidencias encontradas por la evaluación dan cuenta de algunos factores críticos que afectan el grado de eficacia del proyecto. Se trata de las siguientes: i) retrasos en la implementación debido a una baja ejecución en el primer año y cambio de sede y personal de la Unidad de Gestión; ii) escasa sincronización entre los POAs de convivencia y seguridad con los planes de desarrollo municipal; insuficiente fortalecimiento de espacios de participación ciudadana, como comités y consejos de convivencia y seguridad; iii) duplicación y competencia de estructuras de observación de la violencia en los municipios (UNAH y municipalidades); iv) bajo desarrollo del hábito de usar estadísticas para diseño y retroalimentación de planes de prevención y seguridad.

3.1.3 Eficiencia

El nivel de eficiencia en el uso de los recursos dispuestos por el donante para el logro de los resultados revela un nivel razonable de eficiencia. Aunque hubo factores críticos a lo largo del ciclo de ejecución, la Oficina de PNUD en Honduras supo tomar las medidas correctivas y estas resultaron adecuadas para conseguir finalmente los resultados planificados, reduciendo el impacto negativo de los retrasos en la programación de las actividades y los recursos financieros, que sucedieron sobre todo en el primer año.

- *Factores que influyeron positivamente en la eficiencia.* La eficiencia en la gestión de los recursos fue favorecida por los siguientes factores: i) estructura del presupuesto notablemente orientado a inversiones en los resultados por encima de los costos administrativos de las operaciones; ii) cambios en la gerencia y aceleración del ritmo de ejecución técnica y financiera en el último año; iii) capacidad de intervenciones para movilizar recursos de otros actores (municipalidades, cooperantes e instituciones sectoriales); iv) designación de enlaces municipales como parte del diseño de la Unidad de Gestión del proyecto; v) positiva relación costo-beneficio entre resultados alcanzados y recursos invertidos.
- *Factores que influyeron negativamente en la eficiencia.* La eficiencia del proyecto fue afectada de forma negativa por el bajo ritmo de ejecución técnica y financiera en el primer año, debido entre otras causas al estilo de gerencia y el escaso personal de apoyo a las operaciones administrativa-financieras. Además el cambio de sede de la Unidad de Gestión de Tegucigalpa a Tela, produjo pérdida de personal calificado y tiempo en la ejecución. Ambos factores produjeron cierta inestabilidad en la dinámica de gestión del proyecto y atrasos en el cumplimiento del calendario de actividades y programación de la

ejecución financiera, que obligaron a ampliar el ciclo tres meses, entre julio y septiembre de 2017.

3.1.4 Sostenibilidad

En un escenario global poco optimista, los cambios promovidos por el proyecto tienen diferentes posibilidades de continuidad y sostenibilidad. Los que tienen más posibilidades son: i) observatorios locales de violencia implementados por IUDPAS-UNAH; ii) uso de metodología CPTED en seguridad situacional en los municipios; iii) capacidades municipales para planificación y gestión de la convivencia y seguridad ciudadana. Los tres procesos revelan un alto nivel de apropiación por parte de los actores involucrados y suficientes capacidades instaladas. Sin embargo, hay dos factores críticos que constituyen desafíos importantes, no solo para estos tres cambios sino para todos los resultados del proyecto, a saber:

- *Recursos*: aunque hay dos fuentes probables de recursos (presupuesto municipal y cooperantes), no todas las contribuciones del proyecto tienen las mismas posibilidades de obtener apoyo para su continuidad. Entre las menos favorecidas se encuentran las siguientes: i) participación ciudadana en los comités y consejos de convivencia y seguridad; ii) capacidades de mediación y conciliación de las comunidades; iii) uso de datos estadísticos para el diseño y la retroalimentación de los POAs y otros instrumentos de políticas públicas locales.
- *Entorno propicio*: el entorno institucional es el factor más crítico para la continuidad y la sostenibilidad de los cambios promovidos por los cinco productos del proyecto. Algunas causas de esta situación son las siguientes: i) primacía de un enfoque de control y represión instalado en la política pública de seguridad del Gobierno de Honduras; ii) debilidad estructural del Estado en general y la administración pública, principalmente respecto a presencia y coordinación a nivel territorial; iii) escasa incidencia del proyecto en el nivel central de las autoridades sectoriales de seguridad; iv) factores estructurales (históricos) del país, como pobreza y falta de oportunidades de empleo e ingresos.

3.1.5 Atención de ejes transversales

- *Fortalecimiento de capacidades de portadores de obligaciones y titulares de derechos a vivir una vida libre de violencia*: el diseño y la implementación del proyecto ha sido sensible al hecho de que el fenómeno de la violencia y el delito afecta de manera diferenciada a tres grupos de población considerados por los estudios especializados como más vulnerables: niñez, juventud y mujeres. El diseño y la implementación del proyecto adoptó medidas especiales para, por un lado, fortalecer las capacidades de las instituciones estatales (instituciones públicas y gobiernos municipales) para la protección de los derechos de estos grupos de población, y por otro lado, para fortalecer el ejercicio de los derechos por parte de los mismos.

3.1.6 Teoría de cambio

- *Factores causales atendidos*. La Teoría de cambio del proyecto concentró su atención en 7 de los 22 factores causales correspondientes a dos de las cuatro redes de causalidad del Modelo Conceptual del problema de la violencia y el delito: *Red de causalidad 2. Entorno social-comunitario propicio*; *Red 3. Débiles capacidades institucionales y sociales a nivel territorial*. La priorización realizada dejó fuera de control a otras redes relevantes,

que según las evidencias aportadas por el conocimiento técnico-científico, constituyen la unidad estructural del problema: i) Red 1. Desarrollo de niñez de infractores sin autonomía ni congruencia relacional con el entorno; ii) Red 4. Débil capacidad del Estado para la prevención, protección y rehabilitación de grupos vulnerables (niñez, juventud y mujeres).

- *Alcances y límites sistémico de la Teoría de Cambio.* Tomando en cuenta la focalización realizada, la Teoría de Cambio del proyecto ha sido parcialmente válida para atender y transformar el problema. En este sentido, las contribuciones realizadas, si bien relevantes, no han sido suficientes para transformar de forma estructural y sostenible el problema, porque para ello se requiere de la atención de al menos aquellos factores más críticos de todas las redes de causalidad que constituyen su unidad estructural. En este sentido, vale tener en cuenta que el comportamiento sistémico de un problema de desarrollo, está movido por una fuerza sinérgica que tiende a reforzar sus redes de causalidad entre sí, haciendo muy difícil su transformación cuando se atienden de forma aislada sólo algunos factores o redes.

3.2 Recomendaciones

Tomando en cuenta los hallazgos consignados en el cuerpo del informe y las conclusiones, a continuación se ofrecen un conjunto de recomendaciones a los distintos actores involucrados, que podrían ser potencialmente útiles en futuras intervenciones para la transformación del problema de violencia e inseguridad en las zonas territoriales de Honduras más críticas, según las evidencias estadísticas.

3.2.1 Socios implementadores (USAID/PNUD Honduras)

- i. *Mejorar la fundación técnico-científica de los modelos de intervención para la prevención de la violencia y la criminalidad.* Tomando en cuenta los lineamientos universales sobre eficacia de la ayuda al desarrollo, resulta crítico disponer de modelos conceptuales de los problemas que se quieren transformar, basados en el conocimiento y las evidencias disponibles en ámbitos especializados. En el caso de la prevención de la violencia y la seguridad ciudadana, además del uso de estadísticas sobre la magnitud del fenómeno, se requiere elaborar modelos conceptuales y teorías de cambio sobre sus múltiples factores causales. Para ello, se requiere dedicar esfuerzos y recursos para financiar este tipo de estudios. Tales instrumentos pueden servir para modelar intervenciones estratégicas de largo plazo, que trasciendan el ciclo de proyectos, que según las evidencias registradas en casi todos los ámbitos, resultan insuficientes para dejar en marcha procesos de cambios irreversibles.
- ii. *Apoyar a las instituciones nacionales en la adopción de un modelo de seguridad ciudadana integral.* El uso de evidencia técnica-científica para sus propias intervenciones, podrían complementarse con una labor de incidencia y apoyo a las instituciones sectoriales (Secretaría de Seguridad, Ministerio Público y Corte Suprema de Justicia) para incorporar la metodología de Gestión Basada en Resultados en sus planes y presupuestos, especialmente en la formulación de un modelo de intervención integral que atienda las múltiples causas del problema de violencia e inseguridad.
- iii. *Adaptar los modelos de intervención a las condiciones y los contextos específicos de cada zona territorial.* Influida por un desarrollo territorial desigual, los municipios de Honduras reflejan perfiles y patrones de violencia y criminalidad específicos, debido a sus dinámicas

de población y crecimiento económico, entre otras causas. Por esta razón, se hace necesaria adaptar los modelos de intervención sensibles a las variables de cada contexto. En el presente caso, las evidencias demuestran, por ejemplo, que los observatorios locales de prevención y la producción de boletines no son igualmente válidos y útiles en todos los municipios. Quizá podrían aprovecharse mejor en ciudades como San Pedro Sula, Distrito Central y La Ceiba.

- iv. *Continuar la colaboración para consolidar un modelo de intervención y ampliar la escala a otros territoriales como perfiles de violencia y criminalidad críticos.* La experiencia de las dos fases del presente acuerdo de colaboración, han dejado lecciones y buenas prácticas relevantes, pero los procesos de transformación del problema todavía carecen de fuerza suficiente para sostenerse por si mismos. En este sentido, se sugiere sistematizar las buenas prácticas generadas y usarlas como insumos, junto a conocimientos de otras fuentes, para construir un modelo de intervención (modelo conceptual y teoría de cambio) adecuado para resolver de forma integral el problema de violencia e inseguridad en los municipios atendidos. La configuración de este modelo, permitiría después hacer réplicas y adaptaciones a los contextos de otras zonas territoriales del país que presente factores de riesgo.
- v. *Complementar las operaciones territoriales con acciones de incidencia política.* Las operaciones de los proyectos son potenciales fuentes de aprendizajes y buenas prácticas, que una vez sistematizadas de forma adecuada pueden servir de insumos para diseñar estrategias de incidencia en los niveles centrales de las instituciones del sector de seguridad de Honduras. De ahí que se sugiere en el futuro desarrollar un enfoque y modelo de intervención, que integre operaciones territoriales y acciones de incidencia política.

3.2.2 Oficina de PNUD Honduras

- i. *Fortalecer la aplicación de los lineamientos corporativos del ciclo de gestión de proyectos orientados a resultados.* La adopción de la metodología de Gestión Basada en Resultados en todo el ciclo de gestión de proyectos requiere un cambio en la cultura institucional, que pasa por una adecuada apropiación de las herramientas del ciclo de gestión: planificación, monitoreo y evaluación. Considerando los hallazgos de la presente evaluación, se requiere mejorar la aplicación de la técnica de formulación de resultados, de manera que se consiga una cadena coherente entre los distintos eslabones y se dispongan de indicadores para medir cada eslabón. Dentro de los márgenes de mejora, también se podría considerar destinar recursos para la investigación científica de modelos conceptuales, que se equiparen con los recursos destinados a la evaluación de los resultados.
- ii. *Continuar y fortalecer las relaciones de colaboración con IUDPAS-UNAH.* IUDPAS es una institución bien posicionada y con credibilidad en el sector de prevención de la violencia y seguridad ciudadana en Honduras. Este nivel de desarrollo institucional se ha debido en buena medida al apoyo de la Oficina de PNUD en Honduras. Por esta razón, se sugiere no solo mantener sino fortalecer las relaciones de colaboración con la institución en los futuros programas del área, tratando de mantener espacios de diálogo en el que se puedan gestionar las naturales discrepancias de enfoque y estrategia. En el caso de los municipios atendidos del proyecto, se propone identificar medidas para lograr la complementariedad entre las estructuras de observación instaladas en las municipalidades y los observatorios que operan en los centros regionales de la UNAH.

- iii. *Apoyar a las municipalidades para diseñar una estrategia que permita la continuidad y sostenibilidad de los resultados alcanzados.* Aunque con niveles variables, los cinco productos entregados por el proyecto han dejado instaladas capacidades institucionales y sociales para la convivencia social y seguridad ciudadana en los cinco municipios, pero todavía no tienen todas las condiciones suficientes para garantizar su sostenibilidad e irreversibilidad, por lo que resulta crítico que los gobiernos municipales se hagan cargo y los consoliden. La Oficina de PNUD en Honduras podría colaborar en el diseño de estrategia, que incluya, entre otras medidas, la transferencia de los procesos impulsados a las nuevas autoridades que surjan de las elecciones de noviembre de 2017.

3.2.3 Municipalidades de zona de cobertura

- *Diseñar e implementar estrategia para la integración de las capacidades instaladas por el proyecto en sus instrumentos de planificación y presupuesto ordinarios.* Como indicado en el cuerpo del informe, el proyecto ha dejado tres grupos de capacidades que vale la pena continuar y fortalecer: i) unidades institucionales fortalecidas (OMM, UMC), con herramientas de planificación y gestión, sistemas de información, personal capacitado y equipamiento básico para cumplir sus labores; ii) estructuras de participación y colaboración sociedad civil-Estado; iii) estructuras comunitarias y red de voluntarios para resolución alternativa, con potencial para reducir el deterioro del tejido social e incrementar la confianza ciudadana en las instituciones. Se sugiere a las autoridades municipales tomar las medidas necesarias para institucionalizar estos procesos en sus instrumentos de planificación y presupuesto ordinarios.
- *Integrar una mesa técnica de transición que permita trasladar las capacidades creadas por el proyecto a las nuevas autoridades municipales.* Tomando en cuenta la proximidad de las elecciones y el relevo de autoridades, se sugiere integrar una Mesa Técnica de Transición que permita trasladar los procesos y las capacidades generadas por las actuales autoridades, incluyendo las instaladas por el proyecto, a las nuevas autoridades que surjan de las elecciones próximas. Para asegurar su nivel técnico e imparcialidad, dicha estructura deberá estar integrada por personal profesional e incluso con representantes notables de la sociedad civil, preferiblemente de los consejos o comités de convivencia y seguridad.
- *Fortalecer su rol estratégico de coordinador de los esfuerzos municipales de prevención y seguridad ciudadana.* En el marco de la Ley de Municipalidades y demás instrumentos de la descentralización del Estado, los gobiernos municipales deben fortalecer su rol de coordinador de los esfuerzos de las instituciones y los actores locales en todos los ámbitos del desarrollo, incluyendo la prevención de la violencia y la seguridad ciudadana. Aprovechando las capacidades dejadas por el proyecto, resulta clave que los gobiernos municipales consoliden su rol coordinador, reduciendo el papel de operadores territoriales que con frecuencia le asignan las instituciones nacionales. Esto también es importante alinear las intervenciones de la cooperación internacional, las instituciones sectoriales y otros actores de sociedad civil, de preferencia alrededor de una Teoría de Cambio que considere los factores causales del problema identificados por el presente informe.

Anexo 1. Lista de personas consultadas

Equipo de gestión del Proyecto

Claudia Verónica Dubón	Coordinadora del proyecto
Sonia Carolina Torres	Oficial de monitoreo y evaluación
Sergio Arturo Cermeño	Coordinador Área de Gobernabilidad Democrática Oficina de PNUD Honduras
Elda Peralta	Especialista Mediación y Conciliación
Javier Orellana	Enlace Convivencia y Seguridad Ciudadana Choloma
Sindy Munguía	Técnico Local Distrito Central
Magaly Aguilar	Enlace Municipal de San Pedro Sula
Néstor Guardado	Especialista en Mediación y Resolución de Conflictos
Elvis Zepeda	Técnico en Convivencia Ciudadana
Jaime Irías	Enlace Municipal Tela

Funcionarios y técnicos municipales

Wendy González	Unidad de Mediación y Conciliación SPS
Cintia Vásquez	Observatorio de Violencia de Tela
Patricia Isabel Salgado	Presidenta de Comité de Electrificación, Colonia Grant, Tela
Enma Suazo	Gestión de proyectos y coordinadora de componente CEPT
Gabriela Rismahui	Municipalidad de Distrito Central
Nolbia Hernández	Proyecto Municipio Seguro, Choloma
Mirna Mejía	OMM Municipalidad de San Pedro Sula
Rosario Castillo	Gerente de Servicios Sociales, Municipalidad de San Pedro Sula

Voluntarios y voluntarias de comunidades

Betty Martínez	Voluntaria Colonia Villa Nueva, Distrito Central
Marlen Sarmiento	Voluntaria Colonia 15 de septiembre Tela
María Fuentes López	Voluntaria Bordo Guadalupe, Santa Pedro Sula
Susan Flores	Voluntaria estudiante de Psicología UNAH, Bordo Guadalupe, San Pedro Sula
Rosa Gabriela Licona	Voluntaria estudiante de Derecho UNAH, Choloma

Especialistas temáticos y socios implementadores

Migdonia Ayestas	Directora IUDPAS
Daniel Luz	Experto en seguridad ciudadana Centro Regional PNUD
Karen Aguilar	Directora de Cámara de Comercio e Industria, Tela

Anexo 2. Referencias documentales y bibliográficas consultadas

- BID. Cooperación Regional para Reducir la Vulnerabilidad Ambiental y Promover el Desarrollo Sostenible en Centroamérica. 1999.
- BCH. Comportamiento de la economía hondureña. Tercer Trimestre 2016. BHC, 2016.
- _____. El crimen y sus costos: nuevas evidencia y hallazgos en América Latina. BID, 2017.
- GIZ. Pueblos indígenas en Honduras. Documento de trabajo, GIZ, 2010.
- Grajeda, David. Método de análisis sistémico de las contribuciones de proyectos a cambios estructurales en el desarrollo. Guatemala, 2015.
- Gobierno de Honduras. Ley de Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022. Gaceta, 2010.
- _____. Ley de Seguridad Poblacional. Decreto 105-2011.
- _____. Política integral de convivencia y seguridad ciudadana para Honduras 2011-2022.
- _____. Política nacional de prevención de la violencia hacia la juventud y la niñez en Honduras.
- _____. Ley contra la violencia doméstica con sus reformas.
- IUDPAS/UNAH. Informe de homicidios de grupos especialmente vulnerables. Enero-agosto 2017.
- _____. Boletines Observatorios Locales de Violencia de cinco municipios de zona de cobertura del proyecto: Distrito Central, San Pedro Sula, Choloma, Tela y Ceiba. Enero-marzo 2017.
- _____. Percepción de inseguridad como principal problema de Honduras: Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Inseguridad y Victimización en Honduras (UNAH/IUDPAS, 2014).
- Ministerio de Gobernación de Guatemala/GIZ. Modelo de prevención de la violencia y el delito de Guatemala. Guatemala, 2017.
- OPS/OMS. Informe mundial sobre la violencia y la salud. Washington, 2002.
- PNUD Honduras. Grant AID-522-IO-11-00001. UNDP Elections and Citizen Security.
- _____. Documento de Programa de País (CPD) 2017-2021.
- _____. Convenio de donación. USAID-PNUD Honduras, 2011.
- _____. Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo. PNUD, 2011.
- _____. Documento de Proyecto (PRODOC) Proyecto Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática en Honduras: Promoción de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana.
- _____. PIRS 2016. Ficha de indicadores Proyecto Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática en Honduras: Promoción de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana.
- Sistema de Naciones Unidas. Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo. Honduras 2017-2021.
- SICA-Secretaría General. Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.
- USAID Honduras. Documento "Country Development Cooperation Strategy 2015 – 2019.

Anexo 3. Matriz metodológica de la evaluación

Variables/preguntas clave	Fuentes de información	Métodos de recolección de información
Pertinencia		
<p>¿A qué punto el proyecto estaba en línea con el marco conceptual de la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia del mandato del PNUD, las prioridades nacionales y las necesidades de hombres y mujeres parte de la población meta?</p> <p>¿En qué medida la teoría de cambio del proyecto estaba dirigida en su diseño a reducir los factores asociados a la violencia y reflejó un claro enfoque de prevención de la violencia?</p> <p>¿En qué medida el proyecto en curso se ha diseñado como marco coherente, focalizado, y orientado a los resultados?</p> <p>¿En qué medida y de qué manera se han tomado en cuenta los riesgos y los supuestos en el diseño del proyecto? ¿Se contó con un mecanismo funcional de M&E que permitiera medir avance y tomar decisiones para corregir el rumbo si fuese necesario?</p> <p>¿En qué medida y de qué manera se reflejan en la programación los conceptos de equidad e igualdad entre hombres y mujeres? ¿Se plantearon objetivos y metas concretos? ¿Se intentó producir datos e indicadores desagregados por sexo a fin de determinar el progreso en cuanto a la equidad y la igualdad entre hombres y mujeres?</p>	<p>Documentos de referencia del proyecto: PRODOC, acuerdos de colaboración con el donante, SM&E</p> <p>Documentos estratégicos de socios: USAID, SNUH y PNUD</p> <p>Documentos de referencia del marco político normativo del país</p> <p>Estudios especializados sobre seguridad y prevención de la violencia</p> <p>Autoridades sectoriales y actores locales</p> <p>Donante</p> <p>Equipo de proyecto</p>	<p>Análisis documental</p> <p>Entrevistas semi-estructuradas</p>
Eficacia		
<p>¿Hasta qué punto se ha contribuido al efecto al que el proyecto se propuso contribuir y qué progreso se ha hecho en alcanzarlo?</p> <p>¿Cuáles fueron los resultados (efectos y productos) esperados y no esperados, positivos o negativos, del trabajo del PNUD en este proyecto?</p> <p>¿Hasta qué punto los resultados logrados beneficiaron por igual a hombres y a mujeres? ¿Hasta qué punto grupos marginalizados, jóvenes y otros grupos vulnerables frente a la violencia, etc. fueron beneficiados?</p> <p><i>¿En qué medida los cambios que ha el proyecto ha generado como un todo ha logrado prevenir la violencia en los municipios y comunidades de intervención del proyecto? ¿Cuál es la evidencia concreta? ¿Si no hay evidencia conclusiva, existen indicios de que se haya, al menos, avanzado hacia esos resultados?</i></p> <p>¿Cuál es la evidencia concreta de que el proyecto haya contribuido a mejorar las condiciones de convivencia comunitaria?</p> <p>¿En qué medida el proyecto ha logrado fortalecer la planificación y gestión municipal para la seguridad y prevención de la violencia en el ámbito municipal?</p> <p>¿En qué medida el proyecto ha desarrollado y fortalecido la capacidad municipal para recuperar espacios urbanos inseguros en cada municipio?</p> <p>¿En qué medida el proyecto ha desarrollado y fortalecido los mecanismos de resolución pacífica de conflictos dentro de las estructuras institucionales de la</p>	<p>Documentos de referencia del proyecto: PRODOC, Marco de Resultados, Teoría de cambio</p> <p>Autoridades sectoriales</p> <p>Autoridades municipales</p> <p>Técnicos municipales</p> <p>Organizaciones juveniles Y OSC participantes</p>	<p>Revisión documental</p> <p>Grupos focales</p> <p>Entrevistas</p> <p>Análisis sistémico de Modelo conceptual y Teoría de cambio del proyecto</p> <p>Observación de obras</p>

Variables/preguntas clave	Fuentes de información	Métodos de recolección de información
<p>municipalidad?</p> <p>¿En qué medida el proyecto ha desarrollado y fortalecido el acceso de las mujeres víctimas de violencia a servicios de información, orientación, referencia, acompañamiento en cada municipalidad?</p> <p>¿En qué medida el proyecto ha contribuido a reducir factores de riesgo y otros factores asociados a la violencia para jóvenes en cada municipio?</p> <p>¿En qué medida y de qué manera se hizo especial hincapié en fortalecer las capacidades nacionales, concertar alianzas, promover innovaciones, intercambiar conocimientos y experiencias, y promover la igualdad de género?</p>		
Eficiencia		
<p>¿En qué medida el modelo de gestión del proyecto (es decir, instrumentos; recursos económicos, humanos y técnicos; estructura institucional; corrientes de información; adopción de decisiones por la administración; oficina de campo del proyecto en Tela) fue eficiente respecto de los resultados para el desarrollo obtenidos?</p> <p>¿A qué tipo de obstáculos (administrativos, financieros y de gestión) hizo frente el proyecto y hasta qué punto afectaron su eficiencia?</p> <p>¿Hasta qué punto las modalidades de alianza y asociación propiciaron la implementación y/o permitieron reducir costos (de transacción, financieros, tiempo, etc.)?</p>	<p>Documentos de referencia del proyecto: PRODOC, presupuesto, informes financieros</p> <p>Donante</p> <p>Equipo del proyecto</p> <p>Autoridades sectoriales, autoridades y técnicos municipales</p>	<p>Revisión documental</p> <p>Entrevistas</p> <p>Observación de obras</p>
Sostenibilidad		
<p>¿Las autoridades locales en cada municipio muestran la capacidad técnica y el compromiso de liderazgo para seguir trabajando en los procesos, mecanismos y otras iniciativas establecidas por el proyecto?</p> <p>¿La articulación de los socios del proyecto está enfocada a la sostenibilidad de los procesos?</p> <p>¿Hay indicios que los efectos serán sostenidos a través de las capacidades requeridas (sistemas, personal, estructuras, etc.)?</p> <p>¿Hasta qué punto existen directivas, marcos regulatorios establecidos, presupuestos municipales y otros elementos que apoyarán la continuidad de los beneficios?</p> <p>¿Cómo serán impulsadas y continuadas las preocupaciones de igualdad de género y derechos humanos por las partes interesadas principales? ¿Se generó suficiente capacidad para ello?</p>	<p>Documentos de referencia del proyecto: PRODOC e informes de avances</p> <p>Entrevistas a autoridades sectoriales, autoridades y técnicos municipales</p> <p>Organizaciones juveniles participantes</p>	<p>Revisión documental</p> <p>Entrevistas</p> <p>Grupos focales</p> <p>Análisis de tabla de ponderación de condiciones de sostenibilidad</p> <p>Observación de obras</p>
Lecciones aprendidas		
<p>¿Cuáles han sido las principales lecciones para el éxito y la implementación adecuada de cada estrategia de acción (cada componente)?</p> <p>¿Cuáles han sido las principales lecciones aprendidas en la gestión del proyecto?</p> <p>¿Cuáles son las mejores prácticas susceptibles de ser replicadas o impulsadas por nuevos proyectos de seguridad y prevención de la violencia, sobre todo en el contexto municipal?</p>	<p>Autoridades sectoriales, autoridades y técnicos municipales, organizaciones juveniles</p> <p>Equipo de proyecto</p>	<p>Entrevistas</p> <p>Grupos focales</p> <p>Análisis sistémico de Modelo conceptual y Teoría de cambio del proyecto</p>

Anexo 4. Guías de entrevistas y grupos focales

Guía de entrevistas semi-estructuradas

0. Identificación:

No. entrevista:		Fecha:		
Lugar:				
Nombre:				
Institución:				
Posición:				
Tipo de informante: ²⁷	Equipo proyecto	Socio	Autoridad sectorial	Autoridad local
Duración de la entrevista:	45 minutos máximo			

1. Según conocimiento y experiencia: ¿Cuál son las causas principales del problema de seguridad y violencia que afecta a la población del municipio? (Quiénes son los más afectados?)

2. ¿Cuál es su valoración sobre los avances en el logro de resultados que el proyecto se propuso alcanzar? (pedir referencia sobre cada uno de los resultados y productos)²⁸

3. ¿De qué manera los resultados alcanzado por el proyecto han contribuido a resolver las causas de la violencia y inseguridad en su municipio, sobre todo aquella asociada con jóvenes y mujeres?

4. ¿En qué medida el proyecto ha fortalecido el acceso de las mujeres víctimas de violencia a servicios de información, orientación, referencia y acompañamiento en cada municipio?

5. En qué medida el proyecto ha contribuido a resolver factores de riesgos que afectan a otros grupos de población priorizados: jóvenes y grupos marginalizados?

²⁷ Las preguntas se adecuaron a cada tipo de informante.

²⁸ Entre otros: planificación y gestión municipal para la prevención y seguridad; recuperación de espacios urbanos; mecanismos de resolución de conflictos,

6. ¿Cuáles son los factores que han influido en el nivel de logro de los resultados? (mencione tanto los positivos como negativos)

7. ¿Cómo las relaciones y sinergias con los distintos socios y actores clave está contribuyendo al logro de los resultados?

8. ¿Cómo ha funcionado la gestión técnica, administrativa y financiera del proyecto? (calidad del personal, coordinación, comunicación, disponibilidad y entrega de recursos, monitoreo, informes).

9. ¿Cómo se manifiestan los factores clave para la sostenibilidad de los resultados del proyecto? (apropiación, entorno propicio, capacidades y recursos)

10. ¿Qué pudo hacer de forma diferente el proyecto para alcanzar un mayor nivel de eficacia, eficiencia y sostenibilidad?

11. Tomando en cuenta su experiencia, ¿cuáles son las principales lecciones aprendidas durante el proceso de implementación del proyecto? ¿cuáles aprendizajes o buenas prácticas son susceptibles de replicar por otros proyectos de seguridad y prevención de la violencia?

12. Sugerencias para mejorar futuras acciones de cooperación para la prevención y seguridad ciudadana

Guía de conversaciones de grupos focales

0. Identificación:

No. grupo		Fecha:	
Lugar:			
Participantes:			
Tipo de actor: ²⁹	Técnicos municipales		Organizaciones juveniles y OSC
Duración:	1 hora y 30 minutos máximo		
Número de participantes:	7-12		

Eje de conversación 1. El problema y sus causas: Según conocimiento y experiencia: ¿Cuál son las causas principales del problema de seguridad y violencia que afecta a la población? (quiénes son los principales afectados?)

Eje de conversación 2. Cambios observados: ¿Cuáles son los principales cambios que se pueden reportar en las capacidades de los gobiernos locales y organizaciones de sociedad civil para la gestión de soluciones al problema de seguridad y violencia en el municipio? (Cuál es ha sido la contribución del proyecto a esos cambios).³⁰

Eje de conversación 3. Factores de riesgos en poblaciones vulnerables: En qué medida el proyecto ha contribuido a reducir los factores de riesgos que afectan de manera específica a otros grupos de población priorizados: mujeres, jóvenes y grupos marginalizados?

Eje de conversación 4. Factores contribuyentes y limitantes: ¿Cuáles son los factores que han influido en los cambios declarados? (mencione tanto los positivos como negativos)

Eje de conversación 5. Desempeño del modelo de gestión del proyecto: ¿Cómo ha funcionado el proyecto en el municipio? (calidad del personal, coordinación, comunicación, disponibilidad y entrega de recursos, calidad de las capacitaciones y asistencia técnica, alianzas y sinergias entre actores). Qué se ha podido hacer de forma diferente para alcanzar mejores resultados?

²⁹ Las preguntas se adecuaron a cada tipo de informante.

³⁰ Los cambios reportados fueron relacionados con los buscados por el proyecto: resolución alternativa de conflictos, planificación de soluciones de seguridad, creación de espacios seguros, servicios de información y consejería de mujeres, apoyo a otros grupos vulnerabilizados.

Eje de conversación 6. Sostenibilidad. ¿Qué pasará con los cambios generados por el proyecto en las capacidades de los actores locales y los avances en la solución del problema de seguridad y violencia en el municipio (revisar factores críticos: apropiación, entorno propicio, capacidades y recursos)

Eje de conversación 7. Lecciones aprendidas y recomendaciones: ¿Cuáles son los tres principales aprendizajes o lecciones aprendidas que nos ha dejado la implementación del proyecto?; Cuáles merecen réplica en otras zonas territoriales; qué no volverían hacer?; Qué recomiendan para mejorar futuros proyectos como este?