



Fuente de la imagen: <https://www.unicef.org/honduras/que-hacemos/protecci%C3%B3n-de-la-ni%C3%B1ez-frente-la-violencia>

# EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL DE UNICEF EN APOYO A LA IMPLEMENTACIÓN DEL SIGADENAH 2017-2021

Tercer producto: Informe de final y resumen ejecutivo

Noviembre 7 de 2022



**Equipo de Trabajo**

Carolina Murgueitio – Líder de equipo

Yanira Marcela Oviedo - Especialista en métodos mixtos y coordinadora de la Evaluación

Carlos del Castillo - Especialista en Política Social

Luis Fernando Gamboa - Especialista Evaluación de Impacto

José David Pastrana - Enlace Local

Vanessa Parada – Analista de métodos cualitativos

Juan José Rincón – Analista de métodos cuantitativos

Yeimy Sandoval – Líder del levantamiento de información

# EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL DE UNICEF EN APOYO A LA IMPLEMENTACIÓN DEL SIGADENAH

## BORRADOR DE INFORME FINAL

### TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN .....	9
I. RESUMEN EJECUTIVO.....	9
II. CONTEXTO Y OBJETO DE LA EVALUACIÓN.....	14
2.1. Contexto .....	14
2.2. Objeto de la evaluación .....	18
2.3. Reconstrucción de la teoría del cambio .....	23
III. PROPÓSITO, OBJETIVOS, ALCANCE Y AUDIENCIAS DE LA EVALUACIÓN .....	24
3.1. Propósito u objetivo general de la evaluación .....	24
3.2. Objetivos de la evaluación .....	25
3.3. Alcances de la evaluación .....	25
3.4. Usos y usuarios de la evaluación.....	26
IV. MARCO DE LA EVALUACIÓN.....	26
4.1. Pertinencia .....	26
4.2. Coherencia .....	27
4.3. Eficiencia .....	27
4.4. Eficacia.....	27
4.5. Sostenibilidad .....	28
4.6. Impacto .....	28
4.7. Derechos humanos e igualdad de género.....	28
V. METODOLOGÍA .....	29
5.1. Revisión de documentación .....	29
5.2. Recolección y análisis de información cualitativa.....	30
5.3. Recolección y análisis de los datos cuantitativos .....	36
5.4. Triangulación de la información .....	38
5.5. Aseguramiento de la calidad de la evaluación .....	39
5.6. Proceso de evaluación.....	40

VI.	LIMITACIONES DE LA EVALUACIÓN Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN .....	40
VII.	NORMAS DE EVALUACIÓN Y CONSIDERACIONES ÉTICAS .....	41
VIII.	HALLAZGOS POR CRITERIO DE EVALUACIÓN.....	43
	8.1. Pertinencia .....	43
	8.2. Coherencia.....	46
	8.3. Eficiencia.....	48
	8.4. Eficacia.....	51
	8.5. Impacto.....	60
	8.6. Sostenibilidad.....	61
	8.7. Derechos humanos e igualdad de género .....	64
IX.	CONCLUSIONES .....	67
	9.1. Pertinencia .....	67
	9.2. Coherencia.....	67
	9.3. Eficiencia.....	68
	9.4. Eficacia.....	68
	9.5. Impacto.....	69
	9.6. Sostenibilidad.....	69
	9.7. Derechos humanos e igualdad de género .....	70
X.	LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS .....	71
	10.1. Lecciones aprendidas.....	71
	10.2. Buenas prácticas .....	72
XI.	RECOMENDACIONES .....	73
	Referencias bibliográficas .....	76

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Esquema de los niveles de medidas del SIGADENAH.....	20
Figura 2. Línea de tiempo de los hitos principales programáticos y normativos para el Programa de Inclusión Social en el marco de creación del SIGADENAH .....	21
Figura 3. Presupuesto ejecutado (cifras en US\$) .....	21
Figura 4. Municipios priorizados en Programa de País de UNICEF 2017-2021 .....	22
Figura 5. Alcances de la Evaluación .....	25
Figura 6. Criterios para juicio evaluativo .....	38
Figura 7. Distribución y promedio de la calificación asignada en los levantamientos de información en las preguntas de Pertinencia.....	43
Figura 8. Distribución y promedio de la calificación asignada en los levantamientos de información en las preguntas de Coherencia .....	46
Figura 9. Distribución y promedio de la calificación asignada en los levantamientos de información en las preguntas de Eficiencia .....	48
Figura 10. Distribución y promedio de la calificación asignada en los levantamientos de información en las preguntas de Eficacia .....	51
Figura 11. Distribución y promedio de la calificación asignada en los levantamientos de información en las preguntas de Sostenibilidad .....	61
Figura 12. Distribución y promedio de la calificación asignada en los levantamientos de información en las preguntas de Derechos Humano e Igualdad de Género .....	65
Figura 13. Escala de respuesta al enfoque diferencial .....	70

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Marco normativo internacional ratificado por Honduras y marco normativo nacional .....	16
Tabla 2. Instancias del SIGADENAH según niveles territoriales .....	20
Tabla 3. Mapeo de actores del Programa de Inclusión Social y del SIGADENAH .....	23
Tabla 4. Preguntas de evaluación en el criterio de pertinencia.....	26
Tabla 5. Preguntas de evaluación en el criterio de coherencia .....	27
Tabla 6. Preguntas de evaluación en el criterio de eficiencia .....	27
Tabla 7. Preguntas de evaluación en el criterio de eficacia .....	27
Tabla 8. Preguntas de evaluación en el criterio de sostenibilidad .....	28
Tabla 9. Preguntas de evaluación en el criterio de impacto.....	28
Tabla 10. Preguntas de evaluación en el criterio de derechos humanos .....	28
Tabla 11. Preguntas de evaluación en el criterio de igualdad de género.....	29
Tabla 12. Municipios Muestra/ Tipo de Aplicación.....	31
Tabla 13. Grupos focales por Municipios comparado aplicaciones realizadas .....	32
Tabla 14. Etnografía digital .....	33
Tabla 15. Relación entrevistas y grupos focales .....	34
Tabla 16. Datos etnografía .....	35
Tabla 17. Etapas y principales actividades del proceso de evaluación del Programa de Inclusión Social en apoyo a la implementación del SIGADENAH UNICEF Honduras 2017-2021 .....	40
Tabla 18. Limitaciones de la evaluación y medidas de mitigación .....	40
Tabla 19. Valoración y análisis del producto 1 de la TdC.....	52
Tabla 20. Valoración y análisis del producto 2 de la TdC.....	53
Tabla 21. Valoración y análisis del producto 3 de la TdC.....	54
Tabla 22. Valoración y análisis del producto 4 de la TdC.....	55
Tabla 23. Valoración y análisis del producto 5 de la TdC.....	55
Tabla 24. Factores más importantes que han favorecido y que han obstaculizado la implementación en cada .....	57
Tabla 25. Recomendaciones .....	73

## ANEXOS

Anexo 1. Términos de Referencia .....	78
Anexo 2. Teoría del Cambio .....	79
Anexo 3. Matriz de evaluación .....	80
Anexo 4. Análisis documental .....	81
Anexo 5. Lista de personas a entrevistar – Mapa de actores .....	82
Anexo 6. Instrumentos de recolección de información.....	83
Anexo 7. Formularios de consentimiento y asentimiento informado.....	84
Anexo 8. Protocolos de protección.....	85
Anexo 9. Matriz de identificación y manejo del riesgo.....	86
Anexo 10. Matriz de sistematización de información levantada.....	87
Anexo 11. Beneficiarios del Programa de Inclusión Social .....	88
Anexo 12. Enfoques de la evaluación.....	89
Anexo 13. Soportes y resultados del análisis cuantitativo .....	90
Anexo 14. Concepto Comité de Ética Independiente .....	91
Anexo 15. Mapeo de actores del Programa de Inclusión Social y del SIGADENAH y sus roles.....	92

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
DAC	Development Assistance Committee
ENDESA	Encuesta Nacional de Demografía y Salud
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
GC	Grupo Consultivo
GEROS	Global Evaluation Reports Oversight System
IAP	Investigación Acción Participante
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
INAMI	Instituto Nacional para la Atención a Menores Infractores
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPNA	Inversión Pública en Niñez y Adolescencia
NNA	Niñas, Niños y Adolescentes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PAIPI	Política de Atención Integral a la Primera Infancia
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SACE	Sistema de Administración de Centros Educativos
SIGADENAH	Sistema Integral de Garantía de Derechos de la Niñez y Adolescencia en Honduras
SITEAL	Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina
TdC	Teoría de Cambio
TdR	Términos de Referencia
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

## INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde al segundo producto del contrato No. LPRS 2021 9172343 firmado entre Econometría y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) Honduras cuyo objetivo es realizar un balance de los resultados alcanzados hasta ahora por el Programa de Inclusión Social de UNICEF en apoyo a la implementación del Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia en Honduras (SIGADENAH), tanto a nivel central como municipal.

Este reporte corresponde al borrador del informe final y, en concordancia con los estándares de UNICEF y de UNEG, contiene la comprensión del objeto a evaluar, presenta el propósito, objetivos, alcance y el marco y diseño metodológico de la evaluación, así como el borrador de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones formulados hasta el momento. La evaluación se rige por los lineamientos éticos del Sistema de Naciones Unidas, UNICEF y en particular por las directrices de investigación ética con niños y adolescentes” (Ethical Research Involving Children - ERIC). De la misma manera, la evaluación se basa en un enfoque de derechos, establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), y tanto el protocolo de investigación, la metodología, como los instrumentos, tienen como elementos transversales un enfoque de género y de intersectorialidad.

El informe está organizado de la siguiente manera: En el **primer capítulo** se presenta el resumen ejecutivo de la evaluación. El **segundo capítulo** presenta el contexto en el que se implementa el SIGADENAH y describe el objeto a ser evaluado, su lógica desde la reconstrucción de la teoría del cambio y los usuarios de la evaluación. En el **tercer capítulo** se expone propósito de la evaluación a partir de una revisión de los términos de referencia, al igual que los objetivos y alcance de la evaluación. El **cuarto capítulo** describe el marco de evaluación incluyendo los criterios y preguntas de evaluación, y adicionalmente presenta la manera en la que éstas se abordan de acuerdo con la matriz de evaluación. El **quinto** capítulo presenta el diseño metodológico de la evaluación, incluyendo el muestreo, el análisis cualitativo y cuantitativo, y la triangulación de datos. El **capítulo sexto** está dedicado a las limitaciones de la evaluación y el **capítulo séptimo** a los asuntos éticos. En el **octavo capítulo** se presentan los hallazgos encontrados hasta el momento. Mientras que se exponen las conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones preliminares en los **capítulos noveno, décimo y onceavo**, respectivamente.

## I. RESUMEN EJECUTIVO

### Descripción general de la intervención (contexto y objeto)

El cambio más fuerte recomendado por la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) fue el reconocimiento jurídico universal de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) como sujetos titulares de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Luego, se plantea un nuevo paradigma de “protección integral” que es asumida desde una visión holística de los derechos de la niñez y la adolescencia. Entonces, desde 2016 UNICEF apuntó a la creación y consolidación del Sistema Integral de Garantía de Derechos de la Niñez y Adolescencia en Honduras (SIGADENAH), que finalmente se aprobó mediante el decreto ejecutivo 020-2019, posteriormente ratificado por el decreto legislativo 034-2021. Para ello, se estructuró el Programa de Inclusión Social que fue parte del programa de País UNICEF Honduras 2017-2021, con el propósito principal de contribuir al establecimiento del SIGADENAH, por medio del fortalecimiento de 3 aspectos importantes: (i) desarrollo de su marco legal, políticas, presupuestos y procesos de generación de evidencia; (ii) capacidad de los actores institucionales para actuar de manera coordinada, y (iii) participación de los sujetos de derecho.

En este sentido, el marco de resultados del Programa consideraba como su fin último: “*Al 2021, el entorno de políticas sociales se basa en un enfoque de derechos de la niñez, es sensible al género y hace énfasis en los niños y niñas excluidos*”, lo cual se lograría mediante los productos:

1. Instituciones relevantes de gobierno y sociedad civil tienen capacidad para monitorear la situación de la niñez y la implementación de las recomendaciones del sistema Interamericano y de Naciones Unidas.
2. El Gobierno central tiene capacidad para monitorear y analizar la eficacia y eficiencia de la inversión pública en niñez y adolescencia
3. Los municipios seleccionados desarrollan e implementan herramientas de gestión municipal por resultados y de rendición de cuentas integrando un enfoque de derechos de la niñez y de género
4. Adolescentes en los municipios seleccionados participan de manera significativa en procesos de veeduría social acerca de políticas y programas relevantes a su desarrollo integral

El Programa de Inclusión Social buscó beneficiar a alrededor de 867 mil NNA de 0-17 años y sus familias residentes en 37 municipios seleccionados por medio de la instalación del sistema de protección integral de la niñez. Para llevar a cabo lo planteado se contó principalmente con recursos de la cooperación canadiense a través del Proyecto Proniñez, aunque también hubo recursos adicionales de otras fuentes, incluyendo propias de UNICEF, con ello, se logró invertir una suma que alcanzó los US\$6.355.694 durante el periodo 2017-2021.

Para implementar Proniñez y el Programa de Inclusión Social, UNICEF trabajó conjuntamente con el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales (regionales y locales), las organizaciones no gubernamentales (ONG), la sociedad civil, el ámbito académico y otros organismos del sistema de las Naciones Unidas. Es relevante mencionar que a nivel municipal se priorizó una intervención piloto en 37 municipios, en 6 departamentos<sup>1</sup>, con mayor vulnerabilidad en los derechos de NNA. Estos municipios fueron escogidos considerando el índice de desarrollo humano, la violencia (tasa de homicidios), el porcentaje de vulnerabilidad ambiental y etnicidad en cada municipio (UNICEF, 2016). Sobre esos municipios UNICEF-Proniñez levantó una línea de base en 2019 (ANED, 2020), constatando las retadoras condiciones de NNA en tales municipios.

Ahora bien, el avance logrado en Honduras con apoyo de UNICEF, mediante el Programa de Inclusión Social, permitió la creación del SIGADENAH, cambiando el enfoque de atención a la niñez en el país hacia uno sistémico de la garantía y protección de derechos de la niñez y la adolescencia, buscando articular a diferentes instituciones públicas garantes de derechos para NNA. Así las cosas, el objeto de la presente evaluación es el Programa de Inclusión Social que fue parte del programa de País UNICEF Honduras 2017-2021 y su contribución al establecimiento del SIGADENAH.

### Propósito, objetivos y público previsto de la evaluación

El propósito principal de la evaluación fue realizar un balance de los resultados alcanzados *entre 2017 y 2021* por el Programa de Inclusión Social de UNICEF en apoyo a la implementación del SIGADENAH, tanto a nivel central, como municipal. Esto con enfoques formativo, sumativo, de contribución, de derechos humanos, género y participativo. Es necesario precisar que el objeto de interés es el *apoyo brindando al SIGADENAH desde UNICEF por medio del Programa de Inclusión Social*, más que el SIGADENAH en sí mismo. En este sentido, la evaluación es un análisis de contribución de UNICEF al SIGADENAH más allá de los resultados e impactos del Sistema como tal<sup>2</sup>. Los usuarios **primarios** de la evaluación son:

- *UNICEF Honduras*. Para comprender avances y logros resultantes de la implementación del Programa de Inclusión Social en aporte al SIGADENAH, así como para identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas que permitan potencialmente continuar y/o ampliar la intervención.
- *Cooperación Canadiense*. Para rendición de cuentas, mostrando lo logrado con los recursos donados a través de Proniñez.
- *Gobierno de Honduras y el Consejo Nacional de la Niñez del SIGADENAH*. Para contar con herramientas para la toma de decisiones de política pública sobre la niñez y la adolescencia en el país, de manera que se pueda priorizar esfuerzos e integrar las lecciones aprendidas en las capacidades del país, en especial, en ser garantes de derechos de la niñez y la adolescencia.
- *Gobiernos de los 37 municipios seleccionados y participantes*. Para identificar las lecciones aprendidas, así como los obstáculos y buenas prácticas que se deben tener en cuenta a la hora de ser garantes de derechos de la niñez y la adolescencia.

### Metodología de la evaluación

Esta evaluación se realizó apoyándose en un diseño no experimental con el uso de métodos mixtos, es decir, la combinación de métodos de investigación cuantitativos y cualitativos, en los que el carácter positivista de los primeros se combina con la dimensión interpretativa de los últimos (Robson, 2002). Además, el diseño de la evaluación se basó en la TdC del Programa que tuvo que actualizarse al contexto tras la aprobación del SIGADENAH para evaluar la

<sup>1</sup> Se cubrió a seis departamentos, así: Copán (Santa Rosa de Copan, Corquín, Dulce Nombre, La Unión, Nueva Arcadia y San Jerónimo), Cortés (Choloma, Omoa, Potrerillos, Puerto Cortés, Villanueva y La Lima), Intibucá (La Esperanza, Dolores, Intibucá, Jesús de Otoro, Masaguara, San Isidro, San Juan, San Miguelito y Yamaranguila), Lempira (Belén, Gracias, La Campa Nuevo, La Igualá, Lepaera, San Manuel Colohete, San Sebastián y San Marcos de Caiquín), Santa Bárbara (Azacualpa, Petoa, San Jose de Colinas, San Pedro Zacapa y Las Vegas) y Yoro (El Progreso y Santa Rita).

<sup>2</sup> Como se mencionó anteriormente, el Proyecto Proniñez y el Programa de Inclusión Social se implementaron en 37 municipios en 6 departamentos de Honduras para pilotear el establecimiento de sistemas de protección locales, con el propósito de luego llevar a escala el modelo. Vale aclarar de si bien la intervención contiene un componente de implementación piloto y en sus inicios se contempló una evaluación para su escalamiento, los hallazgos y recomendaciones de la presente evaluación podrían determinar la oportunidad de un escalamiento del piloto, pero no es propósito establecer su alcance, es decir el detalle de cómo, dónde y tamaño de la inversión, pues dichos detalles serían materia de otro ejercicio.

estrategia del Programa de Inclusión Social y los enfoques adoptados en relación con los objetivos previstos. Esta **TdC actualizada guio el análisis** realizado durante todo el proceso.

La información analizada en esta evaluación provino de la aplicación de tres métodos: revisión de documentación, levantamiento de información cualitativa y análisis de datos cuantitativos. La primera estrategia partió de una clasificación de 895 documentos según los criterios de evaluación apoyada en el software NVIVO que posteriormente dio paso a una revisión a profundidad por los miembros del equipo evaluador. La segunda estrategia implicó levantar información a través de: (i) veinte *entrevistas individuales* a funcionarios de UNICEF, Gobierno Central y socios implementadores; (ii) cuatro *entrevistas grupales* a municipios coordinadores y municipios parte; (iii) seis *grupos focales* con 34 madres padres y cuidadores; y (iv) una *etnografía digital con apoyo en redes sociales (Instagram)* con 22 adolescentes participantes. La tercera estrategia empleada fue el análisis de datos cuantitativos, el cual partió de una revisión de disponibilidad de información, considerando desagregación municipal y departamental, para luego realizar análisis de robustez y posteriormente estimar indicadores de corte transversal y longitudinal que fueron sometidos a pruebas de diferencias de medias y modelos de regresión lineal.

Teniendo en cuenta el tiempo de ejecución, el alcance y la disponibilidad de información, esta evaluación aplicó una triangulación concurrente a los hallazgos identificados mediante las tres estrategias mencionadas. Esto permitió compensar sesgos, asegurar credibilidad y validez de los hallazgos, así como verificar la calidad de los datos. La triangulación tuvo como herramienta fundamental la matriz de consistencia de cada componente de la evaluación, en donde se enlazan las fuentes y métodos por preguntas de evaluación.

Es preciso mencionar que esta evaluación incorporó los más altos estándares de calidad y ética. Para ello, el equipo evaluador siguió las directrices del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG) (Naciones Unidas, 2008). Asimismo, se tuvo en consideración el procedimiento para estándares éticos en la evaluación y recolección de datos (UNICEF, 2015). Además, Econometría aplicó sus propios lineamientos éticos y se sometió a revisión de un Comité de Ética independiente, ente que hizo sugerencias acogidas en la evaluación y proporcionó su concepto favorable.

## Hallazgos de la evaluación

### **Pertinencia**

La evidencia muestra que el Programa de Inclusión Social de UNICEF fue clave para que el SIGADENAH se soporte en una legislación que incorpora los elementos esenciales para ser un sistema garante de derechos y en una política diseñada con un enfoque de protección integral que responde a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes. UNICEF propició un diseño e incidió para que se creara una arquitectura institucional que vincula tanto al sector público como a la sociedad civil, con competencias claramente definidas para abordar desde un enfoque intersectorial e institucional la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes. No obstante, se evidencia que aún existe una falta de articulación interinstitucional en la práctica. Finalmente, UNICEF diseñó e implementó un mecanismo para la participación de adolescentes en el diseño del Sistema y de la Política. No obstante, las entrevistas sugieren desafíos en relación con la efectiva participación de los adolescentes, así como de la coordinación vertical gobierno central – municipios y la ausencia de recursos de financiación para la implementación del sistema y de la política.

### **Coherencia**

La evidencia muestra un alto nivel de coherencia del diseño promovido por UNICEF para el Sistema y la Política Nacional para la Garantía y los Derechos de la Niñez y Adolescencia en correspondencia con los estándares internacionales y la alineación del Programa de Inclusión Social en relación con el establecimiento y consolidación del SIGADENAH. La normativa que respalda el Sistema a) ratifica los tratados internacionales, b) establece la arquitectura necesaria para el desarrollo a través de la generación de órganos deliberativos y ejecutivos, c) define la creación de órganos encargados del análisis de la garantía de derechos de los niños, d) establece un Comité Interinstitucional sobre Inversión Pública en Niñez y en Adolescencia, y e) incluye la participación de la niñez como elemento relevante para el Sistema. Por otro lado, la Política se establece en un marco normativo que está alineado con las recomendaciones internacionales del Comité de Derechos del Niño. La Política establece como ámbitos de acción las categorías de derecho a la supervivencia, el desarrollo, la protección especial y la participación los cuales se desarrollan en alineación

con la CDN. Sin embargo, al ordenar sus objetivos y líneas de acción de acuerdo con estas categorías de derecho, limita las posibilidades de articulación y confluencia de los sectores, sistemas y entornos protectores, predominando así una mirada institucional y sectorial de la garantía de derechos.

### **Eficiencia**

Hay evidencia de una buena selección y experticia del recurso humano del Programa de Inclusión Social a nivel municipal que aportó al establecimiento del SIGADENAH. En el nivel central la asignación de recursos humanos, el apoyo estratégico y las coordinaciones con diferentes actores institucionales fue más sólido; el acompañamiento a instituciones nacionales ha sido fundamental durante todo el proceso para el establecimiento del SIGADENAH. Aunque, la pandemia del Covid-19 y algunas rotaciones de personal en municipios pudieron afectar, parcialmente, la continuidad del trabajo realizado. Por otro lado, las necesidades de recursos financieros son muchas nivel nacional y municipal, por lo que el aporte del Programa de Inclusión Social ha sido significativo más allá de la cantidad. A nivel central, la asignación de recursos humanos, el apoyo estratégico y las coordinaciones con diferentes actores institucionales fue sólido, pero se manifestó que se pudieron haber realizado más acciones con DINAF y otras instituciones, de contar con más recursos. Por otro lado, a pesar de que el sistema de gestión y seguimiento del programa no fue completamente robusto, se contó con herramientas de reporte e indicadores claramente definidos a nivel municipal para realizar el monitoreo programático de los planes municipales. Precisamente, los municipios que contaron con la cooperación de UNICEF mostraron progresos significativos, tanto en el funcionamiento de los Consejos Municipales como en sus capacidades de gestión pública local.

### **Eficacia**

La calificación de la consecución de los productos de la Teoría del Cambio del Programa de Inclusión Social fue intermedia pues alcanzó una parte de los resultados y actividades planteadas en temas de abogacía, anclaje normativo, y gobernabilidad. También, se ha cumplido con el acompañamiento, asistencia técnica y desarrollo de capacidades a nivel municipal y en algunas instituciones a nivel central. Por otro lado, se cumplió parcialmente con temas de participación adolescente, pues, aunque hubo varias actividades (cursos, talleres) y espacios de participación, faltó que estas se logaran trasladar a nivel nacional. Del mismo modo, sucedió con la generación de evidencia e incidencia en la inversión pública en niñez y adolescencia, pues a pesar de que se desarrollaron varias mediciones e informes sobre la inversión en niñez y adolescencia, e incluso se buscó desarrollar capacidades a nivel municipal para realizar estas mediciones, faltó transmitir este conocimiento a una mayor asignación presupuestal. Asimismo, todavía persisten algunos retos para culminar con éxito los productos de generación de evidencia sobre la niñez, pues a pesar de buscar poner en la agenda la necesidad de monitorear los programas y la situación de la niñez, esto no se logró concretar en un Observatorio Nacional para la Niñez y la Adolescencia que genere información sistemática y periódica. La principal dificultad que se detectó a la hora de la consecución de estos productos es la falta de coordinación y articulación interinstitucional, que limitó en muchas ocasiones los esfuerzos realizados.

Un ejercicio cuantitativo hecho a partir de las ENDESA 2011 y 2019 aporta información sobre las bondades del acompañamiento de UNICEF y la instalación del SIGADENAH a nivel local. Este análisis muestra que en algunos indicadores hay correlaciones que señalan una potencial incidencia positiva en las zonas en las que UNICEF ha intervenido<sup>3</sup>.

### **Sostenibilidad**

Existe evidencia de que el Programa de Inclusión Social de UNICEF fomentó acciones para contar con una hoja de ruta de conformación del sistema y el marco normativo que crea el SIGADENAH, dando paso a una estructura de participación legal y reconocida. Además, hubo acciones encaminadas a generar compromiso con el sistema, logrando un alto grado de apropiación a nivel municipal, menor a nivel nacional, aunque destacado en la DINAF, y escaso o nulo a nivel departamental. Finalmente, en la evaluación no se encuentra que se haya tenido en consideración las situaciones de emergencia en la etapa de diseño, pero hay evidencia de que se pusieron en marcha las acciones en el marco del SIGADENAH para fortalecer la prestación de servicios a niñas, niños y adolescentes ante la emergencia.

---

<sup>3</sup> A nivel departamental se destacan cambios relativos estadísticamente significativos en: aumento del 7.69 p.p. y 8.11 p.p. en partos en establecimientos de salud y partos atendido por profesionales; disminución en mortalidad en la niñez de 4.69 p.p., en el indicador de baja talla para la edad de 2.3 p.p., en la prevalencia de enfermedades como fiebre, neumonía y diarrea de 1.78 p.p., 3.78 p.p., y 2.93 p.p., respectivamente

## Derechos humanos e igualdad de género

En cuanto a derechos humanos, se evidenció que el Programa de Inclusión Social de UNICEF realizó acciones para generar capacidades tanto en garantes, como en titulares de derechos en el marco de SIGADENAH, resaltando la gestión para la conformación del Consejo Nacional y los Consejos Municipales, así como la formación impartida a adolescentes en promoción y defensa de sus derechos y en liderazgo en organizaciones de adolescentes. En relación con igualdad, se encuentra que en el diseño el Programa de Inclusión Social de UNICEF involucró el enfoque de equidad, aunque con diagnósticos con limitada información desagregada por poblaciones vulnerables, en especial, personas en condición de discapacidad. El enfoque de género estuvo presente en materiales de formación, en capacitaciones, y solo de manera enunciativa en normas y procedimientos. Sin embargo, no se detecta evidencia de que el enfoque de equidad haya permeado la ejecución de las acciones del Programa de Inclusión Social.

## Conclusiones clave obtenidas a partir de los hallazgos

<b>Pertinencia</b> Las características de diseño del SIGADENAH fueron pertinentes para estructurarse como un sistema garante de derechos de acuerdo con los referentes internacionales. Se han logrado espacios de participación efectiva de adolescentes en el diseño del SIGADENAH y la formulación de la política, lo que llevó a dar respuestas pertinentes frente a la garantía de derechos. Sin embargo, se encuentran desafíos de coordinación y articulación interinstitucional a nivel central y entre el nivel central con el nivel local.	<b>Eficiencia</b> Los recursos financieros y el capital humano especializado del Programa de Inclusión Social/UNICEF asignados para planificar e implementar el SIGADENAH, ha respondido adecuadamente a las necesidades del sistema, y en combinación con otros apalancamientos y coordinación con otras instituciones, han fortalecido las capacidades del SIGADENAH. Este apoyo al Sistema avanzó conforme a lo previsto, a pesar de las eventualidades que se presentaron, principalmente la pandemia del Covid-19 para lo cual no estaba preparado. El sistema de monitoreo generó evidencia del trabajo realizado, aunque con mejora de los instrumentos de recolección, apoyaría mejor la toma de decisiones
<b>Coherencia</b> El diseño del SIGADENAH impulsó una adecuación que propició mayor coherencia entre la arquitectura normativa e institucional de Honduras y los estándares internacionales en materia de niñez y adolescencia. Esta coherencia sin embargo no es absoluta, se evidencian vacíos asociados a: a) presupuestos suficientes, estables y pertinentes a nivel municipal y nacional, b) independencia y claridad en las instancias de observación y monitoreo, fundamentales a la hora de orientar y reorientar las acciones del país en materia de garantía de derechos de la niñez y la adolescencia, c) mecanismos de generación de sostenibilidad del sistema frente a cambios en el poder ejecutivo y d) articulación del nivel departamental en todo el Sistema.	<b>Sostenibilidad</b> UNICEF ha concretado acciones clave para la sostenibilidad del SIGADENAH, propiciando que los procesos de garantía de derechos de la niñez y la adolescencia sean más articulados y eficientes. El alto compromiso a nivel local ha permitido una mayor inclusión de estos temas en las agendas locales con vocación de permanencia. En el Gobierno Central no sucedió lo mismo con excepción de la DINAF. Frente a la sostenibilidad del sistema existen retos en el contexto del cambio de gobierno y rotación de personal, pues gran parte del logro alcanzado está cimentado en la concientización y capacitación brindada a los funcionarios públicos. Otro reto es la inexistencia de un presupuesto específico para el funcionamiento del SIGADENAH y la inestabilidad de los recursos para la niñez y la adolescencia.
<b>Eficacia (productos de la teoría del cambio)</b> La eficacia del Programa de Inclusión Social/UNICEF en el apoyo al SIGADENAH fue intermedia pues se lograron los principales objetivos en temas de anclaje normativo y el desarrollo de capacidades de algunas entidades a nivel central, ayudando a la generación de evidencia de situación e inversión en la niñez. A nivel local, se logró desarrollar capacidades de las municipalidades para la implementación del SIGADENAH y en temas de participación adolescente. Finalmente, se detectó que la falta de coordinación interinstitucional dificultó el apoyo del UNICEF al SIGADENAH, y por ende, su implementación tanto a nivel local como a nivel central.	<b>Derechos humanos e igualdad de género</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Hubo incremento en las capacidades de garantes de derechos, tanto en conocimientos como en la generación de espacios institucionales de participación adolescente, abriendo posibilidades de participación en instancias de toma de decisión a nivel local, quedando pendiente espacios de participación a nivel nacional y masificación a nivel local.</li><li>• El apoyo de UNICEF estuvo presente en el diagnóstico previo y el diseño del SIGADENAH. Sin embargo, las limitaciones en desagregación de información por grupos vulnerables se tradujeron en actividades generales, sin considerar las diferencias y las necesidades especiales. Por lo tanto, se evidenció que el apoyo fue deficiente, pues no se logró brindar atención transformadora de grupos vulnerables, y no caló a nivel de normativas y procedimientos que propiciarán equidad.</li></ul>

## Lecciones aprendidas

- Ante las emergencias, es posible utilizar nuevas herramientas como las reuniones por videoconferencia y la comunicación por WhatsApp para mantener la implementación de las actividades del SIGADENAH, en particular para capacitación a adolescentes y reuniones de garantes de derechos. Esto ha sido adaptarse a la nueva realidad, buscando ser más eficientes, logrando incluso con menos dinero hacer más actividades. Con ello, se ha logrado gestión por resultados en situaciones de emergencia con enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia.
- Haber proyectado estructuras de coordinación intersectorial e interinstitucional que vinculan la participación de entidades del estado, organizaciones de la sociedad civil y la participación de adolescentes a manera de espejo en

el nivel nacional, departamental y municipal, permiten crear las bases estructurales e institucionales para la implementación de un sistema que para su buen funcionamiento debe asegurar una adecuada coordinación y articulación tanto vertical como horizontal. No obstante, cabe señalar que se identifican retos importantes en estas coordinaciones que deberán resolverse en la fase de consolidación del SIGADENAH.

- La contribución de UNICEF en la elaboración de una metodología para medir la inversión en infancia a nivel subnacional, incorporando como aliado estratégico a la AMHON, permitió medir que los gobiernos locales invierten cerca del 20% de sus presupuestos en promedio en niñez, este porcentaje va más allá del 5% que menciona la Ley de Municipalidades. Es importante que se trate de una metodología fácil de replicar, lo cual quedó demostrado pues esta experiencia fue seleccionada como una de las mejores prácticas en el webinar global de UNICEF denominado "*Subnational Public Finance and Local Budgeting for Social Services: Analysis and Practical Experiences*".
- Los sistemas de información son muy importantes y desarrollarlos requiere tiempo, y presupuesto. Además, la fase de planeación debe tener en cuenta las limitaciones presupuestales y temporales para la recolección de información. Precisamente, una lección aprendida es que los indicadores de evaluación y seguimiento tanto de la situación de la niñez como de las actividades realizadas deben poder ser fáciles de medir y de recolectar con la información disponible y continua, más allá de la relevancia de la información a recolectar.
- La diferencia en el grado de voluntad política a nivel central y municipal, marca con claridad que este factor es indispensable para alcanzar la eficiencia en el establecimiento y ejecución de políticas públicas como el SIGADENAH

### Recomendaciones principales

Prioridad Alta	Prioridad Media
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desde UNICEF acompañar al Gobierno Nacional y a los Consejos en sus diversas instancias para fortalecer los mecanismos de coordinación y articulación del SIGADENAH, asegurando una acción intersectorial requerida para la garantía y protección integral de derechos de los niños, niñas y adolescentes.</li> <li>• Promocionar desde UNICEF la activación operativa de los Consejos Departamentales del SIGADENAH, de modo que con su funcionamiento permitan asegurar una adecuada instalación del Sistema a nivel departamental y la coordinación con el nivel nacional y municipal; así como, promover la instauración, el fortalecimiento y la articulación de los Consejos Municipales de Garantía de Derechos de la Niñez y Adolescencia.</li> <li>• Reforzar las acciones de sostenibilidad de los resultados logrados con la conciencia de que instaurar un sistema como SIGADENAH requiere un apoyo continuado desde UNICEF con abogacía por presupuesto de funcionamiento y la permanente capacitación a nuevos funcionarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desde UNICEF diseñar y abogar por mecanismos para el fortalecimiento de la participación para el diseño de iniciativas orientadas a la protección integral de niños, niñas y adolescentes con una mayor pertinencia y apropiación de las acciones del SIGADENAH y de la política en el ámbito local, mediante un mecanismo concursable de financiación de proyectos municipales y otro de consenso con adolescentes y otros actores.</li> <li>• Continuar con el apoyo desde UNICEF para fortalecer los sistemas de información sectoriales con competencia para reportar la información relacionada con NNA. Si bien el contexto institucional y las capacidades instaladas del país no permiten desarrollar sistemas de información ideales, esto debe ser un objetivo al cual dirigir esfuerzos en el mediano y largo plazo, ya que sin estos sistemas de información no es posible analizar periódicamente la situación de la niñez.</li> <li>• Es preciso que UNICEF avance en fomentar una atención transformadora que responda al enfoque de equidad tanto de género como de poblaciones vulnerables, midiendo las brechas, diseñando acciones diferenciadas y promoviendo su ejecución.</li> </ul>

## II. CONTEXTO Y OBJETO DE LA EVALUACIÓN

### 2.1. Contexto

Honduras es un país de ingreso medio-bajo, que para el 2019, tenía más de la mitad de su población (59,3%) en condiciones de pobreza (INE, 2019). Además, el Índice de Desarrollo Humano es de 0,634 siendo el país con más bajo nivel en Centroamérica (PNUD, 2020). Según las proyecciones para el 2022 hay 3,5 millones de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA), lo que constituye el 36,5% del total de la población del país, basado en el último censo de población (INE, 2021). En el país el 45,8% de los NNA no se encontraba matriculado al sistema educativo para 2019. Además, entre 2016 y 2017, según (UNICEF, 2019), 25.990 NNA habían sido retornados o repatriados, conforme a los datos de (U.S. Customs & Border Protection, 2021), el 12,5% de los inmigrantes hondureños encontrados en la

frontera sur de los E.E.U.U. eran NNA. Por otro lado, en 2015 los NNA fueron víctimas del 83,3% de los casos de delitos sexuales, con una prevalencia del 7,8% (UNICEF, 2019), y según el (CONADEH, 2019) a 2018 2.600 NNA fueron víctimas de muertes violentas en los 78 meses anteriores.

UNICEF realizó en 2016 un estudio de pobreza multidimensional infantil en Honduras, tomando como base la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPH-PM) de 2013. Este estudio muestra que la pobreza es uno de los principales fenómenos que aquejan a la población infantil en Honduras, pues el 78,3% de los niños, niñas y adolescentes (NNA) en Honduras vive en condición de pobreza por ingresos, es decir, casi 2.800.000 NNA, y el 57,3% vive en condición de indigencia. Al medir la pobreza multidimensional infantil, según la metodología de la CEPAL-UNICEF, el 59,8% de los niños, niñas y adolescentes vive en condiciones de pobreza multidimensional, principalmente las privaciones de vivienda, educación, nutrición en la primera infancia, y saneamiento son las dimensiones que más inciden en la pobreza tanto moderada como severa en los niños, niñas y adolescentes de Honduras (UNICEF, 2016). Adicional a estos, el poco acceso a salud, la baja asistencia educativa y el retraso en el desarrollo infantil temprano también tienen incidencia directa en la pobreza multidimensional de NNA (UNICEF, 2016).

Adicionalmente, el país ha sufrido varios choques que han afectado la economía y el bienestar de la población en los últimos años, como los huracanes Iota y Eta, además de la pandemia por el Covid-19. Según la última actualización del *Index For Risk Management* (INFORM) 2020, el promedio de los municipios del país tiene un riesgo por falta de capacidad hospitalaria para atención de Covid-19 del 7,7 en una escala de 10, y por vulnerabilidad económica de 5,4 de 10. Esto se ve evidenciado en que la economía del país se contrajera un 9% en el 2020 (World Bank, 2020), afectando las condiciones de vida de los hondureños, pues se estima que hubo un incremento en 13,9 p.p. de la pobreza y de 9,4 p.p. de la pobreza extrema entre 2019 y 2021 (INE, 2021A) (UNICEF, 2020). En el fondo, esta problemática afecta significativamente más a los NNA, pues sistemáticamente la pobreza de NNA es 10 p.p. más alta que en la población general del país (Díaz-Bonilla, 2021).

En este contexto de vulnerabilidad de la infancia hondureña, UNICEF por medio del Proyecto Proniñez apuntó a la creación y consolidación de un sistema de protección integral para la niñez, que más tarde vino a conocerse como SIGADENAH, el cual priorizó el desarrollo de varias estrategias en 37 municipios (concentrados en 6 departamentos) con mayor vulnerabilidad en los derechos de los NNA. Estos municipios fueron escogidos con base en 5 criterios, dentro de ellos la pobreza multidimensional, el índice de desarrollo humano, la violencia (tasa de homicidios), el porcentaje de vulnerabilidad ambiental y etnicidad en cada municipio (UNICEF, 2016). Al seguir la caracterización del INFORM (2020), los municipios priorizados por UNICEF tienen en promedio un índice de riesgo mayor al del resto de los municipios del país (5,6 frente a 5,3), este riesgo se ve aumentado al enfocarse en el componente de riesgo de peligro y exposición a eventos naturales y humanos, en donde los municipios priorizados tienen un índice de riesgo de 5,3 frente al resto de municipios que tienen un índice de 4,2 en promedio. De la misma manera sucede con el componente de vulnerabilidad, sobre todo con los grupos vulnerables, en donde los municipios priorizados tienen un índice de riesgo promedio de 4,8 frente a 4,2 del resto de los municipios del país. Hay una gran paridad en el componente de vulnerabilidad económica, sucede algo similar con el riesgo de infraestructura y el componente de falta de capacidad de respuesta institucional.

Para continuar con la caracterización de los municipios priorizados, UNICEF en apoyo al proyecto Proniñez realizó un estudio de Línea de Base UNICEF-Proniñez realizada en 2019 (ANED, 2020). Entre los indicadores más llamativos de caracterización de los niños, niñas y adolescentes se encuentra que en el 44,9% de aquellos menores de 5 años sufre de desnutrición crónica, y apenas el 34,2% de madres, padres o cuidadores de personas menores de 6 años han participado en actividades de educación temprana; además el 40,7% de los niños y niñas que cursaban el tercer ciclo educativo tenían dos o más años de rezago escolar. Por el lado de la protección a la violencia infantil e inclusión social, se encuentra que el 85% de la niñez y la adolescencia ha sufrido en los últimos meses de agresión psicológica, castigo físico o negligencia por parte de sus cuidadores, y el 56,2% ha sido víctimas de maltrato en la escuela, a pesar de que el 57% de los casos reportados de violencia sexual han sido atendidos. Finalmente, el 26% de los hogares con NNA han sido cubiertos con programas de inclusión social.

Por otra parte, en la última década el gobierno de Honduras ha ido avanzando en la transformación normativa e institucional que da apoyo y garantice los derechos de la niñez. Especialmente, en el 2012 se promulgó la Ley Fundamental de Educación, y se radica el decreto ejecutivo PCM-031-2012, el cual formaliza la Política de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI). En 2013 se realizó la reforma integral al código de la Niñez y la Adolescencia. Adicionalmente, en el 2014 mediante el decreto ejecutivo PCM-27-2014 se crea la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF), como entidad directora y coordinadora de la implementación de las políticas nacionales y normativas en niñez y adolescencia, sustituyendo al Instituto Hondureño de Niñez y de la Familia. Por otro lado, el decreto Ejecutivo 072 del 2016 crea el Instituto Nacional para la Atención a Menores Infractores (INAMI), el cual es el encargado de administrar la justicia especial para menores y el sistema de medidas sustitutivas de la libertad.

Ahora, las últimas elecciones presidenciales han estado marcadas por una alta polarización política y grandes cambios en los equipos de gobierno. El periodo de cooperación 2017-2021 empezó con un el inicio de un nuevo mandato en el gobierno nacional, el cual inició su nuevo mandato en medio de protestas de la oposición. A pesar de este ambiente política adverso, la cooperación y abogacía de UNICEF y otras entidades internacionales como el proyecto ProNiñez, lograron aunar la suficiente voluntad política para cambiar el enfoque de atención a la niñez en Honduras, hacia un enfoque sistémico de la garantía y protección de derechos de la niñez y la adolescencia, buscando articular a diferentes instituciones públicas a nivel nacional. Dentro de este esfuerzo se desarrolló y presentó la propuesta para la creación del Sistema de Garantía de Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Honduras (SIGADENAH) y la Política Nacional para la Niñez y Adolescencia y su hoja de ruta. Tanto el SIGADENAH como la política buscan dar cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, compromiso suscrito por Honduras como miembro de las Naciones Unidas, siguiendo la agenda elaborada por el gobierno de Honduras, la Comisión Nacional de la Agenda 2030 y el Comité Técnico para el Desarrollo Sostenible.

La propuesta de construcción de un sistema integral de garantía de derechos logró tener la suficiente fuerza política para iniciar su articulación normativa con el decreto ejecutivo 020-2019 que creó SIGADENAH, posteriormente ratificado por el decreto legislativo 034-2021. Actualmente, está en discusión la creación de la Política Nacional de Garantía de derechos de la Niñez y la Adolescencia en Honduras, sin embargo, las elecciones presidenciales de 2021 marcaron un cambio de gobierno e ideología política, opuesta al gobierno saliente, que ha generado cambios en la composición de las instituciones gubernamentales, lo que ha llevado a un retraso en la discusión de esta política, y en la consolidación del SIGADENAH.

En todo caso, se logró la cooperación con la asociación de municipios de Honduras AMOHN, para coordinar a los gobiernos municipales y que de esta forma se lograran generar acuerdos para la creación de los pactos municipales por la niñez, la formación de consejos municipales de niñez y adolescencia, y la implementación del SIGADENAH a nivel local sobre todo en 37 municipios priorizados por UNICEF y el proyecto ProNiñez. A continuación, se presenta un resumen del marco normativo internacional y nacional que ha adoptado el país en los últimos años.

**Tabla 1. Marco normativo internacional ratificado por Honduras y marco normativo nacional**

Marco Normativo Internacional ratificado por el país		Marco Normativo Nacional
<p>a) <u>Organización de las Naciones Unidas (ONU)</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</li> <li>2. Pacto Internacional de Derechos Civiles</li> <li>3. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial</li> <li>4. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer</li> <li>5. Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes</li> <li>6. Convención sobre los Derechos del Niño</li> <li>7. Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias</li> <li>8. Primer protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</li> </ol>	<p>b) <u>Tratados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Convenio 105 relativo a la abolición del trabajo forzoso</li> <li>2. Convenio 122 relativo a la política del empleo</li> <li>3. Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo</li> <li>4. Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes</li> <li>5. Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación.</li> </ol> <p>c) <u>Organización de Estados Americanos (OEA)</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Convención Americana sobre Derechos Humanos</li> </ol>	<p>El marco normativo nacional que se refiere a la infancia y la adolescencia agrupa a varias legislaciones, que se listan a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Código de Familia</li> <li>2. Código Civil</li> <li>3. Código de la Niñez y Adolescencia</li> <li>4. El Decreto Legislativo núm. 23-2013 de 25 de febrero de 2013, que reforma el Código Penal en relación con el delito de discriminación</li> <li>5. La Ley Fundamental de Educación de 19 de enero de 2012</li> <li>6. La Ley de Ingresos Complementarios en Zonas Rurales y Urbano Marginales, de 29 de julio de 2010.</li> <li>7. Ley de Municipalidades</li> <li>8. Ley de Maternidad y Paternidad Responsable</li> <li>9. la Ley de Fomento y Protección de la Lactancia Materna</li> </ol>

Marco Normativo Internacional ratificado por el país		Marco Normativo Nacional
9. Protocolo Facultativo a la Convención del Niño relativo a la venta de Niño, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	2. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)	10. Ley Especial sobre VIH/SIDA aprobada en 1999
10. Protocolo facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados	3. Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas	11. La Ley de Ingresos Complementarios en Zonas Rurales y Urbano Marginales, de 29 de julio de 2010.
11. Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.	4. Convención Interamericana sobre concesión de los derechos a la mujer	12. Decreto Ejecutivo PCM 31-2012 que formaliza la PAIPI
12. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad		13. Decreto Ejecutivo PCM 27-2014 que crea la DINAF
13. Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.		14. Decreto Ejecutivo PCM 072-2016 que crea el INAMI
		15. Decreto Legislativo 34-2021 que crea la DINAF

Fuente: tomado de (Cooperación Candiense, Proniñez y Gabinete Social, 2018) y complementado por Econometría

Todo este cambio normativo e institucional se da en el marco y cumplimiento de diversas normas y convenios internacionales de protección de la niñez a los que Honduras se ha adherido<sup>4</sup>. Especialmente, 1990 se realizó un primer esfuerzo por armonizar las normativas nacionales con las recomendaciones internacionales al ratificar la CDN mediante el Decreto Ejecutivo No. 70-90. A partir de este hito, el Estado hondureño se ha adherido y acogido a múltiples instrumentos internacionales, entre los cuales se destacan: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; el Convenio N°182 de la OIT que prohíbe el trabajo infantil; y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. No obstante, la CDN en sus *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Honduras* (2015), insta al Estado de Honduras aumentar y priorizar los recursos destinados a las políticas de infancia y protección de los Derechos del Niño; instaurar un mecanismo de medición y evaluación del efecto que tienen las políticas en la garantía de los Derechos del Niño; además de la instauración de un sistema nacional de promoción y protección integral de los Derechos del Niño.

El cambio más importante introducido por la CDN fue el reconocimiento jurídico universal de NNA como sujetos titulares de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Esta nueva visión, implica para los países dejar atrás el paradigma de la “situación irregular” en el cual la familia era la única responsable de la protección de NNA y el Estado solo intervenía cuando se encontraban en situación de abandono o maltrato, o entraban en conflicto con la Ley. La entrada en vigor de la CDN se basa entonces en un nuevo paradigma de “protección integral” que es asumida desde una visión holística de los derechos de la niñez y la adolescencia. Esa perspectiva, implica que los Estados deben diseñar e implementar una institucionalidad específica que se desarrolle desde un sistema multisectorial basado en la articulación, coordinación y cooperación de diversos sectores y organizaciones en los niveles nacional y local. Estos mecanismos deben favorecer la deliberación, la concertación y la formulación de políticas y programas para la protección integral. Los Sistemas Nacionales de Protección o Sistemas de Garantías como el SIGADENAH, se desarrollan en el marco de lo dispuesto por la observación general N° 5 de 2003 sobre medidas generales de aplicación de la CDN, que plantea los siguientes estándares

1. Que exista una amplia estrategia nacional basada en la CDN, elaborada a través de consultas con diversas organizaciones y NNA. Esto se puede concretar a través de planes de acción que convoquen acciones directas y compromisos por parte de las entidades que hacen parte del Sistema.
2. Que los Estados desarrollen adaptaciones específicas para que las disposiciones de la CDN surtan efecto y que amparen el enfoque de protección integral y sobre la cual se fundamente el Sistema Nacional de Protección.
3. Que exista una coordinación de la ampliación de los derechos de NNA. Es decir, que se cuente con una institución que actúe como rector del sistema y que coordine a todas las entidades que lo componen.
4. Descentralización, federalización o delegación del poder. Sin que el Estado deje de ser el responsable de garantizar la plena aplicación de la CDN, el mismo puede realizar delegación de competencias a los gobiernos locales o federales para que actúen también como garantes de derechos. El Estado deberá garantizar los recursos financieros y humanos para que los gobiernos locales desempeñen de forma eficaz sus funciones.

<sup>4</sup> Dentro del marco de referencia internacional, también deben considerarse los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), pues prestar atención a las necesidades de la infancia es una estrategia eficaz para lograr objetivos sociales de carácter inclusivo y sostenible a largo plazo. De hecho, el Report Card n.º 14 de UNICEF detalla la correspondencia entre los indicadores de ese reporte sobre niñez y los objetivos, las metas y los indicadores internacionales (Centro de Investigaciones de UNICEF, 2017)

5. Que el sector privado presente servicios dirigidos a la prevención, promoción y protección de derechos, sin que ello implique que el Estado renuncie a su obligación como garante. En este sentido, se hace hincapié en el rol del Estado de velar que los prestadores privados actúen de conformidad con las disposiciones legales internas velando siempre por interés superior del niño.
6. Que existan mecanismos de vigilancia de la aplicación de la CDN y sus efectos sobre NNA. Estos mecanismos deberán incluir disposiciones para la rendición de cuentas del Estado ante el legislativo y la sociedad.
7. Que los Estados parte cuenten con sistemas de monitoreo y evaluación que incorporen datos suficientes e indicadores que permitan desglosar la información en relación con la efectiva garantía de derechos.
8. Que exista una asignación presupuestal basada en un enfoque de niñez. Es decir, que los presupuestos nacionales y locales se realicen teniendo en cuenta el principio de interés superior del niño y que sus destinaciones estén protegidas ante efectos negativos de las políticas de ajuste fiscal o crisis financieras.
9. Que los Estados implementen estrategias para el desarrollo de capacidades de todas las personas y actores que hacen parte integral del Sistema y que participen activamente en procesos relacionados con la garantía de derechos.
10. Que el Estado cree los mecanismos para la participación y colaboración con diversos actores y sectores de la sociedad. De igual manera debe disponer de los mecanismos de participación de NNA.
11. Que exista un marco de asistencia técnica internacional que permita a los Estados avanzar en el logro de las metas acordadas internacionalmente, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
12. Que existan instituciones u órganos independientes de derechos humanos que velen por la garantía de los derechos de NNA y que requieran a las instituciones del Estado cuando se evidencien riesgos o situaciones de vulneración de derechos.

Fuente: observación general N° 5 de 2003 CDN

De ahí que, UNICEF en alianza con otras organizaciones de cooperación internacional, con la DINAF, Plan Internacional Honduras y la Cooperación Canadiense entre otras, desde 2016, ha venido apoyando a través del proyecto Proniñez, el fortalecimiento de las instituciones para implementar una estrategia integral de protección. Estas instituciones participantes son el Gobierno central, gobiernos municipales, asociación de municipios de Honduras, instituciones prestadoras de servicios para la niñez, operadores de justicia y organizaciones comunitarias. Gracias a ello, el gobierno hondureño con la colaboración de UNICEF, y el proyecto Proniñez con recursos de la cooperación canadiense, inician la creación de un sistema nacional de promoción y protección de los NNA, formalizado a través de la creación del Sistema Integral de Garantía de Derechos de la Niñez y Adolescencia en Honduras (SIGADENAH) que tiene como objeto garantizar, respetar, proteger y promover el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de los derechos de todos los NNA que viven en el territorio de Honduras o tienen un vínculo jurídico con el Estado (Honduras, 2019).

## 2.2. Objeto de la evaluación

El objeto de la presente evaluación es el Programa de Inclusión Social que fue parte del programa de País UNICEF Honduras 2017-2021 y financiado por fondos de la cooperación canadiense por medio del Proyecto Proniñez. El propósito principal de este programa fue contribuir al establecimiento del SIGADENAH, por medio del fortalecimiento de 3 aspectos importantes (TdR, Pág. 2):

- i. desarrollo de su marco legal, políticas, presupuestos y procesos de generación de evidencia
- ii. capacidad de los actores institucionales para actuar de manera coordinada, y
- iii. participación de los sujetos de derecho.

El Programa de Inclusión Social buscó contribuir a incrementar la atención integral de la niñez y la adolescencia en mayor condición de pobreza y exclusión social. Esto mediante la formulación de una política pública con un enfoque inclusivo y participativo, centrada en el cumplimiento de sus derechos, basada en evidencia, debidamente financiada, implementada por una institucionalidad articulada y con mecanismos sistemáticos de monitoreo y evaluación (UNICEF, 2017). En ese sentido, el componente programático de Inclusión Social del Programa de País de UNICEF 2017-2021 fue concebido en su totalidad para alcanzar productos que facilitarían el establecimiento de un sistema de protección integral para la niñez.

La generación de tales productos fue planeada por UNICEF a partir de una Teoría del Cambio (TdC) presentada en los TdR (pag. 4). La TdC original consideraba como fin último del Programa de Inclusión Social “Al 2021, el entorno

de políticas sociales se basa en un enfoque de derechos de la niñez, es sensible al género y hace énfasis en los niños y niñas excluidos”, lo cual se lograría mediante los productos:

1. Instituciones relevantes de gobierno y sociedad civil tienen capacidad para monitorear la situación de la niñez y la implementación de las recomendaciones del sistema Interamericano y de Naciones Unidas.
2. El Gobierno central tiene capacidad para monitorear y analizar la eficacia y eficiencia de la inversión pública en niñez y adolescencia
3. Los municipios seleccionados desarrollan e implementan herramientas de gestión municipal por resultados y de rendición de cuentas integrando un enfoque de derechos de la niñez y de género
4. Adolescentes en los municipios seleccionados participan de manera significativa en procesos de veeduría social acerca de políticas y programas relevantes a su desarrollo integral

Estos productos apuntan a los beneficiarios de la intervención, a saber: (i) los titulares de derechos, en este caso los adolescentes en 37 municipios seleccionados para el piloto a nivel local, y (ii) los garantes de derechos que corresponden a las instituciones relevantes en el gobierno central, 37 gobiernos municipales priorizados y la sociedad civil. Adicionalmente, entidades como ONGs también se ven beneficiadas por la estructuración y articulación del sistema de garantía de derechos a la niñez y la adolescencia.

Todo el proyecto Proniñez que financió el Programa de Inclusión Social buscó beneficiar por medio de la instalación del sistema de protección integral de la niñez a alrededor de 867 mil niños, niñas y adolescentes de 0-17 años y sus familias residentes en los municipios seleccionados para la instalación del sistema de protección integral de la niñez. El resumen de los beneficiarios alcanzados directamente por medio del Programa de Inclusión Social fue construido a partir de los reportes anuales del Programa de Inclusión Social de UNICEF Honduras que hacen un recuento de las iniciativas y acciones que realizaron, se presenta en el Anexo 11.

## Principales logros del Programa de Inclusión Social en apoyo al SIGADENAH

Entre algunos de los principales logros de este Programa se pueden señalar (según los TdR, págs. 5 y 6):

- La contribución a la creación del SIGADENAH que integra los tres poderes del Estado y la sociedad civil; cubriendo los niveles de la administración pública nacional, departamental y municipal.
- Mejorar el entorno de generación de evidencia sobre la situación de la niñez por medio del apoyo al Instituto Nacional de Estadística para desarrollar una plataforma integrada de indicadores de niñez armonizados a la Convención de los Derechos del Niño y a la Agenda 2030 y por medio del apoyo al levantamiento de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud/MICS 2019 para comprender mejor la situación de los niños, incluidos temas en los que no se contaba con información como la discapacidad infantil, métodos de disciplina, victimización, calidad del agua potable e información desagregable por grupos étnicos.
- El Gobierno de Honduras ha adquirido la capacidad de análisis de la inversión pública en niñez y adolescencia publicando por más de 6 años consecutivos un informe sobre la inversión pública en niñez en Honduras. Esto facilita el monitoreo y brinda la evidencia para abogar por una reversión de la tendencia decreciente de la inversión pública en la infancia para lo cual se desarrolló una estrategia de abogacía con actores clave: la Comisión Parlamentaria de Niñez y Adolescencia del Congreso, el Consejo Nacional de la Niñez, entre otros. Además, se desarrolló una metodología para medir la inversión pública en niñez a nivel municipal y aplicó en 2 municipios piloto.
- La conformación de Consejos Municipales de la Niñez en los 37 municipios donde UNICEF trabaja directamente y el establecimiento de Oficinas Especializadas para la Infancia en 12% de ellos. Esta experiencia se replicó en 164 municipios por otras instituciones y organizaciones (55% del total de municipios del país).
- A nivel local, se han fortalecido las capacidades de gestión pública con el desarrollo de un paquete de capacitación en gestión pública para niños. Como resultado de esta acción, la proporción de gobiernos municipales con puntajes "Alto" y "Medio alto" en el Índice de Gestión Municipal para la Infancia aumentó del 43% en 2017 al 71% en 2018 y al 100% en 2019.
- De igual manera, el apoyo a estos mismos 37 gobiernos municipales ha sido fundamental para desarrollar su capacidad de monitoreo y el análisis que ha resultado en informes sobre situación de la niñez y adolescencia en cada municipio que permiten la toma de decisiones basada en evidencia en estos territorios, incluso durante la respuesta a la pandemia COVID-19 y al huracán Eta, por medio de herramientas como el Índice de Gestión de Riesgos (INFORM Honduras).
- Se desarrolló la capacidad de participación infantil mediante el diseño e implementación de cinco módulos pedagógicos basados en la teoría del cambio en la participación aplicada a la gobernanza local. En estos módulos se capacitó a un total de 3.119 niños, niñas y adolescentes.
- Por medio del componente de Inclusión Social, UNICEF también ha acompañado al Estado de Honduras en la construcción de la Política Nacional de Garantía de Derechos de la Niñez y Adolescencia 2021-2030, que vendría a ser la hoja de ruta de la implementación del Sistema para los próximos 10 años y cuya aprobación a esta fecha aún está en espera.

## Marco Conceptual a la implementación del SIGADENAH y actividades en Honduras

Se concibe el SIGADENAH como:

(...) el conjunto de órganos, entidades, mecanismos e instancias públicas y privadas, articulados a nivel nacional, departamental y municipal, que constituyen el andamiaje fundamental para la promoción de los derechos, la prevención, la protección, defensa y reparación del daño ante la vulneración de los mismos, a través de políticas, programas y acciones intersectoriales orientados a garantizar los derechos de todas las niñas, niños y adolescentes de forma integral (República de Honduras, 2019, pág. 3) Artículo 1.

Tiene como principios el interés superior del niño, inclusión y participación, no discriminación, universalidad, perspectiva de género, corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas, subsidiariedad. Además, el modelo del SIGADENAH promueve tres tipos de medidas: que las medidas universales deben llegar a toda la población; las medidas de protección social orientadas a grupos vulnerables; y las medidas de protección especial frente a derechos vulnerados que deben ser restituidos (Ver Figura 1).

**Figura 1. Esquema de los niveles de medidas del SIGADENAH.**



Fuente: tomado de los TdR

Las 3 instancias del SIGADENAH según niveles territoriales se muestran en la Tabla 2.

**Tabla 2. Instancias del SIGADENAH según niveles territoriales**

Nivel	Instancia deliberativa (articuladora)	Instancia ejecutiva (operativa)
Nacional	Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, cuya presidencia reside en la coordinación del Gabinete Social	Secretaría Ejecutiva, a cargo de la DINAF
Departamental	Consejo Departamental de la Niñez y Adolescencia, cuya presidencia reside en el Gobernador	Secretaría Ejecutiva (a ser designada de entre sus miembros y de carácter rotatorio)
Municipal	Consejo Municipal de Garantía de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, cuya presidencia reside en el Alcalde	Instancia Municipal del Niñez y Adolescencia, dependientes de la Corporación Municipal

Fuente: tomado de los TdR

Se tuvo presente la evolución del SIGADENAH, la cual ha estado marcada por relevantes hitos país como puede observarse en la línea de tiempo construida por el equipo consultor, UNICEF y el Grupo Consultivo (GC)<sup>5</sup> (ver **Error! Reference source not found.** Figura 2). En tal línea de tiempo, UNICEF intervino mediante el componente de Inclusión Social contenido en el Programa de País de UNICEF entre 2017-2021.

<sup>5</sup> El GC tiene un rol de validar el proceso de evaluación y asegurar también de esta manera que se apropien de los resultados de la evaluación. El GC está conformado por representantes de instituciones de gobierno, gobiernos municipales y actores de la sociedad civil.

**Figura 2. Línea de tiempo de los hitos principales programáticos y normativos para el Programa de Inclusión Social en el marco de creación del SIGADENAH**

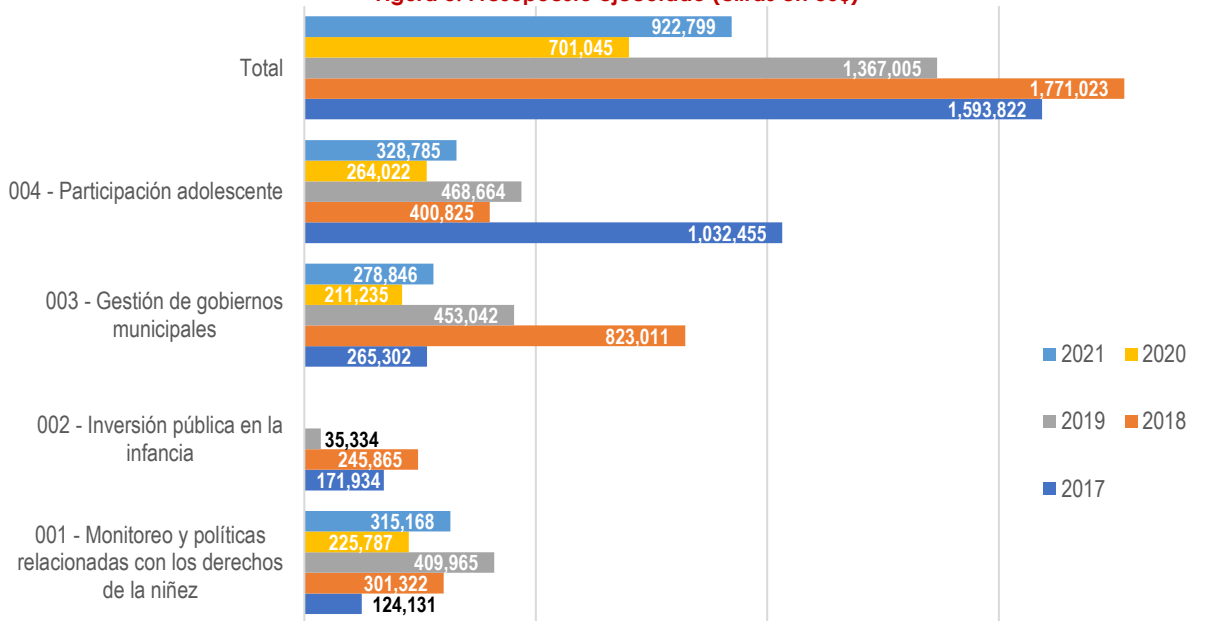


**Componente de Inclusión Social contenido en el Programa de País de UNICEF 2017-2021**  
Fuente: Econometría a partir de taller con el GC

### Implementación del componente de Inclusión Social del Programa de País UNICEF 2017-2021

Para llevar a cabo lo planteado en el componente de Inclusión Social del Programa de País de UNICEF entre 2017-2021 se contó principalmente con recursos propios de UNICEF y recursos de la cooperación canadiense a través del Proyecto Proniñez (**Error! Reference source not found.**), aunque hubo recursos adicionales de otras fuentes, con ello, se logró invertir una suma que alcanzó los US\$6.355.694 durante el periodo 2017-2021.

**Figura 3. Presupuesto ejecutado (cifras en US\$)**



Fuente: TdR / Nota: Presupuesto ejecutado hasta el 30/10/2021

Con este presupuesto el alcance geográfico que se le dio a la intervención fue de 37 municipios seleccionados<sup>6</sup> resaltados en el mapa a continuación (ver **Error! Reference source not found.****Error! Reference source not found.**).

<sup>6</sup> Se cubrió a seis departamentos, así: Copán (Santa Rosa de Copan, Corquin, Dulce Nombre, La Unión, Nueva Arcadia y San Jerónimo), Cortés (Choloma, Omoa, Potrerillos, Puerto Cortés, Villanueva y La Lima), Intibucá (La Esperanza, Dolores, Intibucá, Jesús de Otoro, Masaguara, San

**Figura 4. Municipios priorizados en Programa de País de UNICEF 2017-2021**



Fuente: tomado de los TdR

La intervención a nivel local fue un pilotaje en una primera instancia en 35 municipios y luego se amplió a dos más en 2018 para totalizar 37. Los criterios de priorización de estos municipios en el marco de la implementación de Proniñez, fueron: (i) pobreza multidimensional Infantil; (ii) desarrollo humano; (iii) tasa de homicidios; (iv) etnicidad (% de población indígena y afrohondureña); y (v) vulnerabilidad ambiental. Luego de una primera selección por los anteriores criterios, se filtró por el Índice de Municipalidad<sup>7</sup>.

Los objetivos del piloto fueron propiciar que en los 37 municipios se alcanzaran: (i) contar con espacios y oportunidades para que niñas, niños y adolescentes desarrollen sus potencialidades; (ii) crezcan en ambientes seguros y con condiciones positivas para su desarrollo. (iii) tengan acceso a servicios de calidad en salud, protección y educación. (iv) Tengan conciencia y estén informados sobre sus derechos; (v) tengan la oportunidad de expresar sus opiniones y participen de forma genuina en las decisiones que afectan sus vidas. Igualmente se estableció la estrategia de trabajar con los municipios de tal forma que:

- |   |  |
|---|--|
| ✓ existiesen políticas y asignación de recursos para niñez y adolescencia.                      | ✓ presentasen atención a las niñas, niños y adolescentes en mayores desventajas. |
| ✓ procurasen las condiciones para cumplir su responsabilidad con la infancia y la adolescencia. | ✓ asegurasen espacios de participación genuina para la niñez y sus familias.     |
| ✓ velasen por la calidad de servicios destinados a la niñez y adolescencia.                     |  |

El piloto fue implementado en el marco del Proyecto ProNiñez para el que fue conformado un consorcio coordinado y liderado por UNICEF en donde cada socio implementador aportó un valor agregado en la construcción de sistemas de protección. Los socios implementadores miembros del Consorcio principales fueron: La Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF), International Bureau for Children's Rights (IBCR) y Plan International Honduras. Además, se contó con otros socios implementadores que no forman parte del consorcio del Proyecto y se han generado una serie de alianzas con actores estratégicos cuyos resultados y sinergias son materia de esta evaluación.

Para implementar Proniñez y el Programa de Inclusión Social, UNICEF trabajó conjuntamente con el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales (regionales y locales), las organizaciones no gubernamentales (ONG), la sociedad civil, el ámbito académico y otros organismos del sistema de las Naciones Unidas. La Tabla 3 muestra un mapeo de los principales actores que participaron en la implementación del Programa de Inclusión Social y también se consideran fundamentales en la creación y consolidación del SIGADENAH (Ver Anexo 15 para un mapeo completo que incluye el rol de cada actor):

Isidro, San Juan, San Miguelito y Yamaranguila), Lempira (Belén, Gracias, La Campa Nuevo, La Iguala, Lepaera, San Manuel Colohete, San Sebastián y San Marcos de Caiquin), Santa Bárbara (Azacualpa, Petoa, San Jose de Colinas, San Pedro Zacapa y Las Vegas) y Yoro (El Progreso y Santa Rita).

<sup>7</sup> Este índice contempla autonomía financiera, capacidad financiera, esfuerzo de ahorro, dependencia del gobierno central, inversión municipal, gestión fiscal, gastos de funcionamiento.

**Tabla 3. Mapeo de actores del Programa de Inclusión Social y del SIGADENAH**

Tipo de actor	Actor
Socio implementador	Cooperación Canadiense
	Global infancia
	DECIDE
	AMHON
	Plan Internacional
Gobierno Central	INE
	Secretaría de Coordinación General de Gobierno
	INAMI
	DINAF
Municipalidades	Alcaldías Locales
UNICEF	LACRO
	UNICEF HONDURAS
	UNICEF HONDURAS/ FACILITADORES PROGRAMÁTICOS LOCALES
Sociedad civil	ONG's
	Organizaciones de Base Comunitaria
Veeduría	CONADEH

Fuente: Econometría Consultores

De la misma forma, el Programa de Inclusión Social desarrolló un trabajo vinculado a otros componentes del Programa de País en primera infancia, educación y protección de la niñez, especialmente en temas de generación de evidencia, análisis de situación de la niñez, análisis de inversión pública y diseño de política pública, tanto a nivel central como de los municipios priorizados. Asimismo, se implementan estrategias transversales de género y acción humanitaria.

UNICEF desplegó una estrategia de desarrollo de capacidades institucionales en Honduras y líneas estratégicas que cubrieron a Nivel Central como el apoyo en el diseño y abogacía para la creación del SIGADENAH, incluyendo la formulación de la Política Nacional de Garantía de Derechos de la Niñez y Adolescencia., el fortalecimiento institucional para la generación de evidencia sobre la situación de la niñez., seguimiento y análisis de la inversión pública en niñez y adolescencia, fortalecimiento de la gestión de los gobiernos municipales para el establecimiento del nivel local del SIGADENAH, seguimiento a la inversión pública en niñez y adolescencia a nivel municipal, y desarrollo de capacidades y promoción de espacios para la participación de los adolescentes en la toma de decisiones a nivel local principalmente.

### 2.3. Reconstrucción de la teoría del cambio

Como se mencionó en la sección anterior UNICEF diseñó una Teoría del Cambio (TdC) presentada en los TdR (ver **Error! Reference source not found.**). No obstante, en los mismos TdR se manifestó que la TdC disponible al momento requería actualización pues fue construida antes de ser diseñado el SIGADENAH. Por ello, Econometría ideó e implementó un taller participativo con UNICEF y el GC para su actualización de tal manera que fuese marco referente para la presente evaluación y, separadamente, para un eventual futuro de la intervención. En el Anexo 2 se describe la metodología del taller y se presenta la nueva versión de la TdC para la evaluación y una propuesta de una posible TdC a futuro. Es importante resaltar que se tendrá en consideración que el fin último de la intervención ahora se reconoce como *“Al 2021 el entorno de políticas públicas se basa en la promoción de un sistema intersectorial de garantía de derechos a la primera infancia, la infancia y la adolescencia, bajo un principio de universalidad, con enfoque de equidad y de diversidad, a nivel nacional y local”*, lo cual constituiría un aporte significativo para Honduras gracias al aporte y acompañamiento de UNICEF.

Para lograrlo, en esta nueva versión de TdC, se identifica que UNICEF trabajó en los siguientes cinco productos programáticos:

1. Instituciones relevantes de gobierno y sociedad civil tienen capacidad para monitorear y evaluar tanto la situación de la niñez y la adolescencia, como las acciones implementadas para acoger las recomendaciones del Sistema Interamericano y de Naciones Unidas.
2. El Gobierno central tiene capacidad para monitorear y analizar la eficacia y eficiencia de la inversión pública en niñez y adolescencia.
3. Los municipios seleccionados desarrollan e implementan herramientas de gestión municipal por resultados y de rendición de cuentas integrando un enfoque de derechos de la niñez, la adolescencia y de género.
4. Adolescentes en los municipios seleccionados participan de manera significativa en procesos de veeduría social de rendición de cuentas acerca de políticas y programas relevantes a su desarrollo integral.
5. La Nación cuenta con un mecanismo de gobernanza que permite la coordinación y articulación de las instituciones tanto en el nivel nacional como en el local.

En el Anexo 2 también se explican los ajustes realizados tanto a la TdC para la presente evaluación, como la posible TdC a futuro. Dentro de los principales ajustes o adiciones que surgieron sobre la **TdC para evaluación**, se resaltan:

- Modificación del fin último para hacer más visible la promoción del sistema de garantías como prioridad.
- Inclusión del producto “La Nación cuenta con un mecanismo de gobernabilidad que permite la coordinación y articulación de las instituciones tanto en el nivel nacional como en el local”. Este producto permite recoger las actividades adelantadas en diseño y apoyo a la implementación.
- Se hace explícito que el accionar cubre tanto a la niñez como a la adolescencia en la mayoría de los productos y acciones, cuando es el caso.
- Se cambió la redacción del primer producto para aclarar su alcance sobre las capacidades de gobierno y sociedad civil de monitorear y evaluar, más que sobre implementación.

Esta TdC actualizada ha sido un elemento clave en la ejecución de la evaluación, pues el equipo evaluador ha utilizado como guía transversal para resolver las preguntas de evaluación como se evidencia en el Anexo 3. Lo cual implica tener presente, en especial, el fin último y productos de la intervención en la TdC para el diseño de los instrumentos, los levantamientos de información, el cálculo de indicadores cuantitativos y el análisis de información. Esto sin perder de vista los criterios evaluativos en donde se anidan las preguntas de evaluación. Así, se identifican hallazgos y conclusiones teniendo presente los productos en la TdC, así como por criterio de evaluación.

### III. PROPÓSITO, OBJETIVOS, ALCANCE Y AUDIENCIAS DE LA EVALUACIÓN

#### 3.1. Propósito u objetivo general de la evaluación

El propósito principal de la evaluación fue realizar un balance de los resultados alcanzados *entre 2017 y 2021* por el Programa de Inclusión Social de UNICEF en apoyo a la implementación del SIGADENAH, tanto a nivel central, como municipal, esto tanto con un enfoque sumativo como formativo, además de enfoques de derechos humanos, participativo, de contribución y otros, conforme se detalla en el Anexo 12.

Es necesario precisar que el objeto de interés es el apoyo brindando al SIGADENAH desde UNICEF *por medio del Programa de Inclusión Social*, más que el SIGADENAH en sí mismo. En este sentido, la evaluación es un análisis de contribución de UNICEF al SIGADENAH más allá de los resultados e impactos del Sistema como tal. No es una evaluación de atribución para lo cual sería necesario un análisis de grupos de control.

Como se mencionó anteriormente, el Proyecto Proniñez y el Programa de Inclusión Social se implementaron en 37 municipios en 6 departamentos de Honduras para pilotear el establecimiento de sistemas de protección locales, con el propósito de luego llevar a escala el modelo. Vale aclarar de si bien la intervención contiene un componente de implementación piloto y en sus inicios se contempló una evaluación para su escalamiento, los hallazgos y recomendaciones de la presente evaluación podrían determinar la oportunidad de un escalamiento del piloto, pero no es propósito establecer su alcance, es decir el detalle de cómo, dónde y tamaño de la inversión, pues dichos detalles serían materia de otro ejercicio. Se pretende contribuir a evidenciar el potencial de escalamiento o replicación del piloto, en otros municipios y departamentos, así como valorar el propio diseño de la intervención y ejecución y con los hallazgos valorar y recomendar sobre cómo se va a escalar o replicar este modelo en el marco del nuevo programa de cooperación de UNICEF.

El Programa de “Inclusión Social” es el único componente del Programa de País que no ha sido evaluado en el período 2017-2021 y es uno de los principales componentes financiados por el Proyecto Proniñez. Fue un momento oportuno

realizar una evaluación al cierre tanto del Programa de Inclusión Social como de Proniñez, con un objetivo no solo de aprendizaje, sino de rendición de cuentas y demostrar cuan efectiva fue la implementación para continuar promoviendo y mejorando una implementación a escala, en especial para los usuarios de la evaluación descritos en la sección anterior.

### 3.2. Objetivos de la evaluación

Según los TdR, los objetivos específicos de la evaluación sobre la contribución realizada por el Programa de Inclusión Social de UNICEF al establecimiento del SIGADENAH en una intervención piloto son:

1. Valorar la pertinencia de la propuesta del Programa de Inclusión Social para el diseño del SIGADENAH y su adaptación a la arquitectura institucional del país, así como la pertinencia de la propuesta de la Política Nacional para Garantía de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, orientada técnicamente también por el Programa de Inclusión Social, para lograr de manera efectiva el bienestar de la niñez y adolescencia en el país.
2. Valorar la pertinencia de la propuesta del Programa de Inclusión Social para el diseño del SIGADENAH y su adaptación a la arquitectura institucional del país, así como la pertinencia de la propuesta de la Política Nacional para Garantía de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, orientada técnicamente también por el Programa de Inclusión Social, para lograr de manera efectiva el bienestar de la niñez y adolescencia en el país.
3. Valorar los resultados alcanzados hasta ahora por medio de la implementación del Programa de Inclusión Social y cómo han contribuido al establecimiento y consolidación del SIGADENAH a nivel central y local.
4. Valorar la eficiencia en el uso de los recursos humanos, financieros y técnicos dentro del Programa de Inclusión Social para contribuir al fortalecimiento del SIGADENAH.
5. Valorar si la estrategia de desarrollo de capacidades institucionales del Programa de Inclusión Social ha sido adecuada, así como si se ha logrado un compromiso de las contrapartes, tanto de sociedad civil, como del gobierno central y municipales, para que la ruta de implementación del SIGADENAH continúe.
6. Identificar las oportunidades y obstáculos que tuvo el Programa de Inclusión Social para facilitar la implementación del SIGADENAH en lo local, contemplando el potencial de escalamiento a otros municipios, así como el beneficio del involucramiento de nuevos actores.

### 3.3. Alcances de la evaluación

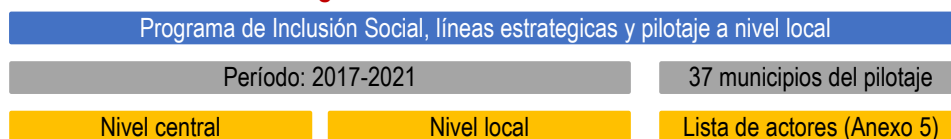
#### Alcance Temporal

La evaluación aborda la implementación del Programa de Inclusión Social durante todo el ciclo de cooperación desde enero 2017 a diciembre 2021 en todas sus líneas programáticas que buscan fortalecer el enfoque sistémico del SIGADENAH. Dentro de esta línea de tiempo se presentaron situaciones humanitarias como la pandemia del Covid19 y las tormentas tropicales Eta e Iota que marcaron la implementación del programa en el último par de años.

#### Alcance Geográfico

Dadas las características del Programa y su intervención intersectorial se priorizaron 37 municipios que han sido objeto de apoyo directo de UNICEF para el pilotaje del nivel local del SIGADENAH. Estos 37 municipios se agruparon en 5 regiones, con un municipio representante para la región, que serán priorizados para llevar a cabo recolección de datos primarios.

**Figura 5. Alcances de la Evaluación**



Fuente: elaboración propia basado en los TdR

#### Alcance Temático

Las principales líneas estratégicas y/o temáticas que se cubrieron en esta evaluación fueron:

##### Nivel central:

- Apoyo en el diseño y abogacía para la creación del SIGADENAH, incluyendo la formulación de la Política Nacional de Garantía de Derechos de la Niñez y Adolescencia.
- Fortalecimiento institucional para la generación de evidencia sobre la situación de la niñez.
- Seguimiento y análisis de la inversión pública en niñez y adolescencia.

##### Nivel local

- Fortalecimiento de la gestión de los gobiernos municipales para el establecimiento del nivel local del SIGADENAH.
- Seguimiento a la inversión pública en niñez y adolescencia a nivel municipal.
- Desarrollo de capacidades y promoción de espacios para la participación de los adolescentes en la toma de decisiones a nivel local.

Es de mencionar que el alcance no cubre la transición del Programa de Inclusión Social al de Protección Social en el nuevo programa de cooperación 2022-2026, pero sí buscó proporcionar elementos de aprendizaje para la implementación del Programa en curso. Estos esfuerzos se enmarcan en cuatro componentes clave de protección social: (i) transferencias sociales, (ii) programas para garantizar el acceso a los servicios, (iii) apoyo social y de atención, y (iv) reforma legislativa y de políticas para garantizar la equidad y la no discriminación.

### 3.4. Usos y usuarios de la evaluación

Los usuarios **primarios** de la evaluación son:

- *UNICEF Honduras*. Para comprender avances y logros resultantes de la implementación del Programa de Inclusión Social en aporte al SIGADENAH, así como para identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas que permitan potencialmente continuar y/o ampliar la intervención.
- *Cooperación Canadiense*. Para rendición de cuentas, mostrando lo logrado con los recursos donados a través de Proniñez.
- *Gobierno de Honduras y el Consejo Nacional de la Niñez del SIGADENAH*. Para contar con herramientas para la toma de decisiones de política pública sobre la niñez y la adolescencia en el país, de manera que se pueda priorizar esfuerzos e integrar las lecciones aprendidas en las capacidades del país, en especial, en ser garantes de derechos de la niñez y la adolescencia.
- *Gobiernos de los 37 municipios seleccionados y participantes*. Para identificar las lecciones aprendidas, así como los obstáculos y buenas prácticas que se deben tener en cuenta a la hora de ser garantes de derechos de la niñez y la adolescencia.

Adicionalmente, como usuarios secundarios de los hallazgos de la evaluación están los socios implementadores distintos del gobierno (IBCR y Plan Internacional Honduras) e instituciones a nivel central, local, así como organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el SIGADENAH. Para ellos, la evaluación es útil tanto en rendición de cuentas como para identificar avances y logros en su labor. También los titulares de derecho, en especial, adolescentes y sus madres, padres o cuidadores quienes, al ser parte de la evaluación, se recomienda que sean informados de los resultados encontrados.

## IV. MARCO DE LA EVALUACIÓN

En esta sección se describen los criterios y las preguntas de investigación que fueron abordadas. Dada la naturaleza de la intervención y de la evaluación, se emplearon seis criterios de evaluación, a saber, pertinencia, coherencia, eficiencia, sostenibilidad, impacto y eficacia (OECD, 2020). Además, se contó con preguntas específicas para valorar la integración de un enfoque de derechos humanos e igualdad de género y, dado que en sí se trata de enfoques transversales, también se integraron en todos los criterios en la matriz de evaluación y mediante la adaptación de instrumentos y reporte separado de información por hombres, mujeres, poblaciones indígenas y personas en condición de discapacidad, sujeto a la disponibilidad de información y la posibilidad de aplicar instrumentos con estos enfoques en cada grupo a consultar. En seguida, las preguntas de evaluación se presentan agrupadas por criterio, las cuales, en su mayoría, corresponden a las indicadas originalmente en los TdR. No obstante, hay algunas adiciones aportadas por Econometría que se explican en la presentación de cada criterio a continuación.

### 4.1. Pertinencia

El primer criterio en la matriz de evaluación es “Pertinencia”. Al respecto, se hacen las preguntas listadas en el Tabla 4. En las dos primeras se evalúa la inclusión de promoción y garantía de derechos de la niñez y la adolescencia en el diseño del SIGADENAH y de las prioridades de NNA en la Política Nacional y su plan de acción. Para la tercera pregunta interesa conocer la incidencia lograda en promocionar procesos participativos de la población en general y de adolescentes en diseño y la formulación, así como el valor agregado de tal participación.

**Tabla 4. Preguntas de evaluación en el criterio de pertinencia**

1.1. ¿En qué medida el diseño del SIGADENAH, propuesto desde el Programa de Inclusión Social, responde a promover y garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Honduras?
1.2. ¿La Política Nacional para la Garantía y los Derechos de la Niñez y Adolescencia y su plan de acción, guiada técnicamente desde el Programa de Inclusión Social, abordan de manera adecuada las principales prioridades de la niñez hondureña?
1.3. ¿En qué medida el Programa de Inclusión Social incidió en promover procesos participativos para el diseño del SIGADENAH y de la formulación de la Política Nacional, especialmente por parte de adolescentes y cuál ha sido el valor agregado de esta participación?

Fuente: Econometría Consultores a partir de TdR

## 4.2. Coherencia

El segundo criterio de evaluación contemplado es “Coherencia” mediante tres preguntas (ver Tabla 5). En la primera se revisa qué tanto se adapta el diseño y arquitectura del SIGADENAH propuesto al contexto normativo e institucional del país. En esta pregunta, además de hacer una revisión nacional, se considera qué tanto se incorporaron las recomendaciones internacionales sobre derechos de la niñez y la adolescencia en ese diseño y arquitectura. La segunda pregunta examina la relación entre el marco de resultados y el establecimiento, fortalecimiento y consolidación del SIGADENAH. La tercera pregunta versa sobre el nivel de promoción para el cumplimiento de estándares internacionales y nacionales en la formulación de la Política Nacional y su plan de acción.

**Tabla 5. Preguntas de evaluación en el criterio de coherencia**

2.1. ¿En qué medida el diseño del SIGADENAH y su arquitectura, propuestos desde el Programa de Inclusión Social, se adaptan al contexto normativo e institucional del país y responde a recomendaciones realizadas por instancias internacionales de derechos humanos en materia de niñez y adolescencia?
2.2. ¿Responde adecuadamente el marco de resultados del Programa de Inclusión Social de UNICEF al establecimiento, fortalecimiento y consolidación del SIGADENAH en el país?
2.3. ¿El Programa de Inclusión Social promovió el cumplimiento de estándares internacionales y nacionales en la formulación de la Política Nacional para la Garantía y los Derechos de la Niñez y Adolescencia y de su plan de acción?

Fuente: Econometría Consultores a partir de TdR

## 4.3. Eficiencia

En el Tabla 6 se listan las preguntas del criterio de eficiencia, aclarando que parte de la pregunta 3.3 del TdR se movió al criterio de eficacia, a saber “¿Cuáles han sido los factores que han contribuido y los obstáculos encontrados en el proceso de implementación?”. Esto porque su naturaleza hace parte de ese criterio. Aquí quedan tres preguntas. La primera tiene tres dimensiones: (i) la adecuación de los recursos humanos, (ii) la adecuación de los recursos físicos y (iii) el nivel de apalancamiento de recursos con iniciativas similares. La segunda también considera tres dimensiones: (i) la adecuación del sistema de gestión y seguimiento, (ii) la adecuación de los instrumentos para valorar los resultados alcanzados y (iii) la inclusión de evidencia sólida en los reportes de progreso. La tercera pregunta inspecciona el ritmo de avance de la implementación y si se generaron espacios de aprendizajes y corrección de tendencia del curso programático.

**Tabla 6. Preguntas de evaluación en el criterio de eficiencia**

3.1. ¿En qué medida los recursos humanos y financieros asignados al Programa de Inclusión Social han resultado adecuados para que cumpla sus objetivos de fortalecimiento del SIGADENAH? ¿En qué medida se apalancaron recursos buscando complementariedad con iniciativas similares?
3.2. ¿Es adecuado el sistema de gestión y seguimiento del Programa de Inclusión Social? ¿son adecuados los instrumentos de medición utilizados para valorar los resultados alcanzados y los reportes de progreso realizados fueron basados en evidencia sólida
3.3. ¿En qué medida la implementación del Programa de Inclusión Social avanzó conforme a lo previsto? ¿Se propiciaron espacios que permitan incorporar los aprendizajes y corregir tendencias del curso programático?

Fuente: Econometría Consultores a partir de TdR

## 4.4. Eficacia

Asociado a este criterio se responde las preguntas enunciadas en la Tabla 7. La primera de ellas examina el comportamiento de los indicadores objetivo del Programa de Inclusión Social. La segunda plantea la necesidad de identificar en qué medida se ha propiciado el desarrollo de capacidades en actores del SIGADENAH. La tercera pregunta identifica factores facilitadores y obstáculos en el proceso de implementación. Finalmente, en la cuarta pregunta se indaga por indicadores municipales de acceso a derechos de la niñez y la adolescencia. Esa última pregunta corresponde a una adición de Econometría. Se justifica su inclusión en la medida que complementa la información para valorar el criterio de eficacia, llegando al nivel de los beneficiarios últimos de la intervención de UNICEF.

**Tabla 7. Preguntas de evaluación en el criterio de eficacia**

4.1. ¿En qué medida se han alcanzado los resultados planteados en el marco del Programa de Inclusión Social de UNICEF y cómo han contribuido al establecimiento y consolidación del SIGADENAH, tanto a nivel central como local?
4.2. ¿En qué medida el Programa de Inclusión Social ha logrado desarrollar las capacidades/competencias de los principales actores del SIGADENAH para ejercer mejor sus funciones dentro de la arquitectura institucional y que contribuyan al objetivo del Sistema?
4.3. ¿Cuáles han sido los factores clave que han favorecido y los que han obstaculizado el alcance de los productos del Programa de Inclusión Social? ¿Cuáles son las lecciones aprendidas y buenas prácticas observadas durante el ciclo del Programa de País?
4.4. ¿Cómo se compara el acceso a derechos de la niñez y la adolescencia en los municipios apoyados por UNICEF respecto a los demás municipios del país?

Fuente: Econometría Consultores a partir de TdR

## 4.5. Sostenibilidad

En este criterio se plantean cuatro preguntas de evaluación (ver Tabla 8). Las tres primeras incluidas en los TdR y la cuarta propuesta por Econometría. La primera pregunta examina si se hicieron provisiones para lograr anclaje

normativo, institucional y dar continuidad en el tiempo al SIGADENAH y si fue así, cuáles fueron esas previsiones. La segunda estudia qué tanto se previó adaptación en períodos de emergencias y qué tanto se incluyó un enfoque de resiliencia para fortalecer el nexo entre la acción humanitaria y el desarrollo. La tercera pregunta ahonda en las oportunidades para la sostenibilidad de la implementación del SIGADENAH explorando incluso sus posibilidades escalabilidad. Finalmente, en esa misma línea, Econometría propone una cuarta pregunta para identificar el nivel de compromiso de las contrapartes para continuar la ruta de implementación del SIGADENAH.

**Tabla 8. Preguntas de evaluación en el criterio de sostenibilidad**

5.1. ¿Cuáles fueron las previsiones que se tomaron por parte del Programa de Inclusión Social para lograr un anclaje normativo e institucional de las instancias que conforman el SIGADENAH y para asegurar su continuidad en el tiempo, incluso trascendiendo este período de gobierno que culmina en enero de 2022?
5.2. ¿En qué medida el Programa de Inclusión Social previó la adaptación del SIGADENAH en períodos de emergencias causadas por desastres naturales como el Covid19 o las tormentas tropicales que golpearon a Honduras a finales del 2020 para seguir respondiendo de manera efectiva a las principales necesidades de la niñez en ese momento? ¿Logró el Programa de Inclusión Social permear un enfoque de resiliencia en la implementación del SIGADENAH para fortalecer el nexo entre la acción humanitaria y el desarrollo?
5.3. ¿Qué oportunidades se identifican para mantener los resultados alcanzados por el Programa de Inclusión Social y/o llevar a escala la implementación piloto del SIGADENAH a nivel local a otros municipios del país?
5.4. ¿El Programa de Inclusión Social de UNICEF ha logrado un compromiso de las contrapartes, tanto de sociedad civil, como del gobierno central y municipales, para que la ruta de implementación del SIGADENAH continúe?

Fuente: Econometría Consultores a partir de TdR

#### 4.6. Impacto

Econometría propone agregar el criterio de impacto en la evaluación. Dado el alcance de la consultoría, se incluye una pregunta exploratoria y preparatoria ante una eventual evaluación de impacto. La pregunta propuesta (ver Tabla 9) estudia recomendaciones de estrategias de gestión de información estadística y de evaluación de impacto del Programa de Inclusión Social principalmente de sus componentes de fortalecimiento a la implementación local del SIGADENAH.

**Tabla 9. Preguntas de evaluación en el criterio de impacto**

6.1. ¿Cómo podría evaluarse el posible impacto del Programa de Inclusión Social principalmente de sus componentes de fortalecimiento a la implementación local del SIGADENAH?
---

Fuente: Econometría Consultores a partir de TdR

#### 4.7. Derechos humanos e igualdad de género

Uno de los elementos que se integra transversalmente es el enfoque de derechos humanos e igualdad de género que se denomina también enfoque diferencial por practicidad en los instrumentos de la evaluación. No obstante, hay preguntas de evaluación específicas a este respecto. Aquí se indaga por la pregunta presentada en el Tabla 10, con tres focos de interés: (i) la contribución para desarrollar capacidades en garantes de derechos, (ii) la contribución para desarrollar capacidades en titulares de derechos y (iii) la existencia de líneas de trabajo para cumplimiento de derechos a grupos vulnerable.

**Tabla 10. Preguntas de evaluación en el criterio de derechos humanos**

7.1. ¿En qué medida el Programa de Inclusión Social ha contribuido al desarrollo de las capacidades de los "garantes de derechos" para cumplir con sus obligaciones y de los "titulares de derechos" para reclamar sus derechos? ¿Hay líneas de trabajo dirigidas al cumplimiento de derechos de grupos especialmente vulnerables como pueblos indígenas y niñez con discapacidad?
--

Fuente: Econometría Consultores a partir de TdR

En cuanto a “igualdad de género” se evalúan las dos preguntas contenidas en el Tabla 11. La primera versa sobre la inclusión del enfoque de género en materiales. La segunda examina la incorporación en la formulación de la Política Nacional y su plan de acción de tres aspectos: (i) análisis de género, (ii) análisis de poblaciones vulnerables y (iii) estrategias diferenciadas por género y enfoque de equidad. Para ello, se revisará información secundaria y se realizará una entrevista especializada en enfoques diferenciales a un vocero responsable del asunto en UNICEF y otro en Gobierno Central.

**Tabla 11. Preguntas de evaluación en el criterio de igualdad de género**

7.2. ¿Estaba contenido el enfoque de género en los diferentes materiales de formación, normativas institucionales, procedimientos y en las capacitaciones realizadas por el Programa de Inclusión Social a los actores del SIGADENAH?
7.3. ¿En qué medida el proceso de formulación de la Política Nacional para la Garantía de Derechos de la Niñez y Adolescencia, guiada técnicamente por el Programa de Inclusión Social, tuvo en consideración brechas y análisis de género e interseccionalidad en su formulación y en el de su plan de acción? ¿se previeron estrategias de abordaje diferenciadas en función del género y del enfoque de equidad?

Fuente: Econometría Consultores a partir de TdR

Todas las preguntas de evaluación, agrupadas por criterio, están contenidas en la matriz de evaluación, junto con una rúbrica para formación del juicio, indicadores, identificación de fuentes de información, descripción de los métodos de recolección y el detalle de la información secundaria relevante para responder a esas preguntas (ver Anexo 3).

## V. METODOLOGÍA

Esta evaluación se realizó apoyándose en un diseño no experimental con el uso de métodos mixtos para identificar el aporte del Programa de Inclusión Social de UNICEF a la implementación del SIGADENAH a nivel central y en la intervención piloto a nivel de 37 municipios seleccionados. Esto permitió incluir múltiples enfoques en la evaluación, a saber, formativo, sumativo, gestión basada en resultados, derechos humanos, género y participativo, como se describe en detalle en el Anexo 12, todos apuntando a maximizar el uso de los resultados de la evaluación. Además, el diseño de la evaluación **se basó en la TdC** reconstruida para evaluar la estrategia del Programa de Inclusión Social y los enfoques adoptados en relación con los objetivos previstos. Durante el proceso, el equipo de evaluación revisó y validó la TdC desarrollada para ayudar a estimular la reflexión para una posible siguiente fase de implementación a escala del nivel local del SIGADENAH. Se trata de una evaluación sustentada en las Teoría del Cambio diseñada específicamente y que guio el análisis realizado durante todo el proceso.

El término "métodos mixtos" se usa comúnmente para denotar la combinación de métodos de investigación cuantitativos y cualitativos, en los que el carácter positivista de los primeros se combina con la dimensión interpretativa de los últimos (Robson, 2002). Desde esta perspectiva metodológica se pueden implementar diferentes diseños de investigación dependiendo del interés del investigador, la disponibilidad de la información y el alcance que se defina para el estudio. Es preciso aclarar que para esta evaluación los levantamientos de información se realizaron de manera virtual o a distancia, dada la imposibilidad de predecir el comportamiento de la pandemia por Covid-19 y las políticas de aislamiento que se tomen al respecto. Desde el inicio de la pandemia, Econometría consultores ha venido adecuando procedimientos para tal actividad adquiriendo experiencia en su ejecución esto ha sido documentado en un artículo de elaborado por (Mejía, Pulgarín, Bernal, Vélez, & Romero, 2020).

Por el lado del componente cuantitativo de la metodología de métodos mixtos, se hizo uso de la información disponible, con la que se buscó obtener indicios del comportamiento de los indicadores de interés en el SIGADENAH. Con la información y evidencias recopiladas por medio de fuentes cuantitativas y cualitativas se dio respuesta a los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia y enfoque transversal planteados en las preguntas de evaluación como se desarrolla a lo largo de este documento.

Como se detalla más adelante, dentro de los actores principales a entrevistar se contemplaron funcionarios de UNICEF, funcionarios del gobierno a nivel nacional y local. De igual forma, se entrevistaron los municipios como socios implementadores y con madres, padres y cuidadores se desarrollaron grupos focales, adicionalmente, se realizaron actividades con los y las adolescentes. A continuación, el detalle de los elementos metodológicos que incluyó esta evaluación.

### 5.1. Revisión de documentación

Como parte de la evaluación se realizó una revisión de documentación que permitió al equipo consultor conocer los detalles del Programa, su contexto social, jurídico y administrativo, entre otros. Este conocimiento cimentó las bases para la evaluación conceptual que incluye la actualización de la TdC y la construcción de un marco teórico robusto para la evaluación. Esto, a su vez, dio paso a la aplicación de técnicas de evaluación de procesos y resultados más precisas, generando así información clave para la toma de decisiones en el Programa. Dentro de la revisión de documentación adelantada, se resalta que se dividió la documentación por elementos que responden a las preguntas de evaluación individualmente, y se clasificaron otros documentos que pueden responder transversalmente a varias preguntas. Esto se detalla en el Anexo 4, donde también se especifica la lista de documentos revisados por el equipo consultor.

Luego de realizar la codificación de primer nivel, se encontró que la documentación referida por el Programa de Inclusión social es basta y completa, lo que aportó a la evaluación en la construcción de indicadores, identificados en

los documentos construidos ya sea por el equipo del Programa o por consultores que buscaban medir la ejecución en el mediano y largo plazo; así como, para entender el contexto del diseño e implementación del SIGADENAH. En esta primera codificación se priorizaron 150 documentos ya que se evidenció que algunos se encuentran repetidos debido a que son revisados por varios actores involucrados en el proceso o porque la información brindada puede encontrarse de la misma manera en varios documentos, como lo es el caso del proceso de selección de los municipios.

Otro criterio usado para realizar el filtro de los documentos ha sido el año de producción de los documentos priorizando aquellos que fueron producidos en el marco temporal de la presente evaluación. Uno de los insumos que más valor le ha aportado a la evaluación son los informes finales anuales que recopilan la información de otros que son realizados en un tiempo más corto. Por su parte, los Planes municipales dan cuenta de los recursos humanos y financieros que fueron destinados para tal fin por lo cual son de mucha utilidad para responder a las preguntas de evaluación. Otro insumo que brindó luces a la presente evaluación son aquellos llamados guías, cartillas y módulos producidos por el programa y destinados a ser una herramienta pedagógica tanto institucional, en el caso de las primeras, como para los sujetos receptores de derechos como los segundos o terceros.

A esta clasificación se aplicó la sistematización y el procesamiento de la información a través del software NVIVO versión 12, que hace parte de los programas CAQDAS para análisis de información cualitativa. El análisis de la información se realizó en dos etapas:

- **Codificación de primer nivel:** El análisis documental se organizó en carpetas según los outputs del marco lógico del Programa. Esta etapa se realizó con ayuda del software NVIVO. En este mismo nivel se realizó una codificación que parte de las preguntas de investigación agrupadas según 4 categorías de análisis (Ver hoja categorías de análisis en el Anexo 4), de acuerdo con esta exploración inicial de un aproximado de 1000 documentos se realizó una priorización de 150 documentos, de los cuales 93 documentos son formato Word o PDF que fueron los documentos trabajados en el software.
  - a. **Documentos transversales:** Son aquellos que por su tipología pueden dar cuenta de varios de los aspectos en el diseño e implementación del SIGADENAH.
  - b. **Documentos de evaluación:** Son aquellos que hacen referencia al modelo evaluativo, así como evaluaciones que hayan realizado al Programa de Promoción Social.
  - c. **Documentos de Política Nacional:** Son aquellos que hablan sobre la inversión o normativa para puesta en marcha del SIGADENAH.
  - d. **Documentos de Promoción y seguimiento:** Son aquellos que dan cuenta de la promoción y el seguimiento realizado por UNICEF.
- **Codificación de segundo nivel:** En esta etapa se revisó la documentación a profundidad, para luego realizar la codificación que fue asignada según cada pregunta de la evaluación y en algunos casos por los productos de la TdC.

## 5.2. Recolección y análisis de información cualitativa

La evaluación recogió información cualitativa de funcionarios de UNICEF, garantes de derechos en el SIGADENAH (gobierno nacional, gobiernos municipales y organizaciones de la sociedad civil), así como de implementadores y titulares de derechos (adolescentes beneficiarios y sus madres, padres o cuidadores). Para ello, se recogió información primaria cualitativa mediante las técnicas de: (i) entrevista semiestructurada individual, (ii) entrevista semiestructurada grupal, (iii) grupo focal y (iv) etnografía digital con apoyo en redes.

En relación con la lista de personas a entrevistar, se elaboró y concertó con UNICEF, un mapeo de actores principales que incluyó a los garantes y titulares de derecho e implementadores del programa distribuidos en grupos de interés para la evaluación descritos anteriormente; la identificación y selección de cada persona por entrevistar en estos grupos se definió a partir de la importancia de su función y experiencia desarrollada en el programa. También se tuvo en consideración la cobertura territorial del programa de manera que se garantice la participación de actores de las cinco regiones en las que el programa se ejecutó (ver mapeo en el Anexo 5 en el que también se detalla el estado final de cada entrevista planificada y las fechas en que se realizaron).

### Muestreo de las diferentes técnicas de recolección

Se realizó un muestreo intencionado para la selección de los municipios para conformar cuatro entrevistas grupales con representatividad mínima de dos municipios por Región. El diseño muestral intencionado se basó en seis criterios, primero, municipios coordinadores regionales fueron incluidos, seguido por categoría de desarrollo municipal en

Honduras<sup>8</sup>, además, debido a los recientes cambios de autoridades municipales (enero 2022), se procuró un balance entre municipios con autoridades nuevas y reelectas, etnicidad poblacional (indígena y afrodescendiente), índice de capacidad de gestión municipal y tipo de centro poblacional (urbano o rural). Del ejercicio anterior el resultado fue la siguiente tabla:

**Tabla 12. Municipios Muestra/ Tipo de Aplicación**

	Dpto	Municipio	Categoría Municipal 2020*	Etnicidad **	Índice de capacidad de gestión municipal***	Continuidad gobierno local****	Centro poblacional (urbano/rural)	Tipo de municipio	Aplicación de entrevista
1	Copán	Santa Rosa de Copán	A		75	R	Urbano	Coordinador regional	Sin Aplicación
2	Norte	Puerto Cortés	A		63	N	Urbano	Coordinador regional	Grupo 1
3	Intibucá	La Esperanza	A	X	58	R	Urbano	Coordinador regional	Grupo 1
4	Lempira	Gracias	B		71	N	Urbano	Coordinador regional	Sin Aplicación
5	Santa Bárbara	San José de Colinas	C		35	R	Urbano	Coordinador regional	Individual
6	Intibucá	Dolores	D	X	58	R	Rural	Parte	Grupo 2
7	Intibucá	Yamaranguila	C	X	77	N	Rural	Parte	Grupo 2
8	Lempira	Belén	C	X	47	N	Rural	Parte	Grupo 2
9	Lempira	San Manuel Colohete	D	X	55	N	Rural	Parte	Grupo 2
10	Copán	Corquín	B		42	R	Rural	Parte	Individual
11	Norte	Omoa	A		44	R	Urbano	Parte	Individual
12	Norte	Santa Rita	B		46	R	Urbano	Parte	Sin Aplicación
13	Santa Bárbara	Las Vegas	A		60	N	Urbano	Parte	Sin Aplicación

Fuente: Econometría Consultores

\* Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización. Desde A que representa la mejor posición relativa hasta D que representa la peor posición relativa \*\* Tomado del ejercicio de priorización territorial PRONIÑEZ (35 municipios). Los marcados con X significan que la proporción de habitantes de origen étnico en el municipio es mayor al 50% \*\*\* Documento de análisis de las capacidades de gestión de los gobiernos municipales. DECIDE 2018. Promedio nacional: 51. El índice va de 0 a 100, siendo esta última la calificación óptima. \*\*\*\* Gobierno Local 2022-2026. Nuevas autoridades (N), Autoridades reelectas (R)

Las entrevistas grupales 1 y 2 se plantearon para recoger información cualitativa de los cinco municipios coordinadores regionales del programa, mientras que las entrevistas grupales 3 y 4 se diseñaron para los municipios que hacen parte de la región. Sin embargo, dada la dificultad de coordinar algunas entrevistas, éstas se llevaron a cabo de manera individual y grupal tratando de dar cobertura a los municipios seleccionados en el presente diseño muestral.

En cuanto a los socios implementadores se aplicaron entrevistas semiestructuradas. Se trabajó con Global Infancia, AMHON y Plan Internacional. Se tenía contemplada una entrevista adicional a ICEFI, pero no se pudo concretar por la baja disponibilidad de tiempo del actor clave.

Para los grupos focales a madres, padres y cuidadores se contempló que su aplicación fuera en los mismos municipios seleccionados para realizar las entrevistas territoriales; pese a esto, por la ausencia de datos de contacto de este grupo poblacional fueron aplicados en otros municipios que cumplieron con los criterios que se habían seleccionado para la muestra inicial, en cuanto a las características de la población, más adelante se detalla cuáles fueron los criterios que se tuvieron en cuenta, tal cómo se detalla en la siguiente tabla:

<sup>8</sup> El Modelo de Categorización Municipal, sustentado en el índice bidimensional del Índice de Desarrollo Municipal (IDM), es el instrumento que garantiza un trato homogéneo, focalizado y personalizado a las municipalidades, en cuanto a la atención de los programas de capacitación y asistencia técnica municipal, promovidos desde el gobierno central y/o desde la cooperación bilateral y multilateral. Para ello, se usa como fuente la Categorización Municipal 2020, Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización.

**Tabla 13. Grupos focales por Municipios comparado aplicaciones realizadas**

Muestra deseada								Muestra aplicada							
Dpto	Mun	Categoría Municipal 2020	Etnicidad	Índice de capacidad de gestión municipal	Continuidad gobierno local	Centro poblacional (urbano /rural)	Tipo de municipio	Dpto	Mun.	Categoría Municipal 2020	Índice de capacidad de gestión municipal	Continuidad gobierno local	Etnicidad	Centro poblacional (urbano /rural)	Tipo de municipio
Copán	Santa Rosa de Copán	A		75	R	Urbano	Coordinador regional	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Norte	Puerto Cortés	A		63	N	Urbano	Coordinador regional	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Intibucá	La Esperanza	A	X	58	R	Urbano	Coordinador regional	Intibucá	La Esperanza	A	58	R	X	Urbano	Coordinador regional
Lempira	Gracias	B		71	N	Urbano	Coordinador regional	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Santa Bárbara	San José de Colinas	C		35	R	Urbano	Coordinador regional	Santa Bárbara	San José de Colinas	C	35	R		Urbano	Coordinador regional
Intibucá	Dolores	D	X	58	R	Rural	Parte	Intibucá	Intibucá	B	48	R	X	Rural	Parte
Intibucá	Yamara nguila	C	X	77	N	Rural	Parte	Intibucá	Yamara nguila	C	77	N	X	Rural	Parte
Lempira	Belén	C	X	47	N	Rural	Parte	Lempira	Lepaera	C	74	N		Rural	Parte
Lempira	San Manuel Colohete	D	X	55	N	Rural	Parte	Lempira	La Iguala	C	48	N		Rural	Parte
Copán	Corquín	B		42	R	Rural	Parte	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Norte	Omoa	A		44	R	Urbano	Parte	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Norte	Santa Rita	B		46	R	Urbano	Parte	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Santa Bárbara	Las Vegas	A		60	N	Urbano	Parte	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

Fuente: Econometría Consultores

Con respecto a los criterios adicionales de género, entendiendo que la mayoría de las personas cuidadoras son mujeres, su participación es mayoritaria, pero se garantizó que al menos tres de los seis grupos focales hayan tenido presencia de hombres, siendo deseable que su participación hubiera sido más amplia, pero por la ausencia de datos de contacto efectivos solo se pudo garantizar en el número de grupos focales antes mencionado. De igual forma se tuvieron en cuenta los criterios étnicos que según se menciona de los 6 municipios seleccionados para esta aplicación 3 tiene mayoría poblacional étnica.

Como **práctica innovadora** en la búsqueda de generar valor agregado al proceso de evaluación, Econometría diseñó e implementó una etnografía digital por medio de la red social *Instagram* para levantar información de adolescentes. El objetivo fue proporcionar un espacio muy cercano y ameno para que las y los jóvenes expresaran sus percepciones y puntos de vista. La metodología para su implementación garantizó la privacidad de la información mediante la creación de un grupo cerrado en la red social. Ello implicó que solo se otorgó acceso a adolescentes convocados y que desearon participar, a un representante de madres, padres y cuidadores y a miembros del grupo consultor. Adicionalmente, se anonimizaron los comentarios en cada uno de los posts. El muestreo para la etnografía tomó en cuenta los criterios usados en la selección de los 13 municipios en los cuales se aplicaron las entrevistas municipales, así como, se procuró contar con paridad de género y participación étnica. A pesar de la limitación de la información de contacto de las y los jóvenes, se logró contar con la participación de 17 jóvenes (En la siguiente sección se detalla la participación por género) de los cuales se esperó que la participación de personas étnica fuera dada por el municipio de residencia, entendiéndose que hay municipios en los cuales la mayoría de la población tiene vinculación étnica; de lo anteriormente

mencionado resaltan cinco municipios, del departamento de Intibucá: La Esperanza, Dolores, y Yamaranguila y del departamento de Lempira: Belén y San Manuel Colohete. En la siguiente tabla se aprecia como fue la aplicación en comparación con la muestra inicial propuesta por el equipo devaluador:

**Tabla 14. Etnografía digital**

APLICACIONES REALIZADAS			MUESTRA DESEADA		
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PARTICIPANTES	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PARTICIPANTES
Comayagua	San Jerónimo	1	Copán	Santa Rosa de Copán	2
Copán	CORQUÍN	2		Corquín	1
Cortés	Villanueva	1	Intibucá	La Esperanza	2
	Choloma	3		Dolores	1
Intibucá	Intibucá	3		Yamaranguila	1
	Jesús de Otoro	1	Lempira	Gracias	2
Lempira	Gracias	1		Belén	1
	La Iguala	1		San Manuel Colohete	1
Santa Bárbara	San José de Colinas	1	Norte	Puerto Cortés	2
	San Luis	1		Omoa	1
	Las Vegas	1		Santa Rita	1
Yoro	El Progreso	1	Santa Bárbara	San José de Colinas	2
				Las Vegas	1
Total		17	Total		18

Fuente: Econometría Consultores

También en la etnografía digital se contó con la participación de un delegado por parte de madres, padres o cuidadores que tuvo la labor de realizar veeduría al contenido que se creó para la interacción con las y los jóvenes; por lo cual no participó de forma activa, ni tampoco hubo interacción de los adolescentes con este delegado.

### Instrumentos de recolección cualitativos

Para llevar a cabo los levantamientos de información, Econometría diseñó instrumentos de recolección a la medida, validados con UNICEF, los cuales se adjuntan en el Anexo 6, donde se incluyen instrumentos para: (i) entrevista semiestructurada a actores institucionales, es decir, funcionarios de UNICEF y del Gobierno Central, socios implementadores y municipios (ii) grupos focales a madres, padres o cuidadoras de beneficiarios, (iii) instrumento para etnografías digitales a adolescentes, y (iv) entrevista semiestructurada sobre enfoques diferenciales a UNICEF y Gobierno Central. Se aclara que los instrumentos para actores institucionales incluyen todas las preguntas a realizar a representantes de instituciones, no obstante, en la preparación de cada entrevista se seleccionaron los interrogantes que el entrevistado citado puede responder según su rol y experiencia, cuidando de contar con respuestas para cada pregunta formulada en el instrumento al final del proceso de entrevistas. Adicionalmente, dado los lineamientos de ética seguidos en esta evaluación, también se prepararon consentimientos informados para la aplicación de los instrumentos mencionados. Además, se elaboró un asentimiento informado para el caso de etnografías digitales a adolescentes (ver Anexo 7).

Es preciso mencionar que se realizó la prueba piloto de los instrumentos de entrevistas institucionales y de los grupos focales con el fin de probar las preguntas y su extensión, ante lo cual se realizaron algunas pequeñas modificaciones que tenían más que ver con la forma que con el fondo de los instrumentos.

## Procesamiento y análisis de los datos cualitativos

Como se indicó anteriormente, semejante al análisis documental, la información cualitativa se aborda desde la codificación entendido como el proceso por el cual se organiza por medio de categorías o códigos (Packer, 2014). Para la realización del análisis de la información recopilada por medio de las entrevistas, los grupos focales y la etnografía digital se realizó de forma previa la codificación basada en las preguntas incluidas en cada uno de los instrumentos que a su vez responden a las preguntas de la evaluación. Esta información está contenida en la matriz de consistencia que se diligenció en el momento inmediatamente posterior a la realización de los ejercicios cualitativos (ver Anexo 10).

## Resultados del levantamiento de información cualitativa

Para la recolección de información, Econometría dispuso una líder logística quien se encargó de coordinar, monitorear y garantizar el correcto cumplimiento de los procesos de campo para poder llevar a buen término cada uno de ellos. En el proceso de agendamiento de las entrevistas y los grupos focales se utilizó la plataforma de *Google Meet*, allí se generaba el enlace y se enviaba la respectiva citación con la zona horaria de Honduras, en la ejecución y desarrollo del campo se tuvo en cuenta los siguientes aspectos:

1. **Correos de invitación a entrevista:** enviados por la líder logística, allí se solicitaba el tiempo de la entrevista el cual variaba de 1 hora a 1 hora 30 minutos según el tipo de actor.
2. **Reportes de avance de entrevistas realizadas:** se llevaba el control de las entrevistas y lo que fuera aconteciendo durante la recolección de la información, se enviaba un reporte de avance periódicamente para que todo el equipo pudiera tener una visual de los resultados del trabajo de campo. También se contó con la agenda en *Google Drive* en la cual se relacionaba el día, hora, cargo y la persona del equipo consultor que iba a liderar el ejercicio.

En la Tabla 15 se relacionan las entrevistas y los grupos focales realizados durante el trabajo de campo virtual, desagregando la información por sexo. En resumen, se evidencia participación tanto de mujeres, como de hombres, a continuación, se relaciona la participación de acuerdo con los instrumentos aplicados:

1. Socios implementadores: 3 mujeres, 2 hombres.
2. Gobierno: 2 mujeres, 2 hombres.
3. Entrevistas municipales: 3 mujeres, 6 hombres.
4. UNICEF: 4 mujeres, 7 hombres.
5. Etnografía digital: 9 adolescentes mujeres, 8 adolescentes hombres

**Tabla 15. Relación entrevistas y grupos focales**

Instrumento	Actor	# Participantes	Cargo	Hombre	Mujer	Fecha de la entrevista
Socio implementador	Cooperación Internacional Canadá	1	Oficial Superior de Asistencia Internacional	N/A	1	16/8/2022
	Global Infancia	1	Dirección	N/A	1	19/8/2022 25/8/2022
	DECIDE	1	Consultor	1	N/A	24/8/2022
	AMHON	1	Jefe de Desarrollo Económico y Social	1	N/A	2/9/2022
	Plan Internacional	1	Especialista de Protección e Inclusión Social	N/A	1	31/8/2022
Gobierno	INE	1	Coordinadora del Sistema Estadístico Nacional	1	N/A	16/8/2022
	Secretaría de Coordinación General de Gobierno	1	Analista Técnicos del Gabinete Social	1	N/A	18/8/2022
	DINAF – Exfuncionarias	2	Exfuncionarios	N/A	2	23/8/2022 -29/8/2022
Entrevistas municipales	Alcaldía Local de La Esperanza	1	Enlace Local	1	N/A	23/8/2022
	Alcaldía Local Puerto Cortes	1	Alcalde	1	N/A	
	Alcaldía Local de Dolores	1	Psicóloga	N/A	1	24/8/2022
	Alcaldía Local Yamaranguila	1	Alcalde	N/A	1	
	Alcaldía Local Belén	1	Alcalde	1	N/A	

Instrumento	Actor	# Participantes	Cargo	Hombre	Mujer	Fecha de la entrevista
	Alcaldía Local San Manuel de Colohete	1	Alcalde	1	N/A	
	Alcaldía San José de Colinas	1	Alcalde	1	N/A	29/8/2022
	Alcaldías Locales de Omoa	1	Coordinador	1	N/A	2/9/2022
	Alcaldías Local de Corquín	1	Enlace	N/A	1	8/9/2022
UNICEF	Unicef Honduras	1		N/A	1	4/8/2022
	Especialista en Protección de la Niñez hasta 2021/ Unicef Honduras	1	Oficial de Política Social	N/A	1	5/8/2022
	UNICEF LACRO	1	Especialista en Protección de la Niñez hasta 2021	1	N/A	8/8/2022
	Unicef Honduras/ Facilitadores Programáticos Locales	1	Facilitadores Programáticos Locales	N/A	1	9/8/2022
	Unicef Honduras	1	Especialista M&E	1	N/A	9/8/2022
	Unicef Honduras	1	Facilitadores Programáticos Locales	1	N/A	10/8/2022
	Unicef Honduras	1	Especialista en Política Social	1	N/A	12/8/2022
	Unicef Honduras	1	Facilitadores Programáticos Locales	1	N/A	12/8/2022
	Unicef Honduras	1	Facilitadores Programáticos Locales	N/A	1	17/8/2022
	Unicef Honduras	1	Representante 2018	1	N/A	18/8/2022
Grupo focal	Unicef Honduras/	1	Facilitadores Programáticos Locales	1	N/A	19/8/2022
	Grupo Focal Municipio San José de Colinas	10	N/A	1	9	9/8/2022
	Grupo Focal Municipio La Iguala	6		1	5	09/08/2022
	Grupo Focal Municipio Intibucá	6		1	5	31/8/2022
	Grupo Focal Municipio Yamaranguila	4		0	4	5/9/2022
	Grupo Focal Municipio Lapeara	4		0	4	9/9/2022
	Grupo Focal Municipio Intibucá-La Esperanza	4		0	4	14/9/2022

Fuente: elaboración propia

En la Tabla 16 se relacionan los participantes en la etnografía que se dio entre 30/08/22 y 14/09/22, en este lapso de tiempo se tuvieron 2 momentos, el primer momento fue destinado a la sensibilización del proceso, en el segundo momento se realizaron las interacciones mediante las publicaciones de historias y Reels.

**Tabla 16. Datos etnografía**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ETNICIDAD*	HOMBRE	MUJER	EDAD
Comayagua	San Jerónimo		X		17
Copán	Corquín			X	19
			X		23
Cortés	Choloma			X	26
				X	15
				X	18
Intibucá	Villanueva			X	20
	Jesús de Otoro			X	22
	Intibucá	X	X		19
			X		22
Lempira				X	13
	Gracias			X	18
	La Iguala		X		17
Santa Bárbara	San Luis		X		21
	San José de Colinas			X	14
	Las Vegas		X		14
Yoro	El Progreso		X		21

Fuente: elaboración propia

\*\* Los marcados con X significan que la proporción de habitantes de origen étnico en el municipio es mayor al 50%

### 5.3. Recolección y análisis de los datos cuantitativos

El análisis de resultados se llevó a cabo con la utilización de diferentes fuentes de datos y niveles de desagregación. Para ello, la metodología adoptada se desarrolló en varias etapas. En una primera etapa, se realizó un ejercicio de consistencia de los indicadores con la información disponible. Se analizó la disponibilidad de la información al nivel máximo observable de acuerdo con el objetivo del programa y se determinaron dos niveles de desagregación: municipal grupal (indicador para el conjunto de municipios bajo intervención) y departamental (comparando aquellos intervenidos y aquellos que no). Para el objetivo del estudio, la calidad del indicador mejoró con las posibilidades de desagregación, pues permitió establecer con mayor precisión las diferencias entre las poblaciones estudiadas. Se utilizaron entonces un total de 51 indicadores (39 departamentales y 12 municipales), asociados principalmente a salud, educación y violencia. Estos indicadores provienen de dos fuentes: encuestas ENDESA 2011-12 y 2019 y registros administrativos de la SEDUC, SEPOL y SESAL de 2016 y 2020. Cada una de estas fuentes tiene un nivel de detalle diferente que permite obtener conclusiones con diferente confiabilidad estadística. A continuación, se describe en primer lugar la metodología adoptada con los datos de registros administrativos municipales y, en segundo lugar, el ejercicio realizado con la ENDESA. Ambos ejercicios aportan a la evaluación en la medida que cobijan indicadores distintos y con posibilidades de desagregación diferentes para la precisión de los análisis.

La información disponible a nivel municipal permite estimar un modelo de diferencias que compara si las diferencias iniciales ente municipios según si son intervenidos crece en el tiempo o no. El modelo estimado es:

$$Y_{it} = B_0 + B_1 T + B_2 \text{Sigadenah} + B_3 T * \text{Sigadenah} + u_i \quad (1)$$

Donde  $Y_{it}$  es el valor del indicador  $i$  en el momento  $t$ ,  $T$  es una variable dicotómica que toma el valor 0 para 2016 y 1 para 2020, SIGADENAH es una variable que toma el valor 1 si es un municipio intervenido y cero en caso contrario. De esta manera, la diferencia que puede ser atribuida al programa está en el coeficiente  $B_3$  estimado por Mínimos Cuadrados Ordinarios y su significancia está dada por el estadístico  $t$ . Este enfoque metodológico es más preciso en la medida que los errores ( $u_i$ ) que representan la importancia de otros factores, son similares entre los grupos comparados. Formalmente si  $E(u_i | \text{Sigadenah} = 1) = E(u_i | \text{Sigadenah} = 0)$ . Las fuentes de datos utilizadas para esta estimación se describen en la siguiente sección que también incluye las ENDESA usadas para el segundo ejercicio descrito a continuación.

El segundo ejercicio de medición es el realizado con las encuestas ENDESA de 2011-12 y 2019 sigue la misma intuición estadística, comparar los resultados de un periodo posterior y uno previo. En este caso, teniendo en cuenta lo mencionado previamente sobre la representatividad de la información, provee una medición de las diferencias siguiendo la siguiente comparación: departamentos con presencia de municipios intervenidos por SIGADENAH vs departamentos sin presencia; luego, se calculan las diferencias promedio entre los dos momentos y el indicador DID indica el cambio. Lastimosamente, debido al número de departamentos incluido en los cálculos no es posible hacer un ejercicio de regresión estadística que arroje elementos que permitan valorar su confiabilidad estadística. El cálculo se realiza con una diferencia de promedios por la cantidad de observaciones y no en un modelo econométrico de la siguiente manera:

$$\text{Resultado}^i = (Y_{t=2019, \text{Sigadenah}=1} - Y_{t=2019, \text{Sigadenah}=0}) - (Y_{t=2011, \text{Sigadenah}=1} - Y_{t=2011, \text{Sigadenah}=0}) \quad (2)$$

Donde el superíndice  $i$  hace referencia al indicador  $i$ ,  $t$  representa el año (2011 o 2019) y SIGADENAH=1 representa al departamento que incluye los municipios bajo la intervención de UNICEF y aunque dentro de cada departamento puede haber un número diferente de municipios intervenidos, en este caso el interés se concentra en evaluar los cambios entre los grupos de municipios. Si la variable número de municipios se incluyera, al ser un modelo tipo diferencias en diferencias, se cancela dentro del modelo.

Es importante advertir que estos resultados no pueden leerse como una evaluación causal tipo Diferencias en Diferencias existen varias barreras para ello (existencia de tendencias paralelas, condiciones similares entre los grupos

comparados y controles sobre las variables que puedan explicar los resultados que no sean propias del programa). Si bien, hay información para algunos periodos, no se encuentra un conjunto de información detallado a este nivel para los periodos inicial y final de la evaluación que sean comparables que permita aislar el papel que cumplen otros programas o circunstancias. Por esta razón, se hicieron los análisis con la debida cautela para evitar atribuir a la intervención aquellos resultados cuya tendencia pueda estar influenciada por otros factores, pero reconociendo la importancia de las dos fuentes de datos. Finalmente, se realizó un proceso de análisis de otras fuentes de datos cuantitativos, que no permiten hacer el análisis descrito anteriormente por ser a nivel nacional o en un solo periodo de tiempo. Sin embargo, estas permitieron hacer una caracterización de la situación de los niñas, niños y adolescentes en Honduras y ver algunas características de la intervención realizada por UNICEF en Honduras, como pueden ser el INFORM o la Línea de Base de UNICEF-Proniñez.

### Principales Fuentes de Información

Se identificaron dos tipos de información cuantitativa relevante para la consultoría. La primera fue la información proporcionada por UNICEF Honduras que incluye una serie de siete informes y bases de datos de indicadores que tenían a su disposición para la evaluación del programa y de la situación de la niñez, los cuales son listados a continuación: (i) El informe de *“Análisis de capacidades de gestión de gobiernos municipales para incorporar el enfoque de garantía de derechos de las niñas, niños y adolescentes”*, realizado en convenio por UNICEF y la Corporación DeCiDe (2018), (ii) INFORM actualizado a 2020, (iii) IPM (índice de pobreza multidimensional infantil) 2016, (iv) SEDUC con información de matrícula, repitencia y deserción, a nivel de centros educativos, desagregado por nivel educativo y sexo. La información está disponible para los años 2017, 2018, 2020 y 2021, (v) SESAL con cifras de cobertura municipal de vacunación del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), (vi) Encuesta de Línea de Base ProNiñez, y (vii) Informes de la situación de la niñez y la adolescencia (SITAN) en 35 municipios priorizados para 2018. El segundo tipo de información relevante se logró recolectar y utilizar otras fuentes de información por gestión propia, puntualmente: (i) la Encuesta de Demografía y Salud, ENDESA 2011-2012 y ENDESA 2019, (ii) las estadísticas de muertes violentas de la SEPOL de la policía nacional de Honduras.

De la información suministrada se utilizó la base con información de matrícula, a nivel de centros educativos de la SEDUC (iv), y la información de cobertura municipal de vacunación del Programa Ampliado de Inmunizaciones de la SESAL (v), en conjunto con información de registros de muertes violentas de la SEPOL (II), para el análisis descrito anteriormente, a nivel municipal para los años 2016 y 2020. Mientras que el análisis a nivel departamental se realizó con las encuestas ENDESA de 2011-12 y 2019. Otra parte de la información suministrada (como la Línea de Base ProNiñez y los informes SITAN) se utilizó para hacer análisis descriptivos en un solo periodo de tiempo a nivel país o a nivel de los municipios intervenidos.

### Proceso de análisis cuantitativo

El análisis de la información cuantitativa se realizó por medio del Software estadístico Stata en su versión 16. Teniendo en cuenta que la desagregación de la información es diferente según si se trata de registros administrativos o agregados, esto implicó la realización de mediciones con diferente nivel de precisión estadística. Como resultado de este análisis, se entrega la codificación desarrollada (Do files) junto a los archivos de salida, en formato de Excel y las bases de datos utilizadas en el formato excel (.xlsx) y plano (.csv) (Ver Anexo 13).

### Resultados del análisis cuantitativo

Debido a la forma en que UNICEF en el marco del proyecto Proniñez realizó la selección de los municipios, la comparación entre los municipios y/o departamentos priorizados con el resto del país es compleja y no permite hacer inferencia estadística dadas las condiciones iniciales diferentes entre ambos grupos. Adicionalmente, la implementación del SIGADENAH trae consigo un amplio conjunto de resultados de los cuales hay algunos que tienen una menor facilidad de medición, aunque su importancia sea crucial para la consolidación del sistema y de los objetivos del Programa de Inclusión Social. Ejemplos de estos resultados son la formación de capacidades, la ampliación del capital humano, la consolidación de instituciones y la implementación de manuales, guías y, protocolos

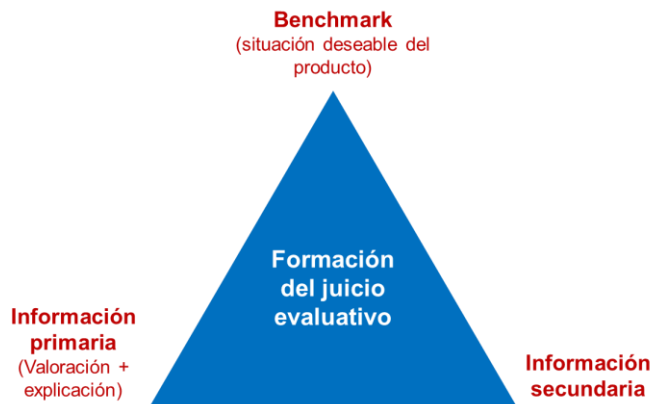
para la defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia. No obstante, este ejercicio cuantitativo busca realizar una caracterización de los municipios priorizados por UNICEF, y en algunos casos a manera descriptiva (sin inferencia estadística) mostrar posibles avances en ciertos indicadores en los municipios priorizados. Cabe rescatar que, a pesar de la poca disponibilidad de datos confiables a nivel nacional, UNICEF realizó un esfuerzo para realizar una medición inicial de diferentes indicadores que caracterizan a la población objetivo de estos municipios priorizados, con el estudio de Línea de Base UNICEF-Proniñez realizada en 2019 (ANED, 2020). Este estudio contiene un total de 75 indicadores en 5 componentes, los cuales muestran tanto la caracterización de la población de NNA en estos municipios, y algunas características institucionales de la atención y garantía de derechos de la niñez y adolescencia.

#### 5.4. Triangulación de la información

Teniendo en cuenta el tiempo de ejecución, el alcance y la disponibilidad de información cuantitativa secundaria, el diseño para la evaluación correspondió a una triangulación concurrente, en la cual el método cuantitativo y cualitativo se aplica y se analiza de forma independiente y simultánea, y los resultados se comparan para valorar su convergencia o divergencias. Esto permitió compensar sesgos, asegurar credibilidad y validez de los hallazgos, así como verificar la calidad de los datos. La triangulación tuvo como herramienta fundamental la matriz de consistencia de cada componente de la evaluación, en donde se enlazan las fuentes y métodos por preguntas de evaluación. El diseño de la evaluación está fundamentado en la triangulación, de tal forma que se refleja en el diseño de los instrumentos, el muestreo de actores a consultar, y la selección y priorización de información secundaria, asegurándose que las fuentes “conversan” entre sí. Luego, en la medida que se hace la revisión documental y la recolección se continúa verificando la intersección de fuentes, y en el análisis se contrastan las diferentes opiniones y percepciones cualitativas de las diversas fuentes, con los datos cuantitativos generando la mayor evidencia posible.

Un elemento clave aquí es la metodología para establecer el juicio evaluativo con el cual se buscó triangular tres elementos. En primera medida, se definió un *benchmark* para cada producto de la Teoría de Cambio con el cual se buscó definir aquellas condiciones deseables para su efectiva implementación. Es de mencionar que la identificación del *benchmark* se realizó como parte del trabajo de campo. De igual manera se aclara que el mismo no se definió para todas las preguntas de la matriz de evaluación sino en aquellas donde fue posible. Segundo, a los entrevistados se les preguntó, en relación con cada producto, por el nivel de avance en relación con asuntos incluidos en la matriz de evaluación y el nivel de contribución de UNICEF en ese avance. Esta valoración del nivel de avance no aplica para todas las preguntas de la matriz y está soportada por una explicación que permite ubicar la percepción frente a la situación deseada. Esta contribución está relacionada con la disponibilidad del recurso humano, la adecuación de recursos financieros y con los procesos de desarrollo de capacidades, entre otros. Tercero y último, se revisaron las fuentes secundarias disponibles con el cual se buscó contrastar las respuestas de las entrevistas y analizar de cara al *benchmark* definido. El análisis integrado de estos tres elementos busca entonces establecer el juicio evaluativo tanto para el análisis de los productos de la Teoría de Cambio como de los criterios de la evaluación.

**Figura 6. Criterios para juicio evaluativo**



Fuente: elaboración propia

## 5.5. Aseguramiento de la calidad de la evaluación

El aseguramiento de la calidad y el monitoreo continuo del desempeño fueron la prioridad de todos los miembros del Equipo Evaluador. Econometría siguió el plan de trabajo aprobado por UNICEF, lo que permitió identificar, evaluar y priorizar sistemáticamente los retos presentados en el desarrollo de la evaluación, así como los mecanismos para mitigar estos desafíos con aval del supervisor y el GC<sup>9</sup>. Los siguientes enfoques y prácticas se utilizaron para garantizar la calidad de la evaluación:

- Se cumplió con los objetivos valorando los criterios evaluativos de pertinencia, coherencia, eficiencia, sostenibilidad, derechos humanos e igualdad de género, impacto y eficacia que se involucraron desde el diseño del proyecto en la matriz de evaluación. Estos criterios evaluativos están alineados con los estándares del DAC-OCDE. Se siguieron los estándares de evaluación de UNEG, así como los lineamientos de UNICEF y GEROS (por sus siglas en inglés *Global Evaluation Reports Oversight System*). Los documentos clave de Proniñez, SIGADENAH y la intervención de UNICEF, como la nota estratégica, los manuales, el marco lógico y la teoría del cambio, se utilizaron para realizar la triangulación.
- Durante toda la evaluación se realizaron reuniones periódicas con el supervisor del contrato, de tal manera que hubiese información fluida entre UNICEF y el equipo consultor, dando espacio a un correcto seguimiento de las actividades planteadas.
- La líder del equipo evaluador fue responsable de gestionar los compromisos para entregar los niveles requeridos de calidad establecidos en los TdR y el contrato, y la gestión de calidad se basó en los siguientes principios básicos: satisfacción del cliente, revisión de la calidad por parte de la dirección del proyecto y mejora continua de los productos con la retroalimentación del cliente. Además, al interior del equipo, todos los responsables de las diferentes áreas de trabajo tuvieron una línea directa de comunicación con la dirección del proyecto.
- Un equipo de recolección experimentado, con acompañamiento de los expertos del estudio, fue responsable de la ejecución de la evaluación, para lo cual realizaron ejercicios de práctica previos, se contó con los protocolos aprobados por UNICEF y herramientas para la información. Además, se contó con el apoyo del enlace local, lo cual facilitó el acceso a las personas a contactar.
- Durante el proceso de recolección y sistematización de la información, se mantuvieron reuniones virtuales diarias dentro del equipo interno de trabajo, haciendo el balance del avance, las lecciones aprendidas y buenas prácticas.

Econometría se comprometió completamente a mantener los más altos estándares de garantía de calidad de datos. Esta consultoría ofreció un sistema de control de calidad interno múltiple que supervisó todos los aspectos de los entregables. La jefe de equipo evaluó y corrigió los borradores y también brindó orientación técnica para asesorar a los expertos sobre precisiones de la evaluación. Una vez que se realizaron esas comprobaciones y modificaciones, la jefe de equipo lo aprobó para enviarlo a UNICEF para su comentario. Luego, los comentarios recibidos fueron abordados en reuniones internas del equipo consultor liderado por la directora. Posteriormente, la jefe de equipo realizó verificación final de la calidad del material escrito y presentó la versión ajustada de los entregables a UNICEF.

La supervisión de la evaluación se llevó a cabo por parte de José Vélez, Especialista en Monitoreo y Evaluación de UNICEF Honduras, con quien se realizaron reuniones periódicas durante la ejecución de la evaluación los viernes, de manera que se presentaran los avances y cuando hubo dificultades se recibió apoyo para su solución. Además, se consultó en varias ocasiones al GC en momentos estratégicos de la evaluación. Todo esto soportó el seguimiento al proceso de evaluación. Además, el informe inicial fue revisado y comentado por un Comité de Ética, mientras que cada informe fue revisado por la supervisión de la evaluación a cargo de la Oficina de País, así como por un control de calidad externa de la Oficina Regional. El equipo de evaluación integró y respondió a los comentarios recibidos y entregó una versión revisada de cada informe.

## 5.6. Proceso de evaluación

El proceso de evaluación ha seguido las siguientes etapas:

---

<sup>9</sup> El GC estuvo en calidad de asesor durante el proceso de evaluación y contribuyó en garantizar un alto nivel de calidad y precisión del proceso de evaluación y sus resultados. De esa manera se incrementa la credibilidad y la utilidad de la evaluación. Además, buscó mejorar la apropiación y responsabilidad de los resultados de la evaluación. El GC estuvo conformado por la Oficial Senior de Asistencia Internacional de la Cooperación Canadiense; la Directora Ejecutiva de la DINAF o su representante; el Secretario Técnico del Gabinete Social (Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia); el Gerente de Descentralización de la AMHON; el Alcalde en funciones San José de Colinas; y la Coordinadora del proyecto binacional Honduras-Guatemala sobre niñez migrante COIPRODEN. A estas personas se les agradecen sus valiosos comentarios y colaboración para esta evaluación.

**Tabla 17. Etapas y principales actividades del proceso de evaluación del Programa de Inclusión Social en apoyo a la implementación del SIGADENAH UNICEF Honduras 2017-2021**

ETAPA	PRINCIPALES ACTIVIDADES
Etapa inicial (abril-julio 2022)	Coordinación con equipo de UNICEF Honduras, revisión de documentación inicial, entrevistas de contextualización, construcción del mapa de actores, actualización de la teoría del cambio, ajuste a la matriz de evaluación, afinamiento metodológico, diseño de instrumentos de recolección de información, preparación del Borrador de Informe Inicial, retroalimentación al Informe Inicial por UNICEF y el GC, ajustes al borrador del Informe Inicial, presentación del Informe Inicial al Comité de Ética, ajustes finales al borrador del Informe Inicial
Etapa de levantamiento de información (julio-septiembre 2022)	Preparación de logística y agendamiento de entrevistas, recolección de información secundaria adicional, piloto y ajuste a instrumentos, levantamiento virtual de información a nivel central y municipal, reuniones de seguimiento a levantamiento de información, sistematización de la información levantada.
Etapa de análisis - borrador del Informe Final (septiembre-octubre 2022)	Análisis de información primaria levantada, taller de <i>debriefing</i> de resultados preliminares, procesamiento de la información cuantitativa secundaria, revisión documental adicional, triangulación de la información identificación de hallazgos, formulación de recomendaciones eventual evaluación de impacto, formulación de conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas, preparación y entrega del borrador del informe final
Etapa de análisis - Informe Final (Octubre 2022)	Retroalimentación al borrador del Informe Final por UNICEF y el GC, Reunión con UNICEF y el GC para retroalimentación del borrador del Informe, ajustes al borrador del Informe Final, preparación del resumen ejecutivo del informe, entrega del Informe Final y su resumen ejecutivo
Etapa de Diseminación (noviembre 2021)	Preparación de herramientas de diseminación de la evaluación, revisión de herramientas de diseminación por UNICEF y el GC, ajuste de herramientas de diseminación, realización de evento de socialización de hallazgos

Fuente: Econometría

## VI. LIMITACIONES DE LA EVALUACIÓN Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN

En el desarrollo de la evaluación se identificaron las siguientes limitaciones y medidas de mitigación:

**Tabla 18. Limitaciones de la evaluación y medidas de mitigación**

LIMITACIONES	MEDIDAS DE MITIGACIÓN
En la metodología cuantitativa se presentó una limitación que corresponde a la disponibilidad de la información en el microdato de tres principales tipos: (i) el acceso fuentes de información de registros administrativos, (ii) la desagregación a nivel municipal y (iii) la disponibilidad de información para un periodo previo y uno reciente	Para la mitigación de la primera limitación se realizó comunicación escrita al Gobierno central, a través de UNICEF, para solicitar acceso a la información. No obstante, no se logró acceder a información adicional vía estas comunicaciones. Ante ello, las alternativas de mitigación consistieron, por un lado, en la reducción del conjunto de indicadores sin que esto generara un detrimento de la confiabilidad de las conclusiones. También se realizaron estimaciones en unidades geográficas más grandes como por ejemplo la totalidad de municipios que han estado beneficiados por la intervención y compararlas con el resto de los municipios. Otra alternativa fue analizar a nivel departamental, dado que los municipios intervenidos se concentran en departamentos específicos. Entonces, fue posible contar con departamentos tratados (con diferentes grados de intensidad, es decir, con diferentes proporciones de municipios cubiertos) y departamentos no tratados. Además, para aquellos indicadores solo con medición nacional y anual, se analizó si la tendencia cambió en el tiempo luego de la puesta en marcha del SIGADENAH en forma.
Un insumo importante para esta evaluación es la Línea de Base levantada en 2019, la cual fue extemporánea al inicio del Programa de Inclusión Social, a saber, 2017 y no cuenta con toma alguna posterior para seguimiento.	Para mitigar esta situación se trabajó con la información disponible como se mencionó en las medidas de mitigación de la limitación anterior. No obstante, no fue posible construir información comparable de referencia que fungiese como punto de comparación. Por ello, se sugiere en un futuro, hacer el levantamiento de un seguimiento a la línea de base.
Dificultad para programación de las entrevistas municipales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pese a que se generó contacto telefónico, se envió mensaje a través de WhatsApp y correo con la respectiva invitación, en algunos municipios no se lograba acordar un día para la entrevista, por lo cual con el apoyo de nuestro consultor local se gestionó el contacto y la programación.</li> <li>• Las entrevistas municipales se tenían programadas para realizarse de forma grupal, al no lograr coordinarse una fecha se realizaron entrevistas de forma individual con los algunos municipios.</li> </ul>
Falta de una base de datos de padres, madres y/o cuidadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al iniciar el operativo no se contaba con el listado de madres, padres o cuidadores, por lo cual fue necesario llamar y enviar mensaje de WhatsApp a adolescentes que participaron en los procesos de formación y así solicitar los datos de contacto requeridos. Adicionalmente, se solicitó a los enlaces municipales información de madres, padres y cuidadores para ampliar a la obtenida de los jóvenes. Se implementó la estrategia de bola de nieve para ampliar el listado.</li> <li>• Dada la dificultad para lograr agendar los 10 grupos focales propuestos inicialmente y que se alcanzó el punto de saturación de información, se aprobó por parte del supervisor del</li> </ul>

LIMITACIONES	MEDIDAS DE MITIGACIÓN
	contrato la realización de 6 grupos focales y se amplió el margen de los municipios para la convocatoria, por esta razón se tuvo en cuenta municipios priorizados y no priorizados.
Datos de contacto insuficientes de jóvenes que participaron en los procesos de formación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se recibieron listados de los municipios que no habían sido priorizados los cuales tienen características similares a los 13 municipios identificados inicialmente, con estos datos se inicia el contacto telefónico y a través de WhatsApp para invitar a jóvenes a participar en la etnografía digital, para jóvenes menores de edad se solicitó el consentimiento para participar por parte de los padres y el asentimiento de participación.</li> <li>• Se solicitó información con los enlaces municipales para complementar el listado de participantes y a través de llamadas y mensajes a los jóvenes con información se les solicitó aportar información de referidos.</li> </ul>
Otra limitación del estudio cualitativo fue la cobertura que se acotó, a esto se suma que, en la selección de los municipios, correspondió a una muestra intencionada tal como se explica en la sección de muestra.	Esto se sobrellevó ampliando la muestra original en acuerdo con el supervisor de UNICEF como se explicó en la sección de muestreo.
Algunas limitaciones en conectividad por costo de acceso para los participantes.	Fue necesario asegurar la conectividad y para ello se dispuso de la recarga de minutos de celular para participantes titulares de derechos en el contexto del SIGADENAH

Fuente: Econometría

Considerando los riesgos para llevar a cabo esta evaluación se construyó la matriz de identificación y gestión del riesgo que se aprecia en el Anexo 9.

## VII. NORMAS DE EVALUACIÓN Y CONSIDERACIONES ÉTICAS

Esta evaluación siguió las directrices éticas para la evaluación del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG), las cuales proporcionan estándares profesionales y principios éticos y morales: "*Los evaluadores respetarán el derecho de las personas a proporcionar información de confianza y hacer que los participantes conozcan el alcance y los límites de la confidencialidad, al tiempo que garantizan que la información confidencial no puede ser rastreada de dónde viene*" (Naciones Unidas, 2008). También se consideraron las pautas que brinda el código de conducta para evaluaciones en el sistema de Naciones Unidas, en particular, asumiendo las obligaciones de independencia, imparcialidad, conflictos de intereses, honestidad e integridad, competencia, responsabilidad, confidencialidad, exactitud, exhaustividad, fiabilidad, transparencia y evitar el daño (UNEG, 2008), así como también se prestó extrema atención al respeto por la dignidad y diversidad de las personas que fueron entrevistadas y consideró -en todo el proceso- el respeto a los derechos humanos e igualdad de género. Asimismo, se tuvo en consideración el procedimiento para estándares éticos en la evaluación y recolección de datos (UNICEF, 2015)

Además, Econometría aplicó sus propios lineamientos éticos, lo que permitió una orientación de la consultoría basada en el respeto, el reconocimiento y la inclusión de diversos grupos poblacionales. Sumado a esto, para esta evaluación se siguieron las pautas emitidas por un Comité de Ética independiente que Econometría gestionó según lo acordado con el equipo de UNICEF Honduras, dada la importancia de escuchar a adolescentes beneficiarios en los levantamientos de información cualitativa que plantea la evaluación. En el Anexo 14 se encuentra el concepto del Comité de Ética. Específicamente dentro del proceso relacionado con daños y beneficios de los estándares, y con fin de actuar bajo el **principio de la acción sin daño**, y mantener los más altos estándares se garantizó<sup>10</sup>:

<sup>10</sup> En todos los levantamientos de información se respetó el principio de acción sin daño incorporando las prácticas listadas en el recuadro. Para el caso de la etnografía digital se aclara que: (i) los participantes participaron en un grupo cerrado y privado de Instagram (ii) se anonimizaron las respuestas dentro de esta red, (iii) se otorgó acceso a un padre, madre o cuidador como representante de este grupo para que supervisara el correcto manejo al espacio, (iv) se contó con un *community manager* que moderó el espacio e hizo cumplir las reglas de respeto y propósito, (v) al finalizar el ejercicio el espacio se eliminó de la red social, borrando sus contenidos. También es preciso manifestar que se realizó una reunión inicial con adolescentes y padres, madres o cuidadores presentando el ejercicio y aclarando dudas previo al diligenciamiento del consentimiento y asentimiento informado.

1. Que los participantes tuvieran conocimiento del objetivo de la evaluación y del uso que se dará a la información.
2. Que las personas seleccionadas para la evaluación estuvieran de acuerdo con participar en él mediante consentimiento informado y en el caso de los adolescentes, contar con consentimiento de sus padres, madres o cuidadores y asentimiento de los adolescentes.
3. Que los instrumentos de recolección se diseñaran de manera que se minimizara el estrés de los participantes.
4. Que la “*privacidad y confidencialidad de los participantes por medio de datos anonimizados a nivel individual, o por medio de resultados resumidos al adecuado nivel de desagregación, en particular en aquellos casos de claros impactos negativos tales como estigmatización y represalias*”, por lo que las bases de datos y de sistematización que se entregan a UNICEF no contienen datos que permitan localizar a los informantes.
5. Que se acogieran los lineamientos de trabajo con niñas, niños y adolescentes.
6. Que los productos de la evaluación resultaran útiles y creíbles para sus diferentes usuarios y usuarias.
7. Que se contara con independencia e imparcialidad con respecto del objeto evaluado, asegurando integridad y honestidad

El equipo evaluador se rigió también por varios principios éticos fundamentales, tales como el respeto, el beneficio y la justicia, los cuales son objeto de un amplio consenso y aceptación en el ámbito de la investigación con niñas, niños y adolescentes, y dan pie a una mayor atención específica a los aspectos éticos, tales como los daños y beneficios, el consentimiento y asentimiento informado, la privacidad, la confidencialidad y la retribución (Center for children and young people, Southern Cross University, Childwatch International, Unicef, & UNiversity of Otago, 2013). Para ello, Econometría se adhirió a los principios que guían la investigación ética en UNICEF y que son relevantes cuando se realizan investigaciones con niñas, niños y adolescentes en contextos humanitarios (Berman, et al., 2016). En ese sentido, se siguieron los estándares éticos propuestos por UNICEF en el documento conocido como ERIC (Ethical Research Involving Children). En ese sentido se diseñaron y aplicaron “consentimientos informados”, “asentimiento informado” y protocolos de protección que se encuentran en el Anexo 7 y en el Anexo 8.

La presente investigación se clasifica como de “riesgo mínimo” pues corresponde a un estudio que incluye instrumentos con preguntas a individuos sobre su percepción respecto al aporte de UNICEF al SIGADENAH. No se manipuló su conducta y se contó con su aprobación previa a participar mediante consentimiento y asentimiento informado (esto último en el caso de adolescentes). Luego, no se detectaron riesgos o efectos nocivos para los participantes. Como posible beneficio de la participación en la evaluación, se reconoce que los individuos pueden sentirse incluidos dentro del proceso de consolidación del SIGADENAH pues las recolecciones de información son un espacio idóneo para escuchar sus aportes y opiniones.

Se recomienda a UNICEF que socialice y difunda los resultados de la evaluación con las personas parte del grupo de estudio siguiendo sus protocolos, pues en los TdR se especifica que Econometría proporcionará elementos para la divulgación y acompañará a UNICEF para asuntos de divulgación, cuando así lo disponga esa entidad. Dada la naturaleza de la información levantada, que corresponde a opiniones anonimizadas, no se trata de información sensible. No obstante, para preservar la información y mantener la confidencialidad y privacidad de los participantes se siguieron las siguientes prácticas:

- Se conformó la base de participantes con sus datos personales e información de contacto a través de la licencia de Survey Monkey de Econometría.
- Se utilizaron únicamente los correos y la carpeta del proyecto en Google Drive institucionales de Econometría Consultores para compartir la información al interior del equipo.
- El acceso a las bases de participantes estuvo restringido al equipo consultor, el cual se abstuvo en todo momento de divulgar datos de contacto ni resultados a nivel individual del estudio.
- El grupo de Instagram fue cerrado, exclusivo para los participantes y como veedor se contó con un padre de familia.
- La información al cliente se remite de manera anonimizada, es decir, eliminado cualquier variable que permita identificar a cualquier persona de manera individual.
- Se tiene una copia de respaldo de las bases de datos levantadas con el fin de preservar su integridad.

En cuanto a posibles impactos ambientales, se considera que para este estudio son los mínimos posibles, dado que toda actividad humana genera un impacto de esta naturaleza. No obstante, esta evaluación decidió realizarse en ambientes virtuales, lo que reduce la huella de carbono. Situación que podría haberse presentado en otras modalidades que hubiesen implicado desplazamientos del equipo consultor, el cliente, actores clave o los participantes del estudio.

Para asegurar el conocimiento y aplicación de las disposiciones éticas aquí plasmadas, se realizó una reunión del equipo consultor completo para su difusión y apropiación.

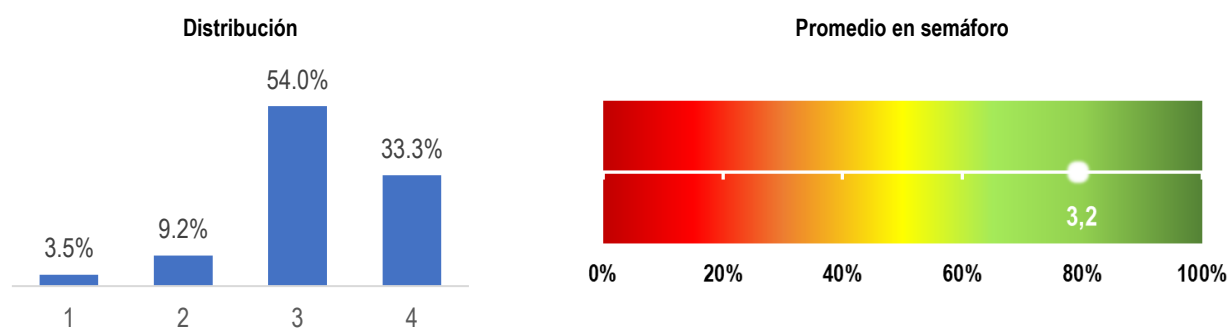
## VIII. HALLAZGOS POR CRITERIO DE EVALUACIÓN

En esta sección se presentan los hallazgos por criterio de la evaluación y un resumen de la evidencia encontrada, en línea con las preguntas e indicadores establecidos en la Matriz de Evaluación que se desarrolló para esta evaluación. Los hallazgos se informan objetivamente sobre la triangulación de las diferentes fuentes de datos, cuantitativos y cualitativos, que fortalecen tanto su confiabilidad como su validez y permiten compensar los sesgos. Previo al análisis detallado de cada criterio se presentan dos figuras que dan a conocer los resultados de las calificaciones otorgadas por los participantes de los levantamientos de información a las preguntas dentro de cada criterio.

### 8.1. Pertinencia

El criterio de pertinencia trata sobre el “Grado en que objetivos y el diseño de la intervención responden a necesidades, políticas y prioridades de beneficiarios, socios/instituciones y país, así como a las prioridades globales, y lo siguen haciendo aun cuando cambien las circunstancias” (OECD, 2020, pág. 7).

**Figura 7. Distribución y promedio de la calificación asignada en los levantamientos de información en las preguntas de Pertinencia**



Fuente: Econometría a partir de lo expresado en los levantamientos de información cualitativa

La calificación otorgada por los participantes de los levantamientos de información respecto a Pertinencia, en una escala de 1 a 4, en donde 1 es muy poca y 4 es mucho, la mitad de los entrevistados (54%) ubican el nivel de pertinencia en 3 y la tercera parte (33%) en 4, lo que resulta en un promedio de 3.2 (ver Figura 7). Esto evidencia un nivel alto de percepción de pertinencia del Sistema y de la política en relación con la garantía de derechos y a la respuesta de necesidades de los niños, niñas y adolescentes. Esta respuesta es consistente con la revisión documental que muestra un Sistema que se encuentra soportado en una legislación que incorpora los elementos esenciales para ser un sistema garante de derechos y de una política diseñada con un enfoque de protección integral que responde a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes. Finalmente, se diseñó e implementó un mecanismo para la participación de adolescentes en el diseño del Sistema y de la Política. No obstante, las entrevistas también sugieren desafíos en relación con la efectiva participación de los adolescentes, así como de la coordinación vertical nación – municipios y la ausencia de recursos de financiación para la implementación del sistema y de la política.

*Pregunta 1.1. ¿En qué medida el diseño del SIGADENAH, propuesto desde el Programa de Inclusión Social, responde a promover y garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Honduras?*

De acuerdo con el documento *Hacia una Medición de los Sistemas de Protección de la Niñez en América Latina: Herramienta de Indicadores* (Morlachetti, 2018), un sistema de protección integral con enfoque de derechos se fundamenta en una legislación que responde a ese enfoque y que además cuenta con los siguientes elementos:

*una institución que pueda ejercer la rectoría; una institución o instancia que propicie un ámbito deliberativo y de participación preferentemente paritaria de los organismos públicos y de la sociedad civil; mecanismos de participación*

*de los propios niños y de las instancias comunitarias, un ámbito institucional descentralizado y una coordinación bien regulada y sólida y con clara distribución de competencias, entre todas las entidades públicas y privadas que se ocupan de las cuestiones relacionadas con la niñez y la adolescencia tanto a nivel nacional como local y que cuenten con los recursos técnicos y financieros necesarios para el funcionamiento de toda la institucionalidad (Morlachetti, 2018, pág. 12).*

Teniendo en cuenta el referente señalado anteriormente, tanto las entrevistas como la revisión documental permite evidenciar que el diseño del SIGADENAH responde a promover y garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes por las siguientes razones: 1) Tanto las entrevistas como el Decreto Ejecutivo número PCM-020-2019 evidencian el reconocimiento de una evolución normativa hacia el reconocimiento del paradigma de la protección integral. Adicionalmente crea una arquitectura institucional que vincula tanto al sector público como a la sociedad civil, con competencias claramente definidas para las entidades tanto en el nivel nacional como departamental, para abordar desde un enfoque intersectorial e institucional la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes. Esta estructura es igualmente clara en las ordenanzas municipales. 2) El Decreto citado anteriormente, en su artículo 4, establece que es el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia el “ente responsable de rectorar las políticas y normativa en materia de niñez, adolescencia y familia” y a la DINAF como Secretario Ejecutiva del Consejo. Si bien la DINAF es altamente reconocida en las entrevistas por su capacidad de articular el sistema en el nivel nacional, algunos señalan una débil articulación entre el nivel central y el local. 3) El artículo 10 como 20 del Decreto definen la participación de las organizaciones de la sociedad civil tanto en el Consejo Nacional como en los departamentales, lo que también fue contemplado en las ordenanzas municipales para la creación de los consejos municipales. 3) Los artículos 13 y 14 del Decreto, así como las ordenanzas municipales definen los mecanismos específicos y atribuciones de la participación de las organizaciones de niños, niñas y adolescentes. 4) Las entrevistas señalan que existe un avance frente a la definición de líneas de inversión y presupuestos con perspectiva de derechos y que se evidencia la voluntad política de los municipios para fortalecer su inversión en lo local. No obstante, las entrevistas subrayan la necesidad de asegurar el adecuado flujo de los recursos del nivel nacional hacia el municipal y que los presupuestos establezcan una fuente que permita asegurar la sostenibilidad de las acciones y servicios en el nivel local. Resulta fundamental señalar que todas las disposiciones del Decreto Ejecutivo citado anteriormente fueron ratificadas por el Congreso Nacional a través del Decreto Legislativo No. 34-2021, lo cual brinda mayor estabilidad y sostenibilidad a la arquitectura institucional creada para el SIGADENAH.

*Pregunta 1.2. ¿La Política Nacional para la Garantía y los Derechos de la Niñez y Adolescencia y su plan de acción, guiada técnicamente desde el Programa de Inclusión Social, abordan de manera adecuada las principales prioridades de la niñez hondureña?*

El documento “Política Nacional para Garantía de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en Honduras 2021 – 2030 & Primer Plan de Acción 2021 – 2023” (Gobierno de la República de Honduras, 2020) evidencia un abordaje por las categorías de derecho a la supervivencia, el desarrollo, la protección especial y la participación, los cuales se desarrollan en alineación con la CDN. Para cada una de estas categorías el documento presenta un análisis situacional con base en estadísticas del cual deriva desafíos específicos. Posteriormente todos estos indicadores son vinculados a metas y los desafíos a líneas de acción que se desarrollan en actividades y responsables señalando su aplicación específica por curso de vida. De esta manera se evidencia desde lo documental una política que vincula de forma clara una respuesta intersectorial frente a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes y las causas que ponen en riesgo o limitan el acceso a sus derechos.

Por su parte las entrevistas reconocen de forma general el esfuerzo que se hizo para construir de forma participativa una política que respondiera a las prioridades de la niñez hondureña y que estuviera alineada con los principios de la CDN. Sin embargo, estas entrevistas también dejan ver el desafío que tiene su implementación dada la limitada asignación presupuestal y riesgos de sostenibilidad dado que se formuló en el gobierno anterior y aun no es clara la transición con la nueva administración.

*Pregunta 1.3. ¿En qué medida el Programa de Inclusión Social incidió en promover procesos participativos para el diseño del SIGADENAH y de la formulación de la Política Nacional, especialmente por parte de adolescentes y cuál ha sido el valor agregado de esta participación?*

Según las entrevistas del nivel central, el Programa de Inclusión Social logró convocar en el diseño del SIGADENAH diferentes instituciones, sociedad civil, academia, organizaciones independientes, diferentes instancias del gobierno – incluidas instancias financieras- y la AMHON. En este sentido se destaca la participación como factor clave para asegurar la pertinencia en las respuestas generadas desde el Gobierno, como fuente de fortalecimiento de los municipios y de las organizaciones de la sociedad civil, así como un canal para la resolución de brechas existentes en lo local.

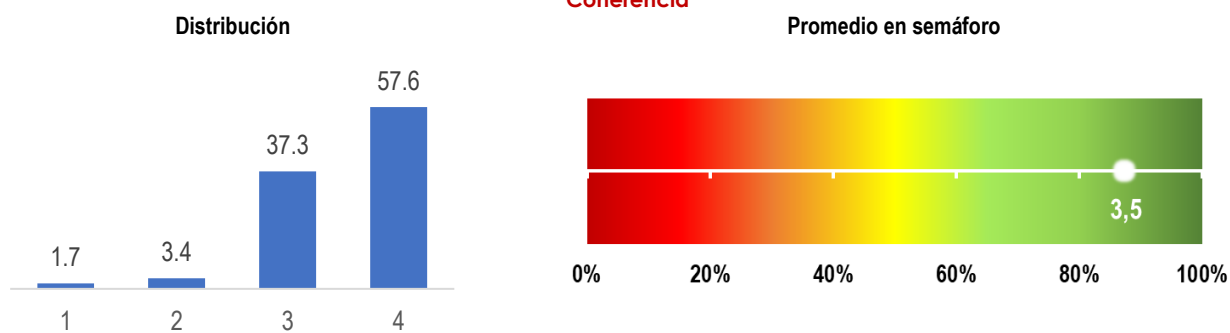
De otra parte, estas entrevistas valoran altamente el acompañamiento de UNICEF y otras entidades en el fortalecimiento de la participación de niños y adolescentes en los municipios en el marco del diseño y la implementación de la Política Pública de Niñez y Adolescencia. Sin embargo, también se señala que se dio una baja participación de los jóvenes en el diseño del SIGADENAH y que no existen espacios y mecanismos apropiados para su participación en el nivel nacional. De otra parte, se encontró que los adolescentes participaron de forma más activa en el diseño de la política, pero se cuestiona la vinculación directa de esta participación efectiva en la toma de decisiones.

De otra parte, desde una mirada local, a través de las etnografías con los adolescentes capacitados, se encontró que los procesos participativos han permitido que los adolescentes se expresen en relación con sus necesidades y que sus voces lleguen de forma efectiva a las autoridades locales. De igual manera, estos procesos han derivado en el conocimiento del sistema por parte de los adolescentes y un empoderamiento frente al conocimiento de sus derechos y a los mecanismos que pueden ejercer para realizar veeduría y reclamar cuando no existen las condiciones para su garantía o frente a una vulneración. De igual manera se señala en las etnografías que UNICEF ha sido clave para vincular a los adolescentes en los procesos de toma de decisiones e implementación a través de las oficinas de niñez y de juventud municipales.

## 8.2. Coherencia

El criterio de coherencia corresponde a la “*Compatibilidad de la intervención con otras intervenciones en un país, sector o institución*” (OECD, 2020, pág. 9).

**Figura 8. Distribución y promedio de la calificación asignada en los levantamientos de información en las preguntas de Coherencia**



Fuente: Econometría a partir de lo expresado en los levantamientos de información cualitativa

La calificación otorgada por los participantes de los levantamientos de información respecto a Coherencia, en una escala de 1 a 4, en donde 1 es muy poca y 4 es mucho, un poco más de la tercera parte de los entrevistados (37,3%) ubican el nivel de pertinencia en 3 y más de la mitad (57%,6%) en 4, lo que resulta en un promedio de 3.5 (ver Figura 8). Esto evidencia un nivel alto nivel de percepción de frente a la coherencia del diseño del Sistema y de la política en relación con los estándares internacionales y la alineación del programa de inclusión social de UNICEF en relación con su establecimiento y consolidación. Esta respuesta es consistente con la revisión documental que

muestra un Sistema que se diseñó teniendo en cuenta los componentes de un sistema de garantía de derechos según lo establecido en la Observación general N° 5 de 2003 CDN, los cuales están alineados con el marco de resultados del programa de inclusión social con estos componentes. De igual manera la política se diseñó teniendo en cuenta un enfoque de protección integral e incorpora los principios de la CDN.

*Pregunta 2.1. ¿En qué medida el diseño del SIGADENAH y su arquitectura, propuestos desde el Programa de Inclusión Social, se adaptan al contexto normativo e institucional del país y responde a recomendaciones realizadas por instancias internacionales de derechos humanos en materia de niñez y adolescencia?*

El análisis documental permite señalar que el proceso de diseño del SIGADENAH impulsó en Honduras la adecuación normativa que requería el país para responder a los requisitos de configuración de un Sistema de Protección acorde a las recomendaciones de las instancias internacionales de derechos humanos en materia de niñez y adolescencia. La normativa que respalda el Sistema a) ratifica los tratados internacionales, b) establece la arquitectura necesaria para el desarrollo del mismo a nivel nacional, departamental y municipal a través de la generación de órganos deliberativos y ejecutivos, c) define la creación de órganos encargados del análisis de la garantía de derechos de los niños a través de un observatorio de derechos de la niñez y de defensorías de la niñez, e) establece un Comité Interinstitucional sobre Inversión Pública en Niñez y en Adolescencia f) incluye la participación de la niñez como elemento relevante para el Sistema.

Si bien la normativa evidencia las adecuaciones requeridas, las entrevistas y otras fuentes evidencian algunas brechas. En primer lugar, plantean problemas de coordinación entre sectores en la implementación del SIGADENAH. De igual manera señalan sobre la necesidad de que la estructura planteada por el SIGADENAH termine de adecuarse a las particularidades del país, especialmente en el nivel departamental y nacional, de los cuales se señala un débil accionar en la coordinación y acompañamiento a los municipios. Si bien el Decreto Legislativo define con claridad los mecanismos de coordinación del SIGADENAH, estas necesidades pueden asociarse a dinámicas y configuraciones institucionales propios del país. Segundo, se hace un llamado también a mantener la independencia de las entidades encargadas del análisis de la situación de los derechos de la niñez (Observatorio y Defensorías, que son componentes de un sistema de garantía de derechos) y a blindar los logros del Sistema frente a cambios del poder ejecutivo. Tercero, el Plan Estratégico del Consejo Nacional de Infancia y Adolescencia identifica en relación con la norma jurídica que enmarca el Consejo:

*la ausencia de marcos jurídicos y de normas presupuestarias específicas, generando como resultado una limitada inversión pública integral, expresada en reducidos espacios fiscales y en restringidos programas presupuestarios en las instituciones que son responsables de velar por la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes” (Crespo, 2020).*

Cabe señalar que, si bien se identifica esta brecha, el Decreto Legislativo 034-2021 solo determina la forma en la cual se financiará el funcionamiento de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia de la DINAF, pero no entra a resolver de forma tácita la asignación de partidas presupuestarias para el funcionamiento de los programas orientados a la garantía de derechos de la niñez y la adolescencia.

*Pregunta 2.2. ¿Responde adecuadamente el marco de resultados del Programa de Inclusión Social de UNICEF al establecimiento, fortalecimiento y consolidación del SIGADENAH en el país?*

De acuerdo con la revisión documental, el marco de resultados del Programa de Inclusión Social de UNICEF se alinea de forma directa con los componentes propuestos para el establecimiento del SIGADENAH, por: a) haber planteado el marco de resultados en lógica de política pública y de sistema articulando instituciones responsables de la garantía de los derechos de la infancia, b) haber vinculado acciones que promueven planes para la gestión y el establecimiento del Sistema a nivel municipal y central (descentralización), c) tener como horizonte los derechos de la niñez y la inclusión, d) generar herramientas para el monitoreo de derechos, e) vincular la participación de los niños y adolescentes. f) desarrollo de mecanismos de aseguramiento de presupuestos para hacer realidad los propósitos del Sistema.

*Pregunta 2.3. ¿El Programa de Inclusión Social promovió el cumplimiento de estándares internacionales y nacionales en la formulación de la Política Nacional para la Garantía y los Derechos de la Niñez y Adolescencia y de su plan de acción?*

La Política Nacional para la Garantía y los Derechos de la Niñez y Adolescencia se establece en el marco normativo planteado por el SIGADENAH, se ubica en la estructura señalada por el sistema y retoma los principios del Interés Superior del Niño, Inclusión y participación, No discriminación, Universalidad, Perspectiva de género, Corresponsabilidad, Transparencia y Rendición de Cuentas y Subsidiariedad. En este sentido puede decirse que la Política cumple con los estándares establecidos por el SIGADENAH que, a su vez, está alineado a las recomendaciones internacionales. La política establece como orientadores las categorías de derecho a la supervivencia, el desarrollo, la protección especial y la participación los cuales se desarrollan en alineación con la CDN (Gobierno de la República de Honduras, 2020). Sin embargo, al ordenar sus objetivos y líneas de acción de acuerdo con estas categorías de derecho, limita las posibilidades de articulación y confluencia de los sectores, sistemas y entornos protectores, predominando así una mirada institucional y sectorial de la garantía de derechos. Por ejemplo, se podrían proponer líneas de acción más integradoras como a) garantía de la atención integral en el marco de los entornos de desarrollo, b) seguimiento, monitoreo y gestión del conocimiento, c) Fortalecimiento de la gobernanza (coordinación, normativa y financiación) y d) participación e incidencia.

El Plan estratégico del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia 2021-2024 que se desarrolló antes de tener culminado el diseño de la política nacional de infancia y adolescencia, señaló en el análisis situacional una reducida coordinación y articulación interinstitucional e intersectorial siendo una de sus causas:

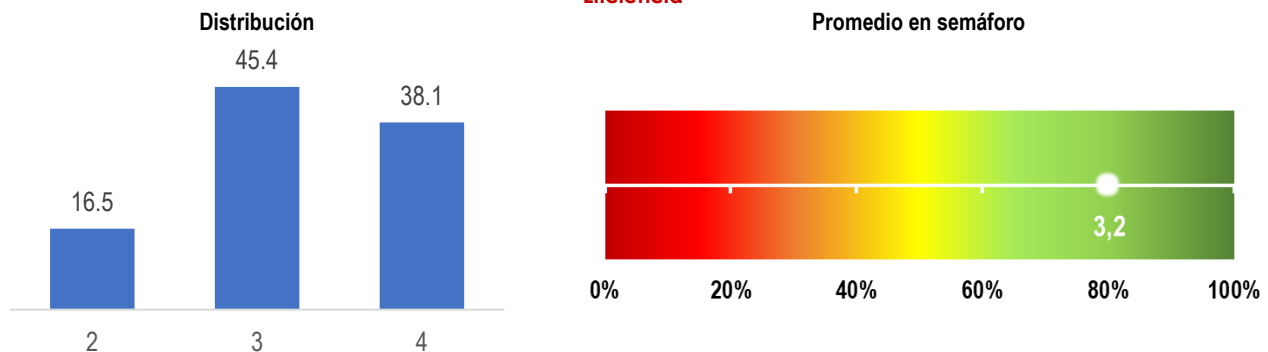
*Carencia de una política integral de niñez y adolescencia: se percibe la falta de una estrategia de trabajo articulada que vincule y oriente las acciones en los tres niveles territoriales, contribuyendo a la atomización de iniciativas, programas y proyectos. Adicionalmente, se identifican actuaciones institucionales y sectoriales tradicionales, sin incorporar el paradigma de garantía de derechos de la niñez y la adolescencia, limitando el empoderamiento de los entornos protectores (familia, escuela, comunidad) y la implementación de un enfoque integral altamente preventivo y de cumplimiento de los roles institucionales para lo que fueron creadas las entidades (Crespo, 2020, pág. 28)*

Esto plantea de forma importante el desafío que tiene la política de asegurar no solo en su diseño sino también en su implementación un enfoque multisectorial e integrado para la efectiva garantía de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes.

### 8.3. Eficiencia

El criterio de eficiencia se define como “Grado en el que la intervención produce, o es probable produzca, resultados de manera económica y a tiempo” (OECD, 2020, pág. 11).

**Figura 9. Distribución y promedio de la calificación asignada en los levantamientos de información en las preguntas de Eficiencia**



Fuente: Econometría a partir de lo expresado en los levantamientos de información cualitativa

Al respecto, la calificación otorgada por los participantes en los levantamientos de información fue 3,2 sobre 4,0, en una escala de 1 a 4, donde 1 significa “poco aportante” y 4 significa “muy aportante” al criterio de eficiencia en las respuestas de los instrumentos asociadas a este criterio. Cerca de la mitad de los informantes asignaron una calificación de 3,0 (Ver Figura 9). A partir de esto y lo encontrado en la revisión de información secundaria se muestra que hay evidencia de una buena selección y experticia del recurso humano contratado que aportó al establecimiento del SIGADENAH, pero también se encontró que los facilitadores tenían una alta carga de trabajo. A nivel central la asignación de recursos humanos, el apoyo estratégico y las coordinaciones con diferentes actores institucionales es más sólido; el acompañamiento a instituciones nacionales ha sido fundamental durante todo el proceso para el establecimiento del SIGADENAH.

La valoración municipal sobre los recursos financieros es que han sido adecuados. A nivel nacional, se manifestó que se pudieron haber realizado más acciones con DINAF y otras instituciones, de contar con más recursos. Es decir, las necesidades a nivel nacional y municipal que requieren recursos financieros son muchas, y el aporte del Programa de Inclusión Social ha sido un aporte significativo más allá de la cantidad.

Los entrevistados han mencionado que los instrumentos de recolección de información y seguimiento fueron fáciles de utilizar y priorizaban información relevante, por ejemplo, la plataforma Kobo es uno de los instrumentos de recolección.

*Pregunta 3.1. ¿En qué medida los recursos humanos y financieros asignados al Programa de Inclusión Social han resultado adecuados para que cumpla sus objetivos de fortalecimiento del SIGADENAH? ¿En qué medida se apalancaron recursos buscando complementariedad con iniciativas similares?*

El informe sobre trabajo con municipalidades-gestión interna (UNICEF, 2022), indica que una de las lecciones aprendidas del ciclo de cooperación 2012-2016 fue que el monitoreo programático de la Oficinas Locales de UNICEF con las Municipalidades debía ser fortalecido y, en ese sentido UNICEF, decidió contratar en mayo de 2017 a los Facilitadores Programáticos Locales. UNICEF Honduras planteó una estrategia de trabajo a nivel subnacional, bajo criterios de integralidad programática y de convergencia geográfica en los mismos ámbitos territoriales. El propósito fue el de instalar, a nivel municipal, un mecanismo articulado con participación de instituciones públicas, ONG, OBC y empresa privada para brindar las respuestas apropiadas a la situación de derechos de la niñez en el municipio (UNICEF, 2019). En las entrevistas se identificó que la selección y experticia del recurso humano contratado fue bueno y que aportó al establecimiento del SIGADENAH, sin embargo, también se encontró que los facilitadores tenían una alta carga de trabajo. Sobre la supervisión técnica del trabajo de los facilitadores, mencionar que estuvo a cargo del Programa de Inclusión Social y en virtud de lo expresado por la mayoría de los entrevistados, el resultado de la intervención de estos facilitadores apoyó al establecimiento del SIGADENAH en sus municipios.

En el anterior sentido, en el rol de supervisión del equipo de campo, el equipo de Inclusión Social promovió ampliamente el trabajo transversal de los colegas de campo, enfatizando la importancia de que, sin perjuicio de la línea de supervisión, y de acuerdo con el mandato gerencial, deben apoyar el resto de los programas y secciones con la misma importancia que el Programa de Inclusión Social. (UNICEF, 2022) . La pandemia del Covid-19 y algunas rotaciones de personal en municipios, pudieron afectar parcialmente, la continuidad del trabajo realizado. A nivel central la asignación de recursos humanos, el apoyo estratégico y las coordinaciones con diferentes actores institucionales es más sólido; el acompañamiento a instituciones nacionales ha sido fundamental durante todo el proceso para el establecimiento del SIGADENAH.

En cuanto a la asignación de recursos financieros en el nivel municipal y para dar continuidad al trabajo con las municipalidades bajo el esquema de un “municipio coordinador regional” se firmaron Convenios Marco con las municipalidades previa socialización con las corporaciones municipales. Estos Convenios tenían vigencia de dos años, y amparándose en dicho instrumento, las Municipalidades realizaron las ampliaciones presupuestarias trimestrales con cada desembolso de UNICEF para ejecutar los Planes de Trabajo anuales para el establecimiento del SIGADENAH

(UNICEF, 2022). En las entrevistas, los actores locales reconocen con claridad el aporte de los/as psicólogos/as y abogados/as contratados/as y el mejoramiento de las capacidades en la Oficina Municipal de la Niñez (OMN). La valoración a nivel municipal sobre los recursos financieros es que han sido adecuados en el marco de los convenios establecidos. A nivel nacional, según un entrevistado, “(...) *se pudieron haber realizado más acciones con DINAF y otras instituciones, de contar con más recursos*” (Funcionario Alcaldías 2022). Es decir, las necesidades a nivel nacional y municipal que requieren recursos financieros son muchas, y el aporte del Programa de Inclusión Social ha sido un aporte significativo más allá de la cantidad, los entrevistados han valorado más, que el Sistema de alguna manera está funcionando.

A nivel local, las municipalidades coinvertieron recursos para contratar recurso humano asignado en instancias municipales de niñez y adolescencia. Adicionalmente, algunos entrevistados han mencionado que el 5% del presupuesto municipal, que por ley se debe asignar a proyectos de niñez y juventud, ha mejorado su planificación y ejecución en el marco del SIGADENAH; por ejemplo, uno de los alcaldes municipales entrevistados mencionó que gracias a la incorporación y asesoramiento de la profesional en el área de la psicología, gradualmente se ha mejorado la planificación y el seguimiento de procesos vinculados con niñez; otro entrevistado ha mencionado que con el 5% que invierte la alcaldía en el tema de niñez y juventud, se desarrollan capacitaciones y se paga logística para desarrollar los Consejos del SIGADENAH. En este mismo nivel, se sumaron instituciones como, por ejemplo, Plan Internacional Honduras y Visión Mundial para realizar complementariedad de esta acción. Estos apalancamientos locales se alcanzaron y coordinaron desde los Consejos Municipales de Niñez. A nivel nacional, los entrevistados han identificado, que se logró el apalancamiento de recursos complementarios como el de la UE, ACNUR, OIM, Movimiento Mundial por la Infancia (MMI) y algunas ONG, por ejemplo, el MMI logró que se replicaran Consejos Municipales en donde UNICEF no tenía presencia, también, Plan internacional Honduras, a partir de 2022, apoyará con recursos propios el SIGADENAH. Al respecto uno de los actores entrevistado menciona: “*A nivel nacional se hizo trabajo de incidencia, por ejemplo, la cooperación europea aportó al sistema de justicia penal*” (Funcionario UNICEF 2022), esto contribuyó al establecimiento de un mecanismo de gobernanza en el marco del SIGADENAH. Con apoyo de UNICEF y en alianza con ACNUR, el SIGADENAH ha desarrollado en 2021 sus Reglamentos de funcionamiento para Consejos Municipales; una Guía para Consejos Municipales; y un Plan Estratégico para el Consejo Nacional. (UNICEF Honduras, 2021)

*Pregunta 3.2 ¿Es adecuado el sistema de gestión y seguimiento del Programa de Inclusión Social? ¿son adecuados los instrumentos de medición utilizados para valorar los resultados alcanzados y los reportes de progreso realizados fueron basados en evidencia sólida?*

Después de los importantes avances del ciclo de cooperación anterior (2012-2016), la Oficina de UNICEF en Honduras se propuso entrar al nuevo ciclo de cooperación 2017-2021 con un enfoque territorial basado en considerar al Municipio como una plataforma de articulación programática a través de un objetivo transversal del programa de país, que es la instalación y puesta en funcionamiento del Sistema Integral de Garantía de Derechos de la Niñez y Adolescencia en Honduras (SIGADENAH), donde convergen los distintos sectores y componentes programáticos. En este esfuerzo de instalar y poner en funcionamiento Sistemas locales de Garantía de Derechos, se vio imprescindible acuñar este concepto y asegurar que la presencia de UNICEF en el campo deje de lado una visión basada en “silos” y pasar a sostener una visión integral e inter programática en los territorios (UNICEF, 2022). Esta visión integral e interprogramática, permitió que los hitos establecidos en el plan de implementación al inicio del Proyecto Proniñez se transversalizaran en los planes operativos de los programas de UNICEF correspondientes, incluyendo el Programa de Inclusión Social.

A pesar de que el sistema de gestión y seguimiento del programa no fue completamente robusto, se contó con herramientas de reporte e indicadores claramente definidos a nivel municipal. Según (UNICEF, 2019), los municipios que contaron con la cooperación de UNICEF mostraron progresos significativos, tanto en el funcionamiento de los Consejos Municipales como en sus capacidades de gestión pública local. Dos instrumentos creados para el monitoreo del desarrollo de capacidades evidencian este progreso: i) El Índice de Funcionamiento de Consejos Municipales

(IFCM) y ii) el Índice de Capacidades de Gestión Municipal orientadas a Derechos de la Niñez<sup>11</sup>. En lo referido a incrementar las capacidades de las instituciones públicas de nivel local, los Gobiernos Municipales seleccionados completaron su formación en gestión pública para la infancia en la que las instancias deliberativas y ejecutivas de los municipios tuvieron oportunidad de articular sus roles. Los indicadores muestran un mejoramiento progresivo creciente de las capacidades de gestión local para integrar el enfoque de derechos de la niñez en los 35 municipios seleccionados. El porcentaje de municipios con capacidad Alta y Media alta subió de 22,9% en 2017 a 97,3% en 2019 y a 100% en 2021 según el Índice de Capacidades de Gestión<sup>12</sup>. De igual manera, el porcentaje de Concejos Municipales con capacidad Alta y Media Alta para articular y coordinar acciones intersectoriales subió de 60% en 2017 a 91,9% en 2019 y a 100% en 2021 según el Índice de Capacidades de Gestión para Concejos Municipales. (UNICEF Honduras, 2021).

Los informes IpNA y SITAN también son muestra de los instrumentos de gestión y monitoreo. Los entrevistados han mencionado que los instrumentos de recolección de información y seguimiento fueron fáciles de utilizar y priorizaban información relevante. Por ejemplo, se usó la plataforma Kobo es uno de los instrumentos de recolección. UNICEF capacitó a los Gobiernos Municipales en el uso de la plataforma Kobo para el llenado de encuestas digitales para medir algunos indicadores del Programa de Inclusión Social, identificación de niños, niñas y adolescentes en el contexto de confinamiento, así como la ejecución de las acciones relativas al Plan 12<sup>13</sup> y a los módulos de participación presenciales. También se utilizó la herramienta Kobo para realizar el monitoreo programático de los planes municipales; para desarrollar esta actividad, en 2019, los funcionarios municipales fueron capacitados por UNICEF. Entre las evidencias descritas por los entrevistados que acompañaron a los reportes están: instrumentos fotográficos, los exámenes pre y post test, archivos digitales, consolidación de datos en archivos Excel, datos de herramientas informáticas (Kobo), informes de supervisión de actividades de los socios y facilitadores locales, entre otros.

*Pregunta 3.3. ¿En qué medida la implementación del Programa de Inclusión Social avanzó conforme a lo previsto? ¿Se propiciaron espacios que permitan incorporar los aprendizajes y corregir tendencias del curso programático?*

Para los entrevistados, definir con claridad el avance conforme a lo previsto resultó un tanto complejo. El punto de partida es que sí existió una planificación y un cronograma de implementación del programa y que se realizaron ajustes programáticos en la intervención. Por ejemplo, se ajustó a un enfoque territorial basado en el municipio como una plataforma de articulación y convergencia de los diferentes programas de UNICEF, la pandemia del COVID-19 también obligó a realizar otros ajustes de intervención, como la implementación del Plan 12. Estos ajustes respondieron a la necesidad de llevar a cabo un monitoreo programático mucho más cercano y oportuno a los socios implementadores en el territorio (las municipalidades), para mejorar su desempeño programático, dar una evidencia más consistente y sistemática sobre sus resultados, y ganar eficiencia en su gestión administrativo-financiera (Region, 2019). En este sentido, un entrevistado, considera que “(...) se alcanzaron los resultados esperados, aunque no de forma ideal de la planeación en tiempos, por ejemplo, del cronograma, ya que hubo muchos retos tanto internos como externos” (Funcionario UNICEF 2022).

Cuatro de los principales factores externos que influyeron en el avance del programa fueron: a) la voluntad política a nivel central y local, b) la disponibilidad de recursos financieros de apalancamiento del SIGADENAH, c) los intereses particulares e institucionales de los actores participantes y d) la pandemia del COVID-19. Sobre el primero de los factores, se obtuvo mayor voluntad política a nivel local (municipios) y en consecuencia un mayor avance conforme

---

<sup>11</sup> El IFCM tiene que ver directamente con el Consejo Municipal de Garantías de Derechos mientras que el Índice de Capacidades de Gestión Municipal se orienta a la gestión municipal de derechos de la niñez.

<sup>12</sup> El modelo de análisis de las capacidades municipales para incorporar el enfoque de derechos de niñez está enfocado a observar en qué medida los gobiernos locales direccionan, orientan y movilizan a los diferentes actores locales, públicos y privados, en torno al objetivo de avanzar en la garantía integral de sus derechos. El modelo considera dos grandes dimensiones: gobernanza local y gestión pública; y cuatro (4) rangos de capacidad de gestión: alto, medio alto, medio bajo y bajo.

<sup>13</sup> Plan 12 – es un plan creado por y para jóvenes para desarrollar y poner en práctica 12 habilidades transferibles en el cambiante mundo actual. La modalidad virtual del Plan 12 permitió continuar la formación de adolescentes que estaban en proceso y se llevaban a cabo de manera virtual. (UNICEF Honduras, 2020)

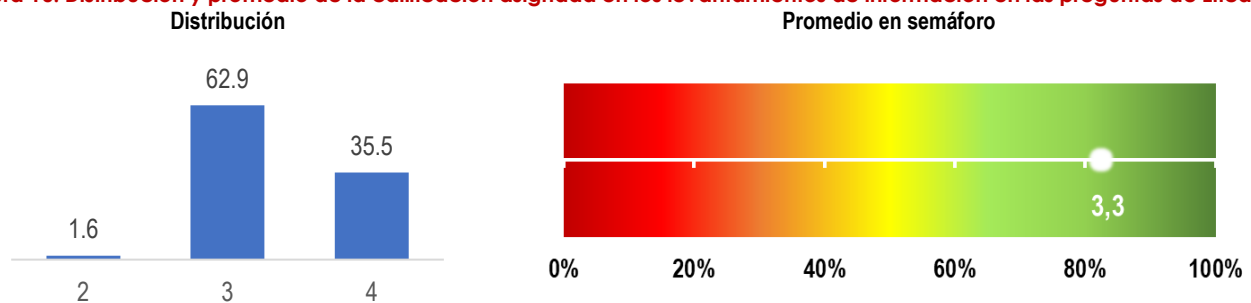
a lo previsto para este nivel; se identifica que en el nivel central existió menor voluntad política para avanzar conforme a lo previsto y en el nivel departamental el avance fue aún menor, a pesar de rescatar algunos ejemplos del occidente del país como Santa Bárbara, Copán y Lempira (pero que no están consolidados). Los municipios ahora cuentan con mejores capacidades de gestión e instancias de gobernanza local que le permitirán apalancar recursos para el SIGADENAH. Algunos entrevistados mencionaron que entre las instituciones presentes en los territorios en donde se realizó el pilotaje, en algunos momentos llegaron a primar intereses institucionales (por metas o resultados esperados) sobre el beneficio común del SIGADENAH, condición que afectó la planificación de actividades y el apalancamiento de recursos también. Finalmente, la pandemia del Covid-19, que limitó el desarrollo de actividades de manera presencial y obligó a realizar ajustes en la intervención en el territorio.

Además de la readecuación programática del programa en 2017 al interior del UNICEF para la atención a nivel local, se implementaron otros espacios para la planificación y revisión, pero no todos se utilizaron. Por ejemplo, a nivel departamental se buscaron los espacios con los tomadores de decisiones (Gobernadores Departamentales), pero fue poco efectivo. Caso contrario en el nivel local, los Consejos Municipales de Garantía de Derechos, es un ejemplo de estos espacios; y en estos existe una oportunidad de mejora trabajando en la mediación con los intereses particulares de las instituciones que lo integran, de modo que permita alcanzar consensos de manera más oportuna.

## 8.4. Eficacia

El criterio de eficacia trata sobre “El grado en el que la intervención ha logrado, o se espera que logre, sus objetivos y sus resultados, incluyendo los resultados diferenciados entre grupos” (OECD, 2020, pág. 10).

**Figura 10. Distribución y promedio de la calificación asignada en los levantamientos de información en las preguntas de Eficacia**



Fuente: Econometría a partir de lo expresado en los levantamientos de información cualitativa

El criterio de eficacia trata sobre “El grado en el que la intervención ha logrado, o se espera que logre, sus objetivos y sus resultados, incluyendo los resultados diferenciados entre grupos” (OECD, 2020, pág. 10). En el levantamiento de información las calificaciones asociadas a ese criterio en casi 2 de cada 3 casos fueron 3,0. Cerca del tercio restante calificó 4,0, esto condujo a un promedio de 3,3, en una escala de 1 a 4, donde 1 significa “poco aportante” y 4 significa “muy aportante” al criterio de eficacia en las respuestas de los instrumentos asociadas a este criterio (ver Figura 10). Esta calificación es concordante con la triangulación de la revisión documental y demás evidencia recolectada, puesto que en promedio la calificación de eficacia en los productos da la Teoría del Cambio del Programa de inclusión Social fue de 3 (en una escala de 1-4). Esto sustentado en que se han alcanzado una parte de los resultados y actividades planteadas en el marco del programa, sobre todo en temas de abogacía, acompañamiento, asistencia técnica y desarrollo de capacidades a nivel municipal y en algunas instituciones a nivel central. Sin embargo, todavía persisten algunos retos para culminar con éxito los productos planteados en la teoría del cambio, sobre todo en términos de coordinación, generación de evidencia y focalización hacia población vulnerable y/o diferenciada.

*Pregunta 4.1 ¿En qué medida se han alcanzado los resultados planteados en el marco del Programa de Inclusión Social de UNICEF y cómo han contribuido al establecimiento y consolidación del SIGADENAH, tanto a nivel central como local?*

Como se mencionó en secciones anteriores en el Anexo 2 se presenta la TdC actualizada para el Programa de Inclusión Social de UNICEF, la cual a su vez es la base de esta evaluación. El fin último de la intervención es que “Al 2021 el

entorno de políticas públicas se basa en la promoción de un sistema intersectorial de garantía de derechos a la primera infancia, la infancia y la adolescencia, bajo un principio de universalidad, con enfoque de equidad y de diversidad, a nivel nacional y local”. Este fin último está sustentado en cinco productos, los cuales para su correcto desarrollo y cumplimiento deben cumplir adecuadamente con una serie de actividades.

Por lo tanto, para medir el alcance de estos productos se evaluó el cumplimiento de las actividades de cada uno en una escala de 1-4 tipo semáforo<sup>14</sup>; donde 1 es un cumplimiento incipiente (rojo) y 4 es un cumplimiento excelente (verde), basado en la triangulación de evidencia mostrada a lo largo del documento y en el criterio del equipo consultor. Finalmente, basado en la valoración de cada actividad del producto, se dará una valoración en conjunto (de la misma forma) para el producto como tal. Los cuadros a continuación muestran los hallazgos y valoraciones dadas a cada actividad y producto.

**Producto 1. Instituciones relevantes de gobierno y sociedad civil tienen capacidad para monitorear y evaluar tanto la situación de la niñez y la adolescencia, como las acciones implementadas para acoger las recomendaciones del sistema Interamericano y de Naciones Unidas**

**Tabla 19. Valoración y análisis del producto 1 de la TdC**

Actividades	Valoración	Justificación
1.1. Generar evidencia para llenar vacíos de información y análisis sobre determinantes de las exclusiones de la niñez y la adolescencia	Amarillo (3)	Se hizo un esfuerzo en la generación de evidencia con la ENDESA 2019, el estudio de línea de base 2019 y, se realizó una actualización del modelo INFORM (2020). Sin embargo, hace falta una mayor desagregación y/o cubrimiento de la población en situaciones de vulnerabilidad y exclusión, relevante para el SIGADENAH. Así como una mayor periodicidad de la información, que puede ser capturada a través de la sistematización de datos administrativos. Por otro lado, en el diseño, uno de los encargados del registro de evidencia de monitoreo de la situación de la niñez era el Observatorio Nacional para los Derechos de la Niñez, el cual no logró establecerse, por lo que, parte de esta generación de evidencia no se ha desarrollado.
1.2. Asistir técnicamente a instituciones relevantes para articular sistemas de información que faciliten el procesamiento y difusión amigable de indicadores estandarizados de derechos de la niñez y la adolescencia	Naranja (2)	Se logró apoyo y asistencia técnica tanto a nivel local con las municipalidades priorizadas, como con el INE, la SEDUC y la DINAF a nivel central. Se ha dado apoyo financiero, capacitaciones, y acompañamiento técnico para intentar mejorar la recolección de información. Pero no se ha logrado consolidar ni articular los sistemas de información; Se está en construcción del inventario de indicadores con datos administrativos que alimentará el SEN <sup>15</sup> , por el momento no hay suficiente información publicada de manera periódica y desagregada. Por otra parte, el SISNAM <sup>16</sup> tienen información desactualizada de otras entidades diferentes al INE. Es más, el informe trimestral del Plan de Trabajo con el INE a octubre de 2021 marca que la mayoría de los indicadores e información solamente proviene del INE (ENDESA 2019, CNPV 2013 y EPHPM).
1.3. Desarrollar capacidades de instituciones rectoras para monitorear y evaluar de forma sistemática la implementación de programas para la niñez y la adolescencia	Naranja (2)	No se han logrado capturar de manera sistemática información de monitoreo y evaluación de los programas y de la situación de la niñez y adolescencia. El SISNAM no tiene información actualizada ni sistemática. Por el lado del monitoreo de los programas para la niñez y adolescencia, más allá de informes o reportes entregados por los socios implementadores a UNICEF no se ha encontrado información que permita monitorear y evaluar de forma sistemática a estos programas.
1.4. Promover gestión del conocimiento a través de observatorios sociales para alimentar diálogo entre sectores para abogar por un diseño de políticas públicas en apoyo a los otros componentes basado en evidencia	Rojo (1)	La iniciativa de la creación del observatorio de la Niñez y Adolescencia se descartó por falta de voluntad política y coordinación entre los distintos actores (instituciones a nivel central, academia, sociedad civil, etc.). Sin embargo, este si estuvo en los planes desde el inicio del diseño y plan de acción del sistema nacional de protección a la infancia y adolescencia (ahora SIGADENAH) promovido por UNICEF. Es más, este Observatorio llegó a tener un diseño conceptual y plan de acción, que posteriormente fueron desestimados por falta de voluntad política y recursos suficientes para su financiamiento en el tiempo más allá de los proporcionados por Proniñez.

<sup>14</sup> El semáforo va a ser rojo para un cumplimiento deficiente (valoración de 1), naranja para un cumplimiento parcial (valoración de 2), amarillo para un cumplimiento adecuado pero que le faltaron algunas cosas (valoración 3) y verde para un excelente cumplimiento (valoración de 4).

<sup>15</sup> SEN: Sistema Estadístico Nacional. Sistema de información que busca agregar la información estadística relevante y continua para el diseño, y evaluación de programas y políticas desarrollados en Honduras.

<sup>16</sup> SISNAM: Sistema de Indicadores Sociales de Niñez, Adolescencia y Mujer. Es un sistema de información del INE, que busca agrupar y sistematizar la información de indicadores relevantes para el estudio y análisis de la niñez.

Actividades	Valoración	Justificación
1.5. Diálogo político y abogacía en la planificación y monitoreo de las políticas de género, niñez y adolescencia	Verde (4)	UNICEF realizó un gran trabajo de abogacía y dialogo para generar planes de monitoreo y evaluación tanto de la situación de la niñez como de los programas y políticas implementadas.
Calificación global del producto 1	Naranja (2)	El Programa de Inclusión Social de UNICEF logró adecuadamente realizar abogacía política, poner en la agenda la necesidad de monitorear los programas y la situación de la niñez. Adicionalmente logró asistir técnicamente en un primer esfuerzo de generación de evidencia. Sin embargo, la gran falencia fue en la generación de capacidades propias de las instituciones nacionales y locales para generar evidencia de manera continua y desagregada en sistemas de información tanto para la evaluación de la situación de la niñez como para la evaluación de los programas para la niñez y adolescencia.

Fuente: Econometría

## Producto 2. El gobierno central tiene la capacidad de monitorear y analizar la eficacia y eficiencia de la inversión pública en niñez y adolescencia.

**Tabla 20. Valoración y análisis del producto 2 de la TdC**

Actividades	Valoración	Justificación
2.1. Fortalecer capacidades del Gobierno Central en transparencia y participación de la niñez y la adolescencia en el proceso presupuestario	Verde (4)	Se realizaron capacitaciones a las entidades del gobierno central, en especial a la DINAF y a los miembros del Consejo Nacional, adicionalmente, a nivel local se desarrollaron varias actividades de participación adolescente, en donde se lograron identificar las necesidades y solicitudes de la niñez y la adolescencia para la priorización presupuestaria.
2.2. Proveer herramientas al Gobierno para elaborar presupuestos por resultados e identificar alternativas de ampliación de presupuesto para la realización de los derechos de la infancia y la adolescencia	Verde (4)	Se realizaron capacitaciones y se entregaron unos kits (guías) a las entidades del gobierno central, en especial a la DINAF y a los miembros del Consejo Nacional, para elaborar el presupuesto con enfoque en niñez y adolescencia. Adicionalmente, estas capacitaciones y guías también ayudaron en la generación de los informes IpNA, los cuales son fundamentales para identificar faltantes presupuestales para la garantía de los derechos de la niñez. Por otro lado, se hizo un piloto de desarrollo de capacidades de medición de IpNA a nivel municipal en dos municipios, y actualmente se está en proceso de difusión de un manual para la medición en el resto de las municipalidades (Comité IpNA, 2018).
2.3. Generar evidencia sobre equidad, eficiencia y eficacia de la inversión pública en niñez y adolescencia	Amarillo (3)	A pesar de la realización de los informes IpNA anualmente los cuales permiten hacer un seguimiento de sus principales rubros y de algunos estudios puntuales sobre ODS, hace falta institucionalizar la práctica de realizar análisis para medir la eficiencia y eficacia de la inversión en niñez y adolescencia. Hubo un primer esfuerzo en el desarrollo de estudios de costeo, eficiencia del gasto y optimización de recursos en el sector educativo. Estos estudios es una serie de dos documentos llamados "generando evidencia en materia presupuestaria para una mayor y mejor inversión en la niñez y la adolescencia hondureña: costos para el logro de la meta del ODS 'Acceso a educación inclusiva y de calidad', como una garantía del derecho a la educación de la niñez y la adolescencia hondureña". Estos informes se centran en el análisis de costos y eficiencia de la inversión pública en educación, en búsqueda de optimización y rubros de inversión que generarían mayores beneficios (ICEFI & UNICEF, 2017). Sin embargo, esta evidencia se desarrolló al inicio del periodo de cooperación, y al parecer no se ha continuado con el desarrollo de estos estudios para otras ramas de la inversión pública en niñez.
2.4. Diseñar e implementar estrategias para incidir en decisiones presupuestarias a nivel central en favor de los derechos de la infancia y la adolescencia	Amarillo (3)	Se realizó abogacía con instituciones a nivel central para priorizar el presupuesto para la niñez y la adolescencia. También dentro del diseño de las competencias del Consejo Nacional está la de realizar, y discutir los informes IpNA para generar decisiones presupuestarias en favor de la niñez y la adolescencia. Sin embargo, esta abogacía y estrategias de incidencia no necesariamente se tradujeron en una mayor partida presupuestal para la niñez y adolescencia (Comité IpNA, 2018).
Calificación global del producto 2	Amarillo (3)	Se logró un gran avance con la realización de los informes IpNA, el enfoque presupuestal en la niñez y la adolescencia, y las discusiones para focalización y priorización presupuestal. Sin embargo, hizo falta un análisis costo beneficio, y evidencia sobre equidad, eficiencia y eficacia que ayudaran a tomar mejores decisiones presupuestales. Precisamente, a pesar de estos avances, persiste la dificultad de poder transformar estos informes en una mayor asignación presupuestal para la niñez.

Fuente: Econometría

## Producto 3. Los municipios seleccionados desarrollan e implementan herramientas de gestión municipal por resultados y de rendición de cuentas integrando un enfoque de derechos de la niñez, la adolescencia y el género.

**Tabla 21. Valoración y análisis del producto 3 de la TdC**

Actividades	Valoración	Justificación
3.1. Evidenciar la gestión municipal con enfoque de derechos de NNA	Verde (4)	Se evidenció con un crecimiento en el índice de gestión municipal, pasando de que el 60% de los municipios priorizados estaban en un grado medio-alto en 2017 a que el 100% tuvieran esta clasificación en el 2021.
3.2. Desarrollar capacidades y herramientas que apoyen la gestión municipal con enfoque de género y derechos de niñez y la adolescencia	Verde (4)	Se desarrollaron varios kits, capacitaciones y apoyo técnico desde UNICEF a las municipalidades para mejorar la gestión municipal con enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia. Se desarrollaron capacidades desde la prevención hasta la protección de los derechos los niños, niñas y adolescentes más vulnerables.
3.3. Diseñar e implementar plan de acción, mejoras y rendición de gestión con enfoque de derechos de NNA	Amarillo (3)	Se desarrolló el diseño y plan de acción para mejorar y dar rendición de cuentas sobre la gestión con enfoque de derechos. Parte de esta rendición de cuentas es el Índice de gestión municipal, y por ello se ve que además del diseño se llevó a la práctica y hubo mejorías en la gestión con enfoque de derechos de NNA. Sin embargo, no hay evidencia sólida de la construcción y sobre todo implementación de un plan de acción para la rendición de cuentas.
3.4. Diseñar la estrategia de incidencia a Gobierno Central para sostenibilidad de la carrera Pública municipal y a implementación de incentivos por resultado.	Rojo (2)	Hace falta implementar una estrategia para generar sostenibilidad de la implementación local con los cambios de gobierno y en el contexto político del país, es decir, que se tenga sostenibilidad en la carrera pública municipal. En este punto se nota sobre todo una gran desconexión entre el gobierno central y las municipalidades, que impiden una adecuada articulación institucional. Por otro lado, si se está desarrollando una estrategia de gestión por resultados en educación para las municipalidades.
Calificación global del producto 3	Amarillo (3)	En general la gestión municipal con enfoque de derechos en los municipios priorizados mejoró sustancialmente gracias al apoyo de UNICEF, que no solo realizó asistencia técnica y capacitaciones para la gestión, también incidió en la rendición de cuentas y gestión por resultados. Sin embargo, hace falta mejorar en la articulación con las entidades a nivel central para mejorar la sostenibilidad del sistema en el nivel local.

Fuente: Econometría

**Producto 4. Adolescentes en los municipios seleccionados participan de manera significativa en procesos de veeduría social de rendición de cuentas acerca de políticas y programas relevantes a su desarrollo integral**

**Tabla 22. Valoración y análisis del producto 4 de la TdC**

Actividades	Valoración	Justificación
4.1. Desarrollar redes juveniles comunitarias que potencien su participación en la defensoría y exigibilidad de derechos de la niñez y la adolescencia	Verde (4)	Se desarrollaron varias capacitaciones y sesiones para generar redes juveniles comunitarias en donde se abrieran espacios de participación adolescente y de vocería de los derechos de la niñez y adolescencia.
4.2. Desarrollar habilidades para la vida y de liderazgo en adolescentes para fortalecer sus acciones en veeduría social en sus comunidades	Amarillo (3)	Se lograron desarrollar varias capacitaciones, documentos guía, y cursos para el desarrollo de la participación adolescente, y el conocimiento sobre los derechos de la niñez y adolescencia. Sin embargo, según las evaluaciones de conocimientos de los adolescentes capacitados no se logró un adecuado fortalecimiento de estos conocimientos. Adicionalmente, no se logró que los adolescentes capacitados concluyeran estos cursos.
4.3. Desarrollar estrategias de empoderamiento de las adolescentes para ejercer sus derechos	Naranja (2)	Se desarrollaron capacitaciones para el empoderamiento femenino con la metodología "Por ser Niña", y se crearon algunos espacios de participación femenina en los cabildos, aunque esto último no fue sistemático. Por otro lado, persisten grandes rezagos en tanto en participación como en la focalización de políticas con enfoque de género.
4.4. Identificar espacios existentes de toma de decisiones y propiciar alianzas para participación adolescente en ellos	Amarillo (3)	A nivel local se lograron identificar y crear espacios en los que los adolescentes pudieron participar y ser escuchados sobre los temas y necesidades para la garantía de sus derechos, en espacios como los cabildos, las redes de líderes comunitarios adolescentes, entre otras. Sin embargo, según la evidencia de la etnografía digital levantada en el marco de la evaluación, hace falta más espacios de participación en la planeación de las políticas y programas de su interés. Asimismo, falta propiciar espacios de participación a nivel central, para que los adolescentes puedan discutir, ser escuchados e incidir en las políticas y programas a nivel nacional sobre la garantía de derechos de la niñez y la adolescencia.
Calificación global del producto 4	Amarillo (3)	La ayuda de UNICEF logró un gran avance al poder empezar a propiciar espacios de participación adolescente, así como dar capacitaciones y cursos para generar conocimiento en los adolescentes sobre los derechos de la niñez y la adolescencia. Sin embargo, hay algunos puntos en los que hay que mejorar, como un mayor enfoque de género, intentar una mayor apropiación del conocimiento en los cursos dictados, y que la participación adolescente empiece a estar en los ámbitos de decisión y planeación de las políticas que les incumben.

Fuente: Econometría

**Producto 5. La Nación cuenta con un mecanismo de gobernabilidad que permite la coordinación y articulación de las instituciones tanto en el nivel nacional como en el local**

**Tabla 23. Valoración y análisis del producto 5 de la TdC**

Actividades	Valoración	Justificación
5.1. Revisar y analizar experiencias internacionales en sistemas integrales de garantía de derechos a la niñez y la adolescencia en la región.	Verde (4)	En la estructuración del SIGADENAH se tomaron referentes internacionales apoyados y guiados por el sistema de integral de garantía de derechos de Paraguay, y el apoyo de la experta internacional en los Derechos del Niño, Rosa María Ortiz. Asimismo, también hubo acompañamiento por otras organizaciones internacionales que han apoyado la creación de estos sistemas en otros países, como Colombia.
5.2. Diseñar conceptualmente el SIGADENAH incluyendo un enfoque de equidad y diversidad, bajo un principio de universalidad	Verde (4)	El diseño conceptual del SIGADENAH contempla adecuadamente a las poblaciones más vulnerables, y contempla un enfoque de equidad y diversidad en su plan de acción. No obstante, la implementación ha tenido sus dificultades, incluso en trabajo de campo con comunidades.
5.3. Apoyar la estructuración del SIGADENAH diseñando roles, competencias y estrategias de articulación en diálogo con actores a nivel nacional y local	Verde (4)	UNICEF logró apoyar adecuadamente la estructuración y diseño del SIGADENAH, asegurando actores y competencias, sobre todo en las instancias propias del sistema, como lo es el Consejo Nacional de Infancia y Adolescencia, como se ve evidenciado en los documentos guía, como la propuesta del SIGADENAH (DINAF, 2020), y en los decretos ejecutivos 020-2019 y legislativos 034-2021, que aseguran la creación normativa del SIGADENAH, la DINAF y el Consejo Nacional de Infancia y Adolescencia.
5.4. Apoyar la construcción de herramientas para asistir técnicamente sobre la implementación del SIGADENAH a nivel nacional y local	Verde (4)	Se desarrollaron consultorías y asesorías con externos, expertos, y socios implementadores para apoyar la implementación del SIGADENAH tanto a nivel nacional como a nivel local. A partir de esto se crearon cartillas, presentaciones y demás materiales de difusión para el apoyo de la implementación del SIGADENAH
Calificación global del producto 5	Verde (4)	Hubo un gran trabajo en el diseño conceptual del SIGADENAH, lo cual se ve reflejado en el marco normativo y en los documentos guía del sistema. Esto generó desde el diseño un adecuado mecanismo de gobernabilidad, estructuración de roles, competencias, funciones y objetivos. Sin embargo, en la implementación se han visto algunos faltantes sobre todo en temas de coordinación.

Fuente: Econometría

*Pregunta 4.2 ¿Cuáles han sido los factores clave que han favorecido y los que han obstaculizado el alcance de los productos del Programa de Inclusión Social? ¿Cuáles son las lecciones aprendidas y buenas prácticas observadas durante el ciclo del Programa de País?*

En esta subsección se identifican los factores claves que han afectado el alcance de los productos de la TdC del Programa de Inclusión Social dentro de la vigencia 2017-2021, las lecciones aprendidas y las buenas prácticas se esbozan en un capítulo posterior del documento.

El **primer producto** de la TdC, “*Instituciones relevantes de gobierno y sociedad civil tienen capacidad para monitorear y evaluar tanto la situación de la niñez y la adolescencia, como las acciones implementadas para acoger las recomendaciones del sistema Interamericano y de Naciones Unidas*”, se vio afectado por dos factores que limitaron el progreso y resultado del mismo. El primero de estos es la restricción presupuestal para recolección de información, pues limitó el levantamiento continuo, amplio y desagregado de información, el segundo factor es la falta de articulación entre los sistemas de información de datos administrativos y sus instituciones encargadas, lo que impidió la correcta sistematización de la información de manera periódica y fiable en el SISNAM.

Para el **producto 2** “*El gobierno central tiene la capacidad de monitorear y analizar la eficacia y eficiencia de la de la inversión pública en niñez y adolescencia*”, también uno de los factores claves que limitaron el progreso de este fue la restricción presupuestal del Gobierno, puesto que esto limitó una mayor asignación presupuestal a la inversión en niñez y adolescencia. Sin embargo, algo que favoreció el desarrollo de este producto fue la arquitectura institucional del Consejo Nacional que permitió tener organismos y espacios de discusión de los informes IpNA. Sin olvidar, la importancia del liderazgo de la DINAF y la SEDIS en el comité IpNA, importantes para el desarrollo de estos informes. En especial, el rol de la SEFIN basado en facilitar y analizar información sobre inversión pública para el desarrollo de los informes, y por

parte de la DINAF, la coordinación de la y ejecución de gran parte de las actividades realizadas por el comité (SGDIS, SEFIN, SCGG, DINAF & UNICEF, 2016).

Mientras, que, para el **producto 3** “*Los municipios seleccionados desarrollan e implementan herramientas de gestión municipal por resultados y de rendición de cuentas integrando un enfoque de derechos de la niñez, la adolescencia y el género*”, el factor que obstaculizó el desarrollo de este producto fue la poca conexión con las instituciones del gobierno central y del departamental, pues limitó en cierto punto la implementación del SIGADENAH a nivel local. Adicionalmente, las restricciones presupuestales desde UNICEF y la baja asignación presupuestal desde el nivel central limitaron la continuidad de dichas tareas, sobre todo en temas de monitoreo y evaluación. Por otro lado, la capacidad de respuesta al enfrentar las emergencias naturales y la pandemia por el Covid-19 fue un factor favorecedor del desarrollo de este producto. Aunque hubo en cierta medida un cambio en las prioridades y actividades del producto (UNICEF, 2020) y (UNICEF, 2021), se logró desarrollar capacidades en las municipalidades para la atención de NNA en riesgo y emergencia. Esto, en conjunto con la asistencia técnica y ayuda financiera de UNICEF y el gobierno de Canadá, lograron que en coordinación con los socios implementadores y las municipalidades se estableciera una estructura institucional a nivel local (la cual no se tenía) para desarrollar las labores del sistema. Esta ayuda incluía desde capacitaciones y asistencia técnica en la realización de ciertas labores de las herramientas de protección, participación e incluso monitoreo, hasta ayuda financiera para adquirir capital humano cualificado y/o herramientas tecnológicas necesarias.

Justamente, la capacidad de respuesta y cambio frente a las emergencias naturales y la pandemia por el Covid-19 fue factor positivo para el **producto 4** “*Adolescentes en los municipios seleccionados participan de manera significativa en procesos de veeduría social de rendición de cuentas acerca de políticas y programas relevantes a su desarrollo integral*”. Puesto que obligó a realizar un cambio en el formato de participación y capacitaciones hacia la virtualidad, este cambio a la virtualidad también fue una forma de llegar a más personas y conectar con el mundo digital de la actualidad. Sin embargo, esto tuvo impactos en el acceso a estos espacios por dificultades de conectividad y de accesibilidad a dispositivos electrónicos. No obstante, la falta de conexión entre lo local y lo central configuró un gran obstáculo para llevar a escala nacional la participación adolescente.

Finalmente, para el **producto 5** “*La Nación cuenta con un mecanismo de gobernabilidad que permite la coordinación y articulación de las instituciones tanto en el nivel nacional como en el local*”, el Programa de Inclusión Social de UNICEF ejerció la abogacía y coordinación entre actores e instituciones que conforman al SIGADENAH y la voluntad política de los diferentes actores fue factor clave para su desarrollo y alcance de objetivos. De tal forma, que la voluntad política de la rama ejecutiva y legislativa facilitó el desarrollo de este producto, sobre todo en la estructuración de la arquitectura institucional para generar mecanismos de gobernabilidad y coordinación en las diferentes instituciones del gobierno central. Precisamente, el trabajo cualitativo detectó que esta arquitectura pudo mantener los avances ganados ante cambios políticos para tener mecanismos con los cuales solventar los problemas de flujos de información entre estas entidades.

Sin embargo, las entrevistas con diferentes funcionarios del gobierno y de UNICEF, señalan que la falta de coordinación interinstitucional en la implementación y el cambio de gobierno dificultaron la continuidad del proceso de establecimiento del SIGADENAH a nivel nacional. Esto puede obedecer a que en el diseño del sistema hizo falta una mayor definición de responsabilidades y funciones de las entidades que componen el Consejo en función de la garantía de derechos.

Los factores más importantes que han favorecido y que han obstaculizado la implementación en cada producto se resumen en la tabla a continuación:

**Tabla 24. Factores más importantes que han favorecido y que han obstaculizado la implementación en cada**

PRODUCTO	FACTOR FAVORECEDOR	OBSTÁCULO
Producto 1		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restricción presupuestal que impidió desarrollar más evidencia</li> <li>• Falta de articulación institucional, en este caso en relación con los sistemas de información y generación de evidencia</li> </ul>

PRODUCTO	FACTOR FAVORECEDOR	OBSTÁCULO
Producto 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Arquitectura institucional del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia que permite realizar encuentros interinstitucionales para realizar los informes IpNA, y debatirlos con instituciones relevantes en temas de inversión pública.</li> <li>Convenio de cooperación del comité IpNA</li> <li>Apoyo y coordinación de la DINAf y la SEFIN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Restricción presupuestal del gobierno que impidió una mayor asignación presupuestal a la infancia y adolescencia.</li> </ul>
Producto 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adaptación y capacidad de respuesta a emergencias naturales, pues generó capacidades en las municipalidades para apoyar las emergencias.</li> <li>Asistencia técnica de UNICEF y ayuda financiera desde el gobierno de Canadá, esta fue clave para el desarrollo de capacidades a nivel local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de articulación de instituciones del gobierno central</li> <li>Restricciones presupuestales desde UNICEF para continuar con la asistencia técnica a nivel local.</li> </ul>
Producto 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adaptación y capacidad de respuesta a emergencias naturales, pues la adaptación a la virtualidad hizo que las capacitaciones no pararan y llegaran a más personas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de conexión y articulación entre entidades locales y nacionales para que la participación de los adolescentes incida a nivel nacional</li> </ul>
Producto 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estructuración y diseño de arquitectura institucional que permite el dialogo entre instituciones del gobierno en el Consejo Nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de coordinación en la implementación del SIGADENAH</li> <li>Faltó mayor definición de responsabilidades y funciones</li> </ul>

Fuente: Econometría

*Pregunta 4.3 ¿En qué medida el Programa de Inclusión Social ha logrado desarrollar las capacidades/ competencias de los principales actores del SIGADENAH para ejercer mejor sus funciones dentro de la arquitectura institucional y que contribuyan al objetivo del Sistema?*

**Producto 1** “Instituciones relevantes de gobierno y sociedad civil tienen capacidad para monitorear y evaluar tanto la situación de la niñez y la adolescencia, como las acciones implementadas para acoger las recomendaciones del sistema Interamericano y de Naciones Unidas”.

En el desarrollo del producto, se lograron desarrollar ciertas capacidades de las principales instituciones de recolección de información a nivel nacional, sobre todo con el INE. Con esta institución se generó asistencia técnica y capacitaciones para la consolidación del Sistema de Indicadores Sociales de Niñez, Adolescencia y Mujer (SISNAM) y el SEN (Sistema de información Nacional). Sobre este apoyo, UNICEF logró que se desarrollaran capacidades para la creación e inicio de puesta en marcha de estos sistemas, sin embargo, parece que el desarrollo de estas capacidades no ha sido suficiente para mantener en funcionamiento los sistemas y la inclusión de nuevos indicadores.

Por otro lado, se dio apoyo técnico y financiero para la elaboración de la ENDESA/MICS 2019. En este sentido se desarrolló capacidades de diferentes áreas del INE, para que dominaran y se apropiaran de todas las herramientas preparadas por UNICEF para realizar cada una de las diferentes etapas de la encuesta de acuerdo con estándares internacionales de medición, incluyendo las nuevas pautas para indicadores ODS y que pueden ser la base para otras encuestas siguientes. De la misma forma, el desarrollo de los informes SITAN por las municipalidades generó condiciones para próximas actualizaciones de estos informes y/o para extenderlos a otros municipios, así como el desarrollo del manual de medición por resultados de educación también deja una serie de instrumentos y capacidades para replicas posteriores.

**Producto 2** “El gobierno central tiene la capacidad de monitorear y analizar la eficacia y eficiencia de la inversión pública en niñez y adolescencia”.

En la consecución de este producto se han logrado desarrollar una buena serie de capacidades necesarias para que los diferentes actores puedan mejorar su función en el SIGADENAH. Sobre todo, el acompañamiento y coordinación que ha tenido UNICEF en el inicio del comité IpNA fue fundamental para que este pudiera funcionar y actualmente generar la evidencia necesaria sobre la inversión pública en niñez y adolescencia a nivel nacional. Adicionalmente, UNICEF ha logrado dejar ciertos manuales y capacitaciones para el desarrollo continuo de este tipo de mediciones no solo a nivel nacional, sino también a nivel local. Dentro de este desarrollo de capacidades está el acompañamiento

del piloto sobre la medición IpNA en dos municipalidades, que fue clave para el desarrollo de los manuales y capacitaciones que actualmente se están impartiendo sobre la medición IpNA a nivel local.

No obstante, tanto en el informe IpNA de 2018, cómo en las entrevistas con funcionarios de UNICEF e instituciones gubernamentales recalcan la dificultad de poder transformar estos informes en una mayor capacidad de incidir en el proceso presupuestal para la niñez y la adolescencia. Por lo tanto, no se ha visto reflejado necesariamente en un aumento significativo de la asignación presupuestal para la niñez, a pesar del leve repunte que tuvo la inversión pública en niñez y adolescencia en el 2018 frente al 2017 (últimos años para los que hay información).

**Producto 3** *“Los municipios seleccionados desarrollan e implementan herramientas de gestión municipal por resultados y de rendición de cuentas integrando un enfoque de derechos de la niñez, la adolescencia y el género”.*

A nivel municipal se fortaleció el desarrollo de capacidades institucionales para la instalación del SIGADENAH, especialmente en los 37 municipios priorizados, se trabajó con capacitaciones y apoyo técnico para la implementación de programas de atención a la niñez, la elaboración de presupuestos especializados en niñez, monitoreo y evaluación, y articulación con diferentes actores a nivel local. En las entrevistas con funcionarios resaltaron las capacitaciones y apoyo técnico que dio UNICEF, tanto para la orientación de las líneas de acción del SIGADENAH, como en el desarrollo de capacidades para dar apoyo integral a los niños, niñas y adolescentes.

Esto se refleja en el fortalecimiento de las capacidades municipales para la instauración del SIGADENAH a nivel local, sobre todo, en el “fortalecimiento de la gestión pública orientada a los derechos de la niñez” (Entrevista funcionario UNICEF, 2022), pues aumentó el porcentaje de municipios y sus consejos municipales que cumplen con el índice de capacidad municipal en un grado alto o medio-alto, desde el 22,9% y 60% en 2017 al 100% en el 2021, sobre los 37 municipios priorizados por UNICEF (UNICEF, 2021), lo que indica que el apoyo de UNICEF si ha logrado un adecuado desarrollo de capacidades municipales.

Sin embargo, varias entrevistas enfatizan en que a pesar de que se han avanzado en el desarrollo de capacidades de muchos aspectos, existen oportunidades de mejora debido a la falta la apropiación y puesta en marcha en el área de monitoreo, evaluación y seguimiento. Es decir, parece haber todavía una alta dependencia del apoyo de UNICEF, sobre todo en temas de asistencia financiera y coordinación, lo que indica que hace falta un apoyo adicional en el desarrollo de capacidades para que estas funcionen continuamente sin el apoyo del Programa de Inclusión Social.

**Producto 4** *“Adolescentes en los municipios seleccionados participan de manera significativa en procesos de veeduría social de rendición de cuentas acerca de políticas y programas relevantes a su desarrollo integral”.*

En el transcurso de este periodo de cooperación se desarrollaron varios cursos y capacitaciones a adolescentes con el propósito de desarrollar conocimiento y capacidades para su participación en la garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia. Sin embargo, las calificaciones de las pruebas de conocimientos de las temáticas vistas en estos cursos no fueron especialmente buenas, una gran parte de los adolescentes que asistieron no aprobaron estas pruebas. Lo que indica que no se logró a cabalidad el objetivo de desarrollar capacidades en los adolescentes para su participación en diferentes instancias.

Por otro lado, si se logró acompañamiento y coordinación para la creación de redes de líderes adolescentes en sus comunidades, y se lograron generar espacios de participación con las municipalidades. No obstante, según las comunicaciones en la etnografía digital, los adolescentes sienten que su participación no ha logrado la incidencia adecuada, pues hacen falta espacios de participación en la planeación de las políticas de su interés (con voz de los adolescentes).

**Producto 5** *“La Nación cuenta con un mecanismo de gobernabilidad que permite la coordinación y articulación de las instituciones tanto en el nivel nacional como en el local”.*

Este producto de la teoría del cambio está dirigido al diseño y planeación del SIGADENAH y la Política Nacional, por ende, este producto no requería del desarrollo de capacidades de un actor en específico más allá de la estructuración de los documentos, lineamientos y planes de acción del SIGADENAH y la Política Nacional. Como

se mencionó anteriormente, en estos diseños si se desarrollaron unos lineamientos de coordinación y articulación interinstitucional, sin embargo, no necesariamente se vieron reflejados en los lineamientos finales del SIGADENAH.

*Pregunta 4.4 ¿Cómo se compara el acceso a derechos de la niñez y la adolescencia en los municipios apoyados por UNICEF respecto a los demás municipios del país?*

A pesar de que UNICEF ha priorizado su apoyo en 37 municipios, las intervenciones que ha hecho el Programa de Inclusión Social y UNICEF han abarcado otros municipios, como la creación de consejos municipales de niñez y las instrucciones de medición de inversión pública. También, dado el tipo de intervenciones que se han hecho como la abogacía con entidades del nivel nacional y el apoyo con la AMHON, han generado posibles efectos diferenciados en las distintas municipalidades, incluso por fuera de los municipios priorizados.

Adicional a esto, se evidencia que, de los indicadores disponibles en el SISNAM, solamente están disponibles con los datos de las encuestas realizadas por el INE impidiendo una actualización con frecuente periodicidad y territorialidad de los avances de la situación de la niñez en los últimos años, algo que en la teoría si permitiría hacer con datos administrativos. No obstante, se lograron obtener algunos indicadores de educación, salud y violencia a través de registros administrativos por fuera del SISNAM (SEDUC, SESAL, SEPOL) con desagregación a nivel municipal. Con esta información se realizó un análisis comparativo entre los municipios apoyados por UNICEF y los demás municipios del país, sin embargo, los resultados del análisis cuantitativo de estos indicadores arrojaron que no hay diferencias significativas entre los dos grupos.

Por otro lado, a manera exploratoria de un mayor conjunto de indicadores se obtuvieron datos de las Encuestas Nacionales de Demografía y Salud ENDESA de 2011-2012 y 2019, con desagregación departamental. En este segundo análisis se observan correlaciones que van en línea de lo esperado de la intervención realizada. Por ejemplo, se encuentra mejoras en prácticas de cuidado en salud, en los departamentos priorizados que en el resto del país; mejor acceso a servicios sanitarios y de lavado de manos, menor mortalidad infantil y prevalencia de enfermedades, nacimientos mejor atendidos, reducción de riesgo de desnutrición en recién nacidos y práctica de la lactancia materna (ver estimaciones de indicadores en el Anexo 13). Asimismo, según el modelo de diferencias en diferencias, los departamentos con municipios atendidos por UNICEF han avanzado, más que el resto de los departamentos del país, en cobertura de la certificación de nacimiento, el acceso a educación temprana y una menor proporción de niños y niñas con atención inadecuada. En relación con los resultados del acceso a la salud, se tiene un balance positivo (menor proporción de embarazo adolescente, menor incidencia de enfermedades, y mejores condiciones nutricionales-índices antropométricos).

Asumiendo que cualquier fuente de error que explique diferencias en las mediciones tiene una distribución aleatoria, es decir, que aumente para algunos casos y disminuya para otros sin patrón alguno, es posible afirmar que los resultados obtenidos a través de este ejercicio hecho a partir de las ENDESA aportan información sobre las bondades del acompañamiento de UNICEF y la instalación del SIGADENAH a nivel local. Este análisis muestra que en algunos indicadores hay avances que, en una buena medida, pero no totalmente, se atribuyen al acompañamiento realizado y que la cautela en su lectura se debe hacer sobre la contribución en términos de magnitud del cambio observado. El número de indicadores donde se detecta un comportamiento esperado por la intervención supera con creces a los que no lo hacen.

## 8.5. Impacto

*Pregunta 6.1. ¿Cómo podría evaluarse el posible impacto del Programa de Inclusión Social principalmente de sus componentes de fortalecimiento a la implementación local del SIGADENAH?*

La evaluación del impacto requiere información de las condiciones de garantía de derechos previas a la intervención, que ilustre el estado de cumplimiento en ausencia de la intervención realizada que permita valorar qué se habría logrado en un periodo posterior en dos escenarios distintos como lo sugiere la literatura. (Bernal y Peña, 2011; Gertler et al 2017). Uno es en ausencia de la intervención y otro es el logrado con la intervención. Sin estos dos escenarios, no es

posible cuantificar qué fracción de los avances se deben a la intervención y cuál son resultado de la evolución natural de las políticas públicas establecidas previamente.

Como se mostró en la sección de “*Metodología de Análisis de los datos cuantitativos*” con la información disponible hasta el momento no es posible adelantar una evaluación del efecto atribuible al Programa de Inclusión Social a la implementación del SIGADENAH.

Es muy importante resaltar que la selección de los municipios que recibirían el acompañamiento por parte de UNICEF no fue aleatoria sino en función de sus condiciones de vulnerabilidad de manera que se caracterizan por tener condiciones adversas más profundas que otros municipios. En consecuencia, no es fácil encontrar las condiciones para elaborar un grupo de comparación contrafactual (municipios con circunstancias similares) que repliquen de manera consistente las condiciones de un buen contrafactual para la comparación de los resultados y la obtención del impacto. En consecuencia, la propuesta para evaluar el impacto consiste en abordar este ejercicio de manera separada.

Una alternativa para valorar en adelante es implementar una evaluación de manera atomizada. Esto quiere decir, implementar estrategias que permitan consolidar la información de diferentes indicadores y evaluar sus cambios individualmente y con ello poder aproximar un listado de derechos sobre los cuales se evalúa el Programa sin que esto represente una evaluación global. La estrategia sugerida implica, por un lado, consolidar los registros de información que se tienen a nivel municipal sobre indicadores que existían antes del acompañamiento de UNICEF y, por otro lado, gestionar los recursos para realizar una encuesta de seguimiento a la línea de base.

Con esta información disponible, se propone construir un diseño metodológico para evaluar los avances en los NNA varios años después de la intervención y además comparar la situación de los mismos grupos poblacionales entre los dos momentos. En el primer caso, se valora por ejemplo el derecho a la salud comparando la situación de niños y niñas de 5 años con el acceso que tiene esta misma población cuando cumplen los 12 años. Este tipo de ejercicio asume que las diferencias en las condiciones iniciales de las poblaciones comparadas (variables de control) de deberían mantener, pero como el esfuerzo realizado genera unas competencias locales distintas, es necesario que adicional al levantamiento de la información sobre los indicadores de resultado, se indague de manera retrospectiva en un ejercicio separado de levantamiento de datos, por cambios percibidos y observados por los funcionarios en relación con el momento previo a la intervención. Dicha labor, no es libre de sesgo, pero ataca el problema de diferencias que existen entre las capacidades institucionales y socioeconómicas de los municipios intervenidos y los que se usan de control. Esta estrategia como se puede ver incluye dos levantamientos de información distinta que podría ser muy costosa si se hace de manera censal. En consecuencia, se recomienda adelantar un muestreo aleatorio estratificado entre la población de 12-14 años de edad en ambos tipos de municipios e indagar por temas como acceso a la salud, acceso a la educación, niveles de participación, entre otros. Se recalca que entre más temas se incluyan, el costo de dicha evaluación crece y por ello se recomienda escoger variables clave. Desde el punto de vista del equipo evaluador, se recomienda concentrarse en salud, participación y calidad de vida en familia.

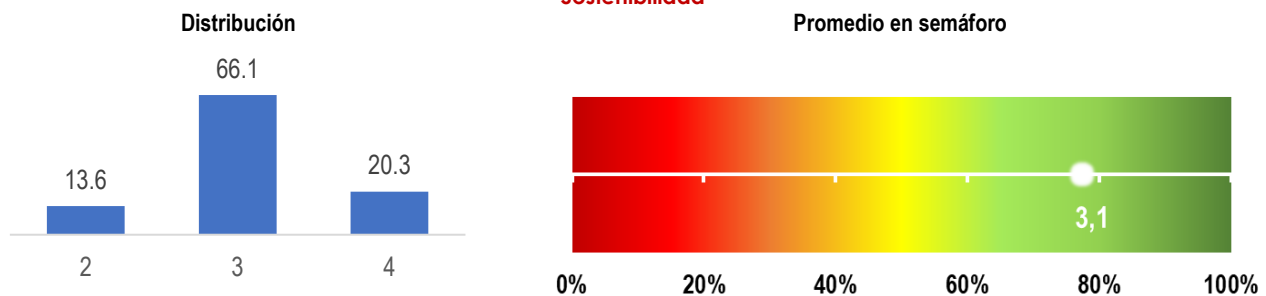
Para contextualizar el segundo caso de evaluación, se usa el caso del acceso a vacunación. En este tipo de ejercicio, se compara el acceso a programas de vacunación en niños y niñas de 5 años en 2016 con el acceso logrado en 2023 en población de la misma edad, de manera que la variable objetivo se ata a la cohorte de edad. Este diseño permite evaluar el efecto en resultados y el efecto en capacidades institucionales generadas a nivel local. Esta evaluación permitiría evaluar impactos parciales en varias dimensiones de corto y mediano plazo (morbilidad y mortalidad infantil, acumulación de capital humano, reducción de indicadores de violencia, maltrato infantil, participación en esferas democráticas y autonomía en la participación política) pero no provee una evaluación integral debido a que gran parte de los logros generados no conllevan a un *outcome* final observable directamente en los niños, niñas y adolescentes (formación de capacidades, diseño institucional y, canales de comunicación, entre otros). La manera de implementar esta posible estrategia se menciona a continuación, pero antes de ello es importante recalcar que mientras sea necesario recolectar información, el costo de la evaluación se puede hacer inmanejable. Por lo tanto, se recomienda utilizar las capacidades instaladas para gestionar registros administrativos y con ellos construir un seguimiento de la población.

La mejor aproximación para medir este último tipo de logros e impactos generados por el Programa de Inclusión Social en el SIGADENAH es utilizar la medición de indicadores de procesos y de gestión (Peters & Pierre, 1998), algo que se ha implementado en parte con el Índice de gestión de Capacidades Municipales, y el Performance Measurement Framework (PMF) de UNICEF-Proniñez. El primero ha logrado tener varias mediciones que permiten ver un avance significativo en el desarrollo de capacidades municipales de los municipios priorizados. El segundo esfuerzo realizado en este sentido ha sido el PMF (UNICEF-Proniñez, 2019) & (UNICEF-Proniñez, 2020), el cual tiene unos indicadores de gestión y resultados institucionales con unas metas claras a 2023, sin embargo, la mayoría de estos indicadores se han medido solamente en el estudio de Línea de Base de UNICEF-Proniñez realizado en el 2019, por lo que no hay forma de lograr medir el cambio en los indicadores afectados por el Programa de Inclusión Social en la implementación del SIGADENAH a nivel local. De tener lugar el estudio de seguimiento que se había planteado para el año 2023, será posible tener una valoración del cambio en esos indicadores.

## 8.6. Sostenibilidad

Cuando se aborda el criterio de sostenibilidad se está pensando en “El grado en que los beneficios netos de la intervención continúan o es probable que continúen” (OECD, 2020, pág. 13).

**Figura 11. Distribución y promedio de la calificación asignada en los levantamientos de información en las preguntas de Sostenibilidad**



Fuente: Econometría a partir de lo expresado en los levantamientos de información cualitativa

Respecto a Sostenibilidad, el promedio de calificaciones recibidas fue de 3,1, en una escala de 1 a 4, donde 1 significa “poco aportante” y 4 significa “muy aportante” a la sostenibilidad en las respuestas de los instrumentos asociadas a este criterio. El promedio presenta poca dispersión en las respuestas, pues dos tercios de los informantes calificaron 3,0 (ver Figura 11). Esto implica una valoración positiva sobre el aporte del Programa de Inclusión Social de UNICEF para lograr sostenibilidad en el SIGADENAH por parte de los actores consultados. Hecho que se refuerza con lo encontrado en el análisis documental y la información cuantitativa disponible. Se encuentra entonces que existe evidencia de que UNICEF fomentó acciones para contar con una hoja de ruta de conformación del sistema y el Decreto PCM-020-2019 que crea el SIGADENAH, dando paso a una estructura de participación legal y reconocida. Además, hubo acciones encaminadas a generar compromiso con el sistema, logrando un alto grado de apropiación a nivel municipal, menor a nivel nacional, aunque destacado en la DINAF, y escaso o nulo a nivel departamental. También se identifican acciones de UNICEF para impulsar la creación del IpNA, el Consejo Nacional y los Consejos Municipales de Niñez y Adolescencia. Finalmente, en la evaluación no se encuentra que se haya tenido en consideración las situaciones de emergencia en la etapa de diseño, pero hay evidencia de que se pusieron en marcha las acciones del SIGADENAH en ellas para fortalecer la prestación de servicios integrados.

*Pregunta 5.1. ¿Cuáles fueron las previsiones que se tomaron por parte del Programa de Inclusión Social para lograr un anclaje normativo e institucional de las instancias que conforman el SIGADENAH y para asegurar su continuidad en el tiempo, incluso trascendiendo este período de gobierno que culmina en enero de 2022?*

Se encuentra que con el propósito de dar continuidad al SIGADENAH se elaboró un plan estratégico para el Consejo Nacional y los Consejos Municipales y Departamentales de Niñez y Adolescencia, de tal manera que se contara con una hoja de ruta hacia la conformación y consolidación del sistema (UNICEF, 2018). Dentro de esta planeación se identificó que no sería suficiente contar con órdenes exclusivamente del poder ejecutivo para su sostenibilidad. Por ello, se produjo un borrador de norma que se requeriría emitiera el poder legislativo hondureño, aportando así una propuesta técnica para la discusión y gestión al interior del país. También se encuentra evidencia de las actividades de UNICEF realizó desde el inicio de la intervención en fomento al análisis del borrador por parte de las instituciones clave y la promoción de un decreto legislativo que diera sustento al sistema con fuerza de Ley (Cooperación Canadiense, ProNiñez y Gobierno de Honduras, 2018). Los esfuerzos rindieron fruto en la medida que ahora Honduras cuenta con el Decreto PCM-020-2019 que crea el SIGADENAH con integración horizontal y vertical de los titulares de obligaciones, dando paso a una estructura de participación legal y reconocida (República de Honduras, 2019). Dentro de esta institucionalidad se resaltan las acciones de UNICEF para impulsar la creación del IPNA.

Ahora bien, en la operacionalización del sistema se encuentra que, según las actas de las sesiones del Consejo Nacional, ha habido acuerdos para garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia, a los cuales se ha hecho seguimiento, con gran apropiación por parte de la DINAF. No obstante, el compromiso de las demás entidades de Gobierno Central ha sido limitado, dificultando la operación continua del Consejo Nacional y la articulación de actividades a nivel nacional para brindar soporte al accionar local. De hecho, se manifestó en las entrevistas *“Fue muy difícil asumir el compromiso de instituciones del Comité Nacional (...) Se buscaron los espacios con los tomadores de decisiones, aunque eran muy difíciles y escasos y en ellos se impulsaron y solicitaron las acciones clave”* (Entrevista exfuncionario Gobierno Nacional, 2022).

A nivel local la implementación del SIGADENAH debía estar a cargo de departamentos y municipalidades. Sin embargo, no hay evidencia de la participación departamental. La operación se ha dado en los municipios del piloto de UNICEF, los cuales han mostrado un alto compromiso e incluso han interesado a otros municipios con los cuales han compartido información y buenas prácticas. Este compromiso juega a favor de la sostenibilidad del sistema desde lo local con procesos más articulados y eficientes partiendo de la comprensión general de la garantía de derechos como se estableció en el Pacto Municipal por la Infancia en 2017 (Movimiento Mundial por la Infancia, 2017). Esto se recoge en la intervención: *“Desde los municipios SIGADENAH es la línea orientativa idónea que articula actores y responsabilidades. No se ve como una carga adicional, sino una forma de hacer las tareas locales dentro de los 14 ejes de planes de desarrollo municipales”* (Entrevista funcionario Socio implementador, 2022).

En la actualidad, se identifica como desafío para la sostenibilidad los cambios frecuentes de funcionarios públicos, pues sin un apropiado acompañamiento carecen del contexto y conocimientos requeridos para la continuidad del SIGADENAH. Así como la carencia de presupuesto específico para el funcionamiento como sistema y la inestabilidad e insuficiencia en la inversión para la niñez y la adolescencia en el país:

*los datos muestran una tendencia decreciente de la inversión pública en niñez y adolescencia, no solo en la cantidad ejecutada anualmente, sino también en relación con otras variables en donde la IPNA, después de representar un 50% del total de la inversión social del país, ha disminuido en un 13.7% en los últimos seis años. También, en relación al gasto público total, el cual ha disminuido en 5.3% y, por último, la inversión en la infancia con respecto al PIB disminuyó en 2.5%. (DINAF & UNICEF, 2020, pág. 49)*

*Pregunta 5.2. ¿En qué medida el Programa de Inclusión Social previó la adaptación del SIGADENAH en períodos de emergencias causadas por desastres naturales como el Covid19 o las tormentas tropicales que golpearon a Honduras a finales del 2020 para seguir respondiendo de manera efectiva a las principales necesidades de la niñez en ese momento? ¿Logró el Programa de Inclusión Social permear un enfoque de resiliencia en la implementación del SIGADENAH para fortalecer el nexo entre la acción humanitaria y el desarrollo?*

En relación con la *previsión de la adaptación del SIGADENAH en períodos de emergencias*, no se evidencia que su diseño haya previsto la adaptación a esas situaciones. Ante la emergencia, se reporta que *“(...) inicialmente hubo desaceleración de los procesos del sistema, sin embargo, no se detuvieron por completo y se reestructuraron los procedimientos desde la entrada a los espacios*

*hasta las capacitaciones”* (Entrevista exfuncionario UNICEF, 2022). Múltiples entrevistas señalan que esto se logró con apoyo en la virtualidad. Además, dada la crítica situación, se pusieron en marcha las acciones para fortalecer la prestación de servicios en prevención y protección de la niñez contra la violencia, desarrollar acciones de protección social, fortalecer la provisión de servicios de salud y educación en emergencias.

En cuanto al *enfoque de resiliencia en la implementación del SIGADENAH para fortalecer el nexo entre la acción humanitaria y el desarrollo* se encuentra que se ha trabajado en un mapeo de vulnerabilidades en los municipios y los actores locales para incorporar la previsión dentro de la ejecución de acciones programáticas. En ese sentido, *“el sistema muestra que ha absorbido en alguna medida distintos tipos de problemas, bien sea de niñas, niños y adolescentes o de emergencias externas”* (Entrevista funcionario UNICEF, 2022). Adicionalmente, se encuentra que se aprovechó la coyuntura para hacer un trabajo integrado con la entidad nacional encargada de gestión del riesgo. Esto permitió el diseño del material del kit de políticas públicas para los municipios que incluye gestión del riesgo con enfoque de niñez (UNICEF, ProNiñez y DECIDE, 2019B). Esto proporcionó elementos desde lo comunitario hasta lo nacional que facilitan el análisis y reducción de riesgo, manejo de eventos adversos y la recuperación, es decir crear las capacidades para una efectiva gestión integral de emergencias o desastres.

*Pregunta 5.3. ¿Qué oportunidades se identifican para mantener los resultados alcanzados por el Programa de Inclusión Social y/o llevar a escala la implementación piloto del SIGADENAH a nivel local a otros municipios del país?*

Al indagar por las oportunidades *para mantener los resultados* alcanzados se destaca que es indispensable tener conciencia de que la conformación de un sistema de garantía de derechos es un proceso y requiere tiempo, fortalecimiento interno, ejercicios de comprensión conjunta y ganar legitimidad. Para esto ayuda la Ley, pues la obligatoriedad insta a la participación activa de todas las organizaciones y las personas clave facilitando que se empoderen en el sistema. Asimismo, los participantes en los levantamientos de información sugirieron que una oportunidad *para escalar los resultados* es la participación de jóvenes en los espacios de toma de decisión y contar con su ayuda replicando las capacitaciones que recibieron. También se detecta que seguir trabajando en consolidar los sistemas de monitoreo y evaluación podría ayudar a identificar las ventajas del SIGADENAH animando a más instituciones y municipios a su adopción.

Estas oportunidades fortalecerían los esfuerzos ya emprendidos desde UNICEF para aportar a la sostenibilidad del Sistema y que han sido parte del desarrollo de los productos planteados en la TdC, además del Decreto Ejecutivo, que luego alcanzó el rango de Decreto Legislativo. Entre ellos se destaca: (i) aportar a la estructura de gobernanza local del SIGADENAH mediante guías y reglamentos que permiten orientar a las autoridades y funcionarios de Gobierno sobre las funciones y atribuciones que corresponden a cada uno, además de un fortalecimiento especial a la DINAF para ejercer como secretaria técnica del Sistema; (ii) apoyar el diseño de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia en Honduras y hacer abogacía para su aprobación, (iii) capacitar y fomentar la realización de los informes anuales sobre inversión en niñez como una manera más eficiente y útil de presupuestar; (iv) formar sobre gestión pública y gobernanza local, así como proporcionar herramientas para facilitar el logro de mejoras verificables en los derechos de la niñez desde lo municipal; (v) proveer información y generar competencias en los titulares de derechos de manera que se conociera a qué tienen derecho, cómo exigirlos y cómo aportar con ideas para la atención de esos derechos; (iv) apoyo al INE para dar inicio a la plataforma del Sistema Estadístico Nacional en lo que respecta a sistemas de información sobre infancia y generación de evidencia sobre sus derechos (Gobierno Honduras, Cooperación Canadiense y UNICEF, 2022).

*Pregunta 5.4. ¿El Programa de Inclusión Social de UNICEF ha logrado un compromiso de las contrapartes, tanto de sociedad civil, como del gobierno central y municipales, para que la ruta de implementación del SIGADENAH continúe?*

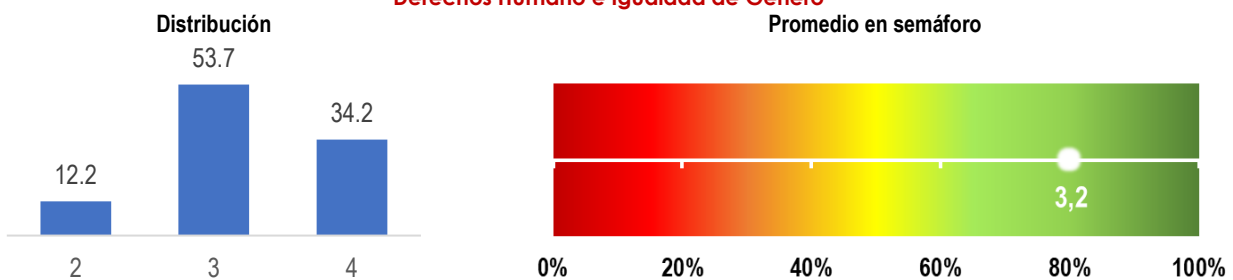
Según lo reportado en las entrevistas institucionales, inicialmente se buscaron y convocaron a los actores que debían ser parte del SIGADENAH. Hubo la necesidad de ser insistentes y convencerles. No obstante, a medida que pasó el tiempo las organizaciones se acercaban a participar y se fueron acoplando al sistema, en especial, cuando convocaba UNICEF. La DINAF se ha apropiado de su rol en SIGADENAH, pero aún se percibe como un convocante débil dado el rango superior de las instituciones a las que debe convocar y el antecedente de que los asuntos de niñez y adolescencia se manejaban desde el despacho de la primera dama de la nación. En la actualidad sigue percibiéndose poco apoyo desde lo nacional a la operación del SIGADENAH.

Desde las municipalidades todas las fuentes apuntan a un gran compromiso de alcaldías y regidores en los municipios piloto. “Lo vieron como suyo, como una mejor forma de atender sus funciones de garantes de derechos de la niñez y la adolescencia” (Entrevista funcionario Socio implementador, 2022). De hecho, hay relatos sobre alcaldes que patrocinaron la difusión de los adelantos del SIGADENAH en otros municipios. Además, el sistema trasciende a las alcaldías, pues se han conformado los Consejos Municipales y se ha llegado a las comunidades, la sociedad civil, que lo hacen funcional y operativo. A esta dinámica también se han integrado ONG que hacen parte del Movimiento Mundial por la Infancia, quienes han adecuado su oferta en el marco del sistema.

### 8.7. Derechos humanos e igualdad de género

Finalmente, el criterio de derechos humanos e igualdad que comprende “(...) promover la igualdad de derechos de las mujeres y las niñas, y apoyar su participación plena en el desarrollo político, social y económico de sus comunidades [y] (...) normatividad, no discriminación, participación, transparencia y rendición de cuentas” (Peersman, 2014, pág. 2)

**Figura 12. Distribución y promedio de la calificación asignada en los levantamientos de información en las preguntas de Derechos Humano e Igualdad de Género**



Fuente: Econometría a partir de lo expresado en los levantamientos de información cualitativa

La calificación otorgada por los informantes está concentrada en 3,0, logrando un promedio de 3,2, en una escala de 1 a 4, donde 1 significa “poco aportante” y 4 significa “muy aportante” al criterio de derechos humanos e igualdad de género en las respuestas de los instrumentos asociadas a este criterio (ver Figura 12). Esta calificación es favorable a que se dieron esfuerzos de UNICEF sobre el criterio; lo cual es coincidente con lo encontrado en el análisis de información secundaria cualitativa y cuantitativa en cuanto a derechos humanos, no siendo así en cuanto a igualdad de género. En cuanto a derechos humanos, se evidenció que UNICEF realizó acciones para generar capacidades tanto en garantes, como en titulares de derechos en el marco de SIGADENAH, resaltando la gestión para la conformación del Consejo Nacional y los Consejos Municipales, así como la formación impartida a adolescentes en promoción y defensa de sus derechos y en liderazgo en organizaciones de niñas, niños y adolescentes. En relación con igualdad, se encuentra que en el diseño se involucró el enfoque de equidad, aunque con limitantes en diagnósticos desagregados por poblaciones vulnerables, en especial, personas en condición de discapacidad. El enfoque de género estuvo presente materiales de formación, en capacitaciones, y solo de manera enunciativa en normas y procedimientos. Sin embargo, no se detecta evidencia de que el enfoque de equidad haya permeado la ejecución de las acciones del SIGADENAH.

*Pregunta 7.1 ¿En qué medida el Programa de Inclusión Social ha contribuido al desarrollo de las capacidades de los "garantes de derechos" para cumplir con sus obligaciones y de los "titulares de derechos" para reclamar sus derechos?*

*¿Hay líneas de trabajo dirigidas al cumplimiento de derechos de grupos especialmente vulnerables como pueblos indígenas y niñez con discapacidad?*

En cuanto a derechos humanos, se evidenció que UNICEF realizó acciones para generar capacidades tanto en garantes, como en titulares de derechos. Respecto al fortalecimiento de los *garantes de derechos*, UNICEF ayudó a conformar el Consejo Nacional y los Consejos Municipales, y en algunos casos, el Cabildo Municipal Abierto a Niñez. Además, se brindó capacitación sobre: (i) propiciar procesos participativos, (ii) derechos humanos en la niñez y (iii) gestión de riesgos con enfoque de niñez. También se proporcionó a los municipios una rúbrica de incorporación la participación de niñez y adolescencia con 8 peldaños, brindando pautas para iniciar un proceso de fomento a la participación (UNICEF, ProNiñez y DECIDE, 2019B), (UNICEF, ProNiñez y DECIDE, 2019C). Sobre fortalecimiento a garantes, se resaltan dos indicadores detectados dentro de la documentación. Estos son, primero, “% de gobiernos municipales priorizados con alta capacidad para integrar un enfoque de derechos de la niñez en sus procesos de gestión (planeación, presupuestación, monitoreo y rendición de cuentas)” que pasa de 3% en 2017 a 43% en 2019, muy cerca de la meta del 50% en 2023. Segundo, “% de técnicos de municipios priorizados con adecuada capacidad para hacer gestión orientada a resultados con enfoque de derechos de niñez y género” que no registra valor en 2017, pero que en la medición de 2019 alcanza 69%, es decir, aproximado a la meta deseada del 70% para 2023 (ProNiñez, 2020).

En cuanto a la generación de capacidades en los *titulares de derecho*, se evidencia que UNICEF preparó y contó con material pedagógico para la formación de líderes y lideresas de organizaciones de niñas, niños y adolescentes para la promoción y defensa de sus derechos y sobre cómo organizarse y tener mejor comunicación con sus pares y docentes (Cooperación Canadiense, Plan Internacional y UNICEF, 2019). Según las entrevistas y grupos focales se percibe que con la formación brindada “*Ha habido empoderamiento de niñas, niños y adolescentes desde los municipios en el piloto, se desenvuelven bien y diseñaban sus propias estrategias para indicar sus principales necesidades*” (Entrevista exfuncionario Gobierno Nacional, 2022). También se encontró que se hizo un esfuerzo por evaluar lo aprendido por las y los jóvenes. Los resultados obtenidos en 2019, en la evaluación de capacidades hecha en ese mismo año, fueron heterogéneos, señalando la necesidad de mejorar en este frente: “*Mientras encontramos municipios donde el aumento de capacidad en adolescentes no fue significativo, tenemos otros donde ha sido sobresaliente, incrementando, en uno de ellos, de un 8% de adolescentes con “adecuada capacidad” a un 50%*” (UNICEF, 2020B, pág. 2). Para 2020 se realizó un *rapid assessment* del cual se derivaron recomendaciones de mejoras a la formación, pero no una variación en el logro de los participantes.

En relación con las *líneas de trabajo en grupos especialmente vulnerables*, desde el nivel nacional se involucró en el diseño el enfoque de inclusión. Se manifestó que se trabajó política pública para 10 grupos de población en vulnerabilidad. No obstante, cuando se preguntó por acciones puntuales hay una tendencia a reportar no tener información de que esto se haya dado, sí a nivel de concepto, pero poco en la práctica. En algunas alcaldías se detectan procesos con involucramiento de organizaciones indígenas, aunque como eventualidad. De hecho, en su mayoría, se expresa que no había separación entre grupos étnicos, por ello, incluso: “*(...) existieron algunos problemas de lengua. Se respetaba mucho su cultura étnica, pero se cambiaban sus comportamientos*” (Entrevista exfuncionario UNICEF, 2022). Además, los entrevistados destacan que queda trabajo por hacer especialmente en niñas y niños con discapacidades, pues no hay mucha información de diagnóstico en el tema. Así las cosas, el indicador planteado de “% de niños(as) en condición de vulnerabilidad que tienen acceso a los servicios de protección integral pertinentes” se estimó en 9,6% en 2019 sin un punto de referencia previo y se muestra distante a la meta de 15% (ProNiñez, 2020).

*Pregunta 7.2. ¿Estaba contenido el enfoque de género en los diferentes materiales de formación, normativas institucionales, procedimientos y en las capacitaciones realizadas por el Programa de Inclusión Social a los actores del SIGADENAH?*

Conceptualmente en los *materiales de formación* sí se incluyó enfoque de género. Esto debido a los principios que rigen las actividades de UNICEF y de socios implementadores. Tales materiales contienen consideraciones generales para aplicar enfoque de género, con recomendaciones sobre las etapas de diagnóstico, análisis, planeación, evaluación y sistematización de este enfoque y una caja de herramientas municipales con el enfoque (Cooperación Canadiense, Plan

Internacional y UNICEF, 2019), (UNICEF, ProNiñez y DECIDE, 2019C). En las *capacitaciones*, en general, se reconoce que era un enfoque a tratar, aunque no siempre se menciona en las entrevistas que se logró abordar completamente debido a que los y las adolescentes no siempre asistían o completaban la capacitación. En cuanto *normativas y procedimientos*, el tema de género ha estado en la estructura del programa de la niñez según lo manifestado en algunas municipalidades, no obstante, suele aparecer más de manera enunciativa

*Pregunta 7.3. ¿En qué medida el proceso de formulación de la Política Nacional para la Garantía de Derechos de la Niñez y Adolescencia, guiada técnicamente por el Programa de Inclusión Social, tuvo en consideración brechas y análisis de género e interseccionalidad en su formulación y en el de su plan de acción? ¿se previeron estrategias de abordaje diferenciadas en función del género y del enfoque de equidad?*

Se manifiesta reiteradamente que sí se consideró el *análisis de brechas de género* en el proceso de formulación de la Política Nacional y que se trabajó con múltiples organizaciones para ello. No ocurrió lo mismo con el *análisis de población vulnerable e interseccionalidad*. Se argumenta que en el país no hay suficiente disponibilidad de información desagregada por grupos vulnerables, como en el caso de discapacidad, así que es limitado el análisis de interseccionalidad que pudo hacerse. Esto pudo constatar en la revisión de información cuantitativa en la presente evaluación. Las fuentes oficiales presentan importantes restricciones en cuanto a desagregaciones. A esto se le suma que en la formulación de la política se manifestó no diseñar frente a un referente internacional para asuntos de género, étnico-raciales, ni inclusión de personas con discapacidad, aunque: “*Si participó la experta de género regional de UNICEF y la experta de plan internacional. Esto más enfocada a nivel local. Ha faltado más expertise y capacitación*” (Entrevista Socio Implementador, 2022).

En todo caso, si bien el enfoque de género se consideró, también se manifiesta ampliamente que quedó más en papel que en *estrategias diferenciadas* en un proceso explícito transversal de implementación de acciones. Los temas de género se abordaron como subsistema desde la DINAF, pero no desde la institucionalidad a nivel nacional del SIGADENAH. A nivel local, se expresó que: “*(...) Cuando UNICEF está, se tiene claro, pero cuando no auspicia las estrategias es difícil integrarlo. Sí se ha abordado, pero aún se debe trabajar*”. (Entrevista funcionario Alcaldías, 2022)

Para profundizar la evaluación del enfoque de género esta evaluación incluso diseñó un instrumento especializado y transversal a las preguntas de evaluación. Sin embargo, solo fue posible entrevistar a una funcionaria interesada, aunque no experta, en estos asuntos desde un socio implementador. No se encontró a quién entrevistar como experto en enfoque de equidad desde la institucionalidad del SIGADENAH.

## IX. CONCLUSIONES

A continuación, se comparten las conclusiones por criterio de evaluación del Programa de Inclusión Social en apoyo a la implementación del SIGADENAH:

### 9.1. Pertinencia

1. Las características de diseño del SIGADENAH fueron pertinentes para estructurarse como un sistema garante de derechos de acuerdo con los referentes internacionales. Sin embargo, dicha pertinencia muestra desafíos en el contexto institucional y político de Honduras. Asuntos como la descentralización que se ve afectada por una débil coordinación entre lo nacional y lo local, así como la carencia de fuentes de financiación del nivel local impone barreras a la implementación sostenible y pertinente del Sistema.
2. La política resulta pertinente para responder a las necesidades de la niñez hondureña, sin embargo, los desafíos observados son frente a su coherencia en relación con la falta de recursos financieros que ponen en riesgo la sostenibilidad de la política en el corto y mediano plazo, así como su aprobación en un contexto incierto dado de cambio de administración.
3. Se evidenció la apertura de espacios de participación efectiva de adolescentes en el diseño del SIGADENAH y en la formulación de la política, lo cual es un elemento fundamental en la generación de pertinencia de las

respuestas a la garantía de derechos. Sin embargo, al encontrar un escenario de desarticulación entre sectores y actores, así como con recursos escasos para la implementación de las respuestas, la participación puede verse frustrada, generando así mismo, fallas de pertinencia en la implementación del Sistema y de la Política.

4. Se reconoce como positiva la presencia de diversos actores en el diseño del Sistema y de la política. No obstante, de acuerdo con la normativa del sistema, resulta importante poner en perspectiva la importancia de fortalecer la participación de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado que pueden constituirse como apoyos fundamentales en la garantía de derechos de la niñez y la adolescencia.

## 9.2. Coherencia

5. Hay coherencia entre el diseño y la estructura del SIGADENAH y los parámetros internacionales en materia de derechos de la niñez y la adolescencia. Con el diseño y el desarrollo del Sistema, se impulsó la adecuación normativa e institucional que Honduras requería para responder a un paradigma de garantía de derechos.
6. El diseño del Sistema impulsó una adecuación que propició mayor coherencia entre la arquitectura normativa e institucional de Honduras y los estándares internacionales en materia de niñez y adolescencia.

Esta coherencia sin embargo no es absoluta, en la medida en que es un proceso que fue impulsado por el diseño mismo del SIGADENAH y por otro lado se evidencian vacíos asociados a: a) presupuestos suficientes, estables y pertinentes para los municipios y a nivel nacional, b) independencia y claridad en las instancias de observación y monitoreo, fundamentales a la hora de orientar y reorientar las acciones del país en materia de garantía de derechos de la niñez y la adolescencia, c) mecanismos de generación de sostenibilidad del sistema frente a cambios en el poder ejecutivo y d) articulación del nivel departamental en todo el Sistema.

7. La Política Nacional para la Garantía y los Derechos de la Niñez y Adolescencia se establece en el marco del SIGADENAH y retoma los principios del Interés Superior del Niño, Inclusión y participación, No discriminación, Universalidad, Perspectiva de género, Corresponsabilidad, Transparencia y Rendición de Cuentas y Subsidiariedad. Sin embargo, se percibe en el diseño una ausencia de mecanismos o líneas de acción que convoquen la acción intersectorial y la articulación entre los tres niveles territoriales, limitando el enfoque integral e intersectorial que plantea el Sistema.

## 9.3. Eficiencia

8. La asignación de recursos financieros y personal técnico especializado asignado por el Programa de Inclusión Social/UNICEF para planificar e implementar el SIGADENAH en coordinación con instituciones nacionales, municipales y otros actores ha respondido adecuadamente a las necesidades del sistema y en combinación con otros apalancamientos, han fortalecido las capacidades nacionales y municipales de cara a la sostenibilidad de este.
9. Producto del sistema de gestión y monitoreo implementado desde el Programa de Inclusión Social se generó evidencia del trabajo realizado, pero no toda apoyó la toma de decisiones por la relevancia de la información. Es decir, existe una oportunidad de ajuste y mejora en los instrumentos de recolección de información y en su análisis. Se espera que se favorezca y mantenga el uso de herramientas de fácil entendimiento y rápida aplicación por los usuarios.
10. El Programa de Inclusión Social en apoyo al establecimiento del SIGADENAH avanzó conforme a lo previsto, a pesar de las eventualidades que se presentaron, principalmente la pandemia del Covid-19 para lo cual no estaba preparado.

## 9.4. Eficacia

11. Producto 1: A pesar de los esfuerzos y avances en temas de monitoreo y evaluación, como la creación de los informes SITAN, el levantamiento de la Línea de Base de UNICEF-Proniñez y la ENDESA/MICS 2019, la

falta de continuidad de estos esfuerzos ha generado que no se haya logrado establecer un sistema de evaluación y monitoreo adecuado tanto a nivel central como a nivel local. Uno de los principales obstáculos que tuvo el producto fue la falta de coordinación entre entidades y la información que recolectan de datos administrativos, por lo que no se logró la consolidación de los sistemas de información SEN y SISNAM, así como no se pudo crear el Observatorio Nacional para la Niñez y la Adolescencia. Esta dificultad la que impide tener suficiente evidencia para comparar el acceso a derechos de la niñez y adolescencia en los municipios priorizados por UNICEF.

12. Producto 2: A través del apoyo del Programa de Inclusión Social se logró un buen acompañamiento para la coordinación y desarrollo de los informes IpNA a nivel nacional, e incluso se avanzó en el desarrollo de capacidades para la medición de la inversión en las municipalidades. Por otro lado, hubo un esfuerzo al principio del periodo de evaluación en la elaboración de informes de inversión con evaluación de eficiencia y eficacia en el sector educativo, sin embargo, esto no se continuó hacia otros sectores.
13. Producto 3: A nivel municipal, se logró un adecuado desarrollo de capacidades municipales y de evidencia de esta gestión municipal. Esto se vio traducido tanto en la mejoría en el índice de gestión municipal, como en las entrevistas con las municipalidades, las cuales recalcan el apoyo y financiación de UNICEF. Sin embargo, estas también evidencian la necesidad de continuar con este apoyo para terminar de consolidar el sistema a nivel local. Finalmente, se evidencia que la participación de representantes de nivel nacional en los Consejos Municipales busca una mejor conexión entre las instituciones del nivel central y el nivel municipal, lo cual debe aprovecharse mejor para facilitar la financiación y continuidad de las iniciativas locales.
14. Producto 4: En temas de participación adolescente el Programa de Inclusión Social de UNICEF logró acompañar la creación de varias redes comunitarias de líderes adolescentes, y la creación de espacios de participación con las municipalidades. Por otro lado, el Programa también intentó desarrollar ciertas capacidades y conocimientos en los jóvenes con cursos, talleres y capacitaciones, sin embargo, estos no tuvieron el efecto esperado en el desarrollo de estas capacidades en los adolescentes. Adicionalmente, a pesar de la creación de algunos espacios de participación, los adolescentes en la etnografía digital mostraron la falta de espacios en los que pudieran incidir verdaderamente en la planeación de las políticas que les competen, sobre todo a nivel nacional.
15. Producto 5: El Programa de Inclusión Social de UNICEF logró avances en algunos de sus objetivos primordiales, sobre todo en temas de anclaje normativo, y desarrollo de capacidades institucionales en las entidades locales y algunas a nivel central. Gracias al cumplimiento de estos objetivos Honduras ha logrado un cambio de paradigma sobre la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, contando con una buena estructura del SIGADENAH.
16. Existen avances menores en aspectos como la coordinación institucional. Al parecer, continúa existiendo una gran desconexión entre las diferentes instituciones del gobierno central, departamentales y municipales, pues las primeras no han logrado bajar adecuadamente al nivel local. Precisamente, esta desconexión institucional aunada al cambio de gobierno y las restricciones presupuestales para la inversión en niñez y adolescencia han sido de los principales factores que han obstaculizado el desarrollo de los objetivos del Programa de Inclusión Social.

## 9.5. Impacto

17. Con la información disponible no es posible realizar una evaluación de impacto, pues no hay forma de obtener información sobre el estado en ausencia de la intervención realizada que permita valorar qué se habría logrado en un periodo posterior en dos escenarios distintos, es decir, no hay información para valorar adecuadamente los indicadores en ausencia de la intervención y otros es el logrado con la intervención.

## 9.6. Sostenibilidad

18. UNICEF ha concretado acciones clave para incidir en la sostenibilidad del SIGADENAH, entre ellas se desatacan proporcionar un plan estratégico para el Consejo Nacional y los Consejos Municipales y Departamentales de Niñez y Adolescencia, construir un borrador de norma legislativa para darle piso legal al sistema, gestionar y apoyar la aprobación de esa norma, y dar soporte a la creación o consolidación de institucionalidad en el marco del sistema.

Con lo anterior, se ha logrado una apropiación del sistema que ha sido diferenciada entre los niveles de gobierno hondureños. Se logró que los procesos de garantía de derechos de la niñez y la adolescencia sean más articulados y eficientes, partiendo de la comprensión general de la garantía de derecho e incorporando el sistema como una manera más eficiente de atender el quehacer de los garantes de derecho. Esto cimentado sobre normatividad del orden legislativo y el fomento al compromiso de los actores del SIGADENAH para propiciar la sostenibilidad de los resultados logrados. El alto grado de compromiso a nivel local, en organizaciones de la sociedad civil y ONG ha permitido mayores posibilidades de respuesta y la inclusión de temas de la niñez y la adolescencia en las agendas locales con vocación de permanencia. A nivel de Gobierno Central hubo gran apropiación desde DINAF, pero no fue así con otras instituciones, dificultando la operación del Consejo Nacional y poniéndolo en duda respecto a su continuidad. Tampoco se logró vincular activamente al nivel departamental.

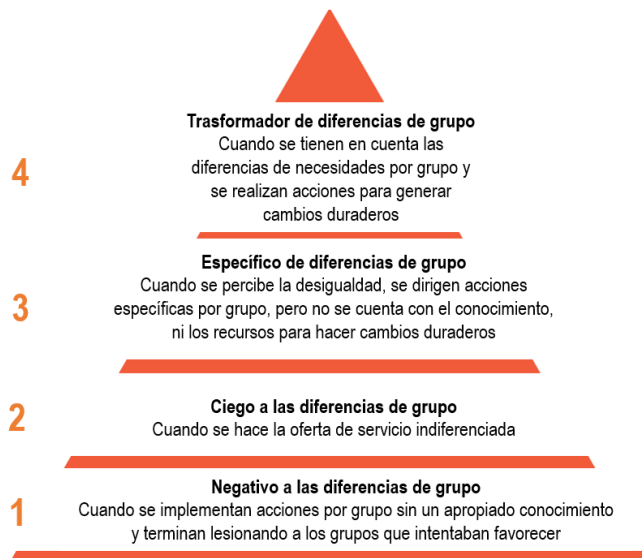
19. Frente a la sostenibilidad del sistema existen retos hacia adelante como los cambios de gobiernos y rotación de personal, tanto a nivel nacional como local. Debido a que gran parte del compromiso y logro alcanzados con SIGADENAH están cimentados en la concientización y capacitación brindada a los funcionarios públicos que estuvieron presentes entre 2017 y 2021. También es un reto que no exista un presupuesto específico para el funcionamiento de SIGADENAH como sistema y la inestabilidad de los recursos para la niñez y la adolescencia.
20. El diseño del SIGADENAH no previó la adaptación a situaciones de emergencia o desastre, sin embargo, sirvió como plataforma para articular actores a nivel local, facilitando atender esas situaciones. Es así que, el sistema se mostró como resiliente en la medida en que ha sido capaz de absorber distintos tipos de problemas bien sea de la niñez y la adolescencia o de emergencias externas.

## 9.7. Derechos humanos e igualdad de género

21. Hubo incremento en las capacidades de garantes de derechos, tanto en conocimientos como en espacios institucionales para atender sus responsabilidades frente a la niñez y la adolescencia. UNICEF logró la generación de espacios institucionales. Ahora Honduras cuenta con el Consejo Nacional y los Consejos Municipales de Niñez y Adolescencia, y en algunos casos, el Cabildo Municipal Abierto a Niñez, abriendo posibilidades de participación de adolescentes en instancias de toma de decisión a nivel local, quedando pendiente espacios de participación a nivel nacional y masificación a nivel local, pues no contar con espacios en estos niveles constituye una limitación para lograr el alcance completo propuesto
22. Las capacidades de titulares de derecho se vieron fortalecidas. Se percibe que con la formación brindada ha habido empoderamiento de adolescentes, se desenvuelven mejor y pueden diseñar estrategias para sus necesidades. No obstante, la evaluación objetiva del aprendizaje logrado es modesta, implicando la necesidad de mejorar los procesos de formación.
23. Para evaluar el logro en lo relativo a la equidad, se acude a la escala de respuesta al enfoque diferencial adaptada por Econometría Consultores a partir de (OMS, 2011) (PMA, 2020) (Ver figura a continuación). Esta escala identifica el grado de inclusión de acciones que consideran las diferencias de grupos vulnerables procurando su inclusión y generando cambios duraderos. Como se mencionó en los hallazgos, en el apoyo de UNICEF a SIGADENAH el enfoque de equidad estuvo presente en el diagnóstico previo y el diseño del SIGADENAH en cuanto a género y en alguna medida en grupos vulnerables como pueblos indígenas. Sin

embargo, la información desagregada es muy limitada o no está disponible como en el caso de población en condición de discapacidad. Esto naturalmente limitó las posibilidades de dimensionar y caracterizar las necesidades y condiciones de las poblaciones vulnerables.

**Figura 13. Escala de respuesta al enfoque diferencial**



Fuente: Adaptado por Econometría Consultores a partir de (OMS, 2011) (PMA, 2020)

Estas limitantes desde el diagnóstico imposibilitaron el diseño de acciones encaminadas a proveer un enfoque de equidad, traducándose en actividades generales abiertas para todos, sin considerar las diferencias y las necesidades especiales. Entonces, no se logró brindar atención transformadora de las diferencias de grupos vulnerables, no se caló a nivel de normativas y procedimientos que propiciaran equidad. El accionar se muestra como ciego a esas diferencias, e incluso llegó a ser negativo ante ellas cuando se incluyó población indígena sin prever contar con traductores, ni material en lenguas nativas, ni contemplar los comportamientos propios de su cultura. Por lo tanto, la valoración general de enfoque de equidad es deficiente, planteando la necesidad de diseñar e implementar acciones planeadas desde su inicio con el propósito de cerrar brechas de grupo.

## X. LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS

### 10.1. Lecciones aprendidas

En relación con las lecciones aprendidas, se sintetizan las siguientes:

- Ante las emergencias, es posible utilizar nuevas herramientas como las reuniones por videoconferencia y la comunicación por WhatsApp para mantener la implementación de las actividades del SIGADENAH, en particular para capacitación a adolescentes y reuniones de garantes de derechos. Esto ha sido adaptarse a la nueva realidad, buscando ser más eficientes, logrando incluso con menos dinero hacer más actividades. Con ello, se ha logrado gestión por resultados en situaciones de emergencia con enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia.
- Haber proyectado estructuras de coordinación intersectorial e interinstitucional que vinculan la participación de entidades del estado, organizaciones de la sociedad civil y la participación de adolescentes a manera de espejo en el nivel nacional, departamental y municipal, permiten crear las bases estructurales e institucionales para la implementación de un sistema que para su buen funcionamiento debe asegurar una adecuada coordinación y articulación tanto vertical como horizontal. No obstante, cabe señalar que se identifican retos importantes en estas coordinaciones que deberán resolverse en la fase de consolidación del SIGADENAH.

- La contribución de UNICEF en la elaboración de una metodología para medir la inversión en infancia a nivel subnacional, incorporando como aliado estratégico a la AMHON, permitió medir que los gobiernos locales invierten cerca del 20% de sus presupuestos en promedio en niñez, este porcentaje va más allá del 5% que menciona la Ley de Municipalidades. Es importante que se trate de una metodología fácil de replicar, lo cual quedó demostrado pues esta experiencia fue seleccionada como una de las mejores prácticas en el webinar global denominado "Subnational Public Finance and Local Budgeting for Social Services: Analysis and Practical Experiences (UNICEF Honduras, 2021).
- Los sistemas de información son muy importantes y desarrollarlos requiere tiempo, y presupuesto. Además, la fase de planeación debe tener en cuenta las limitaciones presupuestales y temporales para la recolección de información. Precisamente, una lección aprendida es que los indicadores de evaluación y seguimiento tanto de la situación de la niñez como de las actividades realizadas deben poder ser fáciles de medir y de recolectar con la información disponible y continua, más allá de la relevancia de la información a recolectar.
- La diferencia en el grado de voluntad política a nivel central y municipal, marca con claridad que este factor es indispensable para alcanzar la eficiencia en el establecimiento y ejecución de políticas públicas como el SIGADENAH.

## 10.2. Buenas prácticas

Respecto a buenas prácticas se destaca que:

- Ha sido un acierto contar con disponibilidad del material de concientización y capacitación para la implementación del SIGADENAH para realizar un acompañamiento prolongado a los garantes de derechos. Un ejemplo de este material es la caja de herramientas elaborada por UNICEF que contiene cinco (5) cartillas temáticas para una gestión pública municipal con enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia, otros dos temas de capacitación destacados fueron sobre el análisis de situación de la niñez municipal (SITAN) y el monitoreo programático de los planes municipales. Esto al menos hasta ganar más estabilidad y continuidad en el SIGADENAH.
- Es una buena práctica involucrar a las instancias locales ofreciendo el SIGADENAH como una mejor alternativa para atender las obligaciones que ya tienen, no como una carga adicional, sino como una forma de hacer el trabajo de manera integrada con el respaldo de un Sistema. Esto podría replicarse a nivel nacional.
- Se destaca la alianza del poder ejecutivo con el legislativo y la abogacía realizada por el Programa de Inclusión Social de UNICEF para ratificar el Decreto No. PCM-020-2019 a través del Decreto Legislativo No. 34-2021, lo cual permitió crear el fundamento legal para la estabilidad y sostenibilidad de la arquitectura institucional creada para el funcionamiento del SIGADENAH
- Se considera una buena práctica durante la implementación, el cofinanciamiento de los profesionales de la salud (psicólogos) entre los fondos del proyecto y los fondos municipales; con una dinámica que permitió más recursos del proyecto en los primeros años de implementación y luego más recursos municipales en los últimos años de implementación, entendiéndose como un paso dentro de la estrategia de salida del proyecto.
- Se considera una buena práctica que a partir de la revisión, monitoreo y evaluación de las actividades programáticas que se desarrollan en campo, se busque encontrar un enfoque de intervención holístico por parte de UNICEF con mira a mejorar la atención de los beneficiarios, la asistencia técnica y hacer más eficiente el uso de los recursos.
- Fue una buena práctica el cambio y adaptación que se logró ante las emergencias naturales y la pandemia del Covid-19. Sobre todo, pues se logró continuar con la implementación del SIGADENAH a pesar de las circunstancias adversas, y al mismo tiempo dar apoyo a la población vulnerable en estas emergencias.

## XI. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones contenidas en este apartado son correspondientes a los hallazgos de la evaluación y se enfocan a acciones que fortalecerían las intervenciones del programa de Inclusión Social en apoyo al SIGADANEH en UNICEF Honduras. Las recomendaciones presentadas fueron analizadas, priorizadas y validadas con UNICEF Honduras, LACRO y el GC en un taller realizado el 19 de octubre de 2022. En este sentido, ver la Tabla a continuación:

**Tabla 25. Recomendaciones**

Recomendación	Conclusión asociada	Prioridad	Temporalidad	Pautas o acciones a considerar
Desde UNICEF diseñar y abogar por mecanismos para el fortalecimiento de la participación para el diseño de iniciativas orientadas a la protección integral de niños, niñas y adolescentes con una mayor pertinencia y apropiación de las acciones del SIGADENAH y de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia en el ámbito local.	1, 2, 3 y 4	Media	Mediano plazo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desde UNICEF diseñar y proponer, en el marco del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, un mecanismo concursable de financiación de proyectos municipales para la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes, que sean formulados desde una perspectiva intersectorial y con la participación de adolescentes y actores locales.</li> <li>Fortalecer la participación de los adolescentes mediante el diseño y abogacía, desde UNICEF, por la creación de un mecanismo representativo diseñado en consenso con ellos y otros actores, en el cual los adolescentes identifican las necesidades o situaciones que afectan la realización de sus derechos y que se les acompañe para la creación de soluciones que son implementadas con el concurso de las autoridades locales y la participación activa de los adolescentes.</li> </ul>
Desde UNICEF acompañar al Gobierno Nacional y a los Consejos en sus diversas instancias para fortalecer los mecanismos de coordinación y articulación del SIGADENAH, asegurando una acción intersectorial requerida para la garantía y protección integral de derechos de los niños, niñas y adolescentes	5, 6 y 7	Alta	Corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> <li>UNICEF puede apoyar al nuevo gobierno para adoptar el SIGADENAH en el marco de la nueva arquitectura institucional, comenzando con la adaptación del Decreto legislativo a la nueva institucionalidad. Podría conformarse una Mesa Técnica liderada por la DINAF con delegados técnicos de cada entidad nacional que conforma el SIGADENAH para que operativice la sesión efectiva periódica del Consejo Nacional y se haga seguimiento a sus acuerdos y compromisos.</li> <li>Acompañar al Gobierno de la República para que se apruebe la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, promoviendo para su implementación un enfoque multisectorial y articulador, fortaleciendo el sistema de monitoreo de las metas e indicadores de la Política</li> <li>Acompañar a los consejos de niñez y adolescencia del nivel nacional, departamental y municipal en la revisión de las competencias y funciones de cada una de las entidades que lo componen para definir con claridad las responsabilidades y fuentes de financiación que deben asumir en el marco del SIGADENAH y de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia y demás acciones estratégicas requeridas.</li> <li>Profundizar la integración de los sectores a través del desarrollo de elementos conceptuales de la política que requieran una comprensión transversal en todos los sectores, así como el desarrollo de marcos normativos adicionales o derivados del decreto legislativo. Por ejemplo, el desarrollo de elementos conceptuales puede incluir una construcción intersectorial de un lineamiento que defina el enfoque diferencial y de la diversidad étnica y que implicaciones tiene esto para la planeación, implementación y el seguimiento en el marco de la Política Nacional para la Garantía de Derechos de la Niñez y la Adolescencia. De otra parte, un desarrollo normativo puede incluir el desarrollo de una norma específica que establezca la</li> </ul>

Recomendación	Conclusión asociada	Prioridad	Temporalidad	Pautas o acciones a considerar
				obligatoriedad que tienen las entidades que conforman el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia en el reporte periódico de datos administrativos e indicadores esenciales para realizar seguimiento al cumplimiento de derechos.
Promocionar desde UNICEF la activación operativa de los Consejos Departamentales del SIGADENAH de modo que con su funcionamiento permitan: asegurar una adecuada instalación del Sistema a nivel departamental y la coordinación con el nivel nacional y municipal; así como, promover la instauración, el fortalecimiento y la articulación de los Consejos Municipales de Garantía de Derechos de la Niñez y Adolescencia.	4	Alta	Corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> <li>UNICEF puede realizar la promoción del alcance y logros del SIGADENAH con las nuevas autoridades nacionales del poder ejecutivo, de la AHMON y gobiernos locales; a través de conferencias o foros que permitan propiciar espacios habilitadores para el fortalecimiento del SIGADENAH en el nivel central, departamental y municipal.</li> <li>UNICEF cuenta con un producto de consultoría que es una propuesta de Reglamento de Funcionamiento Interno de los Comité Departamentales del SIGADENAH, este se puede revisar, actualizar y adoptar por estos comités; este reglamento en conjunto con la Ley del SIGADENAH, clarifican la integración de actores, roles, organización y funcionamiento del Comité Departamental.</li> <li>UNICEF puede socializar, particularmente con los Gobernadores Departamentales, la importancia de este órgano deliberativo y su rol de coordinación entre el nivel central y municipal; de cara a la instalación y funcionamiento del SIGADENAH en este nivel.</li> <li>UNICEF en conjunto con AHMON y cooperantes identificados en los departamentos, podrá apoyar la identificación de sitios temporales o permanentes para el desarrollo de actividades (reuniones o talleres) de los Comité Departamentales a nivel nacional y que no representen la erogación de recursos financieros para su desarrollo.</li> </ul>
Continuar con el apoyo desde UNICEF para fortalecer los sistemas de información sectoriales con competencia para reportar la información relacionada con NNA	11	Media	Largo plazo	<p>Si bien el contexto institucional y las capacidades instaladas del país no permiten desarrollar sistemas de información adecuados, esto debe ser un objetivo al cual dirigir esfuerzos en el mediano y largo plazo, ya que sin estos sistemas de información no es posible analizar periódicamente la situación de la niñez. Para esto se propone que UNICEF avance en las siguientes líneas de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mantener la cultura de la importancia de la información promoviendo que las discusiones al interior de los consejos nacional y locales se base en evidencia robusta, desagregada y comparable en el tiempo y espacio de tal manera que se promuevan procesos estandarizados de captura, análisis y presentación de datos.</li> <li>Apoyar técnicamente en la identificación de indicadores clave o trazadores de la situación de la niñez en el país, incluyendo indicadores ODS, y en el desarrollo de metodologías viables para su medición.</li> <li>Continuar apoyando iniciativas como el SEN del INE que apuntan a que el país cuente con un sistema de información que consolide y procese datos que provengan de los sectores y gobiernos municipales y a la vez devuelva la información de manera amigable a los actores relevantes y al público para monitorear los avances en la situación de los NNA, basados en experiencias exitosas de otros países<sup>17</sup>.</li> </ul>

<sup>17</sup> Por ejemplo, en Colombia existe un gran repositorio de datos administrativos abiertos al público, el cual cada entidad gubernamental debe alimentar periódicamente, subiendo sus reportes y datos administrativos a la plataforma. <https://www.datos.gov.co/>

Recomendación	Conclusión asociada	Prioridad	Temporalidad	Pautas o acciones a considerar
				<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover espacios o mecanismos a nivel nacional y local para el análisis de los datos o indicadores disponibles más allá de la descripción de los mismos, profundizando en identificación de causas y posibles soluciones para la generación de acciones desde las diferentes instancias del SIGADENAH y el Estado.</li> </ul>
Reforzar las acciones de sostenibilidad de los resultados logrados con la conciencia de que instaurar un sistema como SIGADENAH requiere un apoyo continuado desde UNICEF <sup>18</sup>	18, 19 y 20	Alta	Corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> <li>UNICEF puede apoyar en la gestión de presupuesto específico anual para el funcionamiento como sistema del SIGADENAH mediante abogacía en el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, buscando incluir el asunto dentro de orden del día a discutir y proveyendo argumentos sobre la importancia de financiar el funcionamiento del SIGADENAH y costeos específicos al respecto.</li> <li>Se debe continuar el trabajo de concientización que inició UNICEF con los nuevos funcionarios de nivel nacional y central, procurando que el Consejo Nacional continúe sesionando. Aquí es relevante mantener actualizado el material pedagógico para las distintas temáticas que se elaboró y procurar su uso para la generación de capacidades en los nuevos funcionarios. Sería ideal disponer este material en alguna plataforma de educación y brindar capacitaciones en formato curso en línea, masivo y abierto.</li> </ul>
Es preciso que UNICEF avance en fomentar una atención transformadora de las diferencias de grupo que responda al enfoque de equidad tanto de género como de poblaciones vulnerables	21, 22 y 23	Medio	Corto y mediano plazo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Levantar información desagregada para grupos vulnerables, en especial NNA en condición de discapacidad e indígenas, etc. donde se evidenciaron mayores vacíos, generando diagnósticos diferenciales útiles para el diseño de políticas de equidad. Esto como parte de la estrategia de fortalecimiento de los sistemas de información. Si bien estos levantamientos de información pueden ser costosos, podrían serlo menos si UNICEF gestiona la adición de variables de identificación de esta población en fuentes estadísticas con el INE y en fuentes administrativas a partir del mismo SIGADENAH</li> <li>UNICEF podría diseñar y promover la ejecución de acciones específicas por grupo, teniendo en cuenta recursos para generar cambios duraderos y el involucramiento de organizaciones civiles de grupos vulnerables.</li> <li>Disponer de personas expertas en equidad, género y otros grupos vulnerables como NNA con discapacidad o indígenas para apoyo transversal permanente en el análisis, diseño y ejecución de acciones programáticas. Esto podría realizarse creando una mesa técnica online de expertos de UNICEF en la región o la contratación de asesores externos que estén disponibles para las consultas operativas y brinden unas pautas, buscando diseñar y desarrollar acciones transformadoras orientadas al cierre de brechas.</li> </ul>

Fuente: Econometría Consultores

<sup>18</sup> Esta recomendación se consideró como viable en el taller con UNICEF y el GC. Cabe anotar que, al momento de trabajar las recomendaciones con el GC, se mencionó que durante 2022 (año no perteneciente al alcance de esta evaluación) se ha seguido trabajando respecto a estrategias de la sostenibilidad del SIGADENAH (Gobierno Honduras, Cooperación Canadiense y UNICEF, 2022), lo cual constituye un avance en la dirección correcta. Ese documento plantea la necesidad de: (i) Construir mensajes clave sobre el significado, utilidad y potencial del SIGADENAH para diferentes audiencias, (ii) Hacer acopio de los resultados y las herramientas desarrolladas en la instalación y modelaje del SIGADENAH y (iii) Proponer una agenda político-técnica para la sostenibilidad y escalabilidad del SIGADENAH. Al revisar los contenidos con más detalle, es posible identificar que UNICEF ya está previendo incluir la recomendación que emana de esta evaluación de seguir acompañando la adopción e implementación del SIGADENAH, evitando que se diluyan los esfuerzos ya realizados. Además, de identificar que es necesario costear y viabilizar recursos para que el SIGADENAH funcione como sistema (recursos de operación). El mencionado documento constituye una reflexión de los pasos a seguir para la sostenibilidad del SIGADENAH y se espera sea adoptado, llevándolo a su operacionalización.

## Referencias bibliográficas

- ANED & UNICEF. (s.f.). *ANED - UNICEF Estudio de Línea de Base del Programa de Cooperación de UNICEF y el Proyecto Pro Niñez*.
- ANED. (2020). *Estudio de la línea de Base del Programa de Cooperación de UNICEF y el Proyecto Pro niñez*.
- Center for children and young people, Southern Cross University, Childwatch International, Unicef, & UNiversity of Otago. (2013). *Investigación Ética con Niños*. Florencia Italia: UNICEF.
- Centro de Investigaciones de UNICEF. (2017). Construir el futuro: Los niños y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los países ricos. *Report Card n.º 14 de Innocenti*.
- Comité IpNA. (2018). *La Inversión Pública Dirigida a la Niñez y Adolescencia en Honduras - 2018*.
- Comité sobre los Derechos del Niño. (2015). *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Honduras*.
- Cooperación Canadiense, Plan Internacional y UNICEF. (2019). *Programa de Formación de líderes y líderes de Organizaciones de niñas, niños y adolescentes para la promoción y defensa de sus derechos*. Tegucigalpa: UNICEF.
- Cooperación Canadiense, ProNiñez y Gobierno de Honduras. (2018). *Sistema Integral de Garantía de Derechos de la Niñez y la Adolescencia*.
- Cooperación Canadiense, Proniñez y Gabinete Social. (2018). *Sistema Integral de Garantía de Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Honduras (SIGADENAH)*.
- Crespo, R. (2020). *Plan estratégico del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia 2021-2024*.
- Diaz-Bonilla, C. (2021). *Poverty & Equity Brief: Honduras*. Obtenido de World Bank: [https://databank.worldbank.org/data/download/poverty/987B9C90-CB9F-4D93-AE8C-750588BF00QA/AM2020/Global\\_POVEQ\\_HND.pdf](https://databank.worldbank.org/data/download/poverty/987B9C90-CB9F-4D93-AE8C-750588BF00QA/AM2020/Global_POVEQ_HND.pdf)
- DINAF & UNICEF. (2020). *IPNA 2018. La Inversión Pública Dirigida a Niñez y Adolescencia en Honduras - 2018*. Tegucigalpa: Comité Interinstitucional sobre Inversión Pública en Niñez y Adolescencia.
- (2022). *Entrevista funcionario UNICEF*.
- Gobierno de la República de Honduras. (2020). *Política Nacional para Garantía de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en Honduras 2021 – 2030 & Primer Plan de Acción 2021 – 2023*.
- Gutierrez-Cortinez, D. (2020). *Actualización del Modelo INFORM*.
- Honduras, G. d. (2019). *Decreto Decreto N° PCM-020-2019*.
- INE. (2019). *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples*.
- INE. (2021). *Proyecciones poblacionales*.
- (2020). *INFORM: Index For Risk Management*.
- Mejía, M., Pulgarín, S., Bernal, L., Vélez, D., & Romero, J. (2020). De la presencialidad a la virtualidad: la nueva realidad de la evaluación de políticas públicas. *Centro de Estudios Manuel Ramírez - Econometría Consultores*.
- Morlachetti, A. (2018). *Hacia una medición de los sistemas de protección de la niñez en América Latina: Herramienta de Indicadores*. Panamá: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF.
- Movimiento Mundial por la Infancia. (2017). *Pacto Municipal por la Infancia*. Tegucigalpa: Movimiento Mundial por la Infancia.
- Naciones Unidas. (2008). *UNEG Código de Conducta para evaluaciones en el sistema de Naciones Unidas*.
- OECD. (2020). *Mejores criterios para una mejor evaluación. Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización*. OECD DAC NETWORK ON DEVELOPMENT EVALUATION. Obtenido de <https://www.oecd.org/development/evaluation/Criterios-evaluacion-ES.pdf>
- OMS. (2011). *Gender Mainstreaming Manual for Health Managers: A Practical Approach*. Geneva.
- Peersman, G. (2014). *Criterios de evaluación, Síntesis metodológicas: evaluación de impacto*. Florencia: Centro de Investigaciones de UNICEF. Obtenido de <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/MB3ES.pdf>
- Peters, G., & Pierre, J. (1998). *Governance without government? rethinking public administration*.
- PMA. (2020). *Evaluación de género del Plan Estratégico de País de El Salvador (2017-2021)*. San Salvador: Programa Mundial de Alimentos.

- PNUD. (2020). *Informe sobre Desarrollo Humano 2020: Honduras*. Obtenido de PNUD: [https://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr\\_theme/country-notes/es/HND.pdf](https://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/es/HND.pdf)
- ProNiñez. (2020). *Performance Measurement Framework*.
- República de Honduras. (2019). *DECRETO EJECUTIVO NÚMERO PCM-020-2019 Por medio del cual se crea y reglamenta el SIGADENAH*. Tegucigalpa: La Gaceta.
- Robson, C. (2002). *Real World Research*.
- Rogers, P. (2014). La teoría del cambio. *Síntesis metodológicas: evaluación de impacto n.º 2*.
- U.S. Customs & Border Protection. (2021). *Southwest Land Border Encounters*. Obtenido de <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters>
- UNEG . (2008). *UNEG Código de Conducta para evaluaciones en el Sistema de Naciones Unidas*. . Naciones Unidas.
- UNICEF & Decide. (2018). *Documento análisis de las capacidades de gestión de los gobiernos municipales para incorporar un enfoque de garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes*.
- UNICEF. (2016). *Ejercicio de priorización territorial*.
- UNICEF. (2016). *Los Múltiples rostros de la pobreza infantil en Honduras: Un desafío prioritario*.
- UNICEF. (2017). *Nota Estratégica del Programa de Cooperación de UNICEF 2017-2021*.
- UNICEF. (2017). *Programa de Cooperación 2017-2021 Honduras*.
- UNICEF. (2018). *Diagnóstico y estrategia para proteger y mejorar la inversión social en niñez*; Informe Final.
- UNICEF. (2019). *Situación de la niñez y adolescencia en Honduras*. Obtenido de UNICEF: <https://www.unicef.org/honduras/que-hacemos/situación-de-la-niñez-y-adolescencia-en-honduras>
- UNICEF. (2020). *Reporte Anual Programa de Inclusión Social*.
- UNICEF. (2020B). *Progresos en Participación durante el CPD actual y propuestas de continuidad*. UNICEF.
- UNICEF. (2021). *Programa País 2017-2021*.
- UNICEF. (2021). *Reporte Anual Programa de Inclusión Social*.
- UNICEF Honduras. (2018). *Reporte Anual UNICEF Programa de Inclusión Social*.
- UNICEF Honduras. (2019). *Reporte Anual UNICEF Programa de Inclusión Social*.
- UNICEF Honduras. (2020). *Reporte Anual UNICEF Programa de Inclusión Social*.
- UNICEF Honduras. (2021). *Reporte Anual UNICEF Programa de Inclusión Social*.
- UNICEF, ProNiñez y DECIDE. (2019B). *Conceptualización de Gestión de Riesgos con enfoque de niñez*.
- UNICEF, ProNiñez y DECIDE. (2019C). *Creando capacidades de gestión pública local para el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia* .
- UNICEF, ProNiñez y DECIDE. (2019C). *Enfoque de Equidad*.
- UNICEF-ProNiñez. (2019). *Performance Measurement Framework 2017-2022*.
- UNICEF-ProNiñez. (2020). *Performance Measurement Framework 2017-2022*.
- World Bank. (2020). *Honduras: panorama general*. Obtenido de World Bank: <https://www.bancomundial.org/es/country/honduras/overview#1>

## Anexo 1. Términos de Referencia

*Archivo PDF adjunto*

## Anexo 2. Teoría del Cambio

*Archivo Word adjunto con la descripción de la metodología del taller con el GC y tres versiones de TdC:*

- *Original*
- *Actualización para la evaluación*
- *Nueva frente a un posible futuro*

### Anexo 3. Matriz de evaluación

*Archivo Excel adjunto*

## Anexo 4. Análisis documental

*Archivo Excel adjunto*

## Anexo 5. Lista de personas a entrevistar – Mapa de actores

*Archivo Excel adjunto*

## Anexo 6. Instrumentos de recolección de información

*Archivo carpeta comprimida que incluye los siguientes documentos Word:*

- 1. Instrumento para entrevista semiestructurada a actores institucionales*
- 2. Instrumento para grupos focales a madres, padres o cuidadoras de beneficiarios*
- 3. Instrumento para etnografías digitales a adolescentes*
- 4. Instrumento para entrevista semiestructurada sobre enfoques diferenciales a UNICEF y Gobierno Central*

## Anexo 7. Formularios de consentimiento y asentimiento informado

*Archivo carpeta comprimida que incluye los siguientes documentos Word:*

- 1. Consentimiento informado para entrevistas semiestructuradas*
- 2. Consentimiento informado para grupos focales*
- 3. Consentimiento informado para etnografías digitales*
- 4. Asentimiento informado para etnografías digitales*

## Anexo 8. Protocolos de protección

*Archivo Word adjunto*

## Anexo 9. Matriz de identificación y manejo del riesgo

*Archivo Word adjunto*

## Anexo 10. Matriz de sistematización de información levantada

*Archivo Excel adjunto*

## Anexo 11. Beneficiarios del Programa de Inclusión Social

*Archivo Word adjunto*

## Anexo 12. Enfoques de la evaluación

*Archivo Word adjunto*

## Anexo 13. Soportes y resultados del análisis cuantitativo

*Carpeta comprimida con:*

- 1. Base de datos registros administrativos a nivel municipal (SEDUC-SESAL-SEPOL)*
- 2. Base de datos indicadores ENDESA 20111-12 2019*
- 3. Análisis de resultados sigadenab.do*
- 4. Estimaciones de indicadores*
- 5. Lectura de las tablas de salida*

Anexo 14. Concepto Comité de Ética Independiente  
*Documento PDF adjunto*

## Anexo 15. Mapeo de actores del Programa de Inclusión Social y del SIGADENAH y sus roles

*Archivo de Excel adjunto*