



**UNIDAD DE REINSERCIÓN SOCIAL COMO SEGUNDA ALTERNATIVA A LA  
PROBLEMÁTICA DE MARAS Y PANDILLAS EN HONDURAS: ESTUDIO DE CASO  
DE LA IMPLEMENTACIÓN DENTRO DEL PROGRAMA NACIONAL DE  
PREVENCIÓN, REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL (2012-2018)**

**CARLOS ARTURO MONTES CHÁVEZ**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL GRADO DE POLITÓLOGO**

**DIRECTOR**

**IVÁN DARÍO GARZÓN VALLEJO**

**UNIVERSIDAD DE LA SABANA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
CHÍA – COLOMBIA  
2018**

## Introducción

Las maras y pandillas juveniles han causado un impacto negativo e incontrolable en Centroamérica por más de dos décadas. Esta región vive atemorizada y casi secuestrada por estos grupos que se mueven en la ilegalidad. Su existencia no es reciente, ya que llevan décadas operando, incrementando sus filas y extendiendo sus ámbitos de acción hasta el punto que recientemente fueron declarados como organizaciones terroristas por el Código Penal de Honduras (2017). Estas asociaciones ilícitas se han vuelto transnacionales, no diferencian entre nacionalidades y se consideran “familia” con los integrantes afines de las naciones vecinas. Esta alianza es una amenaza global. El hablar de este fenómeno social ya no es un asunto meramente local, ajeno a la comunidad internacional, si no que es un tema que involucra la cooperación entre países, puesto que un solo país no puede combatir agrupaciones tan numerosas que son como pequeños ejércitos y trascienden las fronteras.

Los países del Istmo Centroamericano, en especial Honduras, país en que más pandilleros encontramos, no se conoce con exactitud el número de mareros algunos hablan de 36,000 (Bravo, 2013, p. 8) otros como el experto en el tema José Miguel Cruz (2010) considera que “en 1998 el número de mareros activos era de 60,000. Sólo en la capital, Tegucigalpa, había 151 grupos de maras” (p.22); por lo tanto, este país ha tenido que aprender a vivir con los altos índices de violencia y criminalidad que las maras y pandillas causan. Estos actos delictivos que van desde asesinatos, masacres, secuestros, extorsión, venta ilegal de drogas y hasta el sicariato y quizás hasta otros más, forman parte del día a día de los hondureños. No es difícil imaginar que la mayoría de la población conciba esta problemática social como una pesadilla que quizás no tenga un final a corto ni mediano plazo; ese es en parte motivo por el cual están emigrando por miles en caravanas hacia los Estados Unidos.

Algunos críticos y expertos creen que las soluciones represivas del país “catracho”<sup>1</sup> y algunos países vecinos no han dado los resultados que se esperaban, sino que, por el contrario, han aumentado la brecha entre las partes. “Las políticas relacionadas con las maras y pandillas se centran en su represión, dejando de lado la prevención y la reinserción.” (Bravo, 2013, p. 33). Encontrar soluciones distintas y efectivas se presenta como una obligación apremiante. Para lograr este objetivo es necesario cambiar la manera en que se ve y se aborda el problema, un ejemplo claro es la distribución presupuestaria, según informes de la tasa de Seguridad (2018), en Honduras se han invertido a la fecha<sup>2</sup> L.10.6 billones de lempiras, o sea aproximadamente \$ 435,000,000 millones de dólares en la construcción de 4 mega cárceles de máxima seguridad para recluir a los integrantes de estos grupos (mareros), mientras que el presupuesto aprobado anualmente por el Congreso Nacional de la República para la institución encargada de la prevención de la violencia, rehabilitación y la reinserción social de jóvenes que hayan estado vinculados a las maras o pandillas sea únicamente de aproximadamente L. 9,206,734 lempiras, o sea la suma de <sup>3</sup>\$ 378,878 dólares, según se puede ver a la luz del último informe de ejecución del presupuesto del Programa (2018).

---

<sup>1</sup> Catracho: Adjetivo, coloquialismo o gentilicio para persona hondureña. (RAE, 2018)

<sup>2</sup> Ver gráfica de Anexo 1.

<sup>3</sup> El cambio actual es de 24.30 Lempiras por cada dólar estadounidense.

Además como lo menciona la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito “Las sociedades no pueden permitirse el lujo de dejar de intervenir en integración social y en programas de reintegración (..) Invertir en prisiones sin una inversión complementaria en programas de rehabilitación y reintegración, no produce una reducción de la reincidencia” (UNODC, 2013, p.8) Bajo esta lógica, los procesos de prevención, rehabilitación y reinserción social se muestran como una alternativa de solución duradera que, además, reduce gastos significativamente. Aunque Honduras trató de contemplar una alternativa alejada de la “mano dura”<sup>4</sup> con la creación del Programa Nacional de Prevención y Reinserción Social (PNPRRS) en el 2004, que fue un logro en términos de avanzar en la adopción de políticas públicas integrales. En los últimos años el país se ha focalizado al igual que sus vecinos de Guatemala y El Salvador “en aplicar con particular fuerza la política de cero tolerancia y adoptar medidas legales cuestionables por sus visos de inconstitucionalidad”(Aguilar & Carranza, 2008, p. 12).

La relevancia de estudiar esta problemática no solo se centra en el hecho que “Honduras es el país que cuenta con un crecimiento proporcionalmente mayor que los demás países de Centroamérica en relación con el número de miembros de maras” (Banco Mundial, 2011) (ver anexo 1). Si no, la necesidad de estudiar acciones estatales que no se centren en la represión y comprendan la complejidad del fenómeno, pues, “las pandillas y maras representan la gente excluida por el gobierno y proveen una forma de escapar a la violencia estructural de la pobreza”(Geary, 2016). Ya que, sería quedarnos cortos al “considerarlos sólo como una subcultura criminal, pues, la mayoría de ellos poseen razones para estar en las pandillas que van más allá del simple interés en involucrarse en situaciones delictivas”(Cruz&Fernández de Castro, 2012). En otras palabras, es un problema socioeconómico de mucha complejidad como para ser tratado principalmente por una sola vía, la de la represión estatal y dejar de lado lo que han realizado alternativas como la del Programa Nacional de Prevención y Reinserción Social (PNPRRS).

Uno de los acontecimientos más importante dentro del manejo de esta problemática fue la creación de la Ley para la Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social de personas integrantes de pandillas o maras bajo el Decreto 141-2001. Esto marca un antes y un después, dado que es la primera iniciativa jurídica en pro del bienestar de estos jóvenes. Esta “tiene como finalidad coordinar, fortalecer e implementar proyectos que reduzcan significativamente las causas que inducen a las personas a pertenecer a pandillas o maras”(La Gaceta, 2001). En ella se especifican no solo las instituciones responsables de velar por el cumplimiento de su finalidad, sino que también, describe cada uno de los enfoques (prevención, rehabilitación y reinserción social) y su aporte a la problemática. Posteriormente en el año 2004, se crea el Programa Nacional para la Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social (PNPRRS), derivado de esa ley para tener un rol más práctico y activo en la sociedad.

Sin embargo, se encontró que las investigaciones realizadas hasta el momento sobre el trabajo del Programa Nacional de Prevención y Reinserción Social (PNPRRS) focalizan su atención en temas como la prevención (Caldera, 2005) y rehabilitación (ERIC, 2005), pero, no en la reinserción social, a pesar del rol significativo que le asignan autores como Mencía (2006) al considerarlo como un “avance sobre la tesis punitiva penitenciaria que pretende solucionar el problema de la violencia juvenil mediante penalización y el encierro (..) esta supone una superación de ese

---

<sup>4</sup>Mano Dura: Programa de medidas represivas dirigidas a contrarrestar el problema de las maras (Peetz, 2005 p. 355)

esquema”(p. 306). Tampoco, sobre la forma cómo se ha manejado esta unidad, a pesar de que el Programa lleva cerca de 12 años de vigencia. Ante la falta de información al respecto y la necesidad de abordar la problemática de las maras desde una segunda alternativa que se focalice en políticas y programas integrales como el PNPRRS, es necesario primero hacer una evaluación de lo que se ha logrado hasta ahora, para saber en qué se debe mejorar, qué se debe eliminar y qué se debe seguir consolidando.

El presente estudio de caso tiene como objetivo abordar este fenómeno desde una perspectiva integral poco explorada hasta el momento, como lo ha sido la implementación que se le ha dado al tema de reinserción social desde la Unidad Técnica designada por el PNPRRS en especial entre el periodo 2012 hasta la actualidad, pues se quiere hacer un paralelo entre el mayor auge que tuvo la Unidad (en términos de servicios prestados) y el declive que ha presentado, dado que durante el desarrollo de la investigación se observó que desde hace un año y medio los proyectos y actividades en el tema de reinserción social se encuentran estáticos desde el 2016 hasta el primer semestre del 2018.

Dicho lo anterior, la pregunta que guiará el estudio de caso será ¿Cómo el Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social ha implementado la reinserción social en Honduras para el período 2012- 2018 a través de la Unidad Técnica que ha diseñado para ello? Para darle respuesta a dicha pregunta se empleará un marco teórico que se enfatizará en una de las líneas empleadas para el análisis de cualquier programa, conocida como evaluación de la implementación, que es “el proceso donde se valorara si el programa está consiguiendo sus resultados operativos, y si los distintos componentes o partes del programa que interviene en la ejecución son adecuados y funcionales” (Lázaro & Obregón, 2009, pg.18). Así pues, se analizará en un primer momento el diseño del programa y posteriormente la implementación de este para realizar un análisis comparativo entre para lo que fue hecho el programa y realmente lo que ha hecho hasta el momento, todo en función de cuatro dimensiones esenciales: recursos (inputs), actividades (procesos), productos (outputs) y contexto, de acuerdo con la teoría realizada por Lazaro&Obregon (2009).

## **1. Problema de investigación**

La incidencia de las maras y pandillas en Centroamérica es innegable. Los actos que éstos perpetúan han desembocado en una guerra contra los Estados de la región. Dicha problemática se vuelve cada vez más compleja debido a los nuevos mecanismos de operatividad que estos han adquirido. “Su diseminación se ha constituido en el fenómeno criminal del siglo XXI, que afecta a la población en todos los órdenes, en lo social, en lo económico y en lo político”(Claveria,2013,p.4). Cabe recordar que al hablar de la región centroamericana nos referimos a Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, sin embargo, son los países del denominado Triángulo Norte, (Guatemala, Honduras y El Salvador) los que más afectados se ven por estos grupos delincuenciales. “Datos de la ONU de 2016 revelan que el Triángulo Norte concentró el 11% de los homicidios de América Latina, siendo la mitad de las víctimas jóvenes entre 15 y 29 años”(El Nuevo Diario, 2018).La preocupación por la situación que conlleva este dato se ve reflejada en la psicosis de temor en que están inmersos los habitantes de estas naciones, puesto que la criminalidad y niveles de violencia ha ido en aumento.

Lo anterior va de la mano con el crecimiento exponencial que este fenómeno ha adquirido. “Informes oficiales del área indican que en el Triángulo Norte de Centroamérica hay más de 100 mil integrantes de pandillas”(Hora, 2016). La situación se ha vuelto casi incontrolable, por lo que la necesidad de estos Estados de encontrar nuevos mecanismos de soluciones compartidas, que les permitan tomar el control de esta alarmante situación, se ha vuelto una prioridad de seguridad nacional.

Honduras ha sido uno de los países más afectados por este fenómeno. Se sabe que esta viene siendo golpeada desde hace más de dos décadas por la violencia pandillera de manera significativa. Prueba de esto es que el número de personas pertenecientes a las maras en el país es muy alto. En el año del 2012 el Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social con el UNICEF publicó un informe sobre dicha problemática. Este estudio concluyó que los integrantes activos de estas agrupaciones estaban dispersos en las diferentes ciudades del país, “el 97% eran pertenecientes a la Pandilla 18 y Mara Salvatrucha o MS13, y el 3% restante pertenecía a otras pandillas identificadas como la Mara 61, Gangster MOG y la West Side”(2012, p. 40). “El fenómeno está hoy tan extendido que apenas es posible cuantificarlo y más teniendo en cuenta que sus integrantes ingresan a una edad menor” (Cruz, 2010).

“En el 2014, Honduras fue catalogada como el país más violento del mundo de los países sin conflicto en guerra” (InSight Crime & La Asociación Para Una Sociedad Más Justa, 2015, p. 4). A pesar de que hay múltiples causas para esta violencia, se sabe de manera concreta que la dinámica de las pandillas juveniles y maras ha contribuido substancialmente a que los índices se disparen hasta ser incontrolables, situación que ha generado “la cultura del miedo” en los ciudadanos. “El tema es totalmente actual, la necesidad de estudios rigurosos son necesarios para la generación de políticas públicas (...) a todos los niveles sociales del país” (PNPRRS & Unicef, 2012, p. 13).

Al exponer a grandes rasgos la complejidad y peligrosidad que encierran estos grupos juveniles, no es difícil comprender porque es considerado como un problema de seguridad nacional:

Los gobiernos de los tres países tienen que implementar estrategias reactivas para responder a la violencia juvenil y detener la expansión de las maras y pandillas. Estas medidas incluyen, entre otras, detenciones masivas de jóvenes, porque se presume pertenecen a maras y pandillas, y la imposición de sentencias drásticas de prisión. También, en algunos países, se cometen ejecuciones extrajudiciales de niños y jóvenes y se observan prácticas de “limpieza social” por parte de grupos vinculados a las fuerzas de seguridad del Estado. En términos generales, las políticas oficiales para combatir la delincuencia juvenil son reactivas, prestando poca atención a la comprensión y solución de las causas estructurales del problema y a promover medidas preventivas (POLJUVE, 2009, p. 4).

La reflexión hecha por Mencía (2006), refleja la falta de visión en materia de políticas públicas que surjan como opción para una solución:

De hecho, el Estado hondureño no ha tenido una práctica de prevenir los problemas sociales atacando sus causas, sino de sofocar incendios atacando sus efectos. Ha carecido crónicamente de programas preventivos y reductivos que brinden oportunidades a los adolescentes para obtener capacitación, educación, entretenimiento, organización y

empleo, como también ha padecido de un ineficiente sistema de justicia que no resulta adecuado ni para ayudar a las decenas de jóvenes a dejar la violencia y la droga, ni para impedir la impunidad en el caso de las ejecuciones extra judiciales (pg.6).

El abordaje hecho por las autoridades no ha dado el resultado esperado, puesto que como se viene mencionando, “la mayoría abrumadora de las resoluciones de la justicia, se toman desde la lógica del castigo y se concentran en la privación de libertad”(PNPRRS & Unicef, 2012, p. 83), causando únicamente potenciar aún más dicho fenómeno, además de aumentar la brecha entre la postura de la Mano Dura y la de Cero Tolerancia. Lo anterior sugiere que el Estado no tiene un conocimiento profundo de los efectos que ha causado y, por ende, no ha sabido abordar la temática de manera asertiva. Otra visión importante de destacar es la de Tomás Andino Mencía (2016), quien señala la falta de una visión correcta:

Le asignan un carácter político-insurgente a un conflicto que tiene raíces socio-culturales-generacionales. Conceptos erróneos como éste, solo pueden producir políticas erróneas, peor aún si se financian con cuantiosos recursos. La consecuencia de esta nueva doctrina fue que la estrategia que se aplicó entre 2001-2008 tiene un predominante componente contrainsurgente-militar. No es casual que quienes tienen el liderazgo de la lucha antipandillas en Centroamérica sean agencias vinculadas a los organismos de defensa y seguridad norteamericanos (pg.25).

Tomando en cuenta lo anterior, se puede dilucidar que el Estado de Honduras, a lo largo de los años, ha utilizado las estrategias contrainsurgente-militares y policiales en aras de acabar con las maras y pandillas en el país, sin embargo, se puede observar que estas no han tenido la orientación más acertada debido a que la mayoría de los planes y financiamiento se han focalizado en el uso de la mano dura; cosechando resultados negativos.

La nueva Ley para la Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social junto con la creación del programa trajo optimismo a muchos que creyeron que el gobierno había cambiado radicalmente la manera de abordar dicho fenómeno al impulsar proyectos con una visión más pedagógica, social e integral. Pero para otros el escepticismo continuó, pues, aún después de haberse creado la ley y el Programa continúan las violaciones a los derechos humanos, la cacería de brujas<sup>5</sup> (perseguir y encarcelar a todo el que tenga tatuajes así como también a los pequeños grupos de jóvenes que se reúnen en alguna esquina a platicar) y la falta de mecanismos que tengan un enfoque más social y menos coercitivo (militar y policíaco), como el que se está utilizando.

Como claramente lo expresa Aguilar & Carranza (2008) se presentan fallas en el momento de la implementación y ejecución de este tipo de programas:

En Honduras, la creación de la Ley de Prevención, Rehabilitación y Reinserción de Personas vinculadas a Pandillas fue un importante logro en términos de avanzar en la adopción de políticas públicas integrales. Entre otros aspectos, la ley impulsa la actuación interinstitucional y establece la creación de centros de atención especializada para brindar servicios que no se puedan ofrecer desde los programas y proyectos comunitarios. Sin

---

<sup>5</sup> Cacería de Brujas: Persecución debida a prejuicios sociales o políticos. (RAE, 2018)

embargo, la ejecución de dicha ley ha tropezado con incontables limitaciones, como la falta de un presupuesto específico que permita iniciar acciones concretas y de impacto. Es decir, que, aunque existe un marco legal e institucional que establece acciones comprensivas para el tratamiento del fenómeno, existe ausencia de visión y falta de voluntad política para ejecutar la política pública(p. 12).

## **2. Marco Teórico**

En este estudio de caso se empleará como marco analítico y teórico la evaluación de la implementación en la cual se tendrá que “valorar si el programa está consiguiendo sus resultados operativos o outputs, y si los distintos componentes o partes del programa que intervienen en la ejecución son adecuados y funcionales en relación con estos resultados” (Lázaro & Obregon, 2009, p. 18). Es decir, valora la consistencia y la coherencia de la ejecución (práctica) de un programa en relación con el diseño inicial (teoría), convirtiéndose en el primer paso para llegar a realizar una evaluación del impacto de un programa. El proceso de evaluación de la implementación también es empleado por el Departamento Nacional de Planeación en Colombia bajo el nombre de Evaluación Ejecutiva. Al igual que con Lázaro & Obregón (2009), el DNP & Sinergia (2014) emplean las mismas dimensiones para hacer la evaluación, estas, componen lo que se conoce como cadena de valor que describe una relación secuencial y lógica entre (insumos, actividades, productos, resultados e impactos) en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total.

Aunque tanto DNP & Sinergia (2014) y Lázaro & Obregón (2009) ofrecen un marco de referencia para poder hacer una evaluación de implementación se empleará el de Lázaro & Obregón (2009), pues, el modelo presentado por DNP & Sinergia (2014) tiene un enfoque más centrado a la evaluación de los programas que se hacen en Colombia y fue consolidado a partir de la estructura institucional organizativa y las necesidades que tiene el país. Mientras que Lázaro & Obregón (2009) presentan una guía práctica y técnica que puede ser empleada en cualquier programa sin importar el país o su contexto. Sin embargo, una de las evaluaciones que hacen parte del modelo de evaluación ejecutiva del DNP & Sinergia (2014) y que no se profundiza en la guía de Lázaro & Obregón (2009), es la evaluación institucional que permite analizar y valorar un programa tomando como marco de referencia “el arreglo institucional en el que opera. Estudia las razones por las cuales falla la capacidad institucional en los programas de una intervención, para brindar los insumos para mejorar la gestión y proveer de manera más efectiva los bienes o servicios”(DNP & Sinergia, 2014, p.40). Como el objetivo de este estudio de caso es hacer una evaluación lo más detallada posible, por eso adicionalmente a las dimensiones propuestas por Lázaro & Obregón (2009) se incluirán categorías que permitirán hacer un análisis institucional más completo como gobernanza, intersectorialidad, integralidad y sostenibilidad, además de incluir la de reinserción social para mirar la percepción que se tiene de la misma.

De acuerdo con Lázaro & Obregón (2009), la evaluación del proceso de implementación se lleva a cabo a través de dos macro pasos: el diseño del programa y el análisis de la implementación que es el contraste entre para lo que fue hecho el programa y lo que realmente ha hecho. A continuación, se mencionarán y se explicarán a fondo cada uno de ellos. En relación a la identificación o reconstrucción el diseño del programa o teoría del cambio, se debe realizar una

sistematización a través de ciertas variables que se plasman en una tabla como lo son: *I) Recursos* (inputs) entendida en este caso como lo que se necesita para llevar a cabo las actividades previstas, *II) Actividades* (procesos) comprendida como lo que se hace con los recursos con el fin de conseguir los objetivos de la intervención y *III) Productos* (outputs), lo que se espera que las actividades produzcan directamente. Cabe aclarar, que todas esas variables buscan plasmar las intenciones con las que fue consolidado el programa, que “permitirá identificar los componentes o dimensiones clave del programa, las interrelaciones entre ellos, los grados de consecución deseables y, por lo tanto, formular preguntas de evaluación en relación con la implementación efectiva del programa en todos estos ámbitos”(Lázaro & Obregon, 2009, p. 18).

El segundo paso que se centra en el análisis de la implementación se subdividirá en dos acciones: la primera de ellas es realizar las preguntas que me permitirán hacer una oportuna evaluación, pues, al tener claro la relación entre el diseño inicial del programa y la labor que actualmente cumple se pasa a la fase principal, el análisis del funcionamiento del programa. Se debe aclarar que la función de éste “no es describir, sino emitir juicios sobre la adecuación o no de la ejecución en relación con los resultados esperados” (Lázaro, Obregon, 2009, p. 30). En otras palabras, este proceso se focaliza en analizar el desempeño de los proyectos o actividades ejecutadas y ver la correlación de éstos con las derivaciones finales que se tengan. Cabe aclarar que cada dimensión contará con subdimensiones que permitirán sistematizar y oportunamente analizar la información obtenida:

1. **Recursos:** Se entenderá como los *inputs* (entrada) que ha recibido el programa para la ejecución de sus labores. Sub dimensiones:
  - 1.1.**Recursos humanos o personal:** el personal directivo, técnico, administrativo o de apoyo a cargo del programa, su competencia profesional, motivación e implicación en el mismo es el pilar principal de una buena implementación. Deberá valorar si el número, perfil, motivación y actuación profesional de estas personas contribuyen o no a una ejecución correcta del programa.
  - 1.2.**Recursos económicos** (pueden ser dinero, infraestructuras, equipamientos, sistemas de información, etc) la evaluación no debe centrarse en constatar si los recursos previstos están finalmente disponibles y se utilizan, sino que debe comprobar si contribuyen realmente a conseguir los objetivos de la intervención.
2. **Actividades:** Entendidas como los *procesos* que se dan dentro del programa y que afectan la forma en cómo se dan los resultados o outputs de éste. Subdimensiones:
  - 2.1.**Estructura organizativa:** hacen referencia a la distribución de funciones y competencias en una determinada organización. En lo que respecta a la evaluación de la implementación, puede ser relevante comprobar si la estructura organizativa existente recoge de forma adecuada las funciones y competencias necesarias para la ejecución del programa en todos los niveles.
  - 2.2.**Planificación:** Disponer de una planificación interna correcta, actualizada y asumida por el personal que se encarga del programa, que incluya un nivel estratégico y un nivel operativo correctamente alineados, que defina objetivos e indicadores concretos y mensurables, que identifique claramente las actividades que hay que llevar a cabo, que asigne en cada caso recursos y responsabilidades, que clarifique metas y calendarios, etc., contribuye, sin duda, a una correcta implementación y es una fuente de información muy importante para este tipo de evaluación

- 2.3. Relaciones Interorganizacionales:** la implementación suele implicar la interacción entre distintos niveles y tipos de organizaciones, y esta interacción puede asumir dimensiones y formas muy diversas en función de la finalidad —coordinación, seguimiento, toma de decisiones—, de la distribución de competencias, del tipo de programa, etc.
3. **Productos:** Son los *outputs* (salida) del programa. Subdimensiones:
- 3.1. Bienes o Servicios producidos:** que ofrece el programa
- 3.2. Cobertura** (personas que reciben el servicio producto, características de los participantes)
- 3.3. Calidad** (satisfacción de los beneficiarios y sus percepciones sobre el programa)
4. **Contexto:** Las circunstancias o cambios que han tenido alguna influencia en la implementación del programa

### 3. Metodología

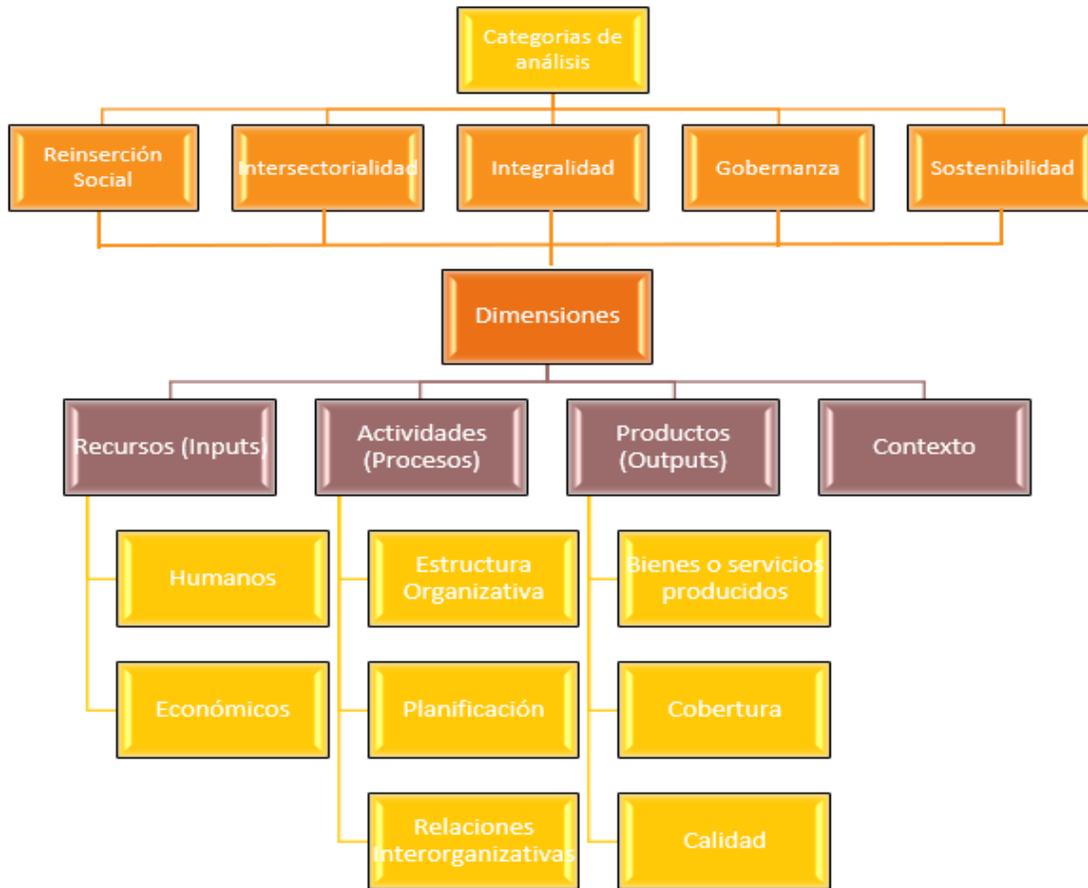
El presente trabajo entra dentro de la modalidad del estudio de caso, como lo definen Morra & Friedlander (1990) y se centra específicamente en una modalidad de tipo descriptivo y explicativo que “es explicar las relaciones entre los componentes de un programa”(Morra & Friedlander, 1990, p.2). Además, tiene una metodología de carácter cualitativo donde “el énfasis está en la comprensión de los fenómenos, se acepta la subjetividad de los actores, se trabaja bastante con observaciones y testimonios de la gente y hay un esfuerzo por hacer interpretaciones en el desarrollo de la investigación”(Alonso, p.4, 2003 ).

Los instrumentos que se emplean en función de la metodología cualitativa son las entrevistas semi-estructuradas, las cuales están divididas en dos clases. La primera de estas se realizó a dos funcionarios activos en la Unidad de Reinserción Social, que corresponden a Vanessa Palencia que es la Coordinadora y Alexander Jiménez Asistente del Coordinador de la Unidad de Rehabilitación del PNPRRS. La segunda es la entrevista fue hecha a un beneficiario que haya sido participe de forma directa de algún proyecto, taller o actividad dentro de la Unidad de Reinserción Social, que en este caso fue Brayan Maradiaga.

Cabe aclarar que dichas entrevistas semi- estructuradas se construyeron en función del marco teórico con el que se seleccionaron las dimensiones y categorías de análisis, como se observa en la figura 2 y se explica a continuación:

- **Reinserción Social:** “El proceso por el cual las personas en rehabilitación o rehabilitadas inician o retoman actividades de estudio, trabajo, recreación (...) para su desarrollo personal y social” (Artículo 3, La Gaceta, 2001).
- **Intersectorialidad:** “la intervención coordinada de instituciones representativas de más de un sector social, en acciones destinadas, total o parcialmente, a tratar los problemas vinculados con la salud, el bienestar y la calidad de vida” (Florit, 2007, s/f).
- **Integralidad:** “Aquellas en las que convergen los distintos ámbitos y sectores que forman parte del problema, considerando no tan solo los aspectos económicos, sino también los sociales, para lo cual es fundamental el dialogo real entre los distintos actores” (Rodríguez & Alvarado, 2008)

- **Gobernanza:** “El proceso de toma de decisiones y el proceso por el que las decisiones son implementadas, o no” (UNESCAP, 2009).
- **Sostenibilidad:** “La capacidad de generar políticas de Estado a largo plazo que permeen las instituciones y las lógicas de gestión en contraposición a políticas transitorias que no logran trascender la arquitectura del Estado y que responden a la voluntad política del gobernante de turno” (Castañeda & Convers, 2018, p. 35).



*Figura 2.* Categorías y dimensiones empleadas para la evaluación de la implementación de la Unidad de Reinserción Social del PNRRS. Fuente: Elaboración propia a partir del texto de Evaluación de Implementación de Lázaro & Obregón (2009)

Por otro lado, es necesario puntualizar que el proceso de recolección y análisis de la información extraída de los sujetos entrevistados se hace a través de la táctica de triangulación. Esta es definida como la “utilización de diferentes fuentes y métodos de recolección” (Hernández Sampieri, Fernández Collado & Baptista Lucio, 2010, p. 439). El gran valor de esta se encuentra en la validez y confiabilidad que ésta otorga sobre los datos que se poseen.

## 4. Análisis Detallado

### 4.1. Diseño del Programa

- **Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social (PNPRRS)**

El Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social (PNPRRS) creado en el año 2004, es catalogado como unidad desconcentrada de la Presidencia de la República, es decir, que “no tienen independencia presupuestaria, ni patrimonio ni personalidad jurídica propia, sin embargo, gozan de amplia independencia técnica, con facultades específicas por razón de materia o territorio”(Aburto, 2015). Su función principal es “coordinar, fortalecer e implementar proyectos derivados en temas de Prevención de la Violencia, Rehabilitación y Reinserción Social que afecta a la niñez, juventud y sociedad en general, estableciendo dentro del marco legal y de políticas públicas actividades que contribuyan al desarrollo de la convivencia ciudadana (Artículo 1, La Gaceta, 2001). Su objetivo general es el de “promover la solidaridad, justicia y sensibilización social que potencie con recursos humano-técnicos y financieros a las instituciones que trabajan en proyectos de Prevención, Rehabilitación y Reinserción de personas en riesgo social y vinculados a pandillas o maras” (PNPRRS, 2015).

Como se menciona, el Programa (2001) se basa en tres componentes para lograr su objetivo final, el primero de ellos es la Prevención entendida como “las acciones desarrolladas en familias, comunidad y en toda la sociedad, en procura de espacios de socialización y participación, así como la identificación temprana y revisión de actitudes y factores de riesgo que induzcan a la agrupación en pandillas o maras” (Artículo 3, La Gaceta, 2001). El segundo es la Rehabilitación, comprendida como “la acción educativa, habilitadora y terapéutica dirigida a personas, pandillas o maras que sean beneficiados por el Programa que tengan por objetivo el cambio de actitudes, prácticas de valores y desarrollo de aptitudes” (Artículo 3, La Gaceta, 2001). Por último, la Reinserción Social entendida como el proceso por el cual las “personas en rehabilitación o rehabilitadas inician o retoman actividades de estudio, trabajo, recreación, construcción de redes de relaciones familiares y otras para su desarrollo personal y social, en condiciones de seguridad y respeto pleno a sus derechos” (Artículo 3, La Gaceta, 2001).

Los órganos que constituyen el programa son los siguientes: “El Consejo Nacional, la Comisión Coordinadora Nacional y la Secretaría Ejecutiva” (Artículo 4, La Gaceta, 2001). El Consejo Nacional es la máxima autoridad de los tres entes que conforman el programa. Este es el “responsable de definir la política pública de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social”(Artículo 5, La Gaceta, 2001). El órgano que le prosigue es la Comisión Coordinadora Nacional, tal como su nombre lo indica, es el “responsable de velar por el cumplimiento de las políticas públicas y de la coordinación interinstitucional sobre la materia” (Artículo 8, La Gaceta, 2001). El siguiente recuadro representa el organigrama del programa:

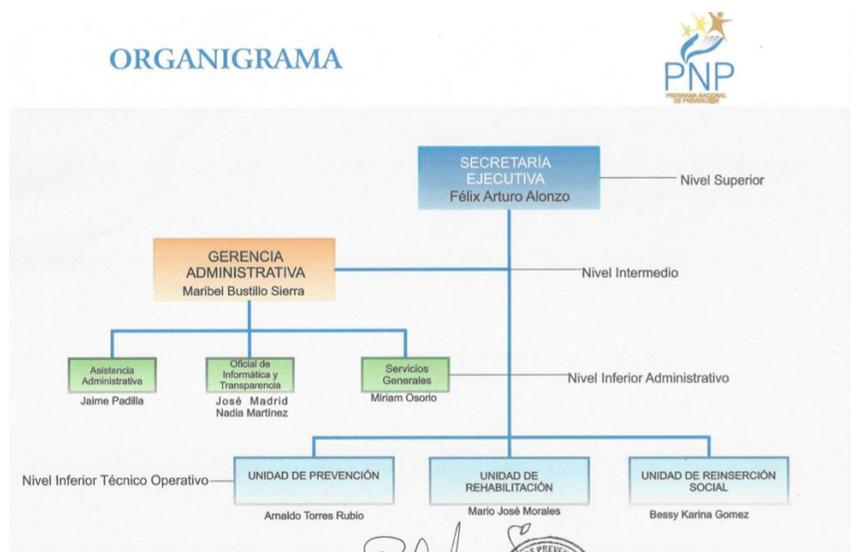


Figura 3. Organigrama del Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social. Fuente (PNPRRS, 2018).

Finalmente, queda expuesto que el programa pretende que mediante actividades y talleres se pueda, por un lado, prevenir que más jóvenes se integren a las maras, y, por el otro, rehabilitar a los que ya hacen parte de estos grupos de alta peligrosidad. Una vez encumbrados estos procesos, se puede dar pie a reintegrar estos a la sociedad y cumplir finalmente con el ciclo (los tres ejes del plan) marcado.

- **Unidad de Reinserción Social**

Esta dirección “tiene como objetivo coordinar a nivel nacional las acciones y proyectos que desarrollan las instituciones que brindan oportunidades de reinsertarse a la sociedad y los jóvenes que fueron parte de grupos ilícitos o han pasado procesos de rehabilitación (...) para mejorar sus capacidades de intendencia”(PNPRRS, 2013). Cuenta además con atenciones psicológicas para estos jóvenes. En la tabla 1., se trató de sistematizar el diseño que se le ha dado a la Unidad de Reinserción Social dentro del PNPRRS a través de los objetivos que se propone tanto en la ley como en la página web y en el manual de puestos y salarios del Programa.

**Tabla 1.**

*Desarrollo de la Teoría del Cambio. Diseño de la Unidad de Reinserción Social del PNPRRS*

	<b>Recursos (Inputs)</b>	<b>Actividades (Procesos)</b>	<b>Productos (Outputs)</b>
<b>Definición</b>	Lo que se necesita para llevar las actividades previstas	Lo que se hace con los recursos con el fin de conseguir los objetivos de la intervención	Lo que se espera que las actividades produzcan directamente
<b>Descripción</b>	No se especifica una cifra de los recursos económicos destinados específicamente a la Unidad de Reinserción Social, solamente se menciona el presupuesto del	1. Borrón y Vida Nueva 2. Mi primer Negocio 3. Atenciones Psicológicas	1.1 Proteger la vida de las personas en vulnerabilidad social a través del borrado de tatuajes

	programa a modo general, es decir, de las tres unidades en conjunto para el 2018 (L.9,206,734 lempiras, o sea \$ 435,000,000dólares, exclusivamente fondos estatales). De la misma manera se menciona que se obtendrán más fondos pero estos a través de convenios con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras (no se especifica suma).	4.Rompiendo Barreras	2.2 Abrir espacios para la inserción de jóvenes al ámbito laboral a través de actividades de micro-emprendimiento  3.1 Dar herramientas a los individuos para disminuir los factores de riesgo social
<b>Hipótesis Clave</b>	Gestionar la captación de recursos económicos a nivel interinstitucional e internacional para lograr de las metas establecidas en la Unidad (reinserción social)	1.2 Gestionar la realización de remoción de tatuajes  2.2 Capacitar a los jóvenes atendidos el programa, en labores de micro-emprendimiento	1.3 Talleres y capacitaciones  2.3 Acompañamiento, apoyo y asesoramiento para microempresas  3.3 Terapias
<b>Medidas</b>	No se especifica los indicadores que van a emplear para cuantificar si se cumple o no con los objetivos del programa, solo se hace énfasis en que se debe: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar y dar seguimiento a los programas y proyectos que se presenten en el tema de la Unidad de Reinserción Social</li> <li>• Monitorear evaluar el desarrollo y avance de los diferentes programas y proyectos, relacionados con el proceso de Reinserción de jóvenes en riesgo a la sociedad</li> <li>• Elaboración de informes de la unidad que dirige ya sean estos cualitativos o cuantitativos cada vez que se le solicite</li> </ul>		

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los informes (PNPRRS, 2016) del programa y del Manual de Puestos y Salarios del Programa que se encuentra en su página web.

En el cuadro 1 se puede ver plasmado el diseño de la Unidad de Reinserción a través de la Teoría del cambio. Inicialmente se puede apreciar lo que se entiende por cada una de las dimensiones (recursos, actividades y productos). Son precisamente éstas las que permiten desglosar a manera introductoria lo que compone la Unidad de Reinserción Social para luego poder evaluar su funcionamiento.

Inicialmente, en el tema de recursos, se observa que la unidad recibe en su mayoría fondos estatales (L.9, 206,734 lempiras, o sea \$ 435, 000,000 dólares), en otras palabras, no ha estado teniendo los beneficios que se esperan de parte de entidades no gubernamentales y organizaciones internacionales (sí, se reciben donaciones de equipos por parte de ellos, pero no es suficiente para su óptimo funcionamiento).

En la dimensión de actividades (procesos) y productos (outputs) se obtuvo lo siguiente, se encontró así, que el primer proyecto consolidado se llama Borrón y Vida Nueva, éste comienza en el año 2006. “Este es un proceso que tiene como objetivo proteger la vida de las personas en vulnerabilidad social a través del borrado de tatuajes, quitando el estigma y la discriminación que les causa portarlos” (PNPRRS, 2016). Se realiza en una clínica en las instalaciones las del

PNPRRS, centros de menores infractores, como también en centros penales de libertad y escuelas públicas. Más adelante, se crea el proyecto llamado Rompiendo barreras para una vida mejor, “este proyecto consiste en talleres prácticos que permiten al beneficiario desarrollar sus habilidades artísticas y sus diversos talentos para mejorar su calidad de vida a través del emprendedurismo” (Gobierno de La República de Honduras, 2017).

En el 2008 nace el Proyecto Mi Primer Negocio, mediante éste se buscan abrir espacios para la inserción de jóvenes en el ámbito laboral. Esto se pretende lograr mediante actividades de micro emprendimiento que vayan siempre acordes a sus capacidades. La estrategia de esta iniciativa se fundamenta en las siguientes líneas de acuerdo con el Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social (2016) :

- 1) Orientación y capacitación relacionada a planes de vida, resolución de conflictos y resiliencia
- 2) Apoyo para la elaboración de planes de negocio y acompañamiento en el caso de micro emprendimiento
- 3) Talleres de vinculación al mercado laboral
- 4) Acompañamiento para facilitar y preparar a los jóvenes para su inserción al ámbito laboral
- 5) Dotación de capital semilla para los beneficiarios a fin de desarrollar su plan de negocios

Finalmente, el propósito de las atenciones psicológicas es “dar mecanismos de afrontamiento a individuos para poder disminuir los factores de riesgo social y así aportar a prevención de la violencia” (PNPRRS, 2016). Lo anterior se hace a través de terapias tales como, risoterapias, terapias ocupacionales y cine foros. Los objetivos que inicialmente se marcaron pueden parecer prometedores, puesto que se puede apreciar en estos una serie de componentes visionarios, integrales y sociales. Sin embargo, se aprecia que, bajo la dimensión de medidas, la unidad no especifica los indicadores a utilizar para evaluar si se cumple o no con los objetivos propuestos por ellos mismos, únicamente se menciona que se le dará seguimiento a los avances que se vayan obteniendo, lo cual evidentemente expone una falta de planificación.

#### **4.2. Resultados y Valoración de La Evaluación de Implementación**

Luego de haber realizado el diseño de la Unidad de Reinserción en el Programa, entendido como la reconstrucción de la teoría del cambio, se tratará de analizar lo que está pasando en realidad a través de las categorías y las dimensiones seleccionadas. En ese orden de ideas, se plasmará de manera sistemática los resultados obtenidos en las entrevistas como se ejemplifica en la tabla números 2, 3 y 4, después se procederá a realizar un análisis de los hallazgos junto con la triangulación de las otras fuentes empleadas como documentos oficiales publicados por el programa.

En primer lugar, se analizarán las percepciones y hallazgos de las entrevistas realizadas a los funcionarios en relación a las dimensiones de la evaluación de la implementación (Lázaro & Obregon, 2009), y se plasmarán en la tabla 2. El primer funcionario es el licenciado en Psicología, Alexander Mauricio Jiménez, Asistente del Coordinador de la Unidad de Rehabilitación del PNPRRS y la segunda funcionaria es la Licenciada Vanessa Palencia, que desempeña el cargo de Coordinadora de la Unidad de Reinserción Social.

**Tabla 2.**

***Dimensiones de la Evaluación de Implementación de la Unidad de Reinserción Social del PNPRRS (funcionarios)***

<b>Dimensiones</b>		<b>Resultados</b>
<b>Recursos</b>	<b>Recursos Humanos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Unidad de Reinserción Social debería contar con un equipo multidisciplinario para poder realizar a cabalidad el objetivo por el cual fue formado</li> <li>• No contamos con el personal suficiente y con las capacidades necesarias dentro de la Unidad de Reinserción Social</li> <li>• Sólo se cuenta con cinco personas dentro del personal de la Unidad de Reinserción Social</li> <li>• Se trata de hacer una diferenciación clara de las funciones en relación con el personal que se maneja</li> </ul>
	<b>Recursos Económicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El presupuesto del programa no es suficiente, no contamos con el respaldo presupuestario que la ley manda</li> <li>• Hemos tenido en alianza con otras instituciones proyectos donde ellos donan el capital semilla, insumos, y la maquinaria como es el caso de borrón y vida nueva</li> <li>• En Honduras no contamos con un apoyo presupuestario suficiente para la Unidad de Reinserción Social y mucho menos para otras instituciones</li> <li>• La principal limitación presupuestaria porque no se ha podido cumplir con lo que es realmente una verdadera reinserción social</li> <li>• No contamos con una asignación presupuestaria eficiente, oportuna y equitativa para la Unidad de Reinserción Social</li> <li>• El talón de Aquiles de la Unidad de Reinserción Social es la falta de presupuesto</li> </ul>
<b>Actividades</b>	<b>Estructura Organizativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe una cohesión entre las tres unidades que forman el programa, están bien articuladas entre sí y hay una intercomunicación entre las unidades para cumplir con el propósito del programa</li> <li>• Se trabaja coordinadamente con la unidad de prevención y rehabilitación en temas presupuestarios</li> <li>• Se maneja el traspaso de beneficiarios, es decir una vez que se cumplen los ciclos en cada unidad, se remiten a la siguiente unidad</li> <li>• La coordinación se ve limitada por el presupuesto, por lo que el programa está enfocado en la prevención ya que por sus características es mucho más barato puesto que sólo dan charlas y capacitaciones</li> </ul>
	<b>Planificación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta planificación en el manejo del presupuesto y de los desembolsos de éste, pues no llegan en el tiempo y forma adecuada, haciendo que los procesos sean más lentos, se posterguen o no se lleven a cabo.</li> <li>• Si se hace una planificación adecuada pero limitada por el presupuesto</li> <li>• Nosotros planificamos únicamente en relación con los dos únicos proyectos que tenemos en este momento</li> </ul>
	<b>Relaciones inter-organizativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se debe mejorar en la coordinación con las instituciones que están trabajando los procesos de rehabilitación y dar lineamientos a ciertas estructuras luego con el proceso de reinserción social</li> </ul>

<b>Productos</b>	<b>Bienes o Servicios Producidos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Unidad de Reinserción sólo cuenta con dos proyectos, uno es el proyecto de Borrón y Vida Nueva y el proyecto Rompiendo Barreras.</li> <li>• Otros proyectos los hemos tenido en alianzas con otras instituciones para incidir directamente en la población, pero no es el mandato de la institución</li> <li>• El proyecto que más relevancia ha tenido es el de Borrón y Vida nueva debido al proceso de remoción de tatuajes</li> </ul>
	<b>Cobertura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La cobertura de los proyectos y actividades que brinda la Unidad de Reinserción Social no es suficiente para apoyar a la gran cantidad de personas que están en vulnerabilidad</li> <li>• Tenemos un dato global, aproximadamente desde el 2014, que era el único que venía trabajando la unidad, ha tenido alrededor de seis mil beneficiarios</li> <li>• El proceso de remoción de tatuajes dura un año y son seis o más sesiones dependiendo de la tinta y el tamaño del tatuaje, lo cual acorta el número de beneficiarios</li> <li>• Del proyecto Mi Primer Negocio se tuvieron 83 personas capacitadas de las cuales 65 recibieron capital semilla y de estos 39 se constituyeron como comerciantes individuales hasta el 2016</li> <li>• Se logró con mi Primer Negocio siete u ocho personas reinsertadas, pero esto no es nada para la problemática que hay en el país</li> <li>• Se ha logrado una cobertura en ciertos departamentos de Honduras, (Cortés, Olancho y Lempira) pero aún no se tiene cobertura a nivel nacional.</li> </ul>
	<b>Calidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consideramos que la calidad del proyecto de Borrón y Vida Nueva ha sido acorde con los objetivos con los que fue creado</li> <li>• La máquina funcionó a su mayor capacidad logrando los objetivos cometidos del Programa Borrón y Vida Nueva.</li> </ul>
<b>Contexto</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los cambios más significativos que se han dado en el contexto alrededor de la Unidad de Reinserción Social ha sido las gestiones de los Secretarios Ejecutivos en el tema del presupuesto</li> <li>• Se estuvo un año y medio sin poder trabajar en el proyecto de Borrón y Vida Nueva que es el proyecto insignia de la Unidad de Reinserción Social</li> <li>• El trabajo de la Unidad de Reinserción Social está prácticamente detenido sin el proyecto de Borrón y Vida Nueva</li> <li>• En vista de eso se optó por trabajar en el proyecto Rompiendo Barreras en el cual se les enseñó una metodología orientada a capacidades artísticas y que posteriormente puedan vender lo que elaboran</li> <li>• Cambiar la mentalidad son procesos largos y que requieren de mucha paciencia para que sean reinsertadas a la sociedad</li> </ul>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de las entrevista realizadas a los funcionarios y las guías de evaluación de implementación de Lázaro & Obregón(2009, p 31).

Ambos funcionarios reconocen que el objetivo del PNPRRS es velar por la creación de políticas públicas que prevengan la violencia en Honduras y también es el encargado de coordinar esos

procesos. Sin embargo, señalan que han existido limitaciones “para que estos objetivos se cumplan a cabalidad” (Jiménez, 2018). Así que el programa ha tenido que trabajar bajo sus propias limitaciones y esto ha afectado el desarrollo de las unidades técnicas que conforman el mismo. Una de ellas es la de reinserción social, la cual, de acuerdo con el Licenciado Alexander, debería tener un papel más prioritario por los elevados índices de criminalidad que tiene el país y que “muchas personas recluidas en centro penales, los cuales al salir vuelven a caer por los mismos delitos” (2018). Pero, la tendencia que se ha mostrado desde la creación del PNPRRS, ha sido como lo señalan los funcionarios, la focalización y ejecución de los proyectos relacionados con la Unidad de Prevención y Rehabilitación debido a su bajo costo.

Frente a esta situación se señala reiterativamente tanto en los informes como en las entrevistas de los funcionarios que el principal problema de la Unidad de Reinserción Social ha sido el escaso presupuesto (recursos económicos), pues a pesar de realizar alianzas con otras organizaciones o instituciones como Unicef y USAID, que dieron los recursos del capital semilla para los proyectos de emprendimiento, consideran que “la mayoría del presupuesto que se aprueba por el Congreso Nacional y es traspasado a la institución a través de la Secretaría de Finanzas es muy poco” (Palencia, 2018). En ocasiones al llegar al programa se destina en su gran mayoría a la Unidad de Prevención por tener proyectos que requieren de un menor costo y la Unidad de Reinserción Social “debe cumplir los objetivos con sus limitaciones presupuestales” (Jiménez, 2018), evidenciándose una falta de planificación equitativa dentro del programa para cada una de las unidades, alterando dentro de la implementación las actividades o procesos que se le deben dar a la sociedad.

Una de las consecuencias directas de la insuficiencia de recursos económicos es la baja cantidad de recursos humanos con la que cuenta la Unidad de Reinserción Social, por ejemplo como lo menciona Palencia, la unidad solo cuenta con “una persona de planta que es permanente, una persona por contrato y dos personas a medio tiempo” (Palencia, 2018), es decir, se cuenta con solo cuatro funcionarios que se encargan de coordinar los proyectos y actividades a nivel nacional que toquen temas de reinserción social. Adicionalmente, los dos funcionarios concuerdan en que se necesita un personal multi-disciplinario, como psicólogos, trabajadores sociales, pedagogos, abogados, entre otros, personal que no se tiene ni en el inicio, ni en el auge (2011-2015), ni en este momento en el programa.

Por otro lado, en relación a las actividades (procesos) dentro de la evaluación de la implementación se encontró que tanto en el Manual de Funciones Operativas del Programa como en las entrevistas, que se tiene claridad de las funciones organizativas del personal y además de eso existe una coordinación y cohesión entre las unidades que componen el programa, tanto así que se da un proceso definido de traspaso de beneficiarios es decir, “una persona que está en el área de prevención que los técnicos comunitarios observan que posiblemente pueda estar queriéndose vincular una pandilla o es simpatizante de ésta, se le remite a la Unidad de Rehabilitación”(Palencia, 2018). Se evidencia así, una integralidad y cohesión dentro del programa.

Con respecto a la planificación se encuentra que efectivamente dentro de la Unidad de Reinserción Social se determinan cuáles son los proyectos, actividades y proceso a realizar. Sin embargo, como se evidenció en los informes y se comprobó con las entrevistas, la planificación se centra en los dos proyectos que surgieron desde la Unidad de Reinserción Social, es decir Borrón y Vida Nueva

y Rompiendo Barreras, lo que evidencia voluntad y como señala Palencia “la verdad es que en la institución sí estamos organizados en relación con lo que estamos haciendo; ahora, en relación con lo que deberíamos, hace falta mucho” (2018).

Como última sub- dimensión de las actividades denominadas organizaciones inter-organizativas, se encontró que existe una mayor tendencia a tener vínculos, proyectos y una integración mayor con organizaciones que no son gubernamentales, “con las que realizamos proceso de trabajo mano a mano, ellos ponen una parte, nosotros ponemos otra y de esta manera se trabaja directamente en las comunidades” (Palencia, 2018), como es el caso de Unicef o USAID, con quien se mantiene una cooperación directa y son las más constantes en las entrevistas e informes. Respecto a la interacción con las instituciones gubernamentales, Alexander señala que “no hay intersectorialidad con los altos niveles del gobierno”. No existe una política pública de reinserción, por lo tanto, es bien complicado y difícil que estos procesos se lleven a cabo de la mejor manera” (2018), evidenciándose que existe una mayor integralidad e intersectorialidad con instituciones no gubernamentales y organizaciones sociales que trabajen en procesos de reinserción social que con sectores que hagan parte del Estado.

En la tercera dimensión, denominada productos (outputs), se encontró que en la sub división de bienes y servicios producidos hasta el 2015, “la Unidad de Reinserción Social cuenta con dos proyectos; uno es el proyecto Borrón y Vida Nueva y el otro es el proyecto Rompiendo Barreras. Hemos tenido otros como Mi Segunda Oportunidad, Mi Primer Negocio en alianza con otras instituciones que nos donan el capital semilla, insumos entre otros”(Palencia, 2018). Sin embargo, en uno de los informes dados por el PNPRRS (2016), se encontraron logros y cobertura de Borrón y Vida Nueva, Mi Primer Negocio y Rompiendo Barreas, pero no hay reportes Mi Segunda Oportunidad, evidenciándose una contradicción entre la información obtenida en entrevistas y la de los informes de la unidad.

En la subdivisión de cobertura, parte de la dimensión de productos, se encontró que “el proyecto que más relevancia ha tenido ha sido el de Borrón y Vida Nueva, del proceso de remoción de tatuajes, más que todo porque es el que se ha perpetuado” (Palencia, 2018). De acuerdo con la Licenciada Palencia, “desde el 2005 hasta la fecha se contabilizan seis mil persona beneficiadas” (2018), esto relacionado con los informes presentados por la misma unidad nos permite concluir que entre 2012 y 2015 como se evidencia en el anexo 1, se atendieron tres mil ochocientos veinte (3.820) personas en el proyecto de Borrón y Vida Nueva, es decir, que entre el 2005 hasta el 2012 se atendieron dos mil ciento ochenta (2,180) personas triangulando la información de las entrevistas y los informes, pues, no existe un reporte oficial de los beneficiarios exacto entre el 2005 y el 2012. Adicionalmente, aunque los funcionarios sitúan que la cobertura del proyecto Borrón y Vida Nueva está entre 2004 y 2005, algunos expertos(UTVUNAH, 2012) del programa consideran que la fecha de inicio de este proyecto es en el 2006, evidenciándose una incongruencia en la fecha exacta en la que inicia el proyecto.

En relación a los datos de cobertura señalados por los funcionarios de las entrevistas y los informes obtenidos de la Unidad de Reinserción Social, se observa que la época en la que el proyecto Borrón y Vida Nueva mostró el mayor nivel de beneficiarios que accedieron al servicio de remoción de tatuajes fue entre 2012 y 2015, donde el mayor número de beneficiarios se da entre 2012 y 2013 con dos mil ochocientos cuarenta personas (2840) como se muestra en el anexo 3 y el más bajo

fue en el 2015 con trescientos cincuenta y dos personas (352). Por otro lado, en el reporte brindado por esta unidad solo se hace el análisis desagregado por género en el año 2014 y 2015. Para el 2014 se atendieron ciento setenta y seis (176) mujeres y cuatrocientos cuarenta y ocho hombre (448) como se aprecia en el anexo 4, de estos ciento treinta y un (131) beneficiarios accedían al programa por primera vez y cuatrocientos noventa y tres (493) continuaban con las sesiones de remoción de tatuajes como se evidencia en el anexo 5. Mientras que para el 2015 se atendieron ciento treinta dos mujeres (132) y quinientos setenta y dos (572) hombres, para un total de setecientos cuatro beneficiarios (704) (ver anexo 6), cifra que es opuesta a los datos mostrados en el informe de Borrón y Vida Nueva que plasma un total de trescientos cincuenta y dos (352) beneficiarios, sin existir una claridad de cuál es la cifra correcta.

Por otro lado, en las entrevistas se menciona la cobertura del Proyecto Mi Primer Negocio, “tuvimos 83 personas capacitadas, de éstas a 65 se les dio capital semilla, de esos 65 a 39 se les colaboró a constituirse como comerciantes individuales que hasta el 2016 seguían constituidos” (Palencia, 2018). Pero, en los reportes dados por la Unidad de Reinserción Social no se manejan cifras exactas de la cobertura de este proyecto y tampoco en el informe donde se desglosan cada uno de los logros y actividades que maneja la unidad (PNPRRS, 2016). Además, de acuerdo con la licenciada Palencia en la actualidad, sólo 7 ú 8 de esas personas capacitadas todavía están con sus propios negocios, pero 7 ú 8 personas reinsertadas a la sociedad, es nada para la problemática que hay en el país” (2018). No hay reportes oficiales sobre la cantidad de personas que continúan como beneficiarios del Proyecto Mi Primer Negocio.

Un caso opuesto es otro de los proyectos que ha impulsado la unidad conocida como Rompiendo Barreras, este cuenta con ciertos talleres o capacitaciones que se les ofrecen a los beneficiarios, aunque, en ninguna de las dos entrevistas de los funcionarios se da una cifra exacta de la cobertura que ha tenido este proyecto. En uno de los reportes facilitados por la Unidad de Reinserción Social se evidencia que para el 2015 existieron 400 beneficiarios que participaron en los diferentes talleres. Como se evidencia en el anexo 5, teniendo mayor participación las capacitaciones de manualidades y grabados (60 personas), pero no existen cifras sobre la cobertura de este proyecto entre 2012 y 2014 y tampoco de las cifras que se presentaron entre 2017 y 2018.

De acuerdo a las cifras analizadas de los informes y reportes de la Unidad de Reinserción Social y las entrevistas de los funcionarios se evidencia una voluntad por mejorar la cobertura de los bienes y servicios presentados por la unidad para cada uno de los proyectos; “ se han abierto otras redes de servicio del programa por que el programa tiene personal en Francisco Morazán, el departamento de Cortes, Olancho y Lempira” (Jiménez, 2018), un esfuerzo que se ha tratado de dar bajo la administración de Félix Arturo Alonso como Secretario Ejecutivo del programa, pero, “lastimosamente no se da a cabalidad ni se cuenta con los recursos para darle una cobertura a nivel de país a cada uno de los proyectos” (Jiménez, 2018). Entonces la dificultad radica nuevamente en la baja asignación presupuestaria, poco personal y la baja cobertura departamental.

Como última dimensión, en la evaluación de la implementación se encuentra el contexto, entendiéndose éste como las circunstancias que han afectado la implementación del programa desde su creación en el 2004. Uno de los aspectos resaltados por la Licenciada Palencia es el hecho de que “ por gestiones de los Secretarios Ejecutivos que ha tenido el programa, en especial el actual que ha gestionado el mayor presupuesto” (Palencia, 2018), enfatizando en el hecho de que el

Secretario anterior gestionaba presupuesto pero siempre orientado al área de Prevención y no de Reinserción, mientras que “el Secretario Ejecutivo actual está haciendo gestiones porque estuvimos un año y medio sin poder trabajar en el proyecto Borrón y Vida Nueva” (Palencia, 2018). Esto resalta la importancia que le dan los dos funcionarios no sólo a la gestión del Secretario Ejecutivo del Programa y la importancia de mantener una equidad presupuestal para cada unidad sino que la Unidad de Reinserción Social debería tener un capital mayor para poder darles un capital semilla a estas personas y también capacitar a personas” (Jiménez, 2018).

Además, que el no contar con el presupuesto suficiente no solo afecta el cumplimiento de los objetivos de la unidad, sino que puede alterar la continuidad o no de sus programas, por ejemplo, el hecho que se haya dañado la máquina con la cual se hacía remoción de tatuajes congeló por más de un año y medio el proyecto Borrón y Vida Nueva y que generó necesariamente que la unidad tuviera que focalizar sus esfuerzos en actividades con el Proyecto Rompiendo Barreras, lo cual demuestra no solo las consecuencias de una asignación desigual de recursos económicos, sino, la dependencia que tiene la Unidad de Reinserción Social frente a su proyecto insignia Borrón y Vida Nueva, pues como asegura Palencia, “el trabajo de la Unidad de Reinserción Social estaba prácticamente detenido sin el proyecto de borrado de tatuajes”(Palencia, 2018). Como último aspecto a resaltar como cambio que afecta el contexto de la unidad es el proceso para cambiarle la mentalidad a los beneficiarios, pues, “ se requiere de mucha paciencia para que estas personas tengan un cambio, puedan reinsertarse a la sociedad y no recaigan en actos delictivos” (Jiménez, 2018).

El segundo paso en el análisis de la evaluación de la implementación es entender la percepción que tiene un beneficiario de los proyectos brindado por la Unidad de Reinserción Social como se sistematiza en la tabla 3. Se tuvo acercamiento con Brayan Antonio Maradiaga y en las respuestas obtenidas de su entrevista y en función de las dimensiones seleccionadas, se puede observar que; del Proyecto Borrón y Vida Nueva del cual fue participante activo al removerse un tatuaje, pudo identificar que el personal con el que tuvo contacto estaba capacitado “mi relación fue muy buena debido a que en el Programa de Borrón y Vida Nueva se hacen diferentes sesiones, entonces nos estuvimos viendo con el personal por varios meses”(Maradiaga, 2018). Se puede observar que ante los ojos de los beneficiarios el recurso humano de la unidad es bueno pero los funcionarios consideran que se necesita una más personal y un equipo con un enfoque multidisciplinario.

**Tabla 3.**  
*Dimensiones de la Evaluación de Implementación de la Unidad de Reinserción Social del PNPRRS (beneficiarios)*

Dimensiones		Resultados
Recursos	Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considero que el personal sí está capacitado</li> <li>• Mi relación fue muy buena con el Proyecto Borrón y Vida Nueva, tuve varias sesiones, entonces nos estuvimos viendo con el personal por varios meses</li> </ul>
	Recursos Económicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No tengo conocimiento de dónde se obtienen los recursos de la Unidad de Reinserción Social</li> </ul>
	Estructura Organizativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La organización es muy buena</li> </ul>

<b>Actividades</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>El programa es muy directo, entonces no se tiene mucha relación con diferentes organizaciones más que con el programa de reinserción y de rehabilitación</li> </ul>
	<b>Planificación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ha tenido un avance positivo la verdad porque cada acción encaminada a la prevención, rehabilitación y reinserción social ha tenido un impacto en la sociedad</li> <li>Yo veo que hay planificación para hacer este servicio</li> </ul>
	<b>Relaciones inter-organizativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Yo veo que no hay muchas organizaciones que se presten para brindar este servicio encaminadas a la prevención rehabilitación y reinserción social</li> <li>Muy buen la organización, la verdad es que el programa es directo y coordinado</li> </ul>
<b>Productos</b>	<b>Bienes o Servicios Producidos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Programa de Borrón y Vida Nueva hace la diferencia ya que te permite reintegrarte a la sociedad sin prejuicios de la gente</li> <li>Las capacitaciones son un elemento muy importante, cuando las personas no son capacitadas y no tienen ese conocimiento entonces se dejan influir y se insertan en un grupo delictivo como las maras</li> </ul>
	<b>Cobertura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Creo que debería abarcar todos los departamentos del país ya que en todos los departamentos se está dando este conflicto social de maras y pandillas</li> <li>Debe ser más “abarcativo” en mi opinión</li> </ul>
	<b>Calidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Muy buena y fue porque recuerde que vivimos en una sociedad donde se les discrimina a las personas que tienen tatuajes</li> <li>Fue satisfactorio el hecho de poder borrar el tatuaje porque pude reinsertarme a la sociedad</li> </ul>
<b>Contexto</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Recuerde que vivimos en una sociedad donde se discrimina a la sociedad que tiene tatuajes</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevista realizadas al beneficiario y las guías de evaluación de implementación de Lázaro & Obregón(2009, p 31).

Por otro lado, en la sub dimensión de estructura organizativa el beneficiario señaló que la organización es muy buena, pero al igual que los funcionarios a los cuales se les realizó la entrevista, consideran que dentro del programa la comunicación y la coordinación entre las diferentes unidades es óptima. Pero como señala el beneficiario “ la verdad es que el programa es muy directo, entonces no se tiene mucha relación con diferentes organizaciones más que con Unidad de Reinserción y Unidad de Rehabilitación”(Maradiaga, 2018), evidenciándose que al igual que los funcionarios falta un mayor trabajo de cooperación y de intersectorialidad con actores estatales. Mientras los funcionarios resaltan la labor que ha tenido la unidad con organizaciones no gubernamentales, los beneficiarios que reciben el servicio no tienen mayor conocimiento acerca de estos vínculos y centran más su atención en si reciben o no el servicio, la manera en como lo reciben y no tanto en los eslabones intermedios que aportan los recursos económicos que en este caso vienen del apoyo de Unicef “ellos nos donaron dos máquinas láser y ayudaron con la contratación de médicos para las brigadas de eliminación de tatuajes, para viáticos del personal que se trasladaba a otras ciudades del país o los insumos que se utilizan dentro del proceso” (Palencia, 2018).

Así mismo, en la dimensión de productos el beneficiario señaló que en relación con los bienes y servicios brindados por la Unidad de Reinserción Social considera que los proyectos son muy

buenos y que han tenido un avance positivo porque como señala Brayan “recuerde que cada acción que va encaminada a la prevención, rehabilitación y reinserción social ha tenido un impacto en la sociedad debido a que no muchas organizaciones se prestan para hacer este servicio” (2018). Se observa una satisfacción positiva del beneficiario frente a uno de los proyectos manejados por la Unidad de Reinserción Social, así mismo respecto a la sub-dimensión de cobertura que hace parte de la dimensión que forma parte de la dimensión de productos, el beneficiario es enfático en que los proyectos deberían “abarcar todos los departamentos del país ya que en todos éstos se está dando este conflicto social de las maras y pandillas, del embarazo en la adolescencia, entonces debe ser más “abarcativo” (Maradiaga, 2018). Esta limitación que observa Brayan en la cobertura de la Unidad de Reinserción Social es igual que la que observan los funcionarios entrevistados, quienes la relacionan directamente como consecuencia de la falta de recursos económicos y de personal.

En la tercera subdimensión de productos, denominada calidad se debe analizar si los beneficiarios están satisfechos con los servicios, con el personal y si han visto un avance en la sociedad desde la implementación del programa (Lázaro & Obregon, 2009). Para Brayan, la satisfacción del proyecto es “muy buena y fue porque recuerde que vivimos en una sociedad donde se le discrimina a la persona que tiene tatuajes, entonces para mí fue satisfactorio el hecho de poder borrarme el tatuaje porque pude reinsértame a la sociedad sin miedo a prejuicios de la gente” (2018). En términos generales para los beneficiarios del Proyecto Borrón y Vida Nueva que forma parte de la Unidad de Reinserción Social, la calidad ha cumplido con sus expectativas, tanto en el trato que recibió de los profesionales que lo atendieron como de la incidencia que tuvo el proyecto en su vida “el programa se encarga de rehabilitarlo y posteriormente rehabilitarlo a la sociedad como una persona funcional” (Maradiaga, 2018).

Finalmente, para el beneficiario uno de los aspectos que pueden modificar el contexto o cambiar la implementación del programa han sido las capacitaciones que se ha brindado, “son muy buenas porque van orientadas a la prevención. Muchas personas cometen errores o se dejan influir por falta de conocimiento, entonces las capacitaciones son un elemento muy importante cuando las personas no son capacitadas y no tienen ese conocimiento entonces se dejan influir y muchas veces se insertan en un grupo delictivo como las maras” (Maradiaga, 2018). Este aspecto mencionado por el beneficiario es diferente al aspecto de recursos económicos, gerencia y máquinas que menciona, pero va en la misma vía del cambio de mentalidad que necesitan las personas que ingresan al programa para que puedan reinsertarse adecuadamente a la sociedad como lo menciona el Licenciado Alexander (2018).

El tercer y último paso del análisis es identificar cómo a través de las dimensiones de la evaluación de la implementación se desarrollaron las categorías que evalúan aspectos institucionales de la Unidad de Reinserción Social. La primera categoría se basa en la percepción que tienen tanto los funcionarios como el beneficiario sobre el tema de la reinserción social en una sociedad como la hondureña. En el caso de los funcionarios relacionan el término de reinserción social con la posibilidad de volver a construir ese vínculo que rompe con la sociedad aquella persona que empieza a tener “conductas que se convierten en delitos, consumo de drogas, manifestaciones de violencia, delincuencia común y delincuencia organizada, que pasan a formar parte de las personas que empiezan a excluirse o a apartarse de lo que se podría conocer como una sociedad estructuradamente sana” (Jiménez, 2018), así mismo, el beneficiario también se va por esta misma

línea al considerar que la reinserción social es “la acción de volver a insertar a la persona a la sociedad o a un grupo, una vez que la persona sale de ese rol de la sociedad, se dice que no está inserta en la misma, entonces el programa de reinserción social lo que hace es volver a insertar a esa persona a la sociedad para que pueda hacer nuevamente funcional”(Maradiaga, 2018).

A pesar de la importancia que los tres sujetos entrevistados le asignan al tema de reinserción social, en especial los funcionarios son consientes que en la actualidad el papel de la reinserción social es limitada o muy poca, pues:

Realmente las personas que logran reinsertarse lo hacen por decisión propia con muy poca ayuda del gobierno y posiblemente con ayuda de organizaciones que están trabajando en esta área pero también posiblemente el esfuerzo con relación a la problemática es pobre, entonces en ese aspecto pienso que como país nos hace falta mucho para llegar a tener un proceso de reinserción que sea eficiente(Jiménez, 2018).

**Tabla 4.**  
***Categorías de la Evaluación de Implementación de la Unidad de Reinserción Social del PNPRRS***

<b>Categoría</b>	<b>Resultados</b>
<b>Reinserción Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso que se brinda desde que la persona es privada de su libertad</li> <li>• Busca el cambio en la mentalidad y actitud y que pueda salir a generar un cambio positivo en la sociedad</li> <li>• Darle los mecanismos para que ella o el pueda ser útil para la sociedad y que no sea una carga más ni para el Estado ni para la sociedad.</li> <li>• Una persona que se reinserta es una persona que salió del vínculo dentro de la sociedad a causa de problemas que se cometen como delitos, delincuencia común o delincuencia organizada (..) esas personas crean grupos inadaptados a todo lo que es la estructura social que conocemos y que mediante mecanismos de readaptación, desintoxicación puedan reinsertarse en la sociedad.</li> <li>• Las personas que logran reinsertarse lo hacen por decisión propia con muy poca ayuda del gobierno y con ayuda de organizaciones no gubernamentales</li> <li>• El esfuerzo con relación a la problemática es pobre, entonces como país nos falta mucho para llegar a tener un proceso de reinserción que sea eficiente.</li> </ul>
<b>Intersectorialidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No la hay ni en los temas que maneja el programa ni en el país</li> <li>• No existe una Política Pública de Reinserción Social, lo que hace difícil que se logre una intersectorialidad con otras autoridades que manejen este tema</li> <li>• En prevención hay mas interacción entre instituciones porque hay muchas que trabajan esta área</li> <li>• Mientras que en el tema de reinserción social como se trabaja con maras y pandillas, la situación es más delicada y las interacciones con otras instituciones ha sido muy poca</li> </ul>
<b>Integralidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aunque existe una coordinación y cohesión dentro de las unidades que componen el programa, aún falta una mayor integralidad con niveles.</li> </ul>
<b>Gobernanza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La unidad no está cumpliendo con los objetivos por la falta de presupuesto y de personal</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los avances realmente no han sido muchos dentro de la Unidad de Reinserción Social, no han sido avances con gran impacto, que se pueda notar por la falta de presupuesto</li> </ul>
<b>Sostenibilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se deben crear políticas públicas y proyectos, buscar los fondos para que esas políticas públicas puedan ser sostenidas en el tiempo y puedan ser productivas para el país</li> <li>• Hemos tenido varias actividades, pero cuentan con un presupuesto limitado y que se deben llevar a cabo en un tiempo limitado, no es algo que tenga seguimiento, ni monitoreo, ni continuidad en el tiempo y que realmente podemos decir que hay un impacto</li> <li>• Existen las acciones dentro de la Unidad de Reinserción Social pero no existe el monitoreo para ver qué impacto realmente tiene en la sociedad hondureña.</li> </ul>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas a los funcionarios y la evaluación institucional propuesta por DNP & Sinergia (2014).

La segunda de ellas es la intersectorialidad entendida como “la intervención coordinada de instituciones representativas de más de un sector social, en acciones destinadas, total o parcialmente, a tratar los problemas vinculados con la salud, el bienestar y la calidad de vida” (Florit, 2007, s/f). En este caso puntual, se observa a través de dimensiones como estructura organizativa y relaciones inter-organizacionales explicadas anteriormente, que existe un vínculo fuerte, coordinado, eficiente y eficaz con instituciones no gubernamentales como Unicef o USAID que participaron con el apoyo de recurso para el capital semilla y la Unidad de Reinserción Social “colabora con el apoyo de los muchachos que fueron beneficiados y el acompañamiento de todo el proceso” (Palencia, 2018). Ese mismo vínculo no se comparte con actores y sectores estatales y una de las causas de esto es, “ que no existe una Política Pública de Reinserción Social, por lo tanto es bien complicado y difícil que estos procesos se lleven a cabo de la mejor manera” (Jiménez, 2018). Así pues, mientras se observa que hay una relación interinstitucional con organizaciones no gubernamentales e “instituciones que trabajan con los procesos de reinserción de personas que han pertenecido a maras o pandillas”(Jiménez, 2018), no se evidencia el mismo trabajo colaborativo, coordinado y cohesionado con sectores a nivel nacional y departamental, afectando la intersectorialidad que tiene la unidad con estos actores.

La tercera categoría se denomina integralidad y ésta es entendida como “aquellas en las que convergen los distintos ámbitos y sectores que forman parte del problema, considerando no tan solo los aspectos económicos, sino también los sociales, para lo cual es fundamental el diálogo real entre los distintos actores”(Rodríguez & Alvarado, 2008, p. 68). En el caso de la Unidad de Reinserción Social se evidencia de acuerdo con los funcionarios, que existe una coordinación, cohesión, diálogo e integralidad entre las diferentes unidades que componen el PNPRRS, vínculo que también se evidencia con sectores sociales (instituciones u organizaciones que trabajan el tema de reinserción social), y organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, al igual que en la intersectorialidad, se evidencia que la comunicación con aquellos sectores estatales a nivel nacional y departamental, que deberían también trabajar el problema de reinserción social es casi nula, por lo tanto dificulta que el trabajo se haga de la mejor manera al no tener apoyo y comunicación con entidades estatales” (Jiménez, 2018).

La cuarta categoría del análisis se conoce como gobernanza y ésta es entendida como “el proceso de toma de decisiones y el proceso por el que las decisiones son implementadas, o no (..) es decir

la eficacia, eficiencia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado”(UNESCAP, 2009). Así pues, con los resultados de las entrevistas y los informes consultados se encontró que a pesar de haber generado algunos resultados con los proyectos manejados por la Unidad de Reinserción Social como Borrón y Vida Nueva o Rompiendo Barreras, tal como se mencionó en la cobertura, aún existen limitaciones como el hecho de que “ los objetivos se cumplen a medias por decirlo así, porque por las dificultades presupuestarias que tenemos, los objetivos no se llegan a cumplir a cabalidad o al menos los que se señalan como objetivos del programa y en los manuales” (Jiménez, 2018). En otras palabras, a pesar de la voluntad que se tiene dentro de la unidad, la eficacia (capacidad de lograr un efecto o resultado correcto) que se ha presentado entre el 2012 y el 2018 ha sido intermedia debido a que “ no estamos cumpliendo con los objetivos por la falta de presupuesto y de personal” (Palencia, 2018). Aunque el beneficiario entrevistado señaló que la calidad del servicio es buena y tiene una satisfacción elevada, el efecto que hasta el momento ha tenido la Unidad de Reinserción Social, no es proporcional a la problemática de las maras y pandillas que presenta el país. Pues como lo señalan los funcionarios entrevistados la cobertura que se ha logrado es nada en relación con lo que necesita el país. Así pues, en términos de gobernanza le hace falta a la Unidad de Reinserción Social mejorar en términos de eficiencia y eficacia en la intervención que tiene.

Como quinta y última categoría de análisis se encuentra la sostenibilidad entendida como “la capacidad de generar políticas de Estado a largo plazo que permeen las instituciones y las lógicas de gestión en contraposición a políticas transitorias que no logran trascender la arquitectura del Estado y que responden a la voluntad política del gobernante de turno” (Castañeda & Convers, 2018, p. 35). En el estudio de caso seleccionado se encontró que en relación a la disponibilidad de recursos como característica fundamental de un programa sostenible, la Unidad de Reinserción Social no ha contado desde su creación con un presupuesto equitativo que le permita brindar proyectos que puedan perdurar en el tiempo (sostenibilidad), como lo señala Palencia “ el proyecto de Borrón y Vida Nueva es uno de los pocos que ha sido permanente debido a que los otros dependen de recursos externos o de cooperación con lo que no contábamos en su momento”(2018), y lo anterior afecta directamente la adaptabilidad y flexibilidad que han presentado cada uno de los proyectos que han sido parte de la Unidad de Reinserción Social pues, hechos cómo que se le dé más presupuesto a otras unidades dentro del Programa en relación a la de Reinserción Social genera que no se cuente con lo mínimo para que no ocurra la interrupción y la no sostenibilidad de los proyectos como es el caso de Borrón y Vida Nueva proyecto insigne que al dañarse la máquina de remoción de tatuajes, ocasionó que dejara de funcionar por más de un año y medio tal como lo señala Palencia (2018), se paralizó la Unidad de Reinserción Social durante ese tiempo.

## **5. Conclusiones**

Después de haber realizado la evaluación de la implementación que ha tenido la Unidad de Reinserción Social entre 2012-2018 a través de las categorías y dimensiones de análisis seleccionadas en el marco analítico del documento con la ayuda de fuentes primarias y secundarias, se puede concluir que la Unidad de Reinserción Social ha presentado una voluntad para crear, desarrollar y consolidar proyectos que tengan un impacto en la sociedad como lo son Borrón y Vida Nueva y Rompiendo Barreras. Sin embargo, se observa que existen limitantes en cuanto a recursos humanos ya que no se cuenta con el personal multi-disciplinario necesario y los recursos económicos, por lo que existe una dependencia de financiamiento externo, principalmente

de organizaciones no gubernamentales. El hecho que no se le designe un presupuesto equitativo a todas las unidades que forman parte del programa, ha generado que los funcionarios lo cataloguen a la Unidad de Reinserción Social como el talón de Aquiles del Programa puesto que consideran que es la causa de que los resultados en cuanto a cobertura, gobernanza o sostenibilidad no sean los óptimos.

En el tema de cobertura se observa a través de las entrevistas e informes que hasta 2015 en el Proyecto Borrón y Vida Nueva se atendieron a seis mil beneficiarios pero después de esa fecha se paralizó la operación del proyecto debido a que se averió la máquina para remover tatuajes y este hecho reflejó que tanto la operatividad del proyecto como de la Unidad de Reinserción Social a pesar de tener 14 años de existir, dependen prácticamente de un único proyecto ya que el hecho que este proyecto insigne deje de funcionar afecta de manera significativa los productos (outputs) que ofrecen a la población meta y esto se ve reflejado en la disminución de beneficiarios atendidos. Esto demuestra que la Unidad de Reinserción no cuenta con la sostenibilidad necesaria. Adicionalmente, tampoco se cuenta con cobertura en cada uno de los departamentos del país en los que se necesita, pues, aunque la unidad es a nivel nacional de acuerdo con los objetivos señalados desde su creación a la fecha, sólo opera en ciertas regiones del país, no abarcando la totalidad o una muestra significativa de la población objeto del PNPRRS. Sin embargo se evidenció en la entrevista del beneficiario su satisfacción por haber participado en el Proyecto Borrón y Vida Nueva reflejándose el hecho de que a pesar de no contar con una cobertura proporcionalmente significativa a la problemática de las maras en el país, al menos los beneficiarios tienen una percepción positiva y un agradecimiento frente al giro positivo que le dieron a sus vidas tras su paso por el proyecto, que es de libre acceso y gratuito y la alegría de sentirse aceptados por una sociedad que antes los discriminaba y rechazaba.

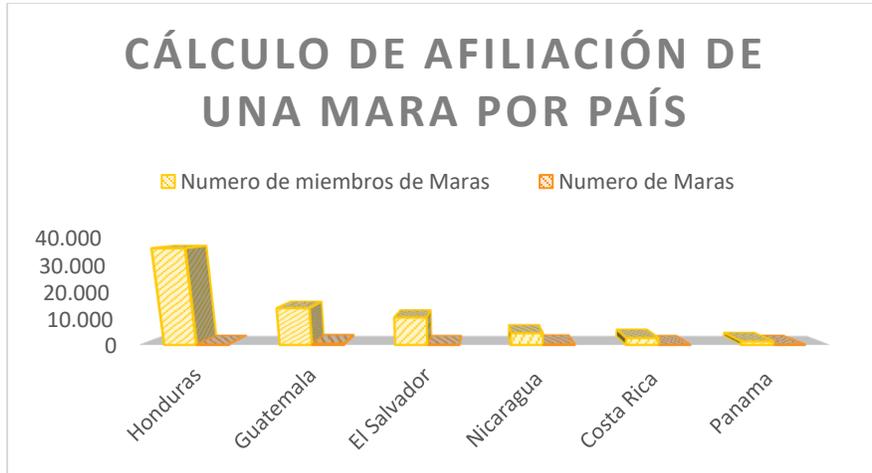
En cuanto a la integralidad se encontró que existe una planificación para cumplir con los objetivos, pero como ya fue mencionado, se encuentra determinada y limitada por el presupuesto. Respecto a la estructura organizativa, se evidencia que existe una coordinación, cohesión y trabajo conjunto entre las diversas unidades que componen el programa, como es el caso de “traspaso de beneficiarios” para lo cual debe existir comunicación continua y eficaz para determinar en qué momento y en qué tiempo una persona debe pasar a otra unidad (Unidad de Prevención, Unidad de Rehabilitación y Unidad de Reinserción Social). Sin embargo, en el tema de relaciones organizacionales se evidenció que la relación que tiene la Unidad de Reinserción Social con sectores sociales y con instituciones no gubernamentales es mejor y más efectiva que con las instituciones o sectores estatales a nivel nacional. Una causa de esta falta de intersectorialidad con el Estado es la ausencia de una Política Nacional de Reinserción Social como lo señalan los funcionarios entrevistados.

Finalmente, concluimos sobre la evaluación de la implementación de la Unidad de Reinserción Social del PNPRRS, que los aspectos a mejorar son la obtención de más recursos (humanos y económicos), aumentar las actividades y la intersectorialidad (relaciones inter-organizacionales en especial con el sector estatal a nivel nacional), producto (cobertura) y sostenibilidad de los proyectos manejados por la unidad. Mientras los aspectos a resaltar son la calidad (producto) y la estructura organizativa (integralidad) que se han manejado. Así mismo, se evidencia la necesidad de incluir un sistema de información que recopile y unifique todos los datos obtenidos sobre cobertura, atención y calidad de los diferentes proyectos, lo cual permitirá hacer un análisis entre

los diferentes años. Además, de la necesidad de crear instrumentos que permitan la evaluación y seguimiento de cada uno de los proyectos que maneja la unidad; esto permitirá medir no sólo el impacto que tiene en la sociedad, sino, poder generar una evaluación de resultados que llevará a la creación de nuevos proyectos o programas que le apunten a esta segunda alternativa de solución frente a la problemática de las maras en Honduras y este es precisamente el aporte que quiere hacer este estudio de caso, un avance inicial para que se creen procesos de evaluación que informen el impacto y resultado que he tenido el PNRRS desde su creación.

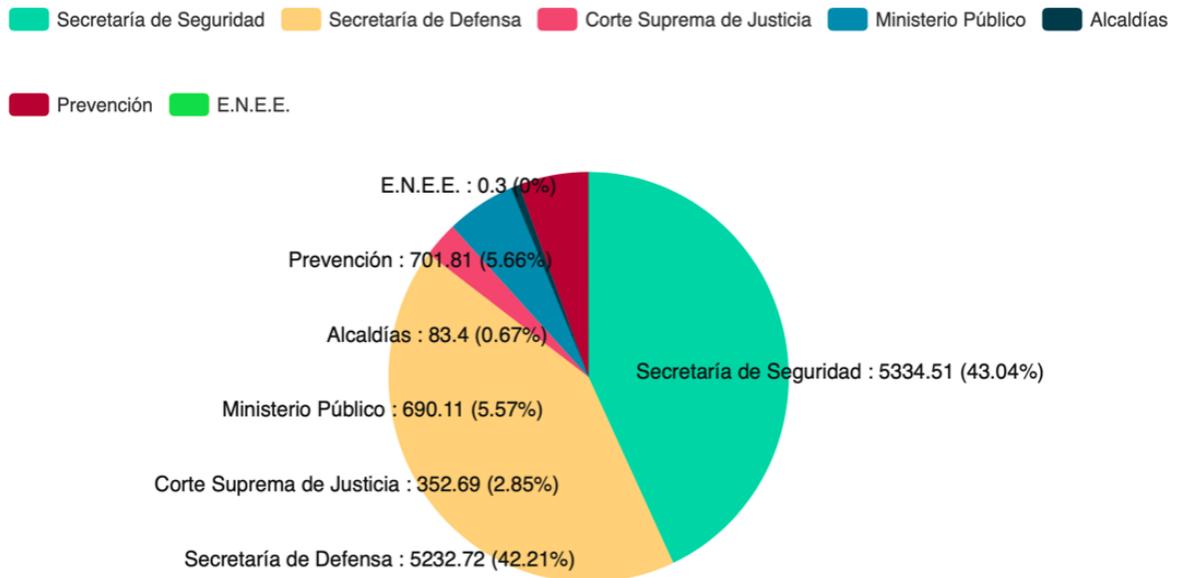
## ANEXOS

**Anexo 1.** *Figura Cálculo de Afiliación de Maras por país*



*Figura 1.* Cálculo de afiliación de maras por país. Fuente Banco Mundial (2010). Reporte No. 56781- LAC Crimen y violencia en Centroamérica.

**Anexo 2.** *Figura Distribución de Desembolsos por Institución Ejecutoria 2012-octubre 2018*



*Fuente:* Tasa de Seguridad de Honduras (2018)

**Anexo 3.**Figura Atenciones del Proyecto Borrón y Vida Nueva entre el año 2012-2015



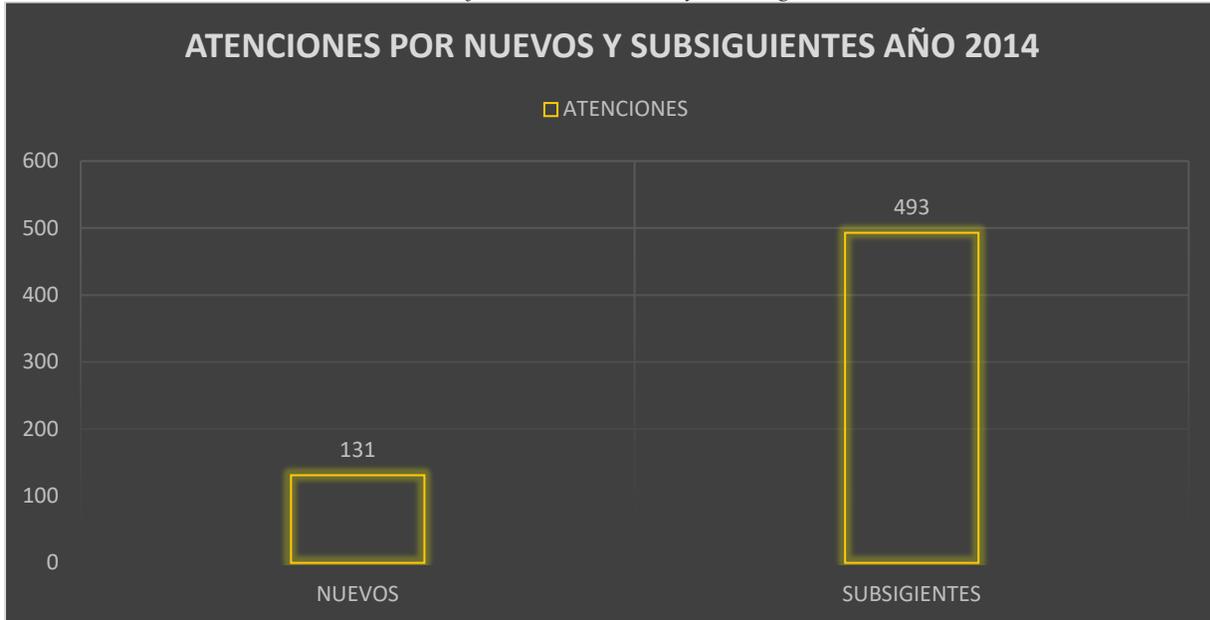
Fuente: Unidad deReinserción Social (2016)

**Anexo 4.**Figura Atenciones del Proyecto Borrón y Vida Nueva por Género para el año 2014



Fuente: Unidad de Reinscripción Social (2016)

**Anexo 5.**Figura Atenciones del Proyecto Borrón y Vida Nueva para el Año 2014, Desagregado en Beneficiarios Nuevos y Subsiguientes



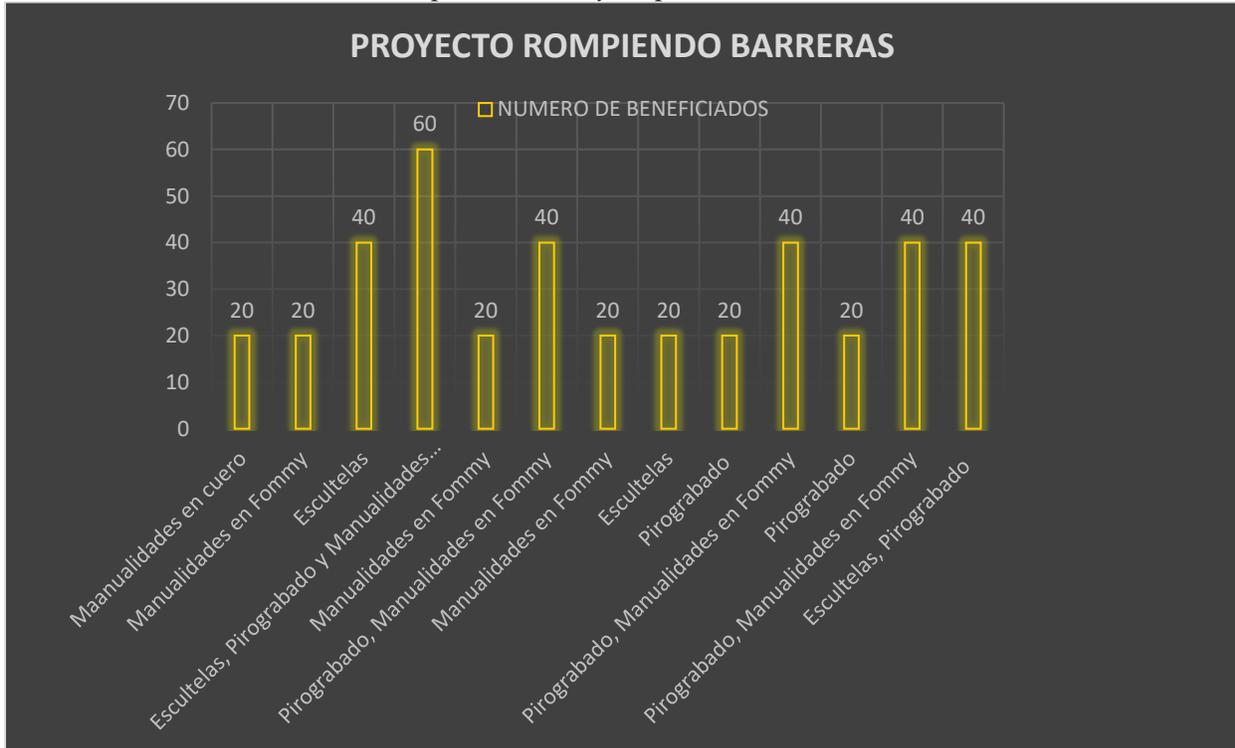
Fuente: Unidad de Reinserción Social (2016)

**Anexo 6.**Figura Atención del Proyecto Borrón y Vida Nueva para el 2015, Desagregado por Género.



Fuente: Unidad de Reinserción Social (2016).

**Anexo 7. Figura Proyecto Rompiendo Barreras, Beneficiarios para el año 2015, Desagregado por Talleres y Capacitaciones**



Fuente: Unidad de Reinserción Social (2016)

**Anexo 8. (1) Tatuaje Inicialmente**



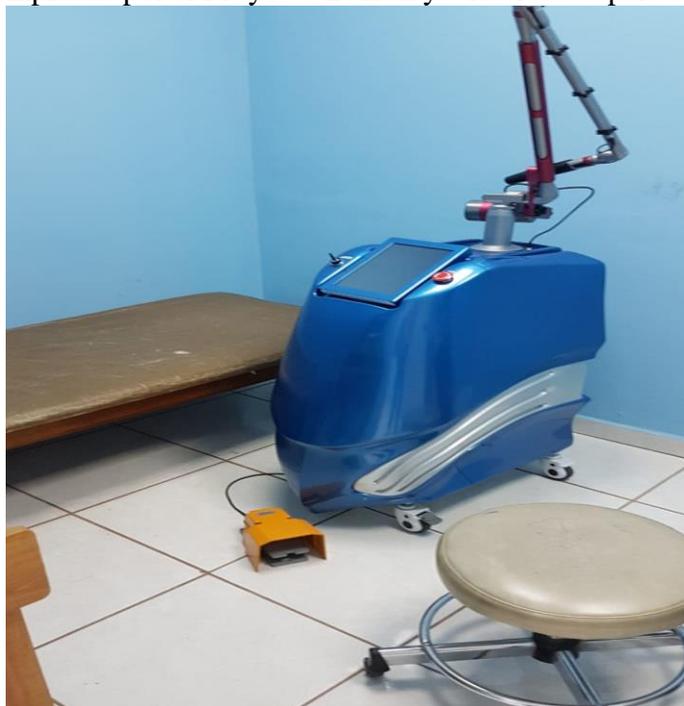
Fuente: Unidad Técnica de Reinserción Social

**Anexo 9.** (2)Luego de algunas sesiones con la maquina



*Fuente:* Unidad Técnica de Reinserción Social

**Anexo 10.** Maquina empleada por el Proyecto Borrón y Vida Nueva para eliminar los tatuajes



*Fuente:* Unidad Técnica de Reinserción Social

## Anexo 11.

### Entrevista Semi- Estructurada Funcionarios



Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social (PNPRRS) en Honduras  
Realizado: Carlos Arturo Montes

Esta entrevista fue diseñada y realizada por un estudiante de la carrera de Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana como parte del trabajo de grado y consta de 18 preguntas.

El objetivo de esta entrevista es entender la manera en cómo ha sido implementado el tema de reinserción social por parte del Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social (PNPRRS) en Honduras, la cual será empleada como fuente primaria para la investigación.

El origen de la información obtenida será completamente confidencial y no comprometerá de ninguna manera a las personas que participen.

1. ¿Cuál considera que es el rol del Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social (PNPRRS) en Honduras?
2. ¿Cómo definiría usted la reinserción social? ¿De acuerdo con la situación actual del país cual considera que es el papel de la reinserción social?
3. ¿Cuál considera que es el objetivo de la unidad de reinserción social dentro del PNPRRS en Honduras? ¿Considera que se ha cumplido con el mismo? ¿Por qué?
4. ¿Cuál considera que han sido los avances de la unidad de reinserción social del PNPRRS desde su creación en 2004?
5. ¿Considera usted que la unidad de reinserción social está coordinada de manera efectiva con las otras unidades dentro del PNPRRS?
6. ¿Crees usted que existen las instancias y mecanismos de coordinación necesarios para la intersectorialidad que se requiere para la acción de la unidad de reinserción social con otros programas, organizaciones e instituciones estatales?
7. ¿Conoce de dónde provienen los recursos orientados a financiar la reinserción social dentro del PNPRRS?
8. ¿Cree usted que existe una asignación presupuestaria suficiente, oportuna y equitativa de los recursos destinados a la unidad de reinserción social dentro del PNPRRS?
9. ¿Considera usted que el personal involucrado en la unidad técnica de reinserción social es suficiente y tiene las capacidades necesarias?
10. ¿Considera usted que el personal asignado al programa de Reinserción Social tiene claras cuáles son las funciones y tareas concretas que deben desarrollar y qué relaciones hay que establecer al respecto con el resto del personal del programa o con otras unidades?

11. ¿Cree usted que todas las funciones organizativas necesarias para el correcto funcionamiento de la unidad de reinserción social dentro del PNPRRS existen en la práctica y se llevan cabo de forma adecuada?
12. ¿Considera usted que existe una planificación dentro de la unidad de reinserción social? De ser así, ¿Considera usted que es una planificación correcta: los objetivos operativos recogen todas las dimensiones operativas claves de la unidad?
13. ¿De cuáles actividades o proyectos tiene conocimiento usted que haya realizado la unidad de reinserción social del PNPRRS? ¿Resalta alguno en especial? ¿Por qué?
14. ¿Considera usted que la unidad de reinserción con esos proyectos y actividades está cumpliendo con sus objetivos? ¿Por qué?
15. Tiene conocimiento acerca de ¿Cuántas personas han participado o han sido beneficiarias de las actividades y proyectos realizados por la unidad de reinserción social?
16. ¿Considera usted que la cobertura de los proyectos y actividades de la unidad de reinserción social es suficiente en el país? ¿Por qué?
17. ¿Cuáles considera que han sido los cambios más significativos en las circunstancias del contexto respecto a cuando fue creado el programa en el 2004?
18. ¿En qué temas considera usted que debe mejorar la unidad de reinserción social del PNPRRS?

## Anexo 12.

### Entrevista Semi- Estructurada Beneficiarios



Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social (PNPRRS) en Honduras  
Realizado: Carlos Arturo Montes

Esta entrevista fue diseñada y realizada por un estudiante de la carrera de Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana como parte del trabajo de grado y consta de 10 preguntas.

El objetivo de esta entrevista es entender la manera en cómo ha sido implementado el tema de reinserción social por parte del Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social (PNPRRS) en Honduras, la cual será empleada como fuente primaria para la investigación.

El origen de la información obtenida será completamente confidencial y no comprometerá de ninguna manera a las personas que participen.

1. ¿Tiene conocimiento sobre el Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social (PNPRRS) en Honduras? De ser así ¿Cuál considera que es el rol del programa en el país?
2. ¿Cómo definiría usted la reinserción social? ¿De acuerdo con la situación actual del país cual considera que es el papel de la reinserción social?
3. ¿Tiene conocimiento sobre algún proyecto o actividad que haya realizado el PNPRRS frente al tema de reinserción social? De ser así ¿Cuál y porque lo recuerda?
4. ¿Usted ha participado o ha tenido cercanía con algún de los proyectos promovidos por el PNPRRS en temas de reinserción social? De ser así, puede responder las preguntas de la 5 a la 8. De lo contrario pase a la pregunta número 9
5. ¿Cómo fue su relación con el personal que lo ayudó en su proceso en el proyecto o en la actividad? ¿Considera que estaban debidamente capacitados?
6. ¿Cuál fue su percepción respecto a la coordinación entre el personal, organizaciones y demás funcionarios con los que tuvo contacto?
7. ¿Cuál fue su nivel de satisfacción sobre el proyecto o actividad en la que participó? (muy buena, buena, mala o muy mala) ¿por qué?
8. ¿Considera que la unidad de reinserción social ha tenido un avance positivo o negativo desde su creación?
9. ¿En qué temas considera usted que debe mejorar la unidad de reinserción social del PNPRRS?
10. ¿Qué elementos (aspectos) considera que la unidad de reinserción social del PNPRRS tiene, son positivos y debe mantener para seguir con su proceso en la sociedad?

## Referencias

- Aguilar, J., & Carranza, M. (2008). Las Maras y Pandillas como Actores Ilegales de la Región. IUDOP. Recuperado de [https://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/centroamerica/003/Ponencia\\_Aguilar\\_Carranza\\_maras.pdf](https://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/centroamerica/003/Ponencia_Aguilar_Carranza_maras.pdf)
- Alonso, J. C. (s/f). Pontificia Universidad Javeriana, 33.
- Banco Mundial. (2016). El Banco Mundial en Honduras. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/country/honduras>
- Bravo, R. (2013). Maras en Centroamérica y México (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, El Salvador). Comisión Española de Ayuda al Refugiado. CEAR. Recuperado de <http://cear.es/wp-content/uploads/2013/10/centroamerica.-2013.-Maras.pdf>
- Caldera, H. (2005). Caminos para prevenir el surgimiento y proliferación de pandillas y maras. *Quórum* 16, 17.
- Castañeda, Convers, E., Ana María. (2018). Estudio de Casos sobre la Sostenibilidad de las Políticas Públicas de Primera Infancia en América Latina. Gobierno de Colombia. Recuperado de <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Estudio-Casos-Sostenibilidad-Policas-Publicas-Primera-Infancia-America-Latina.pdf>
- Claveria, Rivera, J. (2013). *Las Maras, El Fenómeno no Criminal del Siglo XXI*. Guatemala. Recuperado de <https://www.galileo.edu/ies/files/2011/04/Las-Maras-El-Fenomeno-criminal-del-siglo-XXI.-Ensayo.pdf>
- Aburto, Sergio (2015) Como diferenciar entre Organismo Desconcentrado, Descentralizado y Autonomo.
- DNP, & Sinergia. (2014). Guía de metodología para el seguimiento y evaluación de Políticas Públicas. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación.
- El Nuevo Diario. (2018). Centroamérica sigue siendo un nicho de violencia, pese a bajada estadística. Recuperado de Centroamérica sigue siendo un nicho de violencia, pese a bajada estadística
- El Pulso. (2017). Con reforma al 335, Honduras declara organizaciones terroristas a maras y pandillas. Recuperado de <https://elpulso.hn/con-reforma-al-335-honduras-declara-organizaciones-terroristas-a-maras-y-pandillas/>
- Equipo POLJUVE El Salvador. (2009). Violencia Juvenil, Maras y Pandillas en El Salvador. Interpeace. Recuperado de [http://www.aecid.sv/wp-content/uploads/2014/01/2009\\_CYG\\_Interpeace\\_POLJUVE\\_Violencia\\_Juvenil\\_Maras\\_Pandillas\\_El\\_Salvador\\_Spanish-1.pdf](http://www.aecid.sv/wp-content/uploads/2014/01/2009_CYG_Interpeace_POLJUVE_Violencia_Juvenil_Maras_Pandillas_El_Salvador_Spanish-1.pdf)
- ERIC (Honduras). (2005). *Maras y pandillas en Honduras*. Editorial Guaymuras.
- Florit, C. (2007). Comprensión conceptual y factores que intervienen en el desarrollo de la intersectorialidad, 2(33). Recuperado de [http://bvs.sld.cu/revistas/spu/vol33\\_02\\_07/spu09207.htm](http://bvs.sld.cu/revistas/spu/vol33_02_07/spu09207.htm)
- Gattgens, X. P. (s/f). La Evaluación de Problemas Sociales, 74.
- Geary, P. M. (2016). Las Barras Bravas Centroamericanas y La Violencia Masculina, 1–45. Gobierno de La República de Honduras. (2017). *Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social. “Informe Anual de Logros 2017”*. Honduras: PNPRRS. Recuperado de

[https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver\\_documento.php?uid=MzIzOTIwODkzNDc2MzQ4NzEyNDYxOTg3MjM0Mg==](https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver_documento.php?uid=MzIzOTIwODkzNDc2MzQ4NzEyNDYxOTg3MjM0Mg==)

Gobierno de La República de Honduras. (2018a). Distribución de Desembolso por Institución Ejecutora 2012- octubre 2018. Recuperado de <https://www.tasadeseguridad.hn/estadisticas.php?type=pie#estaditicas>

Gobierno de La República de Honduras. (2018b). *Ejecución del presupuesto por programa, fuente de financiamiento y tipo de fondo* (Financiero). Honduras.

Hernandez Sampieri, R., Fernandez Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación, Quinta edición*. México: Mc Graw Hill.

Hora, D. L. (2016, agosto 13). Informes oficiales revelan que existen más de 100 mil pandilleros. Recuperado el 27 de septiembre de 2018, de <http://lahora.gt/informes-oficiales-revelan-existen-mas-100-mil-pandilleros/>

InSight Crime y La Asociación Para Una Sociedad MásJusta. (2015, noviembre 20). Maras y pandillas en Honduras. USAID. Recuperado de <https://www.insightcrime.org/images/PDFs/2015/MarasHonduras.pdf>

Jiménez, A. (2018, octubre 22). Entrevista a funcionario del PNPRRS: Asistente de Coordinador de Unidad de Reinserción Social.

J.M. Cruz, R. Fernández de Castro, G. S. B. (2012). *Political Transition, Social Violence, and Gangs: Cases in Central America and Mexico | University of St Andrews*. Stanford, Calif, Washington, D.C.: Stanford University Press, Woodrow Wilson Center Press.

La Gaceta. (2001, octubre). Ley para la Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social de Personas integrantes de Pandillas o Maras. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10863.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/10863>

Lázaro, B., & Obregon, I. (2009). *Guía práctica 4, Evaluación de la implementación*. Institut Catalá d'Avaluació de Politiques Públiques (Ivàlua).

Maradiaga, B. (2018, octubre 22). Entrevista a beneficiario del PNPRRS.

Mencia, T. (2006). *Juventud, Maras y Justicia*. Save the children.

Miguel Cruz, J. (2010). Central American Maras: from youth street gangs to transnational protection rackets. *Global Crime*, 11(4), 379–398. <https://doi.org/10.1080/17440572.2010.519518>

Morra, Friedlander, L., Amy. (s/f). *Evaluaciones mediante Estudios de Caso*. Banco Mundial. Recuperado de [www.worldbank.org/html/oed](http://www.worldbank.org/html/oed)

Palencia, V. (2018, octubre 22). Entrevista a Funcionario del PNPRRS: Coordinadora de Unidad de Reinserción Social.

PNPRRS. (2013). *Programa Nacional de Prevención Rehabilitación y Reinserción Social, Información Institucional 2013*. Honduras. Recuperado de [https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver\\_documento.php?uid=MTEzMjE5ODkzNDc2MzQ4NzEyNDYxOTg3MjM0Mg==](https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver_documento.php?uid=MTEzMjE5ODkzNDc2MzQ4NzEyNDYxOTg3MjM0Mg==)

PNPRRS. (2015). *Informe anual de logros 2015*. Honduras. Recuperado de [https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver\\_documento.php?uid=MTE2MzQ4ODkzNDc2MzQ4NzEyNDYxOTg3MjM0Mg==](https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver_documento.php?uid=MTE2MzQ4ODkzNDc2MzQ4NzEyNDYxOTg3MjM0Mg==)

PNPRRS. (2016). Informe Unidad de Reinserción Social.

PNPRRS. (2018, febrero 14). Organigrama del Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social. Recuperado de <https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/index.php?portal=377>

PNPRRS, & Unicef. (2012). Informe Situación de Maras en Honduras. Recuperado de [https://www.unicef.org/honduras/Informe\\_situacion\\_maras\\_pandillas\\_honduras.pdf](https://www.unicef.org/honduras/Informe_situacion_maras_pandillas_honduras.pdf)

Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social. (2012). Situación de Maras y Pandillas en Honduras. Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Consejería de La Presidencia, Unicef. Recuperado de [https://www.unicef.org/honduras/Informe\\_situacion\\_maras\\_pandillas\\_honduras.pdf](https://www.unicef.org/honduras/Informe_situacion_maras_pandillas_honduras.pdf)

Rodríguez, A., & Alvarado, H. (2008). *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*. CEPAL.

Salazar Vargas, C., Revista Opera. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas, (9), 23–51.

UNESCAP. (2009). What is Good Governance? ESCAP. Recuperado de <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

Unidad de Reinserción Social. (2016a). *Informe Proyecto Borrón y Vida Nueva (2012-2015)*.

Unidad de Reinserción Social. (2016b). *Informe Unidad de Reinserción Social (2012-2015)*.

UTVUNAH. (2012). *UTV: A fondo: Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=jlaeyReWxjE>

Yacuzzi, E. (s/f). El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos casales, validación, 37.