Evaluación Final

Proyecto Implementación de la Política de Recuperación Temprana en Honduras PNUD

Julio 2013

Identificación:

Proyecto 00005802– Implementación de la Política de Recuperación Temprana

Localización del proyecto: Honduras

Evaluadora: María Onestini

Fecha de la evaluación: Junio 2013

Coste total del proyecto	*Cantidad subvencionada por el BCPR/PNUD*
3,379,138.04	*3,379,138.04*

Agradecimientos

La evaluadora quisiera agradecer a todas las personas que dieron su tiempo y aportaron información durante la evaluación. Quisiera agradecer a Inka Mattila y Carla Lecaros de la Unidad de Evaluación del Centro Regional PNUD y a Sandra Buitrago del PNUD-Honduras por su orientación y apoyo al proceso de evaluación. Asimismo, quisiera dar las gracias a Julia Ruiz de UNV por su colaboración y amabilidad.

Tabla de contenidos

Agradecimientos 2

Tabla de contenidos 3

Lista de siglas y abreviaturas 4

Resumen ejecutivo 5

Capítulo 1: Introducción: 9

Objetivos, enfoques, alcances, evaluabilidad y metodología de la evaluación 14

Capítulo 2: Información de contexto sobre los desafíos de desarrollo 18

Capítulo 3: Respuestas y desafíos del PNUD frente al contexto 21

Capítulo 4: Contribuciones del proyecto a los resultados 23

Relevancia y pertinencia del Proyecto 23

Eficacia 25

Eficiencia 30

Sostenibilidad 31

Procesos 32

Capítulo 5: Lecciones aprendidas 36

Capítulo 6: Conclusiones 39

Capítulo 7: Recomendaciones. 41

Anexos 46

Lista de personas entrevistadas 47

Agenda de Misión y de Reuniones 48

Términos de Referencia 50

Guía de Entrevistas Proyecto RT Honduras 66

Código de ética firmado por el evaluador (a) 68

Documentos Consultados 70

Lista de siglas y abreviaturas

AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
BCPR	Buró de Prevención de Crisis y Recuperación del PNUD
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central
COPECO	Comisión Permanente de Contingencias
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CWGER	Grupo Mundial de Trabajo sobre Recuperación Temprana
DIPECHO	Programa de Preparativos para Desastres del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IASC	Comité Permanente Interinstitucional de las Naciones Unidas
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
ONG	Organización No Gubernamental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PIPRT	Proyecto Implementación de la Política de Recuperación Temprana en Honduras
RRD	Reducción de Riesgos de Desastres
RT	Recuperación Temprana
SINAGER	Sistema Nacional de Gestión de Riesgos
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SEPLAN	Secretaría de Planificación y Cooperación Externa
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNV	Voluntarios de las Naciones Unidas

Resumen ejecutivo

Honduras fue seleccionado como uno de los seis países donde se efectuaría un proyecto de implementación de la política de Recuperación Temprana del PNUD. A partir del año 2009, el PNUD comenzó la ejecución de experiencias piloto de recuperación temprana, orientados a conocer experiencias en el tema en países con diferentes tipologías y diversas problemáticas relacionadas con la gestión de riesgo. Se procuraba que estos proyectos hicieran un aporte sustantivo a los países de aplicación y que a la vez permitiera aprendizajes a escala nacional y regional. Los países donde se implementaron los proyectos piloto, además de Honduras, han sido Uganda, Sudan, Nepal, Sri Lanka, y Tayikistán. Considerando que Honduras es una de las naciones del mundo más vulnerables a los desastres de origen natural y actualmente es el tercer país más pobre de América Latina y el Caribe, con altos niveles de inseguridad y violencia, el PNUD decidió realizar en el país uno de los seis proyectos piloto a escala mundial sobre la recuperación temprana.

El *Proyecto Implementación de la Política de Recuperación Temprana* (PIPRT) tuvo como objetivo principal impulsar la capacidad, tanto operativa como programática, del PNUD en Honduras para hacer frente a los retos de la resiliencia post crisis a través de la preparación para la recuperación temprana y el tratamiento de las causas fundamentales de la vulnerabilidad. Esta meta se lograría mediante el fortalecimiento de la capacidad del gobierno de Honduras, el PNUD y el equipo IASC de país para participar con eficacia en la coordinación, planificación e implementación de la recuperación para llenar la actual brecha entre respuesta humanitaria y recuperación a largo plazo en un marco de desarrollo y así poder romper el ciclo de crisis recurrentes y respuesta.

Los objetivos específicos primordiales del Proyecto fueron:

1. *Fortalecer la gobernanza después de las crisis*

- Políticas nacionales para la reducción del riesgo de desastres, incluida la recuperación de las comunidades afectadas por los desastres.
- Marco legal para facilitar el reasentamiento de poblaciones desplazadas por catástrofes.
- Estrategia para la financiación del proceso de recuperación y difusión de modelos.
- Producción de modelos y herramientas para la pronta recuperación de las comunidades afectadas, incluyendo la creación de equipos técnicos en las instituciones gubernamentales.
- Campañas de sensibilización para la sociedad civil.
- Consolidar experiencias y herramientas para la recuperación temprana que se pueden replicar en el futuro.

2. *Iniciar actividades eficaces de recuperación temprana a nivel local:*

- Desarrollo de pilotos de recuperación en las zonas afectadas por emergencias o situaciones de emergencias recientes y pasadas o con procesos de recuperación incompleta.

- Crear la capacidad de los actores locales para planificar y poner en práctica el reasentamiento de las poblaciones desplazadas por emergencias incluyendo medidas de reducción del riesgo.
- Desarrollar planes para revitalizar la economía local de las zonas afectadas.
- Identificar y analizar los escenarios y medidas para reducir las inequidades de género en el proceso de recuperación.

3. Coordinación de la Planificación de la Recuperación Temprana.

- Desarrollar un enfoque coordinado para la recuperación temprana.
- Evaluación de necesidades de recuperación temprana.
- Puesta en marcha de un mecanismo de coordinación de la recuperación temprana.
- Fortalecer la capacidad de coordinación de recuperación temprana en el equipo en el país.

4. La gestión del conocimiento, el seguimiento y la evaluación.

- Fortalecer la capacidad de la oficina en el país, a través de la capacitación y sistematización de lecciones aprendidas, e intercambio de experiencias.
- Facilitar la construcción del conocimiento y el intercambio a nivel local, nacional y regional.
- Seguimiento y evaluación de la recuperación temprana.

El problema principal, por lo tanto, que afrontó el proyecto y que se le trató de dar respuesta a través del cumplimiento de los objetivos, se relaciona con las catástrofes de origen natural, su impacto en Honduras y cómo formular políticas y proyectos que atiendan a la Reducción de Riesgos de Desastres y la Gestión de Riesgos que incluya la Recuperación Temprana (RT) con un enfoque de desarrollo humano sustentable.

Los alcances de esta evaluación siguen los preceptos generales de la gestión basada en resultados, valorando no solo los productos efectuados sino también, y a la par, su contribución a nivel de efecto. Por lo tanto, se evaluó la relevancia y pertinencia del proyecto así como su eficacia, eficiencia y su sostenibilidad como ejes de análisis de las contribuciones del proyecto a los resultados. La relevancia y pertinencia de un proyecto se refiere al grado en que la iniciativa, sus productos y efectos esperados concuerdan con las políticas y prioridades nacionales y locales así como con las necesidades de los beneficiarios. La pertinencia también toma en cuenta el grado en que el proyecto da respuestas a las prioridades de desarrollo humano sustentable y al plan corporativo del PNUD incluyendo los temas de empoderamiento e igualdad de género. Está relacionada con la coherencia entre la percepción de que es necesario (según lo han previsto quienes concibieron la iniciativa) y el escenario de necesidades desde la perspectiva de los beneficiarios a los que está destinada la iniciativa, y con la receptividad del PNUD de responder adecuada y flexiblemente a las necesidades locales.

Del análisis documental y de las consultas con los actores relevantes consultados se entiende que el proyecto es altamente relevante y pertinente para Honduras. Como se ha indicado antes,

Honduras es un país extremadamente y crecidamente vulnerable a los desastres de origen natural. Las vulnerabilidades sociales (tales como altos niveles de pobreza, la inequidad, la inestabilidad y las debilidades institucionales) yuxtapuestas a las vulnerabilidades ambientales crean una grave situación de fragilidad frente a los riesgos. Por lo tanto, el proyecto es altamente pertinente dado los multi riesgos y las vulnerabilidades a los que se encuentra expuesto el país.

Más allá de los aspectos manifiestos en los documentos de país relativos a la relevancia y a la pertinencia del proyecto para Honduras, los actores con los que se dialogó indicaron repetidamente que el país necesita apoyo en la gestión de riesgo, incluyendo en ésta la Recuperación Temprana. Los actores entrevistados presentaron valuaciones e información sobre la debilidad del país para enfrentar los riesgos a los que está expuesto, desde un punto de vista social, ambiental y de desastres de origen natural. Por lo tanto, los actores encuentran que el proyecto fue pertinente y relevante dado que tuvo como objetivo fortalecer la gestión y generar espacios de preparación para enfrentar las vulnerabilidades presentes en el país. Esto implica que los objetivos (y por ende, los resultados) del proyecto eran claros y lógicos, y éstos se dirigen a las necesidades nacionales de Honduras claramente identificadas por el Estado, por los gobiernos locales y por las organizaciones de la sociedad civil involucrados.

El proyecto ha respondido adecuadamente a las necesidades de los beneficiarios cuando éstos se definen como beneficiarios institucionales. A pesar que el proyecto se enfoca en la Recuperación Temprana, realmente no ha habido instancias mayores de testeo de su respuesta de recuperación para con damnificados directos de grandes desastres. Por lo tanto, no se puede llegar a una conclusión terminante sobre sí el proyecto ha respondido adecuadamente a las necesidades de los beneficiarios directos o no ya que las experiencias donde se ha intervenido han sido muy puntuales o acotadas. La valorización de la respuesta dentro del enfoque de recuperación y de actividades concretas de recuperación temprana, por lo tanto, se refieren a instancias puntuales dentro del Proyecto global. Éstas se vinculan a proyectos piloto implementados en campo luego de eventos y desastres de origen natural que pueden considerarse de mediano impacto. Evidentemente, estos proyectos en situ han sido relevantes y pertinentes ya que los desastres de origen natural sí ocurrieron. Otros aspectos, se desarrollaran en las secciones pertinentes de este informe.

Comprensiblemente, ya que el proyecto es una intervención piloto a fin de implementar la política del PNUD en Recuperación Temprana, éste se encuentra alineado a los mandatos y prioridades del PNUD en este tema específico. Además, este alineamiento también se debe a que la recuperación temprana incluye ejes afines con los mandatos y prioridades del Programa por su propia definición. Por ejemplo, el énfasis en el desarrollo y la equidad se desprende desde la misma definición de la recuperación, cuando se indica que ésta se encuentra “guiada por principios de desarrollo cuyo propósito es la elaboración de programas humanitarios y la catalización de las oportunidades de desarrollo sustentable”.

La eficacia de un proyecto es el grado en que la iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos) y el grado en el que se ha avanzado para alcanzar esos productos y efectos. La

eficacia es un tema central en la cooperación para el desarrollo. Según los instrumentos del PNUD en evaluación de la gestión de resultados, significa centrarse en obtener la eficacia para el desarrollo con el entendimiento que obtener resultados de desarrollo sostenible y significativo requiere más que actividades y productos, sino también sustentar el proceso de la cooperación.

La valorización de la eficacia se hace recordando que los resultados propuestos y principales objetivos del proyecto fueron:

- Fortalecimiento de la gobernabilidad post – crisis.
- Efectividad a nivel local para lograr la recuperación temprana.
- Coordinación de la planificación para la recuperación temprana.

Los resultados a nivel de los productos (tal como están enunciados en el Documento de Proyecto y otros documentos similares) fueron alcanzados en gran medida. Asimismo, el proyecto ha podido contribuir y ha tenido avances a nivel de efecto. Según la política del PNUD en Recuperación Temprana, ésta es un proceso multidimensional de recuperación que se inicia en un contexto humanitario y está guiada por principios de desarrollo cuyo propósito es la elaboración de programas humanitarios y la catalización de las oportunidades de desarrollo sustentable. Su objetivo es generar procesos nacionales, sólidos y auto sostenidos para la recuperación tras una crisis. Abarca el restablecimiento de los servicios básicos, medios de vida, alojamiento, gobernabilidad, seguridad, Estado de derecho, medioambiente y dimensiones sociales, lo cual incluye la reintegración de poblaciones desplazadas.[1]

[1] Guía de orientación sobre recuperación temprana, CWGER, abril de 2008

Capítulo 1: Introducción:

Honduras fue seleccionado como uno de los seis países donde se efectuaría un proyecto de implementación de la política de Recuperación Temprana del PNUD. A partir del año 2009, el PNUD comenzó la ejecución de experiencias piloto de recuperación temprana, orientados a conocer experiencias en el tema en países con diferentes tipologías y diversas problemáticas relacionadas con la gestión de riesgo. Se procuraba que estos proyectos hicieran un aporte sustantivo a los países de aplicación y que a la vez permitiera aprendizajes a escala nacional y regional. Los países donde se implementaron los proyectos piloto, además de Honduras, han sido Uganda, Sudan, Nepal, Sri Lanka, y Tayikistán. Considerando que Honduras es una de las naciones del mundo más vulnerables a los desastres de origen natural y actualmente es el tercer país más pobre de América Latina y el Caribe, con altos niveles de inseguridad y violencia, el PNUD decidió realizar en el país uno de los seis proyectos piloto a escala mundial sobre la recuperación temprana.

El *Proyecto Implementación de la Política de Recuperación Temprana* (PIPRT) tuvo como objetivo principal impulsar la capacidad, tanto operativa como programática, del PNUD en Honduras para hacer frente a los retos de la resiliencia post crisis a través de la preparación para la recuperación temprana y el tratamiento de las causas fundamentales de la vulnerabilidad. Esta meta se lograría mediante el fortalecimiento de la capacidad del gobierno de Honduras, el PNUD y el equipo IASC de país para participar con eficacia en la coordinación, planificación e implementación de la recuperación para llenar la actual brecha entre respuesta humanitaria y recuperación a largo plazo en un marco de desarrollo y así poder romper el ciclo de crisis recurrentes y respuesta.

Los objetivos específicos primordiales del Proyecto fueron:

1. *Fortalecer la gobernanza después de las crisis, a través de:*

- Políticas nacionales para la reducción del riesgo de desastres, incluida la recuperación de las comunidades afectadas por los desastres.
- Marco legal para facilitar el reasentamiento de poblaciones desplazadas por catástrofes.
- Estrategia para la financiación del proceso de recuperación y difusión de modelos.
- Producción de modelos y herramientas para la pronta recuperación de las comunidades afectadas, incluyendo la creación de equipos técnicos en las instituciones gubernamentales.
- Campañas de sensibilización para la sociedad civil.
- Consolidar experiencias y herramientas para la recuperación temprana que se pueden replicar en el futuro.

2. *Iniciar actividades eficaces de recuperación temprana a nivel local:*

- Desarrollo de pilotos de recuperación en las zonas afectadas por emergencias o situaciones de emergencias recientes y pasadas o con procesos de recuperación incompleta.
- Crear la capacidad de los actores locales para planificar y poner en práctica el reasentamiento de las poblaciones desplazadas por emergencias incluyendo medidas de reducción del riesgo.
- Desarrollar planes para revitalizar la economía local de las zonas afectadas.
- Identificar y analizar los escenarios y medidas para reducir las inequidades de género en el proceso de recuperación.

3. Coordinación de la Planificación de la Recuperación Temprana.

- Desarrollar un enfoque coordinado para la recuperación temprana.
- Evaluación de necesidades de recuperación temprana.
- Puesta en marcha de un mecanismo de coordinación de la recuperación temprana.
- Fortalecer la capacidad de coordinación de recuperación temprana en el equipo en el país.

4. La gestión del conocimiento, el seguimiento y la evaluación.

- Fortalecer la capacidad de la oficina en el país, a través de la capacitación y sistematización de lecciones aprendidas, e intercambio de experiencias.
- Facilitar la construcción del conocimiento y el intercambio a nivel local, nacional y regional.
- Seguimiento y evaluación de la recuperación temprana.

El problema principal, por lo tanto, que afrontó el proyecto y que se le trató de dar respuesta a través del cumplimiento de los objetivos, se relaciona con las catástrofes de origen natural, su impacto en Honduras y cómo formular políticas y proyectos que atiendan a la Reducción de Riesgos de Desastres y la Gestión de Riesgos que incluya la Recuperación Temprana (RT) con un enfoque de desarrollo humano sustentable.

Cabe indicar por que Honduras fue elegido como el único país en la región latinoamericana para implementar este proyecto a fin de darle un contexto a este análisis. Como se ha indicado anteriormente, Honduras es, lamentablemente, un país expuesto a una serie de desastres de origen natural que, junto a las condiciones socio-económicas y político-institucionales del país, generan condiciones de vulnerabilidad frente a las crisis.

A través del proceso de implementación del Proyecto se elaboraron una serie de productos. Los productos tenían como objetivo generar políticas públicas (nacionales, locales, marcos legales) y capacidades para fortalecer la gobernabilidad luego de una crisis, consolidando experiencias,

asimilando herramientas y coordinando la planificación para la recuperación temprana. Asimismo, se buscaba fortalecer la capacidad de coordinación de recuperación temprana en el equipo país a través de la gestión del conocimiento. El recuadro a continuación lista una serie de herramientas obtenidas o promovidas en el marco del Proyecto.[2]

Ilustración 1 Productos desarrollados en el marco del Proyecto

- **Guía de Blindaje de proyectos Guía Metodológica General para la Formulación y Evaluación de Programas y Proyectos de Inversión Pública**
- **Documento: Desastres, Riesgos y Desarrollo en Honduras**
- **Documento: Cambio Climático. Variabilidad Climática y Cambio Climático en Honduras**
- **Apoyo Técnico al Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (incluyendo la Ley SINAGER, enmiendas y reglamentación, Ley de Ingresos Complementarios en Zonas Rurales y Urbano Marginales; Base Reglamento de Reasentamientos de poblaciones vulnerables en áreas declaradas de alto riesgo no mitigable)**
- **Apoyo Técnico a ordenanzas municipales en Tegucigalpa (Ordenanza Municipal Profesionales certificados, Gestión de Seguridad y Riesgos)**
- **Manual HENFOCAR: Herramientas para La Evaluación de Necesidades para la Recuperación Focalizando la Adaptación al Cambio Climático y la Gestión del Riesgo a Nivel Local**
- **Guía Simplificada del Modelo Unificado de Planificación Territorial para la Elaboración y/o actualización de Planes de Desarrollo Municipal con Enfoque de Ordenamiento Territorial**
- **Manual para la evaluación de riesgo del emplazamiento y del medio construido**
- **Manual de Vulnerabilidad Sísmica para Honduras**
- **Plataformas de Manejo de Información para la Gestión de Riesgos**
- **Evaluación de la vulnerabilidad a nivel municipal y atlas de amenazas, clima y vulnerabilidad**
- **Mapeo de Actores Claves Territoriales (MAC-T)**

[2] En el recuadro, evidentemente, no se indican los documentos de sistematización del proyecto ya que no fueron considerados un producto en sí. Sin embargo se considera que son útiles como producto que resume y aglutina lo realizado por medio de las actividades del proyecto. Ver, por ejemplo, PNUD. *Construyendo Resiliencia en Honduras: Transformación de las capacidades en Honduras para lograr mayor resiliencia frente a los desastres. Sistematización del Proyecto–Implementación de la Política de Recuperación Temprana*. Febrero 2013.

- **Análisis preliminar de Escenarios de riesgo de desastre**
- **Estudio de Estimación de Perdidas en El Distrito Central y Zona Sur**
- **Estudio de Evaluación, Diseño de Viviendas**
- **Documento. Marco de Recuperación de medios de vida**
- **Diplomado 1 - Planificando el desarrollo con un enfoque de cambio climático, reducción de riesgos, género y recuperación temprana**
- **Diplomado 2 – Herramientas Técnicas para el Análisis y Gestión de Riesgos**
- **Herramientas para la incorporación de la perspectiva de género en productos y actividades de RRD y RT:**
    - Audiovisual sobre Género y gestión del Riesgo de Desastres
    - Curso Virtual: Género y gestión del Riesgo de desastres
    - Guía básica. Cómo hacer incidencia en la elaboración de Políticas Públicas
    - Lista de Verificación. Análisis de una Política de Gestión del Riesgo de Desastres
    - Guía básica. Propuesta para elaboración de política de gestión del Riesgo de desastres con enfoque de género
    - Lista de Verificación. Diagnóstico de Capacidades para la incorporación del enfoque de género en la Gestión del Riesgo de Desastres
    - Lista de Verificación. “Capacidades en las contrapartes nacionales para la incorporación de la perspectiva de género en la preparación”
    - Guía básica. Evaluación del Riesgo con enfoque de género
    - Mapeo. Compilación de diagnósticos participativos:
    - Guía básica. Matriz A C V enfoque de género.
    - Guía básica. Información Secundaria: Claves de Género
    - Guía básica. Matriz de desastres y mapas de riesgos con enfoque de género
    - Guía básica. Construcción de escenarios de riesgos. Ideas para la incorporación de la perspectiva de género
    - Guía básica. Recomendaciones para incorporar la perspectiva de género a la hora de elaborar o diseñar proyectos de GRD

- Lista de Verificación. Lista de verificación sobre Transversalización de Género en proyectos de Gestión de Riesgos de Desastres.
- Guía básica. Herramienta para incorporar el Enfoque de Género en los Sistemas de Alerta Temprana
- Guía básica. Visión general de género en la recuperación temprana
- Guía básica. La Evaluación de Necesidades de Recuperación
- Guía básica. Planeación de la Recuperación: el Marco de Recuperación
- Listado de comprobación. Plan de Desarrollo Municipal

Los actores involucrados en los productos y actividades indicados en las secciones inmediatamente anteriores, y sobre los cuales se valorizarían los cambios, fueron varios. Esto se debe al discernimiento que la recuperación dentro de un contexto de gestión de riesgo no es un tema del que solo se encargan las áreas de atención a la emergencia, sino también otras áreas de los Estados y las autoridades locales. Por lo tanto se involucró en la creación de capacidades a actores y áreas de gobierno de planificación (Secretaría de Planificación y Cooperación Externa, SEPLAN, por ejemplo), financieras (la Secretaría de Finanzas, SEFIN) en conjunto con la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO). La última es la agencia que ciertamente tiene a su cargo materias habituales relacionadas con la gestión de riesgo y la atención a desastres. Asimismo, hubo un involucramiento de autoridades locales en las distintos productos, sub proyectos y fases de implementación local del PIPRT.

Además de las actividades y productos indicados arriba, una serie de experiencias pilotos fueron implementadas. Los siete proyectos piloto a nivel local buscaban concretamente implementar la visión de la recuperación temprana post crisis y desastres así como la reducción de riesgos. Otros objetivos de estos proyectos fueron la generación de conocimiento a nivel local y el desarrollo de actividades concretas en recuperación de medios de vida, sensibilización para la adopción de medidas para la reducción de riesgo/recuperación a futuro, reducción de pérdidas de vidas y reducción de vulnerabilidades frente a los riesgos, y, en general, fortalecimiento de las capacidades a nivel comunitario en la recuperación temprana. Se buscó crear la capacidad de los actores locales para planificar y poner en práctica reasentamientos de poblaciones, desarrollar planes para revitalizar la economía local de las zonas afectada, e identificar y analizar escenarios y medidas para reducir las inequidades de género en el proceso de recuperación. Estos proyectos pilotos de recuperación se localizaron en zonas afectadas por emergencias o áreas que habían sufrido procesos de recuperación incompleta luego de una situación de emergencia.

La selección de los territorios donde se implementaron los sub-proyectos piloto incorporó criterios como la oportunidad luego de alguna situación de riesgo, crisis o desastre, diversidad social e

institucional, y diferentes necesidades vis-a-vis procesos de recuperación. Las localizaciones de las experiencias piloto se listan en el recuadro a continuación.

Ilustración 2 Proyectos Piloto: Localizaciones

- **Tegucigalpa – La Isla – Miramesí**
- **Choloma, Centro y Golfo de Fonseca, Valle de Sula, Valle de Lean, Centro**
- **Yorito y Marale**
- **Orocuina, Choluteca, Manzanilla**
- **Santa Ana, La Libertad, Dto. San Francisco**
- **San Francisco de Coray**
- **Marcovia, Choluteca**

Discerniendo que los efectos son los cambios reales en las condiciones de desarrollo que se esperan lograr a partir de los productos generados por los proyectos (tales como cambios institucionales y de comportamiento), la evaluación se basó en el análisis de estos productos para valorizar los efectos. Los parámetros de la evaluación se indican a continuación.

Objetivos, enfoques, alcances, evaluabilidad y metodología de la evaluación

Las contribuciones del proyecto a los resultados es el foco primordial de este ejercicio de evaluación. A continuación se delinean cuáles han sido los objetivos, enfoques y alcances de la evaluación.

Objetivos

Los objetivos del proceso de evaluación han sido varios. Primeramente, se entiende que este ejercicio responde a un mandato a fin de contar con una evaluación externa e independiente del proceso, de los resultados y del efecto del proyecto "Implementación de la Política de Recuperación Temprana de PNUD Honduras".

El objetivo general es contar con una evaluación independiente que aprecie y documente los resultados (positivos y negativos, previstos o imprevistos) de los productos elaborados como parte de este proyecto. Asimismo, se consideró que esta evaluación tuvo como objetivo adicional ser un insumo significativo para otros ejercicios evaluativos previstos en el futuro mediato.

Enfoque

Enmarcado dentro de las directrices y premisas del PNUD, se enfoca este ejercicio como una evaluación de efecto, basada en las deducciones de la gestión basada en resultados. La evaluación de efecto desde este aspecto de estudio logra relevancia entendiendo que para lograr un resultado (cambio institucional y/o de comportamiento) es importante la valoración de la estrategia de aplicación de un proyecto.

Alcances

Los alcances de esta evaluación siguen los preceptos generales de la gestión basada en resultados, valorando no solo los productos efectuados sino también su contribución a nivel de efecto. Por lo tanto, se evaluó la *relevancia* y *pertinencia* del proyecto así como su *eficacia*, *eficiencia* y su s*ostenibilidad*. La evaluación consideró los siguientes aspectos:

- Valorar el cumplimiento y el grado de consecución de los resultados previstos en la etapa de diseño del proyecto,
- Identificar los resultados obtenidos y los resultados no previstos durante la implementación del proyecto,
- Brindar conclusiones y recomendaciones para futuras estrategias y mejoras en la metodología utilizada, especialmente en el fortalecimiento de capacidades en el tema de reducción del riesgo,
- Proveer información basada en evidencia que permita la toma de decisiones sobre futuras intervenciones en el tema de recuperación temprana a partir de la identificación de lecciones aprendidas (positivas y negativas) y mejores prácticas.

Tomando como conjunto las variables analizadas se trazaron, también, lecciones aprendidas y recomendaciones a futuro.

Evaluabilidad

Se entiende como evaluabilidad la medida en que puede evaluarse una actividad, un proyecto, o un programa de manera fiable y creíble. Para determinar la evaluabilidad es necesario un examen anticipado de una evaluación propuesta para determinar si sus objetivos están definidos adecuadamente y si sus resultados pueden ser objeto de verificación. Esto es, determinar las condiciones básicas que hacen viable la evaluación del proyecto.

Siguiendo estos términos, se puede indicar que la evaluación del proyecto fue viable, dado el alto grado de información disponible, tales como documentos de proyecto, productos de gestión de conocimiento, plataformas de información, así como óptimos documentos que surgen de las sistematizaciones hechas inmediatamente antes de la evaluación. Asimismo, se considera que el momento de evaluación ha sido pertinente en términos de evaluabilidad dado que los proyectos estaban concluidos pero casi todos concluidos poco tiempo antes de la misión de evaluación. Por lo tanto, las entrevistas –en su mayoría—se realizaron con personal o actores que habían participado

recientemente de una forma u otra en los productos y procesos del Proyecto, facilitando la recapitulación. Adicionalmente, el contexto fue favorable para la evaluabilidad ya que las personas consultadas destacaban que el contexto político y social era oportuno y favorable.

Metodología

Siguiendo las perspectivas y principios de la evaluación basada en resultados, se usaron varias herramientas de recolección de datos para el análisis de información. La evaluación se abordó participativamente, con un amplio involucramiento de parte de distintos actores relevantes del SNU incluyendo el PNUD Honduras y de la Oficina Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, y de otros actores significativos para el proyecto (actores gubernamentales nacionales y locales así como actores no gubernamentales).

Primeramente, se desarrolló una matriz de evaluación (que se encuentra en los Anexos). Esta herramienta permitió, a partir de los criterios pre-establecidos, agrupar y visualizar las preguntas de evaluación, sub-preguntas específicas, fuentes de datos e información y métodos e instrumentos de recolección de datos. Esta herramienta se utilizó para la recolección y sistematización de la información (incluyendo el trabajo de campo).

En cuanto a metodologías específicas para recabar información evaluativa, se utilizaron las siguientes herramientas, entendiendo que éstas eran las adecuadas para la forma de evaluación rápida y ágil necesaria en el contexto de una evaluación de efecto:

- Análisis documental. Análisis de documentos de proyecto y publicaciones que se originaron en el proyecto (publicaciones de investigación, de difusión, plataformas de información, páginas web, y documentos que se originaron en la sistematización del Proyecto).

- Entrevistas a informantes clave: Siguiendo una cuestionario de preguntas abiertas y semi abiertas formuladas a personas claves relacionadas de forma directa e indirecta con el Proyecto de Implementación de la Política de Recuperación Temprana de PNUD Honduras, se instrumentaron entrevistas en profundidad. Las entrevistas fueron presenciales durante la misión a Honduras, y por teléfono u otros medios cuando los actores relevantes no se encontraban en Tegucigalpa. La mayoría de las entrevistas se desarrollaron de forma individual con la evaluadora, algunas pocas fueron grupales.

Se buscó, asimismo, que las metodologías instrumentadas a través de herramientas específicas se retroalimenten entre sí. De esta manera, a través de la combinación de métodos a utilizar, se buscó la retroalimentación entre las distintas herramientas y la validación entre los distintos niveles y tipos de recolección de información. Esta agregación de métodos permitió también triangular la información, y de esta forma, garantizar la validez de los datos que dieron origen al proceso evaluativo.

La visita de campo se desarrolló en una misión a Honduras, entre los días 4 y 15 de junio de 2013, donde se implementaron las ya mencionadas entrevistas estructuradas – semi estructuradas y donde se recolectó información documental adicional a la disponible hasta ese momento. Estos instrumentos y métodos, sumados al análisis documental, se enfocaron hacia la recopilación de

información para una matriz de información compuesta por las preguntas de evaluación contra las fuentes consultadas por tipo de actor (ver Anexo, Matriz de evaluación). Una vez recopilada toda la información necesaria, se procedió a identificar valorizaciones según los criterios de evaluación, lecciones aprendidas, conclusiones y recomendaciones

Limitaciones Metodológicas

Más allá de las limitaciones características en este tipo de ejercicio evaluativo (tales como tiempos limitados) una de las limitaciones en este proceso fue metodológica. A pesar que la observación directa en visita de campo es una metodología muy utilizada en las evaluaciones de efecto, se ha entendido, sin embargo, que, debido a los límites de tiempo, tipo de instrumentos implementados, y de contexto de la misión, implementar este tipo de herramienta no fue factible. Por lo tanto, esta herramienta no fue utilizada.

Capítulo 2: Información de contexto sobre los desafíos de desarrollo

Según la política del PNUD en Recuperación Temprana, ésta es un proceso multidimensional de recuperación que se inicia en un contexto humanitario y está guiada por principios de desarrollo cuyo propósito es la elaboración de programas humanitarios y la catalización de las oportunidades de desarrollo sustentable. Su objetivo es generar procesos nacionales, sólidos y auto sostenidos para la recuperación tras una crisis. Abarca el restablecimiento de los servicios básicos, medios de vida, alojamiento, gobernabilidad, seguridad, Estado de derecho, medioambiente y dimensiones sociales, lo cual incluye la reintegración de poblaciones desplazadas.[3]

El proceso multidimensional también se expresa en el sentido de las vulnerabilidades que padecen los países en vías de desarrollo. Los países y las sociedades de la región latinoamericana son altamente vulnerables a los desastres, debido a la yuxtaposición de condiciones medioambientales, ecológicas y geológicas sumadas a las vulnerabilidades sociales e institucionales existentes.

Los desastres de origen natural afectan cada vez más a América Latina. La región también es una zona de alta fragilidad ambiental y por lo tanto expuesta a situaciones de crisis originadas en una de mezcla de fragilidad y vulnerabilidad. Más aún, la región centroamericana es también una de las regiones más vulnerables a los nuevos patrones de desastres de origen natural debidos al cambio climático. Pero, como se indica en varios documentos del Proyecto PIPRT, no son solo los grandes desastres que afectan a la región y al país, pero sino también un cúmulo de 'pequeños' desastres que afectan a diversas zonas o comunidades. A pesar que estos desastres no son tan apreciables (ni en la opinión pública ni en la respuesta humanitaria), ellos afectan notoriamente a las personas, las comunidades y a los medios de vida de la región latinoamericana, de América Central, y por supuesto de Honduras.

Sin lugar a duda todos estos tipos de desastres son un gran obstáculo al proceso de desarrollo y un detrimento a la calidad de vida en estas sociedades. En lo referente a Honduras, es inevitable usar como ejemplo el Huracán Mitch, su destrucción y la marca indeleble que ha dejado en la sociedad, para dar una imagen sobre los desastres de origen natural y su impronta sobre el desarrollo de las personas.

Tan solo quince años atrás, el huracán dejó un reguero de destrucción en Honduras. Más de 5600 personas perdieron sus vidas, y los daños directos se calcularon en unos 4000 millones de dólares estadounidenses. Además de estos daños, de por así decirlo un evento extraordinario, existe una referencia histórica de promedio de daños y pérdidas anuales de 30 millones de dólares por eventos regulares. Pero lo daños computados y valorizados monetariamente generalmente se refieren a la infraestructura y a los bienes públicos. Pocas veces se contabiliza y/o se trabaja sobre los daños y

[3] Guía de orientación sobre recuperación temprana, CWGER, abril de 2008

recuperación necesaria de las viviendas y medios de vida de la población, muchas veces población altamente vulnerable.

Volviendo a los daños causados por el Huracán Mitch, los perjuicios posteriores fueron numerosos, perjudicando diferencialmente el proceso de desarrollo para aquellas familias y comunidades sumergidas en condiciones de pobreza. Se ha relevado que, por ejemplo, los pobres se vieron forzados a vender una parte mucho más importante de sus bienes que las familias más acomodadas, con el fin de enfrentar el pronunciado aumento de la pobreza post desastre. Al reducirse los bienes productivos y los medios de vida de la población en condiciones de pobreza, el desastre generó aún más condiciones para que aumentaran las desigualdades presentes y futuras. El círculo vicioso de vulnerabilidades – desastres — vulnerabilidades subsistió.

Inmediatamente después del temporal, los hogares rurales pobres perdieron entre un 30 y un 40 por ciento de los ingresos provenientes de sus cosechas. En términos globales, la pobreza aumentó ocho por ciento a nivel nacional, yendo de un 69 por ciento a un a 77 por ciento. Los hogares pobres perdieron en un promedio entre un 15 y un 20 por ciento de sus activos productivos, de sus medios de vida. Esto implicó que las perspectivas de desarrollo y de recuperación se vieron aún más comprometidas que antes de este desastre. El cuartil más pobre de la población perdió alrededor de una tercera parte del valor de sus activos, en comparación con el siete por ciento en el caso del cuartil de la población con más recursos. En cuanto a los esfuerzos de reconstrucción, la ayuda promedio para el 25 por ciento más rico alcanzó los 320 dólares estadounidenses por hogar, lo cual fue un poco más del doble del nivel que recibió el cuartil más pobre. En resumen, la pérdida de activos y el daño a los medios de vida entre los pobres se tradujo en menos oportunidades de inversión, más vulnerabilidad y mayor desigualdad de ingresos.[4]

El contexto hondureño de alta vulnerabilidad socio – económica y ambiental es un fuerte desafío al desarrollo, lo cual arroja mayores complejidades a la gestión de riesgo y la recuperación temprana. Se parte de una línea de base de altos niveles de pobreza y de grandes desigualdades así como de problemáticas de falta de institucionalidad y fallas de gobernanza. Asimismo, aunque --como se verá en el contexto de esta evaluación-- la situación en cuanto a políticas públicas y capacidades a nivel nacional ha mejorado sustancialmente a raíz de este Proyecto, el país no contaba con adecuadas políticas específicas para la gestión de riesgo, incluyendo la recuperación temprana como eje de las mismas. Por lo tanto, la recuperación temprana, entendida como una oportunidad para el desarrollo luego de un desastre o crisis, es enormemente compleja cuando se parte de una base de grandes necesidades de desarrollo.

Estas son muestras de cuáles son los contextos de los desafíos de desarrollo así como las experiencias con efectos negativos en relación con la recuperación de un desastre de gran magnitud

[4] Fuente: PNUD, INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 2007-2008.

(con ejemplos concretos y recientes en Honduras) para la gestión de riesgo y la reducción de riesgos de desastres. La Política de Recuperación Temprana del PNUD delinea que la funcionalidad debe orientarse, en el período inmediatamente posterior al desastre, hacia la implementación de intervenciones para asegurar la gestión nacional del proceso de desarrollo, incluyendo el restablecimiento de la capacidad de proveer servicios públicos y de administrar la coordinación de la ayuda a la recuperación, conteniendo el restablecimiento de las bases de desarrollo local. Se indica que ello ofrecerá las condiciones para que se puedan recuperar los medios de vida y subsanar los daños sufridos en la estructura social, apoyando la reanimación de las actividades económicas sostenibles a nivel nacional y sub-nacional.

Capítulo 3: Respuestas y desafíos del PNUD frente al contexto

Las respuestas y desafíos del PNUD en el contexto de vulnerabilidades frente a los desastres y post crisis son múltiples en relación con la recuperación temprana. El PNUD enfatiza que, como respuesta, al promover la recuperación temprana se puede hacer una contribución indispensable a las situaciones humanitarias y a la transición hacia una recuperación a largo plazo en un contexto de desarrollo sostenible. Asimismo, la respuesta del PNUD es que las condiciones de riesgo existentes, en especial en países en vías de desarrollo, hacen indefectible contemplar, generar e implementar políticas de preparación para la respuesta temprana a los desastres y a las crisis.

Se concibe que la resiliencia se funda sobre la base de capacidades de recuperación y que, a su vez, esto involucre contar con políticas, mecanismos, instrumentos y capacidades adecuadas para enfrentar los procesos de recuperación. En lo referente al desafío global del PNUD, se podría indicar que los desastres se han incrementado en los últimos tiempos, no solo en voracidad sino también en frecuencia, generando circunstancias difíciles para la recuperación y una 'deuda' de recuperación acumulada en el tiempo.

En el caso particular de Honduras, un gran desafío en el contexto de este proyecto ha sido la interrupción del orden democrático del país al comenzar el proceso de implementación. No solo este proyecto sino la relación del PNUD y del Sistema de Naciones Unidas se vieron envueltos en esta cuestión . El desafío inherente, por lo tanto, fue mantener el proyecto a pesar de este problema y de este contexto.

El PIPRT se enmarca dentro de los efectos establecidos en los documentos MANUD / UNDAF (claramente identificado en relación a la gestión de riesgo, incluyendo la Recuperación Temprana), los cuales indican que gobierno y ciudadanía *"desarrollan las capacidades necesarias para formular e implementar conjuntamente una política ambiental y una política de gestión de riesgos, que garanticen la sostenibilidad del desarrollo, reduzcan la vulnerabilidad ecológica del país. Reviertan la pérdida de recursos naturales y redunden especialmente en beneficio de las poblaciones en situación de vulnerabilidad y en la realización del derecho a un ambiente sano y productivo".* Por lo tanto, desde la Unidad de Medio Ambiente y Energía, dentro de la cual se encuadra el proyecto y el área de Prevención y Recuperación de Crisis, se ha dado respuesta y se ha contribuido al Efecto del Programa de País. Cabe detallar que uno de los desafíos confrontados ha sido la integración del Proyecto con otras agencias de cooperación u otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas, lo cual ha permitido (en menor o mayor medida) la vinculación de distintas intervenciones en contribución al Efecto.

La teoría de cambio (o lógica de intervención y por tanto sujeto de evaluación) de un programa o un proyecto inquiere revelar por qué, cómo y bajo qué condiciones ocurren los efectos esperados de la intervención. Esto es, tratar de establecer la dinámica causas-efectos subyacentes a la intervención y lógica implícita en el proyecto o programa implementado. De esta forma se trata de comprender como funciona un proyecto en términos causales. Desde este ejercicio de evaluación se puede indicar que la teoría de cambio del proyecto el diseño general fue muy poco esquemática y hasta bastante particular,

dado que en la etapa de diseño la formulación del proyecto fue muy abierta. En el proceso de implementación es donde se evidencian mayores precisiones en cuanto a una lógica de intervención. Desde la evaluación se corrobora que la lógica de intervención ha sido acertada y adecuada en relación con las circunstancias y desafíos nacionales frente a la gestión de riesgo y la recuperación temprana. Esto es, los ejes estratégicos principales (generar capacidades e instrumentos para insertar la recuperación temprana en las políticas públicas) han sido acertados como insumos para favorecer la gestión de riesgo en Honduras. A pesar que ciertos actores expresaron sus dudas al comienzo de las actividades sobre el énfasis del Proyecto en la generación de herramientas e instrumentos, debido a las debilidades institucionales y de capacidades que el proyecto enfrentó se considera que esta lógica y teoría de cambio fue apropiada y atinada. Asimismo, el nuevo enfoque de recuperación dentro del cual se encuadra la política del PNUD en este tema, que pone en el centro de los procesos de recuperación a los seres humanos y que enfoca la recuperación como una oportunidad para promover el desarrollo, el acento se coloca en el desarrollo de capacidades y no solo en la atención a la emergencia. Por lo tanto, la lógica de intervención del Proyecto fue acertada dado que se deduce de la política del PNUD.

En cuanto al reto en el contexto de Honduras, el desafío del PNUD se acentúa al identificar no solo los riesgos que el país enfrenta cada vez más en cuanto a desastres naturales, sino también las agravadas problemáticas de desarrollo. No solo en cuanto a niveles de pobreza y desigualdades, sino también en cuanto a debilidades institucionales e inhabilidades en cuanto a comprometer un proceso de desarrollo sostenible y equitativo. Son tantas las carencias que afrontar con equidad y desarrollo en un periodo post crisis y post desastres que la recuperación temprana se enfrenta como un gran desafío para la comunidad internacional, incluyendo al PNUD.

Capítulo 4: Contribuciones del proyecto a los resultados

Los alcances de esta evaluación siguen los preceptos generales de la gestión basada en resultados, valorando no solo los productos efectuados sino también y a la par su contribución a nivel de efecto. Por lo tanto, se evaluó la *relevancia* y *pertinen*cia del proyecto así como su *eficacia*, *eficiencia* y su *sostenibilidad* como ejes de análisis de las contribuciones del proyecto a los resultados.

Relevancia y pertinencia del Proyecto

La relevancia y pertinencia de un proyecto se refiere al grado en que la iniciativa, sus productos y efectos esperados concuerdan con las políticas y prioridades nacionales y locales así como con las necesidades de los beneficiarios. La pertinencia también toma en cuenta el grado en que el proyecto da respuestas a las prioridades de desarrollo humano sustentable y al plan corporativo del PNUD en los temas de empoderamiento e igualdad de género. Está relacionada con la coherencia entre la percepción de que es necesario (según lo han previsto quienes concibieron la iniciativa) y el escenario de necesidades desde la perspectiva de los beneficiarios a los que está destinada la iniciativa, y con la receptividad del PNUD de responder adecuada y flexiblemente a las necesidades locales.

Del análisis documental y de las consultas con los actores relevantes se entiende que el proyecto es altamente relevante y pertinente para Honduras. Como se ha indicado antes, Honduras es un país extremadamente y crecidamente vulnerable a los desastres de origen natural. Las vulnerabilidades sociales (tales como altos niveles de pobreza, la inequidad, la inestabilidad y las debilidades institucionales) yuxtapuestas a las vulnerabilidades ambientales crean una grave situación de fragilidad frente a los riesgos. Por lo tanto, el proyecto es altamente pertinente dado los multi riesgos y las vulnerabilidades a los que se encuentra expuesto el país.

En términos explícitos, la intervención responde a las prioridades de desarrollo del país, tal como se indica en el UNDAF 2007-2011 (período del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo referente al Proyecto). Allí, dentro del contenido sobre ambiente y gestión de riesgo se indica que *"el impacto de los desastres causados por fenómenos naturales es un factor que agudiza la problemática de la pobreza y la exclusión, lo que representa un drenaje de recursos que podrían ser dedicados a la lucha contra la pobreza. Por esa razón, el incorporarse a actividades orientadas hacia la mejora en los sistemas de gestión de riesgos será también un área prioritaria de intervención.".*

Asimismo, el efecto UNDAF (claramente identificado en relación a la gestión de riesgo, incluyendo la Recuperación Temprana) indica que gobierno y ciudadanía "*desarrollan las capacidades necesarias para formular e implementar conjuntamente una política ambiental y una política de gestión de riesgos, que garanticen la sostenibilidad del desarrollo, reduzcan la vulnerabilidad ecológica del país. Reviertan la pérdida de recursos naturales y redunden especialmente en beneficio de las poblaciones en situación de vulnerabilidad y en la realización del derecho a un ambiente sano y productivo".* En cuanto a resultados esperados, se incluyen en el MANUD/UNDAF varios resultados relevantes a la Recuperación Temprana, tales como:. . .

d. COPECO y los actores involucrados fortalecen sus capacidades a nivel nacional y local para diseñar e implementar planes de contingencia.

e. COPECO, Secretaría de Gobernación y otros actores nacionales y locales fortalecen su capacidad para la planificación para la gestión de riesgos.

f. Fortalecidas las redes de telecomunicaciones para la prevención y manejo de desastres.

. . .

Más allá de los aspectos manifiestos en los documentos de país relativos a la relevancia y a la pertinencia del proyecto para Honduras, los actores con los que se dialogó indicaron repetidamente que el país necesita apoyo en la gestión de riesgo, incluyendo la Recuperación Temprana. Los actores entrevistados presentaron valuaciones e información sobre la debilidad del país para enfrentar los riesgos a los que está expuesto, desde un punto de vista social, ambiental y de desastres de origen natural. Por lo tanto, los actores encuentran que el proyecto fue pertinente y relevante dado que tuvo como objetivo fortalecer la gestión y generar espacios de preparación para enfrentar las vulnerabilidades presentes en el país. Esto implica que los objetivos (y por ende, los resultados) del proyecto eran claros y lógicos, y éstos se dirigen a las necesidades nacionales de Honduras claramente identificadas por el Estado, por los gobiernos locales y por las organizaciones de la sociedad civil involucrados.

El proyecto ha respondido adecuadamente a las necesidades de los beneficiarios cuando éstos se definen como beneficiarios institucionales.[5] No obstante que el proyecto se enfoca en la Recuperación Temprana, realmente no ha habido instancias mayores de testeo de su respuesta de recuperación a damnificados directos de desastres. Por lo tanto, no se puede llegar a una conclusión terminante sobre si el proyecto ha respondido adecuadamente a las necesidades de los beneficiarios directos o no, ya que las experiencias donde se ha intervenido han sido muy puntuales o acotadas. La valorización de la respuesta dentro del enfoque de recuperación y de actividades concretas de recuperación temprana, por lo tanto, se refieren a instancias puntuales dentro del Proyecto global.[6] Éstas se vinculan a proyectos piloto implementados en campo luego de eventos y desastres de origen natural que pueden considerarse de mediano o bajo impacto. Evidentemente, estos proyectos han sido

[5] Por ejemplo, cuando los beneficiarios son las instituciones del Estado nacional que trabajan en el área de gestión de riesgo o como municipios y direcciones administrativas municipales relevantes a la recuperación temprana y la gestión de riesgo.

[6] Por ejemplo, en referencia a los sub proyectos in situ llevados a cabo en Tegucigalpa, Choloma, Golfo de Fonseca, Yorito y Marale, Orocuina, Santa Ana, La Libertad, San Francisco de Coray.

relevantes y pertinentes ya que los desastres de origen natural sí ocurrieron. Otros aspectos, se desarrollaran en las secciones pertinentes de este informe.

Comprensiblemente, ya que el proyecto es una intervención piloto a fin de implementar la política del PNUD en Recuperación Temprana, éste se encuentra alineado a los mandatos y prioridades del PNUD en este tema específico. Además, esto también se debe a que la recuperación temprana incluye ejes alineados con los mandatos y prioridades del Programa por su propia definición. Por ejemplo, el énfasis en el desarrollo y la equidad se desprende desde la misma definición de la recuperación, cuando se indica que ésta se encuentra "guiada por principios de desarrollo cuyo propósito es la elaboración de programas humanitarios y la catalización de las oportunidades de desarrollo sustentable".

A pesar que a esta evaluación no se le ha requerido un análisis a nivel de diseño, cabe resaltar algunas cuestiones de diseño relacionadas con los efectos generados. Ya que este Proyecto efectivamente tiene como objetivo generar circunstancias para aplicar una política propia del PNUD, como lo es la política de Recuperación Temprana, en países piloto de distintas regiones, no se generó un proceso de diseño tradicional de proyectos. Efectivamente, los documentos de proyecto no reflejan grandes parámetros de ejecución del proyecto. Esto redundó en que se "construyó al andar," con los aspectos positivos y negativos que esto puede generar. Primeramente, no se contó con directrices claras sobre cómo se deben generar las circunstancias a fin que en Honduras existan las condiciones para la recuperación temprana luego de un desastre o crisis. Pero – a su vez—esto implicó un gran abanico de posibilidades de acción, un camino abierto para las intervenciones, condiciones favorables para el manejo adaptativo, y especialmente la posibilidad de generar herramientas y efectos altamente adaptados a la realidad nacional y a las circunstancias locales.

Eficacia

La eficacia de un proyecto es el grado en que la iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos) y el grado en el que se ha avanzado para alcanzar esos productos y efectos. La eficacia es un tema central en la cooperación para el desarrollo. Según los instrumentos del PNUD en evaluación de la gestión de resultados,[7] ésta significa centrarse en obtener la eficacia para el desarrollo con el entendimiento que obtener resultados de desarrollo sostenibles y significativos requiere más que actividades y productos, y que también el proceso de la cooperación.

La valorización de la eficacia se hace recordando que los resultados propuestos y principales objetivos del proyecto fueron:

[7] Ver MANUAL DE PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO del PNUD.

- Fortalecimiento de la gobernabilidad post – crisis.
- Efectividad a nivel local para lograr la recuperación temprana.
- Coordinación de la planificación para la recuperación temprana.

Los resultados a nivel de los productos (tal como están enunciados en el Documento de Proyecto y otros documentos similares) fueron alcanzados en gran medida. Asimismo, el proyecto ha podido contribuir y ha tenido avances a nivel de efecto.

Se considera que los enfoques (por ejemplo, que las intervenciones consideran la recuperación como uno de los aspectos integrales de la gestión de riesgo) fueron muy adecuados para el avance hacia los resultados esperados. Asimismo, las estrategias explicitas e implícitas utilizadas (por ejemplo, el fortalecimiento de políticas públicas en gestión de riesgo) han sido adecuadas para lograr los resultados esperados. Como se indica en otras secciones de este informe, se evidencia en este ejercicio de evaluación que los avances han sido adecuados para lograr los resultados a través de generación de normativa en gestión de riesgo y recuperación temprana apoyada técnicamente por el proyecto, generación de capacidades a nivel nacional y a nivel local, e incorporación de conceptos de recuperación temprana en la planificación, por ejemplo.

Han existido significantes cambios positivos generados por el trabajo del PNUD dentro del contexto del proyecto. Entre los más salientes, se pueden citar:

- Actores involucrados (tales como actores gubernamentales a nivel nacional, actores a nivel municipal en el Distrito Central de Tegucigalpa) fortalecieron sus capacidades en gestión de riesgo, incluyendo la recuperación temprana
- El Proyecto apoyo técnicamente el desarrollo de políticas públicas nacionales para la gestión de riesgo, que incluyen la recuperación temprana
- Formación y capacitación a distintos niveles (nacional, local, actores sociales)
- Desarrollo e implementación de metodologías e instrumentos de análisis
- Implementación de proyectos pilotos de recuperación post-desastres
- Llenó vacíos de conocimiento (investigación, estudios sobre cambio climático, etc.).

Si se extraen dos grandes áreas de productos y subsecuentes efectos dentro de este proyecto, se podría indicar que éstos son los *cambios en la política de gestión de riesgo* de Honduras y la *generación de capacidades* en el tema. Se expande sobre estas dos áreas a nivel de efectos a continuación.

- *Cambios en política de gestión de riesgo en Honduras en relación con el Proyecto:* Con la plena conciencia que los cambios y avances en política pública en Honduras en gestión de riesgo son efectos en el fondo generados por el Estado, el gobierno y la sociedad de Honduras, se puede indicar --sin lugar a dudas-- que el fortalecimiento en política pública en el tema en el país se puede adjudicar en gran medida al apoyo en esta cuestión que ha dado el Proyecto de Implementación de la Política de Recuperación

Temprana. Valorar la eficacia en evaluaciones de proyectos implica una valoración de causa y efecto (esto es, grado en el que se pueden atribuir los cambios observados a las actividades y productos del proyecto). En este caso se evidencia que el cambio observado (fortalecimiento de la gestión de riesgo en Honduras debido al fortalecimiento institucional y en política pública) se debió en gran medida al fomento del proyecto en estos temas Proyecto. Normativamente, los cambios en esta área de intervención a nivel de efecto son los siguientes, algunos a nivel nacional y otros a nivel sub-nacional:

- Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER)
- Proceso de Enmienda de la Ley del SINAGER
- Reglamentación de la Ley del SINAGER
- Plan Nacional de Gestión de Riesgos
- Ley de Ingresos complementarios en zonas rurales y urbano marginales
- Reglamentación especial de reasentamientos de poblaciones vulnerables en zonas declaradas de alto riesgo no - mitigable
- Ordenanza del Certificado de Habilitación.

Cabe resaltar que estas normativas e institucionalidades son pioneras en muchos sentidos, no solo a nivel nacional sino también a nivel regional. Por ejemplo, Honduras es el único país de la región centroamericana que incorpora la Recuperación Temprana como pilar dentro de la normativa referente a la gestión de riesgo. Se debe destacar también que se buscó y logró que la gestión tienda hacia la integralidad al incorporar áreas del Estado hondureño que normalmente no se involucraban en la gestión de riesgo y recuperación temprana, tales como las áreas de planificación y de finanzas, avanzando hacia la gestión multi dimensional. Por último, cabe subrayar que estas dos áreas de intervención (i.e. cambios en políticas de gestión de riesgo y la subsiguiente sobre generación de capacidades) están ligadas. Por ejemplo, algunos de los instrumentos ofrecidos en el país a través de distintas actividades de gestión del conocimiento y entrenamiento están siendo incorporados a la administración pública, tales como las herramientas de blindaje y matrices de análisis.

- *Generación de capacidades.* Siguiendo la enunciación del PNUD que indica que las capacidades son las aptitudes de las sociedades, instituciones e individuos a fin de cumplir funciones, alcanzar objetivos y solucionar problemas de modo sostenible, dentro del Proyecto se generaron múltiples instancias y actividades que se proponían la generación de capacidades en gestión de riesgo y recuperación temprana en Honduras. Para este fin se desarrollaron y apoyaron actividades de entrenamiento y capacitación, investigación, y desarrollo de herramientas metodológicas de gestión de riesgo, entre otras.

Algunas de las temáticas y actividades en relación con la generación de capacidades en el Proyecto pueden resaltarse, tales como:

- Desarrollo de capacidades para la transversalización del enfoque de género
- Diplomados en la gestión de riesgo y la recuperación temprana
- Investigación, diagnósticos, e informes técnicos, por ejemplo tratando temáticas como desastres, riesgos y desarrollo; diagnóstico de zonas de deslizamiento; mapeos de zonas vulnerables; herramientas de gestión locales, guía para la formulación y evaluación de programas y proyectos de inversión pública (blindaje), entre tantas otras. Estos productos iban dirigidos a distintos usuarios o beneficiarios, desde autoridades locales a gobierno nacional; otros eran herramientas para trabajar con las comunidades mismas. En su mayoría, han sido utilizados para la gestión de riesgo, incluyendo temáticas complejas como el blindaje financiero de los proyectos, la planificación de la recuperación, o la incorporación de la dimensión de género en proyectos de concientización.
- Desarrollo de portales [8] y plataformas tecnológicas para el acceso a la información desarrollada dentro del Proyecto y para su gestión del conocimiento.

Cabe destacar que los diplomados y herramientas han generado cambios en el público objetivo, donde los conocimientos y capacidades se han asimilado a la planificación para la recuperación temprana y la gestión de riesgo. Asimismo, algunos de estos productos e insumos han sido utilizados e institucionalizados por las secretarias del Estado hondureño (COPECO y SEPLAN) dentro de sus herramientas de planificación y gestión, generando al mismo tiempo apertura, transparencia y oportunidades para compartir datos e información.

Del proceso de evaluación surge que las instituciones involucradas en el Proyecto así como el público objetivo implicado directa y tangencialmente perciben que gran parte de los resultados esperados han sido conseguidos. Esto es, los interlocutores observan que el proyecto ha fortalecido la gestión pública a distintos niveles y ha generado capacidades duraderas e integradas en el tema, principalmente a través de la adopción de normativa en el tema, de la generación de capacidades individuales e institucionales para enfrentar la gestión de riesgo que incluya la recuperación temprana

A pesar de esta percepción positiva, se considera por los actores claves involucrados en este proceso de evaluación que los instrumentos y herramientas deben de ser acompañados por entrenamiento para que éstos puedan ser asimilados adecuadamente en la gestión de riesgo.

[8] El principal portal organizado dentro del contexto del proyecto es *www.riesgosydesarrollo.org*, portal donde se encuentra el Centro de Conocimiento del proyecto y donde hay acceso al manejo de mapas digitales relacionados con la gestión de riesgo.

Los sub-proyectos implementados en situ han tenido menor eficacia que la generación de capacidades y la institucionalización del concepto de Recuperación Temprana. Aunque se han generado algunos logros en estas instancias, allí se enfrentaron algunas problemáticas que diluyeron la eficacia y la potencial de generar beneficios. En algunas instancias esto se debió a visiones encontradas o no compatibilizadas entre las instituciones llevando a cabo los proyectos, problemas de gobernabilidad que los sub-proyectos no pudieron sobrellevar, así como la visión que algunos de los matices de la recuperación temprana y la gestión de riesgo se mantenían en un nivel teórico y no adecuado o no asimilado en las realidades dentro de las cuales se estaban implementando los proyectos en situ.

Un hallazgo altamente notable y positivo que surge de la evaluación es el logro de resultados no previstos en el diseño del proyecto. Se ha indicado repetidamente a través de la valorización de este proyecto que el mismo ha tenido efectos sobre otras instancias de cooperación, ha surgido la incorporación de los conceptos de la Recuperación Temprana en otros proyectos y otros programas en Honduras, hubo apropiación de metodologías y conocimiento por otras áreas del PNUD. Se desprende de los diálogos con los interlocutores y del análisis documental que otras instancias de cooperación internacional con Honduras (por ejemplo con organismos bilaterales o con los bancos multilaterales) que tratan con la gestión de riesgo se han beneficiado de la visión de recuperación temprana promovida por el Proyecto y el PNUD así como también de metodologías y capacidades especificas desarrolladas a través del Proyecto. Asimismo, otras áreas del PNUD (como por ejemplo el Área de Género, la Oficina Regional del BCPR) han hecho propias varias metodologías e instrumentos desarrollados dentro del Proyecto de Recuperación Temprana y los ha integrado a otras actividades del área. Siendo este un proyecto piloto de seis a nivel global, existen planes a fin que el Área de Prevención de Crisis y Recuperación del PNUD comience a asimilar los conocimientos y lecciones aprendidas generados por este Proyecto a otros niveles.

En cuanto a resultados no previstos, también cabe resaltar la cooperación Sur – Sur que se origina explicita y tácitamente en este proyecto. Por ejemplo, varias instancias de cooperación con otros países se han generado donde, desde Honduras, se ha asimilado información, experiencias y estrategias de la gestión de riesgo en América Latina. También es importante resaltar que el Proyecto, sus resultados y efectos están en la mira por organismos regionales de gestión de riesgo en la región ya que es la primera instancia donde se incorpora la RT a la política pública de un país en Centro América. Esto presenta una interesante oportunidad a fin de replicar los resultados a diferentes escalas.

La recuperación temprana como eje de trabajo y como política del PNUD en lo referente a la ayuda humanitaria es percibida como un proceso integrado, conceptualmente y en la ejecución. El proyecto tuvo que dar cuenta del problema de enfrentar una política de este tipo y de diversas percepciones sobre que implica la recuperación. Por ejemplo problemas en la focalización al implementar distintas modalidades de cooperación con familias afectadas por condiciones de riesgo , o en visiones sobre qué consisten los medios de vida, o –también-- la persistencia de la visión que la rehabilitación se debe centrar en la infraestructura pública y no en las viviendas, o medios de vida privados.

Las intervenciones han sido apropiadas a los factores externos al proyecto, en especial cuando se consideraron las fragilidades institucionales de Honduras, las vulnerabilidades a los desastres de origen natural, y los déficits en términos de desarrollo (pobreza, conflictos sociales, gobernabilidad) que sobrelleva el país. Considerando estas variables, se debe dar cuenta que la gestión del proyecto fue altamente flexible, con un buen grado de manejo adaptativo, en especial considerando la interrupción del orden democrático que ocurrió en los inicios del proyecto. El manejo de proyecto fue muy adaptable en estas circunstancias, demostrando que se pudieron comenzar a desarrollar actividades con eficacia (por ejemplo con organizaciones de la sociedad civil) a pesar de que en los inicios del proyecto el país se encontraba bajo un gobierno de facto y el Sistema no reconocía a ese gobierno. Asimismo, el estilo de gestión ha sido una capacidad especial del Área de la Oficina de País en Honduras que caracterizó la flexibilidad y capacidad de adaptación junto con la capacidad de diálogo e interlocución para que este proyecto se llevara adelante, a pesar de los impedimentos sobrellevados a nivel nacional, regional y global.

Eficiencia

La eficiencia es el grado en que la iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos) y el nivel en el que se ha avanzado para alcanzar esos productos y efectos. La eficiencia se evalúa de forma amplia, no solo valorizando el uso de fondos para llegar a los resultados esperados, sino también la experiencia y el tiempo.

Esta evaluación considera que el proyecto ha sido eficiente, ya que se han obtenido efectos, se han elaborado productos y se han implementado actividades en campo mayoritariamente según los criterios iniciales en relación con los recursos. Por ende, se entiende que los recursos fueron utilizados adecuadamente y que los productos (y por tanto, los efectos) se lograron con el uso de los recursos asignados.

Cabe destacar que este proyecto fue 'hermanado' con otros de la cooperación internacional relacionados con la gestión de riesgo en Honduras. Creando, por lo tanto, una suerte de programa de gestión de riesgo dentro del Área de Prevención y Recuperación de Crisis (parte de Unidad de Medio Ambiente, Energía y Gestión del Riesgo) de la Oficina País del PNUD con una intrínseca sinergia entre las diversas iniciativas. Dos iniciativas en especial estuvieron altamente ligadas al proyecto objeto de esta evaluación que fueron financiados a través de COSUDE y DIPECHO/Comisión Europea. El Proyecto de Recuperación Temprana del PNUD se vio complementado con acciones adicionales implementadas por el PNUD con recursos donados por la Cooperación Suiza (COSUDE), a través de los proyectos "Técnicos, instituciones públicas, alcaldías y comunidades altamente vulnerables al cambio climático han incrementado y fortalecido sus herramientas y capacidades de adaptación" y "Fortalecimiento de las Capacidades en la Gestión Integral de Riesgos". Adicionalmente, las actividades de capacitación sumaron apoyo del Programa de Preparativos para Desastres del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (DIPECHO). A pesar que hacia fuera del Área a menudo los proyectos y sub-proyectos se confundían en la percepción de los interlocutores, existió una alta sinergia no solo de recursos pero también de productos, efectos y resultados. El PNUD aglutinó esfuerzos y acordó con

diferentes donantes estrategias para llegar a diversos objetivos para la Gestión de Riesgos, incluyendo la Recuperación Temprana. Principalmente en lo que se refiere a la creación de capacidades nacionales para gestionar los riesgos y estimular la preparación para la recuperación luego de un desastre o crisis. También, se generaron sinergias en algunos de los proyectos locales, con el apoyo financiero y/técnico de otras agencias de cooperación, desarrollando en conjunto con el PNUD actividades pertinentes a la recuperación temprana a nivel local. Como se indicó en otras secciones de este informe, la inestabilidad política ha tenido repercusiones en el desarrollo del proyecto, no solo cuestiones programáticas tales como el cumplimiento puntual en relación con los productos, sino –quizás más importante aún—con la concepción misma del proyecto, siendo dificultoso sino imposible de implementar en periodos cuando el Sistema no mantenía relaciones con el gobierno de facto en un proyecto que tenía como objetivo primero el fortalecimiento de las instituciones del Estado en el área de gestión de riesgo.

Sostenibilidad

Se entiende como sostenibilidad lo relacionado con la perspectiva de que las actividades continúen una vez que la financiación y la asistencia de desarrollo han finalizado. En una evaluación, sostenibilidad es una suerte de pronóstico basado en distintas variables. Evaluar la sostenibilidad implica valorar hasta qué punto están dadas las condiciones relevantes para que los efectos de los productos sean duraderos.

Algunos factores importantes que son indicadores de la probabilidad de sostenibilidad de los efectos son el nivel de apropiación nacional y las medidas para instalar y mejorar la capacidad nacional a fin de generar y sostener resultados en el mediano y largo plazo. Aunque claramente se está evaluando la *perspectiva* de sostenibilidad, se percibe en el caso del Proyecto de Recuperación Temprana en Honduras una buena posibilidad de sostenibilidad en el mediano y largo plazo de la mayoría de los efectos evidenciados.

El proyecto apostó fuertemente al desarrollo de capacidades de los socios nacionales para la gestión de riesgo en Honduras que incluya principios de recuperación temprana. Esto genera fuertes posibilidades de sostenibilidad ya que la capacidad institucional (incluyendo en ésta personas, sistemas y entidades) está instalada para tratar integradamente cuestiones de recuperación temprana en el país. La sostenibilidad se basa en varios matices relacionados con la implementación y diseño de un proyecto y como se indica arriba, una evaluación tan solo puede indicar si están dadas las condiciones para sostener efectos en el corto, mediano y largo plazo. Algunas de las condiciones que deben existir para que exista la posibilidad de sostener a futuro los efectos del proyecto son las capacidades institucionales instaladas que 'deja' un proyecto en el país. En este caso, estas condiciones están dadas, ya que de por si el proyecto se centró en el desarrollo de capacidades e instituciones.

Asimismo, el otro eje significativo de proyecto, como se ha mencionado, ha sido el fortalecimiento institucional y de política pública. En concordancia con este tema también se pueden visualizar una buena perspectiva de sostenibilidad ya que se generaron, con fuerte acompañamiento del proyecto, marcos políticos y regulatorios (a nivel nacional principalmente pero algunos también a nivel local) que apoyarían la continuidad de tratar la recuperación tempranas como eje de trabajo, así como

un fortalecimiento institucional de las áreas de Estado que tratan el tema. La aprobación de normativa en distintos niveles que tratan con la gestión de riesgo integralmente y que inserten el concepto de la recuperación temprana dentro de la política pública del país es un claro ejemplo representativo de las posibilidades de sostenibilidad.

Igualmente se distingue un alto compromiso de los beneficiarios a continuar trabajando en el fortalecimiento de la gobernabilidad post crisis y en generar predisposiciones coordinadas para iniciar actividades eficaces para la recuperación. Por lo tanto, en esta evaluación se percibe un buen grado de participación y apropiación de los conceptos, objetivos y resultados de los actores clave del proyecto.

Sin embargo, existen varias problemáticas y dinámicas muy tenaces en el país que pueden afectar la probabilidad de sustentabilidad de los efectos logrados en el mediano y largo plazo. Primeramente, éstas serían problemáticas de orden político e institucional. Honduras presenta un alto grado de debilidad institucional y falta de continuidad en políticas públicas, en especial cuando se producen cambios de gobierno, o de partidos o mismo de liderazgos. La alta rotación en las instituciones conlleva cambios en políticas, en visiones, y hasta en planes de gobierno. La rotación de liderazgos (acompañada por alta rotación en el personal en las instituciones del Estado) genera procesos que ponen en riesgo la continuidad y por tanto la sostenibilidad de los efectos logrados. La pérdida en la curva de aprendizaje y la potencial falta de apropiación por parte de nuevas directivas, puede representar rompimientos con los efectos y proceso asimilados. Dentro de PNUD se es consciente de estas rotaciones y falta de continuidad, y ciertos componentes del Proyecto incorporaron mecanismos para fortalecer la sostenibilidad a mediano o largo plazo con el fin de sobrellevar estas falencias institucionales.

Asimismo, el financiamiento continúo, de las áreas del Estado, de gobierno, y de las autoridades locales que han incorporado planes y políticas coherentes con el concepto de recuperación temprana, no está asegurado en muchas instancias. En particular si se considera la alta rotación de liderazgos y de políticas mencionadas arriba. Esto es, al haber frecuentes rotaciones de directivas no están garantizados los fondos necesarios para la gestión de riesgo integrada que incluya la recuperación temprana como fundamento, ni los recursos de seguimiento de acciones y de planes, lo cual indica que no necesariamente serán asumidos por los actores claves a futuro. Por último, entendiendo que la recuperación temprana es un proceso de desarrollo equitativo e integral que se aplicaría luego de un desastre, la sostenibilidad de las acciones y de los efectos logrados en el Proyecto pueden verse afectadas por los graves y profundos déficits de desarrollo que enfrenta el país Esto es, la recuperación temprana se ve enormemente afectada y su eventual aplicación disminuida si se comienza con graves problemáticas de desarrollo antes de que el desastre ocurra.

Procesos

Aunque a esta evaluación no se le solicitó una valorización a nivel de procesos, sino de los productos y como estos generan efectos, se considera que hacer algunas acotaciones y conclusiones en referencia a los procesos que tuvieron lugar a lo largo de la implementación es relevante. Esta relevancia se debe a que el proyecto no solo apoyó productos concretos (herramientas, generación de

capacidades a través de asistencia técnica, etc.) sino que, tacita y explícitamente, apuntaló procesos de gestión de riesgo que incluyan la recuperación temprana. El proyecto planeó una orientación hacia el fortalecimiento y generación de procesos además de un enfoque de productos/efectos/resultados. Esto es, una percepción de que los procesos de recuperación temprana dentro de un contexto de reducción de riesgos de desastres se generan e implementan como un conjunto de evoluciones articulados para el desarrollo.

Tal como se indica en los documentos de sistematización del proyecto[9], los procesos fomentados fueron varios. Por ejemplo, el proceso de articulación entre el fortalecimiento de políticas y capacidades de experiencias piloto locales en relación con el desarrollo de políticas públicas nacionales de recuperación temprana y reducción del riesgo de desastres (tal como se indica en el gráfico a continuación).

Ilustración 3: Interacción nacional con las experiencias piloto locales para el cambio social e institucional

La citada sistematización, así como el análisis documental y la recolección de información en Honduras de esta evaluación, dan cuenta de otros efectos a nivel proceso que fueron asentados, tales como los macro procesos robustecidos por el proyecto, nuevamente generando una visión dinámica más allá de una visión puntual de los fortalecimientos institucionales que tomaron lugar a través de la intervención. Los gráficos a continuación (de la sistematización ya mencionada) son esquemas de estos procesos.

[9] Ver *Construyendo Resiliencia en Honduras: Un abordaje de los logros y lecciones aprendidas* y *Construyendo Resiliencia en Honduras: Transformación de las capacidades en Honduras para lograr mayor resiliencia frente a los desastres. Sistematización del Proyecto–Implementación de la Política de Recuperación Temprana*.

Ilustración 4 Macro procesos fortalecidos por el PIPRT

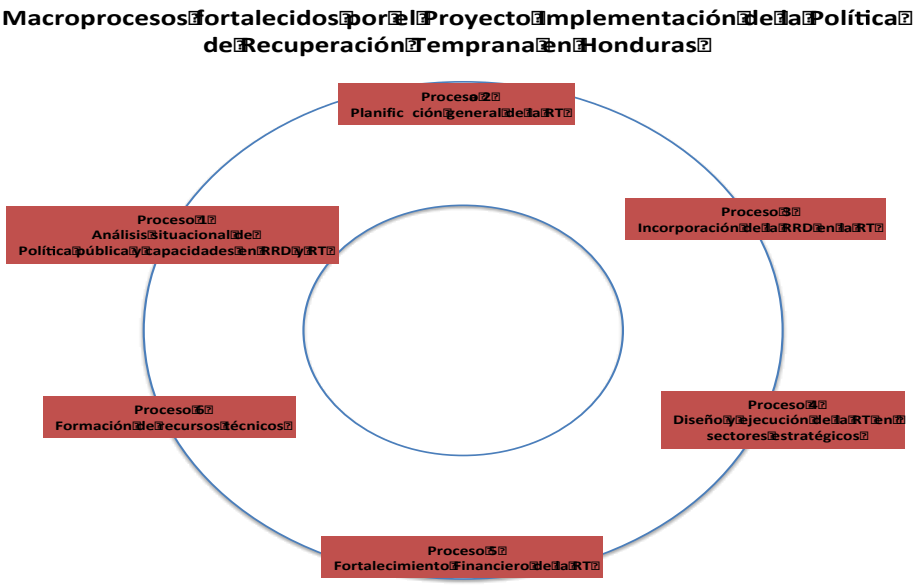
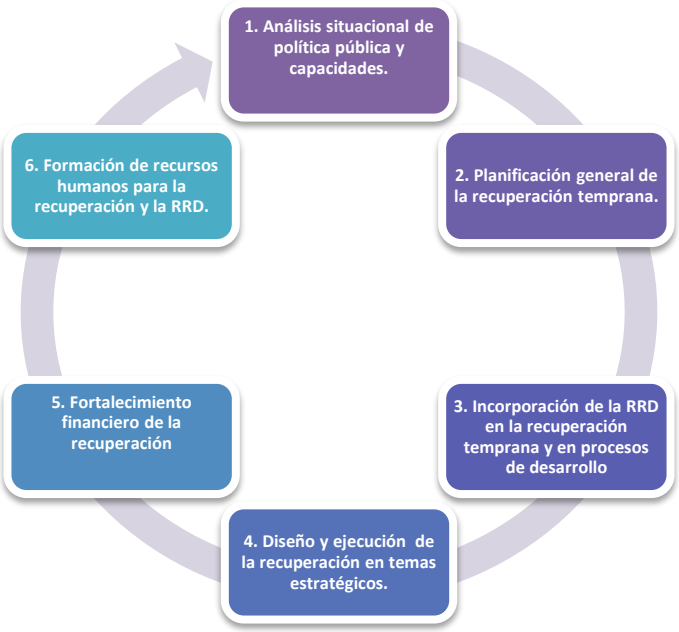


Ilustración 5. Procesos identificados en la implementación del Proyecto



Efecto en relación al marco programático de Honduras

Como parte de sus esfuerzos para impulsar la Gestión Basada en Resultados (GBR), el PNUD ha promovido realizar evaluaciones de efecto de acuerdo al marco programático de cada país. Los efectos son los cambios reales en las condiciones de desarrollo que se espera lograr a partir de los productos generados por los proyectos. A fin de nutrir este proceso de evaluación de efecto del marco programático, se hacen algunos aportes en este informe. Entendiendo que esta evaluación solo puede (y solo debe) referirse al marco programático vis-a-vis el Proyecto de Implementación de la Política de Recuperación Temprana de PNUD en Honduras, algunas aseveraciones pueden ser hechas con esta mirada.

La evaluación de los resultados alcanzados relacionados para con el Efecto MANUD 5 (*"El Estado hondureño cuenta con las capacidades para reducir la vulnerabilidad de la población mediante la aplicación de políticas para el medio ambiente y gestión de riesgos")* expresada en el Plan de Acción del Programa País entre el Gobierno de Honduras y el PNUD (periodo 2007 – 2011) permite inferir, en términos generales, que los resultados esperados dentro del Proyecto de Recuperación Temprana vienen siendo alcanzados en gran medida a nivel de efecto de acuerdo al marco programático. Se desprenden las siguientes contribuciones del Proyecto siendo evaluado en relación con el análisis de efecto del Área.

Principalmente, se desprende que el Área, en relación con el PIPRT, ha contribuido considerablemente a introducir en Honduras el concepto, las herramientas, y la planificación para la gestión de riesgo que incluya la recuperación temprana. De esta forma los principales resultados alcanzados han sido el fortalecimiento de la gestión pública en el tema y la modernización del Estado a fin de enfrentar las catástrofes de origen natural. A nivel de resultados del Área, se valora que, los productos que generaron efectos han sido, en general, de buena calidad técnica e idóneos para las necesidades locales. Como tema generalizado se discierne que el Proyecto, y por tanto el Área, genera resultados por el hecho de ser proyectos de PNUD y del Sistema de Naciones Unidas. Esto es, se discierne claramente que los interlocutores perciben una contribución a nivel de resultado del Área por ser estos proyectos implementados por el PNUD, lo cual le agrega una jerarquización y ventaja comparativa por el hecho de que los proyectos provienen de una institución percibida positivamente a nivel país.

Capítulo 5: Lecciones aprendidas

Las lecciones aprendidas en una evaluación contienen el conocimiento nuevo que se ha obtenido a través de la realización del proyecto en todas sus etapas, y que se suponen serian aplicables y útiles en otros contextos o proyectos similares. A menudo los aprendizajes relevados en una evaluación remarcan las fortalezas y las debilidades de la preparación, del diseño y de la ejecución de un proyecto. Siempre teniendo en cuanta como estas fortalezas y estas debilidades han afectado el desempeño del proyecto y los efectos logrados o no.

Además del hecho que las lecciones aprendidas puedan ser de utilidad en los próximos ciclos de programación, éstas pueden tener también otras utilidades debido a las características y singularidades de este proyecto. Ya que éste ha sido un proyecto piloto donde se esperaba generar conocimiento y lecciones sobre la aplicación de la política de Recuperación Temprana del PNUD, las lecciones aprendidas (y las subsecuentes recomendaciones) pueden ser de gran utilidad para tener en cuenta a futuro para otros proyectos en este tipo de espacio de intervención. Las lecciones más sobresalientes (negativas y positivas) se agrupan a continuación.

- El fortalecimiento institucional y de política pública ha sido una buena estrategia para buscar efectos y/o resultados duraderos ya que la normativa ha fomentado institucionalidad de los efectos a mediano y largo plazo. A través de la normativa se pudo realizar una revisión general del riesgo, y una construcción del sistema de gestión de riesgo, a distintos niveles gubernamentales, incluyendo la recuperación temprana y se pudieron generar y/o mejorar instancias e institucionalidad de planificación del riesgo, planeamiento y ordenamiento territorial.
- A través del proyecto se dio cierta importancia al tema financiero (esto es, en el sentido de cómo se finanza la recuperación, la identificación de financiamiento, y el re direccionamiento de fondos para la recuperación, por ejemplo), pero se desplegaron algunos impedimentos en los momentos cuando se trataron de implementar principios de recuperación temprana en sub-proyectos en situ. En retrospectiva, por lo tanto, se debería de haber fortalecido este tema dado que es altamente importante no solo para generar efectos e impacto, sino también para dar sostenibilidad en el largo plazo a la institucionalidad de gestión de riesgo que incluya la recuperación temprana.
- Los tiempos de proyecto (relativamente largos para este tipo de intervención) permitieron continuidad, lo cual es altamente positivo para intervenciones de esta índole que, a pesar de ser proyectos pilotos, implican procesos múltiples con alta complejidad.
- Fue altamente positiva la incorporación de conceptos de recuperación temprana entre los distintos actores, llevando el abordaje de la recuperación hacia esferas más amplias de acción y planeamiento enfatizando que la gestión de riesgo no sea solo atender la emergencia.

- Sin embargo, el concepto de recuperación temprana no es un concepto consolidado y afianzado aun, ni a nivel del Sistema de las Naciones Unidas ni a nivel del PNUD; lo cual generó la necesidad de ir construyendo 'sobre la marcha' en el Proyecto de Honduras. Un fortalecimiento del concepto hubiese beneficiado al Proyecto en su conceptualización e implementación.
- No hubo intercambios entre el proyecto de Honduras y los otros cinco pilotos (en Uganda, Sudan, Nepal, Sri Lanka, y Tayikistán). Intercambios entre y con otros pilotos hubiesen sido positivos para con el proyecto, al BCPR y al PNUD en general.
- El proyecto y sus efectos hubiesen sido más beneficiosos con el proceso de desarrollo si hacia dentro del Sistema de las Naciones Unidas no existiese aun un alto grado de sectorialidad y las soluciones o procesos de recuperación temprana pudiesen ser coordinadas interagencialmente de mejor manera.
- Las agencias del Sistema y otros agentes de cooperación pueden tener visiones diversas (y hasta no convergentes) sobre la recuperación temprana, no solo sectorialmente sino también de otros conceptos relacionados (atención a la emergencia versus Recuperación, definición de medios de vida, dinero por trabajo versus asistencia monetaria directa, etc.). Asimismo, los agentes de la cooperación internacional (dentro y fuera del Sistema) tienen distintas prioridades en cuanto a la acción humanitaria, que pueden o no concordar con los principios de la recuperación temprana.
- El Proyecto se hubiese beneficiado si se podría haber insertado en ejercicios de sistematización de la gestión de riesgo que incluyan la recuperación temprana en la región latinoamericana, y a nivel global. Asimismo, si estos ejercicios se hubiesen implementados se podría facilitar el aprendizaje de los procesos y resultados en otros países y a otros niveles dentro del PNUD.
- La calidad y pertinencia de instrumental en gestión de riesgo condujo a la generación de materiales e instrumentos en gestión de riesgo, los cuales se han utilizado y replicado en otros países y hacia dentro del PNUD.
- Los instrumentos y herramientas deben de ser acompañados por entrenamiento para que éstos puedan ser asimilados en la gestión de riesgo.
- Los procesos de capacitación no solo han sido útiles para la transferencia de conocimientos y apropiación de la temática, sino también han ayudado a armar redes de trabajo en el tema.
- Fue muy útil trabajar sobre los grandes déficits de conocimiento (incluyendo el conocimiento técnico) existentes en el país (en ordenamiento del territorio, en cambio climático, en planificación, en el análisis de vulnerabilidades, por ejemplo).
- Fue altamente positivo que se buscara la interacción de distintas áreas del Estado al interno del proyecto, no solo las áreas que tratan con la emergencia (tales como COPECO), sino también planeamiento, finanzas, inversión pública, etc.
- En algunas instancias se dieron circunstancias de celo institucional entre distintos actores gubernamentales, lo cual indica que la institucionalidad no es tan simple de abordar en el país, y

que (de ser posible) de debería de haber previsto este tema a priori, a partir del proceso de diseño.

- El estilo de gerenciamiento y coordinación abierto que se aplicó en el proyecto ha sido muy positivo, en especial para generar el involucramiento de distintos actores (gubernamentales nacionales y locales, agencias ONU, grupos de la sociedad civil).
- Una de las mejores prácticas identificadas ha sido la incorporación de temáticas nuevas en la gestión de riesgo, tal como la transversalización de la temática de género.
- La transversalización del tema de género desde el comienzo del proyecto favoreció una adecuada inserción de la temática en varios de los productos, procesos y actividades.
- A pesar que positivamente se generaron nuevos espacios de participación de mujeres, la transversalización de la temática de género permaneció, en muchas instancias, a nivel teórico.
- La falta de indicadores bien definidos dentro de muchas de las actividades ha obstaculizado visualizar, computar y ponderar algunos de los avances realizados o temas incorporados a la gestión de riesgo en Honduras.
- El trabajo en sub proyectos concretos se vio obstaculizado por muchas cuestiones, entre ellas la falta de apoyo financiero de entidades gubernamentales, la alta dependencia de la cooperación internacional para con la gestión de riesgo que incluya la recuperación, y por problemáticas de gobernabilidad (no solo gobernabilidad con actores gubernamentales per se, sino también de gobernabilidad de asociaciones de afectados por los desastres), y problemáticas de seguridad. El trabajo se hubiese beneficiado y hubiese sido más efectivo si estos parámetros se hubiesen dilucidado con anterioridad a la aplicación de los proyectos en situ.
- Una variante asimilada fuertemente al proyecto y una buena práctica ha sido la capacidad y habilidad de adaptarse al contexto, dando cuenta de las necesidades del país, sin imponer modalidades o necesidades ajenas a la realidad y a las necesidades locales en gestión de riesgo y en planificación para el desarrollo.
- La reducción de riesgos de desastres, como todos los aspectos de la gestión de riesgo, entre ellos la RT, necesita de la búsqueda de sinergias, integración, redes, y socios para atender a la recuperación con desarrollo y planificar coordinaciones, políticas y acciones de recuperación.

Capítulo 6: Conclusiones

El Proyecto de Implementación de la Política de Recuperación Temprana (00005802) ha logrado objetivos relevantes en las cuatro metas esperados:

1) Fortalecimiento de la gobernabilidad post crisis,

2) Iniciada eficazmente la recuperación temprana a nivel local,

3) Mejorada la coordinación de la recuperación temprana

4) Técnicos, instituciones públicas, municipios y comunidades altamente vulnerables han incrementado y fortalecido su capacidad de adaptación al cambio climático.

Más allá de los hallazgos que se exponen en las secciones de los criterios a evaluar (pertinencia, eficiencia, eficacia, y sostenibilidad) arriba en este informe, se puede exponer una serie de conclusiones generales, las cuales se expanden a continuación. El Proyecto tomó el tema de recuperación temprana como un aspecto de la gestión del riesgo de forma completa, no solo enfocándose en la recuperación post crisis como eje de trabajo. Esto, aparentemente, se debió a dos cuestiones. Primeramente por las graves y profundas necesidades en Honduras en términos de gestión de riesgo y en términos de desarrollo. Por lo tanto era necesario enfocar la recuperación temprana con la visión del PNUD (esto es, recuperación en el marco de los riesgos como una oportunidad para el desarrollo) teniendo en cuenta las notables necesidades del país. Segundo, debido a que en el concepto mismo de Recuperación Temprana se indica que varios aspectos de la gestión de riesgo son coetáneos, tal como lo indica la política del PNUD y sus herramientas anexas: *"la recuperación temprana y los esfuerzos humanitarios ocurren simultáneamente".*

El objetivo fue desarrollar capacidades (principalmente gubernamentales) para enfrentar la RT post – crisis. Sin embargo, también se fomentó hasta cierto punto la generación de capacidades de PNUD y del Sistema para enfrentar la recuperación post crisis. Los instrumentos y herramientas desarrollados dentro del proyecto han sido en general de muy buena calidad y provechosos para el país. El proyecto contribuyó al fortalecimiento y modernización del Estado en gestión de riesgo, dando entidad a la idea que hasta cierto punto es posible gestionar el riesgo, no solo actuar frente a la emergencia. También se contribuyó a instalar el concepto que la recuperación temprana es un importante aspecto dentro de la gestión de riesgo, yendo más allá de la pura atención a la emergencia y generando instrumentos para gestionar la recuperación con desarrollo.

El Proyecto tuvo un efecto cumulativo (por ejemplo, entre países de la sub –región, o hacia dentro del Sistema) en varias temáticas y sub temáticas de la recuperación temprana. Por ejemplo, se ayudó a generar una visión centroamericana de la vulnerabilidad frente al riesgo, y se generaron herramientas en temáticas relacionadas con género y gestión de riesgo.

Se concluye que aún persiste hacia dentro del Sistema de las Naciones Unidas un alto grado de sectorialidad, y las soluciones o procesos integrados (tales como la recuperación temprana) son difíciles de implementar. La falta de coordinación interagencial se evidencia desde el desconocimiento interno hasta la duplicación o multiplicidad de instrumentos (por ejemplo instrumentos de evaluación humanitaria, de recuperación, y hasta de gestión del riesgo en sí).

Los proyectos piloto en situ merecen otra valorización. Ya que no existió un desastre reciente para probar en situ las metodologías, herramientas y procesos de la recuperación temprana con profundidad, se abordaron problemáticas y temáticas de recuperación incompleta de otros desastres o de los llamados 'pequeños' desastres. Aquí se evidenciaron algunos problemas que deberían actuar como advertencias en cuanto a revisiones sobre la aplicabilidad y aplicación de políticas de gestión de riesgo a niveles concretos. Esto es, la reducción de escala y aplicación concreta de políticas del Sistema, del PNUD y hasta cierto punto de Estado, a menudo son más elusivas de lo esperado. Los sub proyectos en situ permanecen como experiencias piloto con poca probabilidad de replicabilidad o de continuidad sino se da el acompañamiento del PNUD a futuro. Asimismo, en estos procesos, se sigue trabajando con un enfoque emergencista sin la implementación adecuada para la planificación hacia el desarrollo durable.

Otro tema a considerar en cuanto a la aplicación directa en campo de estrategias de recuperación post crisis involucra la relación con socios de los sub – proyectos, tales como socios gubernamentales, locales, de organismos de cooperación fuera y dentro del sistema ONU como también la relación con beneficiarios directos. Esta relación en la aplicación de una política de recuperación temprana debe analizarse en detalle en cuanto a conceptos y en cuanto a acciones concretas a fin de ajustar las intervenciones en campo para que estas sean altamente beneficiosas y conducentes al desarrollo sustentable en el largo plazo.

Capítulo 7: Recomendaciones.

Como parte de esta evaluación, se puede hacer una serie de recomendaciones a fin de fortalecer los aspectos positivos generados en el marco del PIPRT y forjar nuevos y mejores impactos en lo referente a la recuperación temprana en Honduras. Algunas de estas recomendaciones serían correctivas y algunas se basan en enfatizar y reforzar las buenas prácticas y lecciones aprendidas positivas llevadas a cabo. Estas recomendaciones se listan a continuación.

- La conceptualización global de la recuperación temprana debe profundizarse, en especial luego de la implementación de proyectos pilotos como el de Honduras y luego de una reflexión amplia, dentro del PNUD y del Sistema. Al trabajar el PNUD con otras agencias/organizaciones, etc., debería de existir algún tipo de ejercicio para compatibilizar visiones (de recuperación temprana, de medios de vida, de tipo de asistencia a brindar a los damnificados, etc.).
- Asimismo, a nivel país se debería de dar un debate y análisis sobre la recuperación temprana en el contexto nacional y local, por ejemplo analizando cómo se vincula con otras áreas de la gestión de riesgo y la respuesta a la emergencia.
- Al desarrollarse experiencias piloto en varios países para la aplicación de la Política de Recuperación Temprana del PNUD, estos proyectos deberían tener entre sí intercambios, no solo a fin de intercambiar información, sino también para rever estrategias de aplicación de la Recuperación Temprana. Los intercambios deberían de desarrollarse con mecanismos de retroalimentación, extendiéndose también hacia dentro del BCPR y el PNUD en general.
- En el trabajo de recuperación temprana debe darse cuenta que el proceso de recuperación no es estanco, que concurre con otras instancias de la gestión de riesgo, como por ejemplo la ayuda humanitaria, y que los mecanismos de aplicación de la política de RT deben incorporar este tema.
- Se debe mejorar la cooperación hacia dentro del PNUD, inter agencialmente dentro del Sistema de Naciones Unidas, con la cooperación bilateral, y con otros actores como las ONGs cooperantes en Honduras a fin de trabajar mancomunadamente en la gestión de riesgo y evitar las duplicaciones de trabajos y acciones
- Se deberían de reforzar y afianzar las áreas del PNUD que trabajan la recuperación temprana en sus distintos aspectos y con los diversos temas que ésta incluye a fin de afrontar los retos e implementar adecuadamente la política RT del PNUD; entre ellas las Oficinas País, las oficinas regionales, las áreas de pobreza, género, medio ambiente, entre otras.
- En relación a aplicación de este tipo de proyecto piloto, el PNUD debería ser más estratégico interinamente. Por ejemplo, se deberían de tener estrategias claras sobre cómo utilizar las lecciones aprendidas, los productos y herramientas, y otros resultados del proyecto hacia dentro del PNUD, incluyendo en estas estrategias a las áreas de prevención de desastres pero también otras áreas transversales (género, medio ambiente y recursos naturales, pobreza).

- La gobernabilidad (a todo nivel) es una problemática profunda en el país y problemáticas de gobernanza han sido obstáculos en algunos aspectos de la implementación del proyecto. Por lo tanto, éste debe ser un factor a considerar adecuadamente, no solo en áreas de intervención de política pública nacional sino también al trabajar a nivel municipal, local, y hasta con organizaciones de la sociedad civil, y desde la etapa del diseño de los proyectos. Asimismo, se deberían de mejorar las coordinaciones para el involucramiento de los actores relevantes en los proyectos, dando cuenta de las desconfianzas institucionales entre distintos actores gubernamentales.
- Se deben tomar numerosos recaudos para promover la sostenibilidad de los efectos del proyecto, en especial considerando la debilidad institucional y la falta de continuidad en políticas públicas presentes en Honduras. Se recomienda que se apliquen diversas instancias de entrenamiento, capacitación, y sensibilización con nuevos liderazgos y nuevos directivos a fin de generar continuidad y consolidar procesos iniciados, generando la sostenibilidad, apoyando la transferencia de políticas públicas, conocimiento y capacitación entre las transiciones políticas.
- Debería de contarse a nivel país con líneas base de información homologada (a nivel estatal/gubernamentales, a nivel agencias, y a nivel de organizaciones de la cooperación internacional incluyendo las organizaciones de la sociedad civil) a fin de agilizar y optimizar la planificación y las acciones de la recuperación.
- El financiamiento de la gestión de riesgo, incluyendo la recuperación temprana, es un núcleo de trabajo muy importante para Honduras; sería deseable que se exploren formas alternativas de financiamiento adecuado y continuo que no sea exclusivamente a través del presupuesto nacional, incluyendo fondos especiales, seguros y re – seguros, a fin de buscar métodos sostenibles para financiar e invertir en este tipo de gestión.
- Trabajar mancomunadamente con gobiernos locales (alcaldías, municipios, poblados, aldeas) más allá del Distrito Metropolitano, para poder llegar con capacidad a la gestión de riesgo y la recuperación temprana en todo el territorio.
- Generar más instancias de planificación a niveles nacional y local (códigos de planeamiento y de construcción, mapas de vulnerabilidades, etc.) para incorporar a la gestión de riesgo y mejorar las capacidades de reconstrucción “mejor” con desarrollo que implica la recuperación temprana.
- Fomentar la capacitación académica y la formación a niveles especializados en las distintas áreas relevantes con la recuperación temprana. Asimismo, al no existir en el Estado hondureño muchas carreras administrativas, es recomendable que se genere un fuerte trabajo de capacitación técnica en distintos niveles (nacionales, municipales, etc.) para funcionarios gubernamentales que trabajarían en el tema de gestión de riesgo y recuperación temprana.
- Se necesitan desarrollar estudios de base en el país a fin de disponer la gestión de riesgo y la recuperación con desarrollo post crisis. Entre los estudios necesarios y faltantes, se indica que se deberían llevar a cabo, por ejemplo, análisis hidrográficos; modelos de deslizamientos de laderas; metodologías de análisis multidisciplinarias para analizar y predecir la vulnerabilidad; trabajos

sobre dimensión de impacto del cambio climático; modelos de cambio climático regionales y locales; estudios y metodologías de análisis estudios relacionados con la planificación urbana (incluyendo cuestiones relacionadas con alcantarillado, el encauzamiento de los sistemas rivereños, por mencionar algunos). Asimismo, se debería robustecer en Honduras el equipamiento científico especializado relacionado con la gestión de riesgo, con el cambio climático, y con los desastres de origen natural, ya que frecuentemente éstos no existen en el país, así como mejorar la cartografía, fotografía aérea y otros insumos de análisis.

- Deberían de implementarse en el país mejores plataformas para compartir información técnica y científica, asegurándose la transparencia en el acceso, con claras políticas definas de las tecnologías de la información y comunicación en la gestión de riesgo, así como fuertes precauciones para garantizar continuidad a pesar de cambios de mandatos políticos. Se debe cultivar la colaboración de sistemas de transferencia de conocimiento ya existentes para propagar la gestión de riesgo que contenga la recuperación, como por ejemplo el sistema educativo en todos sus niveles.
- En relación con los aspectos científicos, técnicos y de análisis, se deberían de articular dentro de los proyectos mecanismos de incidencia política para que los trabajos científicos puedan ser asimilados por la administración del Estado y de los gobiernos locales a fin de que, finalmente, la política pública se base en el conocimiento y la evidencia.
- Impulsar fuertemente, a nivel nacional y sub-regional, la generación de conocimiento del riesgo (no solo desde el punto de vista técnico sino también desde el punto de vista de percepción y conocimiento de las comunidades, diferenciaciones de percepción del riesgo entre varones y mujeres, y en particular en aquellas comunidades expuestas a mayores condiciones de vulnerabilidad).
- La transversalización de la temática de género debería de incorporarse en todos los niveles, no solo en los proyectos de campo sino también trabajando en los más altos niveles políticos y estratégicos.
- Cuando los proyectos se desprenden de nuevos procesos y nuevos conceptos en la gestión de riesgo, deberían de existir esfuerzos significantes para la difusión de los conceptos, de las herramientas y de las lecciones aprendidas.
- Se debería trabajar fuertemente con variadas comunidades altamente vulnerables (aldeas aisladas, diversas etnias) en la gestión de riesgo, incluyendo temáticas de percepción del riesgo, planificación, y recuperación.
- Los procesos de focalización de individuos y de familias necesitadas y vulnerables frente a los desastres de origen natural deben tener previsto un espectro de asistencia que sea acorde a sus necesidades y al mismo tiempo tomando en consideración cuáles son sus posibilidades y capacidades de trabajar en la recuperación, ampliando la visión sobre donde debe centrarse la rehabilitación en el país, para que esta vaya más allá de la recuperación de la infraestructura pública y se dedique también a las viviendas, o a los medios de vida privados.

- A pesar que se entiende que la recuperación temprana actúa post desastre, se deberían generar en Honduras el fortalecimiento de actividades de alerta temprana en zonas vulnerables y comunidades aisladas.
- Cuando se evidencian logros en las intervenciones locales, deberían de existir esfuerzos para replicar o llevar a una escala superior las iniciativas exitosas y mejores prácticas.
- Al mismo tiempo se debería de trabajar en una suerte de reducción de escala en algunos aspectos; esto es, fomentar que los logros, resultados, y potenciales impactos logrados sean también implementados y logrados a niveles sub-nacionales.
- En lo referente al nivel local, se deberían aprovechar organismos que inter relacionan a actores claves (como por ejemplo la Asociación de Municipios de Honduras – AMHON) de instituciones locales para poder articular estratégicamente la capacitación, generación de capacidades y el fortalecimiento de la gestión de riesgo a nivel municipal.
- Se debería de trabajar con actores de la sociedad civil en la incidencia de política pública (desde los debates en torno de normativas hasta la implementación de políticas) fortaleciendo y empoderando a la sociedad civil.
- Los proyectos de recuperación temprana y de gestión de riesgo en general deberían conectarse intrínsecamente con el enfoque basados en los derechos humanos esgrimidos por el PNUD en otras áreas de trabajo, en la teoría y en la práctica, incluyendo la aplicación de las normas y los estándares establecidos a nivel internacional en lo referente a los derechos humanos para las políticas y prácticas relacionadas al desarrollo.
- Los trabajos de campo locales necesitan de acompañamiento técnico permanente del PNUD, en especial cuando éstos se desarrollan en temáticas innovadoras en las zonas donde se están implementando (por ejemplo, en este caso, en lo referente a la temática de género).
- Los trabajos de campo deberían de tener el apoyo de las autoridades locales, no solo en términos financieros sino también en cuanto a acompañamiento político y de gobernabilidad, lo cual es particularmente relevante ya que la recuperación temprana, tal como lo indican las estrategias del PNUD y por ende los objetivos de este proyecto, busca fortalecer la gobernabilidad post crisis por medio del apoyo y el fortalecimiento de la capacidad de gobiernos nacionales y local para que logre administrar la recuperación temprana y planificar una recuperación plena.
- Los trabajos en situ deberían tener (dentro de lo posible) un periodo de pre proyecto para la planificación y análisis de intervenciones que eventualmente se llevarían a cabo, y dentro de los posible, se debería de trabajar en proyectos en situ y actividades de rehabilitación post desastre con organizaciones que hay tienen experiencia y trabajo previo en las zonas afectadas y con las comunidades damnificadas.
- Fomentar la replicabilidad de los proyectos y sus efectos anclándose en diversas articulaciones sub-regionales (por ejemplo CEPREDENAC) y regionales (OEA, CEPAL, BCPR Oficina Regional).

- Se debería de fomentar la generación de indicadores bien definidos a fin de visualizar, computar y ponderar algunos de los avances realizados o temas incorporados a la gestión de riesgo en Honduras y para poseer líneas bases de datos que faciliten la recuperación.
- Sería deseable expandir la estrategia de comunicación hacia otros actores, por ejemplo los medios de comunicación masiva, para incorporarlos como partes interesadas en la gestión de riesgo, incluyendo la alerta temprana y la recuperación.
- Las actividades de capacitación deben incorporar el uso de las herramientas de gestión de riesgo y los análisis relacionados con la recuperación temprana, ya que este instrumental no es asimilable sin el acompañamiento adecuado.

Anexos

Lista de personas entrevistadas

Marla Méndez	ACT
Marla Puerto	AMDC
Ginés Suarez	BID
Alejandra Velázquez	CAH
Gonzalo Funes	COPECO
Lisandro Rosales	COPECO
Milton Flores	FAO
José Ramón Salinas	GOAL
Ana Luisa Núñez	GOAL
Richard Terrazas	OCHA
Carlos Benítez	PNUD
Sandra Buitrago	PNUD
Juan Ferrando	PNUD
Orlando Lara	PNUD
Darwing Martínez	PNUD
Yolanda Villar	PNUD
Octavio Aguirre	PNUD / Oficina Regional
Pablo Ruiz	PNUD / Oficina Regional
Geraldine Becchi	PNUD / Oficina Regional
Diego Gutiérrez-Cortines	PNUD/COPECO
Lourdes González	SEFIN
Lilian Rivera	SEFIN
Diana Fernández	SEPLAN
Ernesto Flores	SEPLAN
Carlos Torres	UN DSS
Nabil Kawas	UNAH
Oscar Elvir	UNAH
Manuel Rodríguez	UNAH

Agenda de Misión y de Reuniones

9:00 a 10:00 AM	**Viernes 24 Mayo**	
	Sandra Buitrago PNUD Honduras, Carla Lecaros Oficina Regional Evaluación PNUD, Julia Ruiz UNV, Darwin Martínez PNUD Honduras	
9:00 PM	**Martes 4 de Junio**	
	Salida Buenos Aires	
11:00 AM	**Miércoles 5 de Junio**	
	Llegada a Tegucigalpa	
2:30 a 4:40 PM	**Miércoles 5 de Junio**	
	Ginés Suarez	BID
	Sandra Buitrago	PNUD
8:30 AM a 4:30 PM	**Jueves 6 de Junio**	
	Juan Ferrando	PNUD
	Richard Terrazas	OCHA
	Gonzalo Funes	COPECO
	Lisandro Rosales	COPECO
	Diego Gutiérrez-Cortines	COPECO
	Diana Fernández	SEPLAN
9:00 AM a 3:00 PM	**Viernes 7 de Junio**	
	Lourdes González	SEFIN
	Lilian Rivera	SEFIN
	Marla Puerto	Alcaldía Tegucigalpa
9:00 AM a 4:30 PM	**Lunes 10 de Junio**	
	José Ramón Salinas	GOAL
	Ana Luisa Núñez	GOAL
	Marla Méndez	
	Nabil Kawas	UNAH
	Oscar Elvir	UNAH
	Manuel Rodríguez	UNAH
	Carlos Torres	PNUD

8:00 AM a 4:00 PM	**Martes 11 de Junio** Orlando Lara PNUD Darwing Martínez PNUD Octavio Aguirre PNUD Alejandra Velázquez CAH
8:00 AM a 4:30 PM	**Miércoles 12 de Junio** Yolanda Villar PNUD Ernesto Flores SEPLAN Milton Flores FAO
9:30 AM a 11:30 AM	**Miércoles 12 de Junio** Sandra Buitrago PNUD Juan Ferrando PNUD Marla Méndez ACT
9:30 AM a 11:00 PM	**Viernes 14 de Junio** Carlos Benítez PNUD Sandra Buitrago PNUD Juan Ferrando PNUD Salida de Tegucigalpa
10:00 AM	**Sábado 15 de Junio** Llegada a Buenos Aires
10:00 AM a 12:00 PM	**Jueves 4 de Julio** Pablo Ruiz PNUD Geraldine Becchi PNUD

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Términos de Referencia para Evaluación Externa del Proyecto de Implementación de la Política de Recuperación Temprana de PNUD Honduras (versión borrador)

1. Antecedentes y Contexto

En agosto de 2006, el Comité Interagencial Permanente (Inter Agency Standing Committee – IASC) del Sistema de Naciones Unidas, en el marco de la reforma humanitaria, encarga al PNUD el liderazgo del Grupo de Recuperación Temprana.

En la política de Recuperación Temprana, el PNUD se compromete a aumentar las capacidades operacionales y programáticas para resolver los desafíos de recuperación temprana. Seis países fueron seleccionados como países de enfoque para la implementación de la política de recuperación temprana.

La recuperación temprana es la interfaz en la cual coexisten e interactúan los socios humanitarios, de desarrollo y los de mantenimiento de la paz. Es el terreno donde se inician tempranamente los programas de planificación y desarrollo de la recuperación, de modo que permita minimizar la distancia entre el fin de la ayuda humanitaria y el comienzo de una recuperación a largo plazo. La política se sitúa dentro del contexto tanto de conflictos como de desastres por fenómenos naturales y reconoce que los diferentes casos plantean desafíos únicos y diferentes.

La política está basada en las decisiones de la Junta Ejecutiva del PNUD y en el Plan Estratégico del PNUD 2008-2011 y establece una base institucional clara para la intervención del PNUD en la recuperación temprana:

> (1) fortalecer la gobernabilidad post crisis por medio del apoyo y el fortalecimiento de la capacidad del gobierno nacional y local para que logre administrar la recuperación temprana y planificar una recuperación plena;
>
> (2) facilitar la recuperación temprana a nivel local, basándose en la lista de posibles actividades ajustadas a las circunstancias locales; y
>
> (3) apoyar una planificación coordinada de recuperación temprana por medio del fortalecimiento de la capacidad del Coordinador Humanitario / Coordinador Residente (CH/CR) de modo de llevar a cabo una evaluación, un análisis, una coordinación y una planificación sistemáticos de recuperación temprana.

A nivel mundial, el PNUD apoya las actividades de los países de dos maneras: primero, dando apoyo sustancial y administrativo a las oficinas de país del PNUD en relación con esta política; y, segundo, dando apoyo al Grupo Mundial de Trabajo sobre recuperación temprana (CWGER, por sus siglas en inglés) del Comité Permanente Interinstitucional, por medio del liderazgo y coordinación, así como de la promoción de recursos para apoyar las actividades de recuperación temprana.

El PNUD, a través de sus Representaciones Nacionales y el BCPR **a partir del año 2009 emprendió el desarrollo de seis (6) proyectos mundiales piloto de recuperación temprana**, orientados a conocer experiencias en países con tipologías diferencias, que hicieran un aporte sustantivo a los países de aplicación, a la vez que permitiera aprendizajes a escala nacional y regional. **Considerando que Honduras es uno de los países del mundo más vulnerables a los desastres y actualmente es el tercer país más pobre de América Latina y el Caribe, con altos niveles de inseguridad y violencia, el PNUD decidió realizar en el país uno de los seis proyectos piloto a escala mundial sobre la recuperación temprana.**

El Proyecto Implementación de la Política de Recuperación Temprana tuvo como **objetivo principal impulsar la capacidad, tanto operativa como programática del PNUD en Honduras para hacer frente a los retos de la resiliencia** a través de la preparación para la recuperación temprana y el tratamiento de las causas fundamentales de la vulnerabilidad.

Este objetivo se planeó mediante el fortalecimiento de la capacidad del Gobierno de Honduras, el PNUD y el Equipo de País del IASC para participar eficazmente en la recuperación temprana, en las tareas de coordinación, planificación y ejecución, con el fin de llenar el vacío existente entre la respuesta humanitaria y la recuperación a largo plazo y romper el ciclo de crisis recurrentes y de respuesta.

El proyecto tenía previsto iniciar actividades el primero de junio del 2009 y finalizar el 31 de diciembre del 2010, utilizando recursos por un monto de USD$ 3,379,138 donados exclusivamente por *Thematic Trust Fund for Crisis Prevention and Recovery*. El proyecto tuvo un aplazamiento en su etapa de inicio, debido al abrupto cambio de gobierno nacional (2009), seguido del gobierno de transición y la instalación del nuevo gobierno (2010), lo que llevó a una prórroga de finalización hasta diciembre del 2012, momento en el que se consolidan la sistematización del proyecto y de sus lecciones aprendidas.

La estrategia del cambio institucional, facilitada por el proyecto de Implementación de la Política de Recuperación Temprana se dirigió al desarrollo de una política pública nacional en recuperación post desastres y RRD, a la vez que lograba el desarrollo de capacidades nacionales, entendida como modelos de gestión, herramientas metodológicas y conocimientos técnicos del recurso humano. La intervención nacional estuvo articulada con el desarrollo de una serie de experiencias piloto que vinculaban actores locales con nacionales, públicos y privados, que permitían cambios locales, a la vez que permitían extraer conclusiones y aprendizajes que retroalimentaban las políticas y las capacidades nacionales.

Los resultados y lecciones aprendidas fueron sistematizados durante el año 2013 y se anexa el documento que sintetiza el proceso (Ver Anexo #).

2. Objetivo y alcance de la evaluación

Contar con una evaluación independiente del proceso y de los resultados del proyecto “Implementación de la Política de Recuperación Temprana de PNUD Honduras” que valore y documente los resultados previstos y no previstos a nivel de productos y su contribución a los

resultados a nivel de efecto durante su implementación. Asimismo, se espera rescatar recomendaciones, lecciones aprendidas y buenas prácticas para futuras intervenciones, especialmente en el fortalecimiento de capacidades para la gestión del riesgo, en la implementación de acciones para el fortalecimiento de capacidades en la reducción del riesgo.

Alcance de la Evaluación

La **evaluación valorará la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad del proyecto**. La evaluación externa de este proyecto no debe limitarse a valorar los productos realizados por el proyecto sino valorar su contribución a los resultados a nivel de efecto, los cambios producidos, las dificultades durante la implementación y posibles resultados no esperados. Se espera que la evaluación sea de utilidad para PNUD Honduras y permita el aprendizaje dentro de la organización.

Para ello, la evaluación deberá considerar los siguientes aspectos:

1- Valorar el cumplimiento y el grado de consecución de los resultados previstos en diseño del proyecto

2- Identificar los resultados obtenidos y los resultados o previstos durante la implementación del proyecto

5- Brindar conclusiones y recomendaciones para futuras estrategias y mejoras en la metodología utilizada, especialmente en el fortalecimiento de capacidades en el tema de reducción del riesgo

6- Proveer de información basada en evidencia que permita tomar de decisiones sobre futuras intervenciones en el tema de recuperación temprana a partir de la identificación de lecciones aprendidas y mejores prácticas

3. Criterios de evaluación La evaluación deberá responder a las siguientes preguntas orientadoras en los siguientes criterios de evaluación. No obstante, el equipo de evaluación puede sugerir y complementar este listado en su propuesta metodológica para cumplir con los objetivos y el alcance de la evaluación.

3.1 Pertinencia: Grado en el que la iniciativa, sus productos y efectos esperados concuerdan con las políticas y prioridades nacionales y locales así como con las necesidades de los beneficiarios.

- Tal como está diseñado el proyecto ¿la lógica de intervención fue adecuada?
- ¿Los resultados del proyecto son claros y lógicos y se dirigen hacia necesidades claramente identificadas?
- ¿El proyecto está alineado con los mandatos y prioridades del PNUD?
- ¿Responde la intervención a las prioridades de desarrollo del país o área de influencia?

- ¿El proyecto ha respondido adecuadamente a las necesidades de los beneficiarios en sus diversos niveles de intervención?

3.2 Eficacia: Grado en que la iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos) y el grado en el que se ha avanzado para alcanzar esos productos y efectos.

- ¿En qué medida se han logrado los resultados a nivel de los productos enunciados?
- ¿El proyecto ha podido contribuir al logro de los resultados a nivel de efectos? Si fue así ¿ha habido avances dirigidos a los resultados a nivel de efecto?
- ¿El enfoque y estrategias utilizadas fueron adecuadas para el logro o avance de los resultados esperados?
- ¿Cuáles han sido los cambios, positivos o negativos, generados por el trabajo de PNUD? ¿Ha habido efectos o algún tipo de cambio de política?
- ¿Se han logrado otros resultados no previstos en el diseño del proyecto?
- ¿El público objetivo y las instituciones implicadas perciben que los resultados esperados se han conseguido?
- Respecto a factores socio culturales, han habido cambios ¿fueron estos cambios bien aceptados por la población beneficiaria y por otros?
- ¿Ha habido coordinación entre los diferentes actores implicados en la implementación del proyecto?
- ¿Se consideraron apropiadamente los factores externos? ¿Cómo fueron de flexibles los distintos niveles de gestión para adaptarse a que pudieran cumplirse los resultados?

3.3 Eficiencia: Grado en que la iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos) y el grado en el que se ha avanzado para alcanzar esos productos y efectos.

- ¿Se han utilizado los recursos adecuadamente? ¿En qué medida se lograron los productos del proyecto con dichos recursos?
- ¿Se han respetado los presupuestos y cronogramas establecidos inicialmente en el documento?
- ¿La inestabilidad política ha tenido repercusiones en la entrega puntual de los productos?
- Hubo alguna sinergia entre las iniciativas del PNUD que contribuyeron a reducir costos y contribuyeron a los resultados?

3.4 Sostenibilidad: Relacionado con la perspectiva de que las actividades continúen una vez que la financiación y la asistencia de desarrollo ha finalizado.

- ¿En qué medida ha sido implementada o desarrollada una estrategia de sostenibilidad, incluyendo el desarrollo de capacidades de los socios nacionales?
- ¿En qué medida las políticas y marcos regulatorios existentes apoyarán la sostenibilidad de los beneficios?

- ¿Los beneficiarios están comprometidos a continuar trabajando sobre los objetivos del proyecto una vez que finalice?
- ¿Cuál ha sido el grado de participación y apropiación de los objetivos y de los resultados por la población beneficiaria en las distintas fases del proyecto?
- ¿Cuál ha sido el apoyo y la participación de las instituciones involucradas?¿Ha habido fortalecimiento institucional?
- ¿Las instituciones implicadas seguirán apoyando los resultados del proyecto?
- ¿Ha habido algún efecto en la organización comunitaria en general que pueda asegurar la sostenibilidad?
- ¿Los costos para el mantenimiento y seguimiento de las acciones realizadas es apto al contexto local, es posible que sea asumido por los actores claves y beneficiarios?
- ¿La tecnología empleada contribuye a fortalecer las capacidades locales?

3.5 Lecciones aprendidas

- ¿Qué elementos de contexto y supuestos han facilitado y/o dificultado alcanzar los resultados esperados?
- ¿Qué procesos, de entre los más significativos, deberían documentarse a objeto de respaldar las lecciones aprendidas al final del proyecto? ¿Alguno que pueda ser relevante para los temas de fortalecimiento de capacidades para la gestión o reducción del riesgo?
- ¿Qué lecciones se pueden identificar relativas a la eficacia?
- ¿Qué lecciones se logran identificar en cuanto a sostenibilidad?
- ¿Qué ha funcionado particularmente bien y puede ser considerado como “mejor práctica”?

4. Metodología

El evaluador proporcionará a la Oficina del PNUD en Honduras una evaluación imparcial del proyecto. La metodología de evaluación deberá basarse en el Manual de Planificación, Monitoreo y Evaluación de Resultados del PNUD (2009) y sus actualizaciones (2011). La evaluación debe cumplir con los Estándares y Normas de Evaluación en el Sistema de Naciones Unidas. En su desarrollo, se debe procurar un proceso participativo e interactivo con fines de aprendizaje que debe involucrar contrapartes claves.

A continuación se presentan algunos lineamientos básicos que pueden servir como parámetros para el proceso de evaluación, teniendo en cuenta que estos podrán ser complementados con otros insumos según la propuesta metodológica del evaluador.

El evaluador (a) trabajará en colaboración con el personal de la Unidad de Ambiente del PNUD y el equipo del proyecto. El Área de Evaluación del Centro Regional del PNUD en Panamá podrá ser consultado en diferentes fases de la evaluación como forma de asegurar la credibilidad del proceso desde el aspecto técnico. Para el cumplimiento de los objetivos el evaluador cumplirá con las siguientes actividades:

- Valorar y recomendar enfoque y/o metodología para darle seguimiento al proceso de evaluación y las respectivas recomendaciones.

- Analizar la documentación existente sobre el Proyecto Apoyo Recuperación Temprana haciendo énfasis en: Deployment Project Plan (DPP), Planes Estratégicos del PNUD Honduras – CPAP, Documento de Proyecto (PRODOC) y sus diferentes revisiones, POAs; Informes anuales de ejecución físico financieros de los Planes Operativos Anuales (POAs); Informes de monitoreo externo, Informes de auditoría; Informes técnicos relevantes a considerar y otros productos que serán proporcionados (ver Anexo #2: Listado preliminar de la documentación).

- Realizar entrevistas necesarias con los socios estratégicos y la población beneficiaria del proyecto, por las instituciones implicadas en la ejecución y por el equipo del proyecto.

- Realizar las visitas de campo para verificar la ejecución de las actividades y el logro de los resultados en los municipios de intervención.

- Analizar la información recopilada describiéndola de manera completa y abordando los aspectos clave de la evaluación. Se debe garantizar la validez y fiabilidad de los resultados de la evaluación de manera clara y asegurar una validación las conclusiones y recomendaciones (por ejemplo a través de triangulación) y deben basarse en evidencia fundamentada.

- Elaborar el borrador del informe de evaluación, circularlo para su revisión y aportes de los actores e incluir las observaciones y aportes en la elaboración del informe final.

Una vez finalizado el trabajo de campo el (la) consultor(a) se reunirá con los responsables del proyecto y del PNUD Honduras y/o Grupo de Referencia con el fin de discutir las primeras impresiones y hallazgos de la evaluación.

Tras esta reunión, se entregará un primer borrador de informe en versión electrónica en un máximo de una semana luego de finalizado el trabajo de campo.

Los encargados de la gestión de la evaluación por parte de la Unidad de Medio Ambiente, Energía y Gestión del Riesgo presentarán sus comentarios por escrito sobre el primer borrador. Tras los comentarios, el evaluador(a) presentará una segunda versión a mas tardar una semana después de entregados los comentarios.

5. Productos de la evaluación (entregables)

La evaluación deberá generar los siguientes productos:

1. **Informe Inicial de Evaluación (Inception Report):** Este informe tiene como fin visualizar la comprensión cabal del proyecto a evaluar a partir de la primera documentación revisada, las tareas y actividades a realizar para alcanzar los objetivos propuestos para la evaluación. El evaluador presentará este documento con la propuesta metodológica en la que el evaluador deberá detallar su comprensión sobre lo que va a evaluar y por qué, mostrando cómo cada pregunta de la evaluación será contestada y por qué medio; las fuentes de información propuestas y los procedimientos de recolección de datos. La propuesta

metodológica será discutida y acordada con la Unidad de Medio Ambiente, Energía y Gestión del Riesgo o el coordinador del proyecto del PNUD Honduras, además de incluir un cronograma con las principales fases y actividades contempladas y entregables.

Esta información debe ser reflejada en una matriz de evaluación como por ejemplo:

Criterios de evaluación	Preguntas de evaluación	Sub-preguntas específicas	Fuentes de datos	Enfoque y diseño	Métodos e instrumentos de recolección de datos

2. **Borrador de Informe de Evaluación**: Este documento contendrá las mismas secciones que el informe final y tendrá una extensión máxima de 40 páginas escritas al español. El informe se distribuirá entre los responsables de la gestión de la evaluación de la Unidad de Medio Ambiente, Energía y Gestión del Riesgo dentro de los 6 días hábiles de la finalización del trabajo de campo. Estos comentarios deberán enfocarse en posibles errores factuales encontrados, errores de interpretación u omisiones. Si es que hubiera discrepancias entre las impresiones y los hallazgos del evaluador y las partes interesadas, estas diferencias deberán ser explicadas en un anexo específico adjunto al informe final. También contendrá un resumen ejecutivo de menos de 5 páginas, que incluya una breve descripción del efecto, su contexto y situación actual, el propósito de la evaluación, la metodología utilizada y las principales observaciones, conclusiones y recomendaciones.

   Contenido recomendado para el informe[10]:
   Identificación:
   Proyecto – (Número y título)
   Localización del proyecto,
   Coste total del proyecto y cantidad subvencionada por el BCPR/PNUD.
   Información básica del evaluador

[10] Para más detalle ver estructura de Informe que se encuentra en la Guía de Evaluación a nivel de efecto del PNUD (p.29): http://web.undp.org/evaluation/documents/guidance/UNDP_Guidance_on_Outcome-Level%20_Evaluation_2011.pdf

Fecha de la evaluación
Logos de visibilidad de las instituciones implicadas, PNUD y los socios estratégicos como la UNAH, las ONG con quienes se trabajó mediante convenio y los Ministerios sectoriales, incluido COPECO.

Resumen ejecutivo: Centrado en el propósito de la evaluación, subrayando los principales puntos del análisis realizado, las conclusiones, las lecciones aprendidas y las recomendaciones. Se incluirán referencias a las páginas correspondientes o secciones del cuerpo principal del informe.

Título y página de presentación
Tabla de contenido
Lista de siglas y abreviaturas
Resumen ejecutivo
Capítulo 1: Introducción: Incluye
Capítulo 2: Información de contexto sobre los desafíos de desarrollo
Capítulo 3: Respuestas y desafíos del PNUD frente al contexto
Capítulo 4: Contribuciones del proyecto a los resultados (según criterio de evaluación)
Capítulo 5: Lecciones aprendidas
Capítulo 6: Conclusiones
Capítulo 7: Recomendaciones. Las recomendaciones han de ser lo más realistas y operacionales posibles, es decir, deberán considerar debidamente las circunstancias que prevalecieron en el proyecto y los recursos disponibles en el proyecto.
Anexos: Lista de personas entrevistadas, visitas, reuniones, Términos de Referencia, Marco de Resultados analizado, lista de documentación revisada, Código de ética firmado por el evaluador (a). Cualquier otro que se considere oportuno.

3. **Informe Final de Evaluación**: Este Informe se presentará después de la entrega de las observaciones al Borrador (Entregable 2) por parte de la gestión de la evaluación a cargo de la Unidad de Medio Ambiente, Energía y Gestión del Riesgo. La versión final del informe, que incluye los comentarios de las partes interesadas, no debe superar las 50 páginas (sin incluir anexos significativos). Este informe debe estar escrito en español incluido su resumen ejecutivo de un máximo de 5 páginas y seguir con el formato.

   El informe final deberá ser presentado en versión electrónica, ambos formatos con todos sus anexos.

5. Cronograma

El período de trabajo del(a) evaluador(a) será de **20 días laborables** distribuidos entre el **23 de mayo de 2013 y 28 de junio de 2013** con una **misión de campo entre el 11 y 20 de junio de 2013 (fechas por confirmar).** En caso de que el(a) evaluador(a) no tenga residencia en Honduras, podrá desarrollar el trabajo en forma remota y únicamente viajará a Honduras para la misión de recojo de información.

El Plan de Trabajo deberá ser convenido con el PNUD y los coordinadores del Proyecto, sin embargo, tentativamente se propone el siguiente esquema básico de trabajo:

Cronograma (semanas)		1	2	3	4	5
Preparación, informe inicial y ajustes metodológicos **(5 días)**	Entrega de documentación Entrega de Informe Inicial con matriz de evaluación y Plan de Trabajo actualizado.					
	Aprobación de Informe Inicial					
Misión de Campo: Entrevistas y recogida de datos **(7 días)**	Realización de entrevistas y reuniones con contrapartes y otros socios					
Redacción del informe de evaluación – versión borrador y final **(8 días)**	Análisis de datos					
	Presentación del Borrador de Informe de Evaluación					
	Revisión y comentarios al Borrador					
	Revisión y aprobación del Informe Final					

6. Perfil del(a) evaluador(a): Habilidades y experiencias requeridas

Formación académica:

- Profesional universitario en ciencias sociales, económicas o ingeniería ya sea titulado en una Universidad nacional o extranjera
- Estudios de postgrado preferentemente en temas relacionados con desarrollo o gestión del riesgo de desastre

Experiencia y habilidades específicas:

- Experiencia demostrable en diseño de investigaciones sociales y aplicación de herramientas de investigación aplicación de metodologías participativas.
- Amplia experiencia demostrable de al menos 5 años en evaluaciones de proyectos o programas relacionados, preferiblemente en gestión del riesgo de desastre.
- Experiencia demostrable en evaluaciones de proyectos o programas en el marco del quehacer del PNUD.

- Habilidades de comunicación, redacción y capacidad de análisis de datos cuantitativos y cualitativos.
- Alta confidencialidad y responsabilidad.
- Alta iniciativa para resolver situaciones complejas.

Anexo 1: Información general sobre el proyecto de Implementación de la Política de Recuperación Temprana

El Proyecto Implementación de la Política de Recuperación Temprana tuvo como objetivo principal impulsar la capacidad, tanto operativa como programática del PNUD en Honduras para hacer frente a los retos de la resiliencia a través de la preparación para la recuperación temprana y el tratamiento de las causas fundamentales de la vulnerabilidad.

Este objetivo se planeó mediante el fortalecimiento de la capacidad del Gobierno de Honduras, el PNUD y el Equipo de País del IASC para participar eficazmente en la recuperación temprana, en las tareas de coordinación, planificación y ejecución, con el fin de llenar el vacío existente entre la respuesta humanitaria y la recuperación a largo plazo y romper el ciclo de crisis recurrentes y de respuesta.

El proyecto tenía previsto iniciar actividades el primero de junio del 2009 y finalizar el 31 de diciembre del 2010, utilizando recursos por un monto de USD$ 3,379,138 donados exclusivamente por *Thematic Trust Fund for Crisis Prevention and Recovery*. El proyecto tuvo un aplazamiento en su etapa de inicio, debido al abrupto cambio de gobierno nacional (2009), seguido del gobierno de transición y la instalación del nuevo gobierno (2010), lo que llevó a una prórroga de finalización hasta diciembre del 2012, momento en el que se consolidan la sistematización del proyecto y de sus lecciones aprendidas.

Los principales objetivos del Proyecto Implementación de la Política de Recuperación Temprana fueron los siguientes:

1. Fortalecer la gobernanza después de las crisis, a través de:

- Una política nacional para la reducción del riesgo de desastres, incluida la recuperación de las comunidades afectadas por los desastres.
- Un marco legal para facilitar el reasentamiento de poblaciones desplazadas por catástrofes.
- Una estrategia para la financiación del proceso de recuperación y difusión de modelos.
- Producción de modelos y herramientas para la pronta recuperación de las comunidades afectadas, incluyendo la creación de equipos técnicos en las instituciones gubernamentales.
- Campañas de sensibilización para la sociedad civil.
- Consolidar experiencias y herramientas para la recuperación temprana que se pueden replicar en el futuro.

2. Iniciar actividades eficaces de recuperación temprana a nivel local:

- Desarrollo de pilotos de recuperación en las zonas afectadas por emergencias o situaciones de emergencia recientes y pasadas o con procesos de recuperación incompleta.
- Crear la capacidad de los actores locales para planificar y poner en práctica el reasentamiento de las poblaciones desplazadas por emergencias incluyendo medidas de reducción del riesgo.
- Desarrollar planes para revitalizar la economía local de las zonas afectadas.
- Identificar y analizar los escenarios y medidas para reducir las inequidades de género en el proceso de recuperación.

3. Coordinada la Planificación de la Recuperación Temprana.

- Desarrollar un enfoque coordinado para la recuperación temprana.
- Evaluación de necesidades de recuperación temprana.
- b. Puesta en marcha de un mecanismo de coordinación de la recuperación temprana.
- c. Fortalecer la capacidad de coordinación de recuperación temprana en el equipo en el país.

4. La gestión del conocimiento, el seguimiento y la evaluación

- Fortalecer la capacidad de la oficina en el país, a través de la capacitación y sistematización de lecciones aprendidas, e intercambio de experiencias.
- Facilitar la construcción del conocimiento y el intercambio a nivel local, nacional y regional.
- Seguimiento y evaluación de la recuperación temprana.

Así, el objetivo principal de este proyecto fue aumentar las capacidades programáticas y operacionales del PNUD Honduras para contribuir a resolver los desafíos de la recuperación temprana de las entidades nacionales y en algunas regiones piloto de intervención, a través de la preparación para la recuperación temprana.

La estrategia del cambio institucional, facilitada por el proyecto de Implementación de la Política de Recuperación Temprana se dirigió al desarrollo de una política pública nacional en recuperación post desastres y RRD, a la vez que lograba el desarrollo de capacidades nacionales, entendida como modelos de gestión, herramientas metodológicas y conocimientos técnicos del recurso humano. La intervención nacional estuvo articulada con el desarrollo de una serie de experiencias piloto que vinculaban actores locales con nacionales, públicos y privados, que permitían cambios locales, a la vez que permitían extraer conclusiones y aprendizajes que retroalimentaban las políticas y las capacidades nacionales.

Gráfico Interacción nacional con las experiencias piloto locales para el cambio social e institucional

Este gráfico presenta la relación entre el cambio en las políticas, normas e instituciones con los modelos de gestión, herramientas, formación de recursos humanos

Como parte de la estrategia, el proyecto se planteó un enfoque de procesos, es decir, una comprensión de que los procesos de recuperación y de gestión de riesgos de desastres son el resultado de contextos habilitantes, conjuntos de capacidades y políticas que se articulan y que crean una estructura que hace posible el desarrollo. Con este fin se abordó la gestión del riesgo y la recuperación desde 6 macro procesos:

Matriz de evaluación

Preguntas de evaluación	Sub-preguntas específicas	Fuentes de datos	Métodos e instrumentos de recolección de datos
Criterios: Pertinencia: Grado en el que la iniciativa, sus productos y efectos esperados concuerdan con las políticas y prioridades nacionales y locales así como con las necesidades de los beneficiarios			
Tal como está diseñado el proyecto ¿la lógica de intervención fue adecuada?	¿Los resultados del proyecto son claros y lógicos y se dirigen hacia necesidades claramente identificadas? ¿El proyecto está alineado con los mandatos y prioridades del PNUD? ¿Responde la intervención a las prioridades de desarrollo del país o área de influencia? ¿El proyecto ha respondido adecuadamente a las necesidades de los beneficiarios en sus diversos niveles de intervención?	• *Documentos* • *Entrevistas semi estructuradas* • *Revisión de información secundaria*	• *Revisión documental* • *Cuestionarios*
Criterios: Eficacia **Grado en que la iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos) y el grado en el que se ha avanzado para alcanzar esos productos y efectos**			

¿En qué medida se han logrado los resultados a nivel de los productos enunciados?	¿El proyecto ha podido contribuir al logro de los resultados a nivel de efectos? Si fue así ¿ha habido avances dirigidos a los resultados a nivel de efecto? ¿El enfoque y estrategias utilizadas fueron adecuados para el logro o avance de los resultados esperados? ¿Cuáles han sido los cambios, positivos o negativos, generados por el trabajo de PNUD? ¿Ha habido efectos o algún tipo de cambio de política? ¿Se han logrado otros resultados no previstos en el diseño del proyecto? ¿El público objetivo y las instituciones implicadas perciben que los resultados esperados se han conseguido? Respecto a factores socio culturales, han habido cambios ¿fueron estos cambios bien aceptados por la población beneficiaria y por otros? ¿Ha habido coordinación entre los diferentes actores implicados en la implementación del proyecto? ¿Se consideraron apropiadamente los factores externos? ¿Cómo fueron de flexibles los distintos niveles de gestión para adaptarse a que pudieran cumplirse los resultados?	• *Documentos de Proyecto* • *Entrevistas semi estructuradas*	• *Revisión documental* • *Cuestionarios*
<u>Criterios: Eficiencia</u> Grado en que la iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos) y el grado en el que se ha avanzado para alcanzar esos productos y efectos			
¿Se han utilizado los recursos adecuadamente? ¿En qué medida se lograron los productos del proyecto con dichos recursos?	¿Se han respetado los presupuestos y cronogramas establecidos inicialmente en el documento? ¿La inestabilidad política ha tenido repercusiones en la entrega puntual de los productos? Hubo alguna sinergia entre las iniciativas del PNUD que contribuyeron a reducir costos y contribuyeron a los resultados? Que impactos sobre el proyecto ha tenido la institucionalidad en la gestión de riesgo en Honduras?	• *Documentos de Proyecto* • *Entrevistas semi estructuradas*	• *Revisión documental* • *Cuestionarios*
Sostenibilidad: Relacionado con la perspectiva de que las actividades continúen una vez que la financiación y la asistencia de desarrollo ha			

finalizado			
¿En qué medida ha sido implementada o desarrollada una estrategia de sostenibilidad, incluyendo el desarrollo de capacidades de los socios nacionales?	¿En qué medida las políticas y marcos regulatorios existentes apoyarán la sostenibilidad de los beneficios? ¿Los beneficiarios están comprometidos a continuar trabajando sobre los objetivos del proyecto una vez que finalice? ¿Cuál ha sido el grado de participación y apropiación de los objetivos y de los resultados por la población beneficiaria en las distintas fases del proyecto? ¿Cuál ha sido el apoyo y la participación de las instituciones involucradas? ¿Ha habido fortalecimiento institucional? ¿Las instituciones implicadas seguirán apoyando los resultados del proyecto? ¿Ha habido algún efecto en la organización comunitaria en general que pueda asegurar la sostenibilidad? ¿Los costos para el mantenimiento y seguimiento de las acciones realizadas son aptos al contexto local, es posible que sea asumido por los actores claves y beneficiarios?	• *Documentos de Proyecto* • *Entrevistas semi estructuradas*	• *Revisión documental* • *Cuestionarios*
Lecciones aprendidas y Recomendaciones			
¿Qué elementos de contexto y supuestos han facilitado y/o dificultado alcanzar los resultados esperados?	¿Qué procesos, de entre los más significativos, deberían documentarse a objeto de respaldar las lecciones aprendidas al final del proyecto? ¿Alguno que pueda ser relevante para los temas de fortalecimiento de capacidades para la gestión o reducción del riesgo? ¿Qué lecciones se pueden identificar relativas a la eficacia? ¿Qué lecciones se logran identificar en cuanto a sostenibilidad? ¿Qué ha funcionado particularmente bien y puede ser considerado como “mejor práctica? Que recomendaciones brindaría a futuro para proyectos de este tipo?	• *Entrevistas semi estructuradas*	• Cuestionarios

Guía de Entrevistas Proyecto RT Honduras

ENTREVISTA A: _____

INSTITUCION:_____

FECHA: _____

Presentación del Proceso de Evaluación y de Evaluadora

Confidencialidad y no – atribución

Preguntas de evaluación

Tal como está diseñado el proyecto ¿la lógica de intervención fue adecuada?

¿Los resultados del proyecto son claros y lógicos y se dirigen hacia necesidades claramente identificadas?

¿El proyecto está alineado con los mandatos y prioridades del PNUD?

¿Responde la intervención a las prioridades de desarrollo del país o área de influencia?

¿El proyecto ha respondido adecuadamente a las necesidades de los beneficiarios en sus diversos niveles de intervención?

¿En qué medida se han logrado los resultados a nivel de los productos enunciados?

Grado en que la iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos) y el grado en el que se ha avanzado para alcanzar esos productos y efectos

¿En qué medida se han logrado los resultados a nivel de los productos enunciados? ¿El proyecto ha podido contribuir al logro de los resultados a nivel de efectos? Si fue así ¿ha habido avances dirigidos a los resultados a nivel de efecto?

¿El enfoque y estrategias utilizadas fueron adecuados para el logro o avance de los resultados esperados?

¿Cuáles han sido los cambios, positivos o negativos, generados por el trabajo de PNUD?

¿Ha habido efectos o algún tipo de cambio de política?

¿Se han logrado otros resultados no previstos en el diseño del proyecto?

¿El público objetivo y las instituciones implicadas perciben que los resultados esperados se han conseguido?

Respecto a factores socio culturales, han habido cambios ¿fueron estos cambios bien aceptados por la población beneficiaria y por otros?

¿Ha habido coordinación entre los diferentes actores implicados en la implementación del proyecto?

¿Se consideraron apropiadamente los factores externos?

¿Cómo fueron de flexibles los distintos niveles de gestión para adaptarse a que pudieran cumplirse los resultados?

¿Se han utilizado los recursos adecuadamente? ¿En qué medida se lograron los productos del proyecto con dichos recursos?

¿Se han respetado los presupuestos y cronogramas establecidos inicialmente en el documento?

¿La inestabilidad política ha tenido repercusiones en la entrega puntual de los productos?

Hubo alguna sinergia entre las iniciativas del PNUD que contribuyeron a reducir costos y contribuyeron a los resultados?

Que impactos sobre el proyecto ha tenido la institucionalidad en la gestión de riesgo en Honduras?

¿En qué medida ha sido implementada o desarrollada una estrategia de sostenibilidad, incluyendo el desarrollo de capacidades de los socios nacionales?

¿En qué medida las políticas y marcos regulatorios existentes apoyarán la sostenibilidad de los beneficios?

¿Los beneficiarios están comprometidos a continuar trabajando sobre los objetivos del proyecto una vez que finalice?

¿Cuál ha sido el grado de participación y apropiación de los objetivos y de los resultados por la población beneficiaria en las distintas fases del proyecto?

¿Cuál ha sido el apoyo y la participación de las instituciones involucradas?

¿Ha habido fortalecimiento institucional?

¿Las instituciones implicadas seguirán apoyando los resultados del proyecto?

¿Ha habido algún efecto en la organización comunitaria en general que pueda asegurar la sostenibilidad?

¿Los costos para el mantenimiento y seguimiento de las acciones realizadas son aptos al contexto local, es posible que sea asumido por los actores claves y beneficiarios?

¿Qué elementos de contexto y supuestos han facilitado y/o dificultado alcanzar los resultados esperados?

¿Qué procesos, de entre los más significativos, deberían documentarse a objeto de respaldar las lecciones aprendidas al final del proyecto? ¿Alguno que pueda ser relevante para los temas de fortalecimiento de capacidades para la gestión o reducción del riesgo?

¿Qué lecciones se pueden identificar relativas a la eficacia?

¿Qué lecciones se logran identificar en cuanto a sostenibilidad?

¿Qué ha funcionado particularmente bien y puede ser considerado como "mejor práctica?

Que recomendaciones brindaría a futuro para proyectos de este tipo?

Código de ética firmado por el evaluador (a)

Los evaluadores:

1. Deben presentar información completa y justa en su evaluación de fortalezas y debilidades, para que las decisiones o medidas tomadas tengan un buen fundamento.
2. Deben divulgar todos los resultados de la evaluación junto con información sobre sus limitaciones, y permitir el acceso a esta información a todos los afectados por la evaluación que posean derechos legales expresos de recibir los resultados.
3. Deben proteger el anonimato y la confidencialidad de los informantes individuales. Deben proporcionar avisos máximos, minimizar las demandas de tiempo, y respetar el derecho de las personas de no participar. Los evaluadores deben respetar el derecho de las personas a suministrar información de forma confidencial y deben garantizar que la información confidencial no pueda rastrearse hasta su fuente. No se prevé que evalúen a individuos y deben equilibrar una evaluación de funciones de gestión con este principio general.
4. En ocasiones, deben revelar la evidencia de transgresiones cuando realizan las evaluaciones. Estos casos deben ser informados discretamente al organismo de investigación correspondiente. Los evaluadores deben consultar con otras entidades de supervisión relevantes cuando haya dudas sobre si ciertas cuestiones deberían ser denunciadas y cómo.
5. Deben ser sensibles a las creencias, maneras y costumbres, y actuar con integridad y honestidad en las relaciones con todos los interesados. De acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, los evaluadores deben ser sensibles a las cuestiones de discriminación e igualdad de género, y abordar tales cuestiones. Deben evitar ofender la dignidad y autoestima de aquellas personas con las que están en contacto en el transcurso de la evaluación. Gracias a que saben que la evaluación podría afectar negativamente los intereses de algunos interesados, los evaluadores deben realizar la evaluación y comunicar el propósito y los resultados de manera que respete claramente la dignidad y el valor propio de los interesados.
6. Son responsables de su rendimiento y sus productos. Son responsables de la presentación clara, precisa y justa, de manera oral o escrita, de limitaciones, los resultados y las recomendaciones del estudio.
7. Deben reflejar procedimientos descriptivos sólidos y ser prudentes en el uso de los recursos de la evaluación.

Formulario de acuerdo del consultor de la evaluación[11]

Acuerdo para acatar el Código de conducta para la evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas

Nombre del consultor: _____

Nombre de la organización consultiva (donde corresponda):_____

Confirmo que he recibido y entendido y que acataré el Código de Conducta para la Evaluación de las Naciones Unidas.

_____

[11] www.unevaluation.org/unegcodeofconduct

Firmado en *lugar* el *fecha*

Firma: _____

Documentos Consultados

- CWGER. Guía de orientación sobre recuperación temprana, Abril de 2008
- Honduras / PNUD MARCO DE ASISTENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (UNDAF), 2007.
- Honduras / PNUD. PLAN DE ACCION DEL PROGAMA DE PAIS ENTRE EL GOBIERNO DE HONDURAS Y EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) 2007 - 2011
- Lara, Orlando "PROCESOS DE EVALUACIÓN DE NECESIDADES PARA LA RECUPERACIÓN (ENR) Y FORMULACION DE MARCOS DE RECUPERACIÓN EXPERIENCIAS PROYECTO RECUPERACIÓN TEMPRANA- GUÍA HENFOCAR – PNUD HONDURAS 12 LECCIONES APRENDIDAS (LA) Y BUENAS PRÁCTICAS (BP)" *mimeo.* Junio 2013.
- PNUD. Construyendo Resiliencia en Honduras: Un abordaje de los logros y lecciones aprendidas, Febrero 2013.
- PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido.
- PNUD. Construyendo Resiliencia en Honduras: Transformación de las capacidades en Honduras para lograr mayor resiliencia frente a los desastres. Sistematización del Proyecto– Implementación de la Política de Recuperación Temprana. Febrero 2013.
- PNUD. INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 2007-2008.
- PNUD. MANUAL DE PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO, 2009.
- PNUD. PLAN DE ACCION DEL PROGAMA DE PAIS ENTRE EL GOBIERNO DE HONDURAS Y EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) 2007 – 2011.