

Evaluación del Programa Conjunto para la Prevención de Conflictos, Desarrollo de Acuerdos y Construcción de la Paz en Comunidades con Personas Internamente Desplazadas en Chiapas, México (2009-2012)



Elaborado por

**Antonio de Haro Mejía
Iván Jesús Barrera Olivera
Andrés Ortiz Bueno**

Ciudad de México, enero de 2013.
Politeia Centro de Estudios en Asuntos Públicos, -A.C.

CONTENIDO

1. Introducción.....	5
2. Contexto socio-político	7
3. Metodología.....	8
4. Las líneas estratégicas del Programa Conjunto	13
5. El diseño del Programa Conjunto – Análisis de Pertinencia y Alineación	17
El PRODOC	17
La reformulación del Programa Conjunto.....	18
Alineación del Programa con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012	19
6. Evaluación por línea estratégica	21
6.1. Generación de una iniciativa de ley que promoviera el acceso a la justicia penal de la población desplazada.....	21
La teoría de la intervención	21
Pertinencia	21
Eficiencia y Efectividad	22
Apropiación de los procesos	24
Sostenibilidad.....	24
6.2. Fortalecimiento a las instituciones de procuración, impartición y administración de justicia, y a los cuerpos policiacos de la zona de intervención del Programa.	26
La lógica de intervención	26
Pertinencia	26
Eficiencia y Efectividad	28
Apropiación de procesos	29
Sostenibilidad.....	29
6.3. Formación de una cultura de paz a través del fortalecimiento de la comunicación comunitaria, el rescate de las prácticas culturales, la reflexión en torno al arte y el deporte.....	31
La lógica de intervención	31
Pertinencia	32
Eficiencia y Efectividad	34
Apropiación de procesos	35
Sostenibilidad.....	36

6.4. Establecimiento y reforzamiento de mecanismos y espacios de diálogo interinstitucionales para la prevención de conflictos y solución de necesidades específicas de la población desplazada	37
La lógica de intervención	37
Pertinencia	38
Eficiencia y Efectividad	40
Apropiación	41
Sostenibilidad.....	41
6.5. Fortalecimiento de las capacidades, habilidades y actitudes de los docentes de la zona de intervención del Programa en interculturalidad, cultura de paz, derechos de la infancia y mejora del logro educativo por medio de la dotación de herramientas pedagógicas y capacitación.	42
La lógica de intervención	42
Pertinencia	43
Eficiencia y Efectividad	44
Apropiación de procesos	46
Sostenibilidad.....	46
6.6. Mejora de las condiciones materiales de vida	47
La lógica de intervención	47
Pertinencia	49
Efectividad y Eficiencia	50
Apropiación de procesos	57
Sostenibilidad.....	58
7. Eficiencia y temas transversales	60
Progreso en la Ejecución de Acciones	60
Eficiencia en el uso de los recursos para alcanzar los resultados propuestos	62
Coordinación de acciones entre agencias para un mejor uso de los recursos	64
Vinculación con contrapartes para dar mayor alcance a las acciones del programa	66
Inclusión de la Perspectiva de Género	67
Sistema de Monitoreo y Evaluación	69
Seguimiento de Acciones	70
Estrategia de Comunicación	70
8. Conclusiones.....	72
9. Recomendaciones.....	77
Al equipo de trabajo del Programa Conjunto	77

A los integrantes del Comité Directivo Nacional del Programa Conjunto y a los representantes de las agencias del Sistema de Naciones Unidas en México u otro país	77
Al Secretario del F-ODM y otros donantes o fondeadores.	78
10. Lecciones aprendidas	79
ANEXO 1. AGENDAS DE VISITAS DE CAMPO	83
ANEXO 2. CAMBIOS EN EL DISEÑO Y SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA CONJUNTO	92
ANEXO 3. MARCO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA CONJUNTO	97

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (federal)
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
DIF	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chiapas
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
F-ODM	Fondo para lograr los Objetivos para el Desarrollo del Milenio
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ODM	Objetivos para el Desarrollo del Milenio
PC	Programa Conjunto OPAS- 1969: “Prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la paz en comunidades con personas internamente desplazadas en Chiapas, México (2009-2012)”
PGJE	Procuraduría General de Justicia del Estado
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODOC	Documento del proyecto del programa
SECH	Secretaría de Educación de Chiapas
SEDEPAS	Secretaría de Desarrollo y Participación Social (estatal)
SEP	Secretaría de Educación Pública (federal)
SEPI	Secretaría de Pueblos Indios (estatal)
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UNDAF	Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito

1. Introducción

En diciembre de 2006, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de España firmaron un acuerdo para financiar, a través del Sistema de las Naciones Unidas, programas destinados a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En el marco de este acuerdo, en el año 2009, el Fondo para el logro de los ODM aprueba el Programa Conjunto OPAS- 1969: “Prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la paz en comunidades con personas internamente desplazadas en Chiapas, México (2009-2012)” (PC), dentro de la ventana temática “Prevención de conflictos y consolidación de la paz” y con un presupuesto aprobado por 6.5 millones de dólares.¹

El documento del proyecto del programa (PRODOC), señala que éste “contribuirá a la reducción de la pobreza y la desigualdad a través del pleno ejercicio equitativo y universal de los derechos sociales y culturales, a garantizar el acceso equitativo y no discriminatorio a la justicia, promover la equidad de género, fortalecer el Estado de Derecho y la seguridad ciudadana, consolidar la Democracia para el cumplimiento efectivo de los derechos a través de la participación efectiva de la sociedad y del fortalecimiento institucional que responda a la pluralidad política, social y cultural del país, a través de 3 resultados concretos:”

- a) Resultado 1. Acceso a la justicia penal para la población desplazada.”
- b) Resultado 2. Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz.”
- c) Resultado 3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas.”²

De acuerdo al PRODOC, el programa está alineado a las prioridades establecidas en el Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF México 2008-2012), en sus objetivos “2.4. Capacidades institucionales y participación de la sociedad civil fortalecidas para la formulación de políticas y estrategias integrales de atención a la población que vive en las localidades más pobres, aisladas y desarrolladas, particularmente las dirigidas a los pueblos y comunidades indígenas”; “4.2. Fortalecimiento de capacidades institucionales que consoliden el Estado de Derecho y garanticen la seguridad ciudadana”, y “5.1. Ciudadanía integral (civil, política, social, étnica) fortalecida para el fomento de su participación efectiva en los procesos democráticos, sociales y económicos del país”.³

Las agencias del Sistema de las Naciones Unidas participantes en el PC son el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), bajo el liderazgo de la primera de ellas, en la que recaen las funciones de coordinación general, seguimiento, monitoreo,

¹ El Programa fue aprobado por el F-ODM el 21 abril 2009, se firmó el 31 julio de 2009 y comenzó a operar el 2 Octubre 2009.

² Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y Sistema de las Naciones Unidas en México, “OPAS- 1969: *“Prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la paz en comunidades con personas internamente desplazadas en Chiapas, México (2009-2012)”*”, Ciudad de México, julio de 2009.

³ *Ibid*

evaluación y comunicación. Las agencias trabajaron con un equipo de proyecto conjunto con oficinas en la ciudad de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

El programa generó interlocución y compromisos con diversas instancias de los tres órdenes de gobierno: el Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno del Estado de Chiapas y los gobiernos municipales de Ocosingo, Salto de Agua, Sabanilla, Tila y Tumbalá. Destacó también la participación del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chiapas, de legisladores estatales y de diversas asociaciones de la sociedad civil.

La presente evaluación parte de forma específica del mandato del F-ODM, que se establece en la *Guía para la ejecución de programas conjuntos del Fondo para el logro de los ODM* y el *Documento Marco F-ODM*. Este último señala que los programas financiados deberán llevar a cabo una evaluación final que evalúe la pertinencia y la efectividad de la intervención y cuantifique el impacto en el desarrollo producido por los resultados alcanzados sobre la base del análisis inicial y de los indicadores descritos con ocasión de la formulación del programa.

De acuerdo a los términos de referencia de esta evaluación, su objetivo general es el siguiente: “Realizar una evaluación final externa para analizar la implementación del programa y el efecto de las actividades previstas por el programa conjunto de acuerdo al marco lógico reformulado en 2010 en el Estado de Chiapas. Esta evaluación establecerá la relevancia, ejecución y éxito del mismo, incluyendo la sostenibilidad de los resultados. La evaluación tiene naturaleza recapitulativa y, por tanto, deberá:”

- Establecer en qué medida el Programa Conjunto ha ejecutado plenamente sus actividades, alcanzado los resultados y entregado los productos, en particular midiendo los resultados para el desarrollo en términos del Marco Lógico.”
- Generar conocimientos sustanciales basados en evidencia del Programa Conjunto mediante la identificación de las mejores prácticas y lecciones aprendidas que podrían ser útiles para otras intervenciones de desarrollo a nivel local, nacional e internacional.”

La evaluación considera el Código de Conducta de las Evaluaciones en el Sistema de Naciones Unidas UNEG, de Junio 2008, lo cual implica seguir criterios de independencia, imparcialidad, honestidad, integridad, competencia y transparencia, entre otros.⁴

⁴ UNEG, *Code of Conduct for Evaluation in the UN System*, disponible en <http://www.unevaluation.org/unevaluateofconduct>

2. Contexto socio-político

La estrategia de intervención se desarrolla en un contexto post-conflicto donde existen entornos altamente complejos y dinámicos, en los que inciden variables sociales, culturales, políticas, económicas y ambientales. El desplazamiento forzado en Chiapas se ha presentado por diferentes razones además de la referenciada en el título del programa. Entre 1950 y 1970, los principales motivos de desplazamientos internos forzados en Chiapas fueron la instalación de mega-proyectos de desarrollo como presas hidroeléctricas y pozos petroleros. Entre los años 70 y 90, la principal causa fue la intolerancia religiosa y en mayor medida fenómenos socio-ambientales derivados de desastre. Finalmente, el desplazamiento interno en el estado tuvo una mayor visibilidad a partir del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) a principios de 1994, cuando miles de personas se vieron obligadas a abandonar sus comunidades a causa de bombardeos, violencia generalizada provocada por los enfrentamientos entre el EZLN y el Ejército Nacional y conflictos intercomunitarios derivados de diferencias políticas, siendo esta última causal una condición que ha prevalecido hasta la fecha en muchas de las comunidades indígenas del estado.⁵

De acuerdo con el Informe de la visita a México del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas, el Sr. Francis Deng, en el año 2002 la cifra de desplazados internos a causa de los conflictos derivados del levantamiento armado de 1994 se calculaba entre 16,000 y 20,000 personas. Las personas desplazadas se encuentran en condiciones sociales y económicas de mayor precariedad que el resto de la población (aun aquella en condiciones de rezago), al haber experimentado la pérdida de un proyecto de vida, patrimonio y medios de subsistencia, además de haber sufrido violaciones graves a sus derechos humanos. La población en condición de desplazamiento enfrenta condiciones de marginación particulares y de mayor desventaja ya que, en adición a la pobreza, tiene un acceso inequitativo a los servicios básicos de salud y educación que son ya escasamente disponibles en la zona. En diversos casos, grupos de desplazados se asientan en lugares donde están otras comunidades ocasionando tensión, conflicto y discriminación.

Para entender el alcance de este fenómeno, es importante considerar que Chiapas es uno de los estados de una federación que distribuye sus competencias en un Gobierno Nacional, 32 gobiernos estatales y alrededor de 2,500 gobiernos municipales, donde también se reconoce la organización comunitaria de los pueblos indígenas. La zona de intervención del Programa Conjunto incluye cuatro municipios de la zona norte de Chiapas: Salto de Agua, Sabanilla, Tila y Tumbalá, todos ellos con mayoría de hablantes de lengua Ch'ol. Hay además un quinto municipio de intervención, Ocosingo, en donde se hablan varias lenguas, aunque en la cabecera predominan el tzeltal y el tsotsil. De acuerdo a las cifras del más reciente censo del INEGI, en la zona norte 29% de la población es analfabeta, 90% es hablante de lengua indígena, 26% no habla español, 18% vive en viviendas con piso de tierra y 23% no tiene agua entubada en la vivienda. En Ocosingo,

⁵ El EZLN realizó una marcha en las principales ciudades de Chiapas el 21 de diciembre de 2012 con más de 40,000 participantes, según diversas fuentes noticiosas. Los comunicados del EZLN marcan sus diferencias con el gobierno y es previsible que la tensión por conflicto siga presente.

28% es analfabeta, 80% es hablante de lengua indígena, 26% no habla español, 20% tiene viviendas con piso de tierra y 14% no tiene agua entubada.

3. Metodología

El enfoque metodológico parte de las normas, estándares y manuales de evaluación del Sistema de Naciones Unidas y de forma muy particular del *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo* y la guía *Outcome-Level Evaluation: A Companion Guide*, elaboradas por el PNUD en 2009 y 2011, respectivamente.

El marco metodológico de evaluación será el de la evaluación basada en la teoría (*theory driven evaluation*). Este tipo de evaluaciones se sustentan en la definición de la teoría del programa como marco normativo de lo que debería ocurrir si el programa tiene éxito, es decir parte de la definición de supuestos y expectativas que definen la estructura organizacional y procesal mediante la cual se ejecutarán las intervenciones que se espera modifiquen, positivamente, el estado de las causas que producen el problema, y así produzcan impactos positivos que lo resuelvan (Rossi, Lipsey, Freeman, 2004). Una adaptación al enfoque de teoría del programa es el utilizado en las metodologías de análisis de contribución, que también parten de entender las causalidades y supuestos, pero que se centra más en entender las contribuciones marginales de los actores a los procesos amplios. La guía metodológica de PNUD sugiere:

- Entender exactamente la naturaleza de la Iniciativa
- Explicar cuando sea posible el modelo de resultados
- Documentar el valor agregado de las acciones de la Iniciativa
- Aplicar el criterio de “antes y después”, entender qué situaciones prevalecían antes de la Iniciativa y cómo es que ha cambiado.
- Contrastar hipótesis rivales y probar explicaciones alternativas a través de entrevistas, revisión documental y análisis de la cadena lógica causal, contrastar el caso observado con otros lugares diferentes e incluso en otros países.
- Cuando sea realísticamente posible, considerar preguntas contrafactuales? como esta: ¿qué hubiera pasado si no existiera la Iniciativa? (PNUD 2011)

Como se explicará más adelante, el Programa no era evaluable ya que ni el PRODOC ni la reformulación o el marco de evaluación y monitoreo fueron estables en el tiempo. Tampoco se presentaba un marco referencial (actividades, productos y resultados fijos) coherente y definido. Sin embargo, a pesar de esto y considerando que el Programa ya tuvo una evaluación de medio término y ya fue ejecutado, el equipo evaluador decidió que la estrategia más razonable de

evaluación era hacer una reconstrucción de la *teoría del programa*⁶ a partir de las visiones de los involucrados (Leeuw, 2003 y Hansen y Vedung, 2010), a partir de la cual se entendieran las relaciones causales y aplicar así las guías metodológicas del PNUD.

Dada las carencias del marco de referencia, el Programa tuvo un sistema de indicadores inconexo hacia resultados. Por eso la evaluación tendrá un enfoque metodológico básicamente cualitativo, sustentado en el análisis de contraste de los marcos programáticos (objetivos originales y reformulados), la teoría causal del Programa (real – definida por los diseñadores y ejecutores del Programa) y los **resultados**⁷ cualitativamente comprobables en la población y las instituciones.

Se evaluó el Programa bajo los cinco criterios definidos por el FODM, establecidos también en los términos de referencia de la evaluación:

-**Pertinencia:** El grado en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son coherentes con las necesidades e intereses de las personas, las necesidades del país y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

-**Eficiencia conjunta:** El grado en que los recursos o insumos (fondos, tiempo, recursos humanos, etc.) se han traducido en resultados.

- **Apropiación en el proceso:** Ejercicio efectivo de liderazgo por los asociados nacionales y locales en las intervenciones de desarrollo.

- **Eficacia:** El grado en que se han alcanzado los objetivos de la intervención para el desarrollo.

- **Sostenibilidad:** Probabilidad de que los beneficios de la intervención perduren a largo plazo.

Se reforzaron estas definiciones con lo establecido en el *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo* (PNUD, 2009). La evaluación en el criterio de Eficacia fue limitado ya que el Programa no cuantificó indicadores vinculados al logro de objetivos particulares o de los ODM, por eso en el reporte hemos preferido llamarle Efectividad, dado que mide lo que el Programa generó como productos y alcanzó a contribuir hacia la generación de resultados. En el capítulo 5, en el que se analiza el diseño del programa, se estudia también la alineación de éste con los ODM.

A continuación presentamos la matriz de evaluación del programa, la cual debe entenderse sólo como la presentación del esquema general de evaluación, ya que cada resultado y estrategia tuvo sus preguntas específicas.

⁶ La teoría del programa es “el conjunto de supuestos sobre la manera en que un programa relaciona los beneficios sociales que espera se produzcan y la estrategia y las tácticas que el programa ha adoptado para alcanzar estas metas y objetivos.” (Rossi, et. al., 2004: 432)

⁷ Se usará el término *Resultado*, que fue el que utilizó el programa durante su ejecución y es el término más comúnmente aceptado en México para el término *output* de los manuales de evaluación, a diferencia del término *Efecto*, que recomienda el PNUD.

Cuadro 1. Preguntas generales de evaluación (1/2)

Criterio de evaluación	Preguntas generales de evaluación
Pertinencia	<p>¿Qué análisis se hicieron para diseñar el programa? ¿Estos análisis se utilizaron en la formulación del programa?</p> <p>¿Se definió y estructuró formalmente el problema? ¿Los resultados esperados están alineados a las causas (directas e indirectas) que originan el problema?</p> <p>¿Es razonable suponer que los bienes y servicios (productos) que se busca suministrar pueden generar los resultados esperados? ¿Se especifican claramente los supuestos que vinculan a los bienes y servicios (productos) con los resultados?</p> <p>¿Es razonable suponer que las actividades proyectadas generen los bienes y servicios programados?</p> <p>¿En el diseño del programa se involucró a los diferentes actores interesados (p. ej. representantes locales de las agencias de desarrollo, funcionarios públicos locales, académicos, organizaciones civiles y, especialmente, la población que sería beneficiaria del programa? En caso de que esto no fuera factible por el contexto socio-político del país, indique cuáles eran las limitantes.</p> <p>¿El programa respondía a las necesidades de la población beneficiaria?</p> <p>¿Los mecanismos de ejecución del programa eran apropiados al contexto de la región de intervención?</p> <p>¿Los métodos para el suministro de bienes y servicios son culturalmente aceptables para la población beneficiaria y, en su caso, para los socios de ejecución?</p> <p>¿Los bienes y servicios son culturalmente aceptables para la población beneficiaria?</p> <p>¿El programa se encuentra alineado a los mandatos y programas de la agencia internacional correspondiente, a los planes nacionales, estatales o locales de desarrollo?</p> <p>¿El diseño general del Programa y su estrategia es pertinente de acuerdo a los objetivos de la ventana temática, los objetivos del F-ODM y el marco UNDAF?</p>
Eficiencia	<p>¿Cuál fue el progreso del programa en términos financieros, indicando montos comprometidos y ejecutados, total y por agencia (en unidades monetarias y en porcentaje del total).</p> <p>¿En qué medida los productos fueron suministrados a tiempo y con la calidad adecuada?</p> <p>¿En qué medida los productos del programa resultaron de un uso económico de los recursos?</p> <p>¿Ocurrió alguna sinergia entre el proyecto y otros proyectos o programas que contribuyera a reducir los costos mientras se mantenían los resultados?</p> <p>¿Las agencias tomaron acciones correctivas oportunas y pertinentes para resolver problemas de implementación?</p> <p>¿Cómo se promovió a lo largo de la implementación del proyecto la equidad de género, los derechos humanos, el desarrollo sustentable y el desarrollo humano?</p> <p>¿En qué medida se realizó de manera interagencial el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación del programa?</p> <p>¿En qué medida fueron implementadas las recomendaciones de la evaluación de medio término relacionadas con el diseño del programa?</p> <p>¿En qué medida tuvo el programa conjunto una estrategia de vigilancia y evaluación útil y fiable que contribuyera a lograr resultados de desarrollo medibles?</p> <p>¿Hasta qué punto utilizó el Programa Conjunto mecanismos de promoción, movilización social y comunicación para el desarrollo a fin de adelantar sus objetivos de política pública y en la construcción de paz a nivel comunitario?</p>

Cuadro 1. Preguntas generales de evaluación (2/2)

Apropiación del proceso	<p>¿En qué medida los actores y beneficiarios del programa participaron activamente?</p> <p>¿A partir de la implementación del proyecto se formaron o se fortalecieron liderazgos al interior de las comunidades, entre los socios ejecutores o entre los otros actores involucrados?</p>
Eficacia - Efectividad	<p>¿Cuáles fueron los resultados/efectos generados por el programa?</p> <p>¿Qué resultados se esperaba alcanzar?</p> <p>¿Los bienes y servicios (productos) suministrados contribuyeron a la consecución de los resultados esperados? Si la respuesta es afirmativa, ¿en qué medida contribuyeron? Si la respuesta es negativa, ¿cuáles fueron las causas por las que no contribuyeron?</p> <p>¿Cuáles fueron los resultados/efectos no-intencionales (positivos o negativos) derivados de la implementación del programa?</p> <p>¿Cuál es el alcance de estos resultados (p. ej. comunitarios, municipales, regionales, estatales, nacionales)?</p> <p>¿Qué factores internos inhibieron o potenciaron los resultados (positivos o negativos, intencionales o no-intencionales)? (Los factores internos se refieren a los procesos de implementación que estaban bajo el control de la agencia)</p> <p>¿Qué factores externos inhibieron o potenciaron los resultados (positivos o negativos, intencionales o no-intencionales)? [Los factores externos se refieren a las condiciones, procesos o sucesos fuera del control de la agencia que afectaron tanto la implementación del programa (el suministro de los bienes y servicios) como el efecto de los bienes y servicios sobre los resultados esperados].</p>
Sostenibilidad	<p>¿Es probable que los beneficios derivados del programase mantengan en el tiempo?</p> <p>¿El proyecto fue diseñado para tener resultados sostenibles dados los riesgos que se identificaron durante su formulación?</p> <p>¿La iniciativa incluye una estrategia de salida?, ¿fue implementada?</p> <p>¿Existen recursos financieros para continuar con el suministro de los bienes y servicios proporcionados por el proyecto?</p> <p>¿Se proporcionaron los conocimientos necesarios para dar continuidad a los procesos?</p> <p>¿Se generaron las capacidades para la continuidad de los procesos?</p> <p>¿En qué medida los asociados están comprometidos con continuar proporcionando apoyo?</p> <p>¿En qué medida los marcos de política y regulatorios existentes soportarán la continuación de los beneficios?</p>

Elaboración propia.

Gran parte de lo correspondiente al criterio de Pertinencia, lo correspondiente al diseño del Programa y la relación del mismo con los ODM se hizo a nivel global y sus resultados se presentan en el capítulo 5. Igualmente, la mayor parte de las preguntas de eficiencia se responden de forma general en el capítulo 7. Dada la complejidad del Programa, con un diseño inconexo, se decidió evaluar de forma diferenciada las acciones por grupos. Como parte de la generación de la teoría del programa se identificaron seis líneas estratégicas, dos para el primer resultado, tres para el segundo y una para el tercero. En el capítulo seis se evalúan las líneas bajo los criterios de Pertinencia, Apropiación de Procesos, Eficiencia/Efectividad y Sostenibilidad. En los análisis específicos por línea estratégica, el análisis de eficiencia es desarrollado básicamente a nivel cualitativo, identificando las acciones realizadas. Preferimos denominar efectividad al análisis sobre resultados, ya que no nos centramos en el cumplimiento de objetivos (que no se definieron), sino en el avance y orientación de resultados en el marco del Programa. Lo relativo a

orientación hacia los ODM se estudia en el capítulo de diseño, como parte del criterio de pertinencia.

Esquema de trabajo

El esquema del trabajo de campo incluyó una etapa para la reconstrucción de la teoría del programa con entrevistas al equipo de trabajo del PC, así como entrevistas a los funcionarios de las oficinas centrales de las agencias, preferentemente con aquellas personas que estuvieron involucradas en el diseño o que participaron en el Comité Directivo Nacional. Las entrevistas al equipo de trabajo fueron entre el 5 y el 9 de noviembre en San Cristóbal de las Casas (en la primera visita de campo), las entrevistas con funcionarios en oficinas centrales fueron del 12 al 16 de noviembre de 2012.

En la primer visita de campo se efectuaron entrevistas con contrapartes gubernamentales, socios de implementación, organizaciones de la sociedad civil y actores involucrados, con la finalidad de estudiar la pertinencia de las acciones con relación al contexto y las necesidades de la población, la apropiación de los procesos, la colaboración o sinergias en la implementación, la percepción de eficacia y sostenibilidad de las acciones, entre otros aspectos.

La segunda visita de campo se efectuó entre el 23 y el 29 de noviembre, asistiendo a los municipios de Ocosingo, Salto de Agua y Tila. El objetivo de esta etapa fue conocer la percepción de los beneficiarios directos de las acciones del Programa, verificar en la medida de lo posible la realización de las acciones y estudiar el alcance en resultados con la población, así como el grado de involucramiento/apropiación en las acciones, entre otros.

En el ANEXO 1 se presenta el calendario y cronograma de las visitas de campo, así como la especificación de las personas entrevistadas y los grupos focales realizados.

Limitaciones de la evaluación

Los resultados de la evaluación están limitados por la información disponible, principalmente. Las aportaciones cuantitativas estuvieron limitadas por la información disponible en los informes de seguimiento, informes financieros y algunas encuestas de percepción. Otra limitación de la evaluación se deriva de la estrategia de recopilación de la información de campo, ya que por razones presupuestales y de logística no fue posible acudir a todas las comunidades en donde hubo intervención, ni se pudo efectuar un muestreo aleatorio de comunidades. El criterio de selección de comunidades fue que se cubrieran la totalidad del tipo de acciones, que se obtuvieran diversas voces y versiones de las realidades sociales (contexto) y de los efectos de las acciones del programa, y que se tuvieran preferentemente comunidades contrastantes en resultados. Las limitaciones del trabajo de campo se compensaron con la lectura de las múltiples sistematizaciones y fuentes documentales que se fueron recopilando durante la ejecución de la evaluación. El equipo evaluador considera que la contrastación de documentos y la evidencia empírica permiten sostener las conclusiones de la evaluación.

4. Las líneas estratégicas del Programa Conjunto

El Programa Conjunto para la Prevención de Conflictos, Desarrollo de Acuerdos y Construcción de la Paz en Comunidades con Personas Internamente Desplazadas en Chiapas, México, planteó la generación de tres resultados:

1. Acceso a la justicia penal para la población desplazada.
2. Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz.
3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas

Como se explicará en el siguiente capítulo, el Programa no mantuvo una estrategia estable en el tiempo. El equipo del programa fue adaptando las estrategias a prueba y error, desechando las acciones o productos originales e intentando nuevas acciones que pudieran efectivamente ser factibles por las condiciones culturales, políticas y administrativas, y que a su vez pudieran tener algún efecto visible en el corto plazo o que al menos se mostrara que se empezó un proceso. **Aún así, la conclusión general es que el Programa no logró elaborar una estrategia consistente hacia el logro de los tres resultados planteados en el PRODOC.** Las acciones más conexas hacia el resultado se dieron en el tercero de estos. Ya que no había un marco documentado del Programa que definiera relaciones causales, supuestos, objetivos o resultados intermedios a alcanzar, el equipo evaluador decidió crear la teoría del programa con base en las entrevistas a los ejecutores del Programa, así como el contraste con los documentos disponibles, particularmente las sistematizaciones.

Las líneas estratégicas se definieron con base en la elaboración de un marco en términos del espectro poblacional, temático o institucional. Se agruparon acciones de varios productos del Marco de M&E que tuvieran relaciones y que tuvieran una coherencia lógica hacia los resultados buscados. Es importante señalar que el Programa tuvo estrategias en población muy diferenciada, pues algunas tenían relación con toda la población del estado, otras sólo de la zona de intervención (cinco municipios) y otras con las comunidades focalizadas.

Las líneas definidas por el equipo evaluador son:

1. Generación de una iniciativa de ley que promoviera el acceso a la justicia penal de la población desplazada.
2. Fortalecimiento a las instituciones de procuración, impartición y administración de justicia, y a los cuerpos policiacos de la zona de intervención del Programa.
3. Formación de una cultura de paz a través del fortalecimiento de la comunicación comunitaria, el rescate de las prácticas culturales, la reflexión en torno al arte y el deporte.
4. Establecimiento y reforzamiento de mecanismos y espacios de diálogo interinstitucionales para la solución de necesidades específicas de la población desplazada.

5. Fortalecimiento de las capacidades, competencias y actitudes de los docentes de la zona de intervención del Programa en interculturalidad, cultura de paz, derechos de la infancia y mejora del logro educativo por medio de la dotación de herramientas pedagógicas y capacitación.
6. Intervención directa en comunidades para la mejora de las condiciones materiales de vida de las comunidades con población desplazada.

La primera línea tiene un espectro poblacional que cubre a todo el estado de Chiapas, con beneficios esperados en la población desplazada. Corresponde a las acciones del Producto 1.2 y 2.4 del Marco de Monitoreo y Evaluación.

La segunda línea abarca la zona de intervención del Programa Conjunto, es decir los cinco municipios; se refiere a los temas de procuración e impartición de justicia y confianza de las instituciones. Corresponde a las acciones de los Productos 1.1, 1.3 y 1.4 del marco de M&E.

La tercera línea se circunscribe al trabajo en las comunidades donde vive población desplazada y que fueron atendidas por el Programa Conjunto. Se refiere a la proyección de una cultura de paz y creación del tejido social en las comunidades. Corresponde a las acciones de los productos 2.1 y 2.3 del marco de M&E.

La cuarta línea toma como referencia a la población desplazada de todo el estado de Chiapas; se refiere a acciones específicas del programa difundir y discutir la problemática de desplazamiento y dar soluciones específicas. Corresponde a las acciones del producto 2.5 del marco de M&E.

La quinta línea, que toma como ancla el trabajo en el sector educativo, tiene incidencia en la zona de intervención del programa, es decir, los cinco municipios. Corresponde a las acciones de los productos 2.5 y 2.6 del marco de M&E.

La sexta línea tiene un espectro geográfico y poblacional circunscrito a las comunidades focalizadas de atención. Comprende las diversas acciones de desarrollo tendientes a mejorar las condiciones de vida de las personas. Corresponde a los productos 3.1, 3.2 y 3.3 del marco de M&E.

El análisis por línea estratégica se presenta en el capítulo 6 de esta evaluación.

A continuación (cuadro 2) se presentan los productos establecidos en el marco de M&E que se adjuntaron al cuarto informe de seguimiento semestral de enero-junio de 2011, mismo que se mantuvo hasta el final del Programa. Adicionamos una columna con las principales acciones que realizaron efectivamente las agencias para facilitar su lectura y comprensión.

Cuadro 2. RESULTADOS-PRODUCTOS Y ACCIONES REALIZADAS DEL PROGRAMA (1/2)

RESULTADO MARCO	PRODUCTO ESPERADO (Varios corresponden a resultado de corto plazo o mediatos hacia el logro del resultado marco)	Acciones efectivamente realizadas (elaboración propia con base en los indicadores del marco, documentos de sistematización y entrevistas)
Resultado 1: Mejorar el acceso a la justicia penal para la población desplazada	Producto 1.1 Diagnóstico integral sobre las relaciones de la población internamente desplazada de la Zona Norte con respecto al nivel de procuración, impartición, administración de justicia, sistema de seguridad y penitenciario; nivel del acceso de la población internamente desplazada y su relación con el mismo.	Elaboración del diagnóstico (UNODC)
	Producto 1.2 Iniciativa de ley de desplazamiento interno en el Estado elaborada, promocionada y debidamente cabildeada.	Facilitación de talleres para la discusión de la Iniciativa, cabildeo de la Iniciativa ante tomadores de decisión (UNODC)
	Producto 1.3 La procuración e impartición de justicia estatal y municipal en la zona de intervención es fortalecida, mediante la implementación de un plan estratégico dirigido a las áreas de procuración, impartición, administración de justicia que tienen jurisdicción y competencia directa con las comunidades del grupo meta, existe equipamiento adicional para el fortalecimiento.	Talleres y cursos de capacitación para el fortalecimiento técnico de ministerios públicos y defensores de oficio (UNODC)
	Producto 1.4 Sistema de seguridad municipal fortalecido en los municipios de la zona de intervención del Programa	Talleres, dirigidos por especialistas en arte y psicología, para trabajar de manera interdisciplinaria la promoción de una cultura de paz y la no violencia en policías municipales (UNODC)
Resultado 2: Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz	Producto 2.1 Capacidades creadas y fortalecidas de comunicadores y líderes activos en procesos de generación de contenidos mediáticos sobre cultura de paz.	Creación y fortalecimiento de comunicadores, equipamiento y apoyo a la difusión de contenidos mediáticos sobre cultura de paz (UNESCO)
	Producto 2.3 Estrategia de creación y/o fortalecimiento de capacidades juveniles locales a nivel comunitario para la recomposición del tejido social y mejora de espacios comunitarios para el encuentro y la convivencia.	Talleres y cursos para la creación y fortalecimiento de capacidades juveniles locales; apoyo para la generación de espacios para el encuentro y la convivencia en deporte y música; y equipamiento básico para el fortalecimiento de la cultura y el deporte (UNESCO) Capacitación a jóvenes para prevención en el consumo de drogas (UNODC)
	Producto 2.4 Insumos generados para el diseño de políticas públicas e instrumentos jurídicos para la atención a población desplazada.	Facilitación de un Foro Democrático y difusión de la Ley para la Prevención y Atención al Desplazamiento Interno (PNUD)

Cuadro 2. RESULTADOS-PRODUCTOS Y ACCIONES REALIZADAS DEL PROGRAMA (2/2)

RESULTADO MARCO	PRODUCTO ESPERADO (Varios corresponden a resultado de corto plazo o mediatos hacia el logro del resultado marco)	Acciones efectivamente realizadas (elaboración propia con base en los indicadores del marco, documentos de sistematización y entrevistas)
Resultado 2: Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz	Producto 2.5 Mecanismos y espacios de diálogo fortalecidos e implementados interinstitucional para la prevención y resolución de conflictos, focalizado a población internamente desplazada de la zona de intervención.	Cinco talleres y foros para la difusión de los alcances de la ley de desplazamiento interno (PNUD)
	Producto 2.6 Puesta en marcha de una estrategia de intervención educativa en Cultura de Paz desde el ámbito formal y no formal, tomando en cuenta el contexto socio-cultural.	Elaboración y publicación de una Caja de Herramientas para docentes (UNESCO)
	Producto 2.7 Capacidades de los actores institucionales y formadores de formadores fortalecidas en metodologías sobre cultura y pedagogía de la paz	Realización de un Diplomado de Cultura de Paz e Interculturalidad (UNESCO); apoyo para la generación de una estrategia pedagógica que fortalezca los procesos de enseñanza-aprendizaje en las comunidades Ch'ol bajo un entorno inclusivo (UNICEF), elaboración y publicación del Cuadernillo de dispositivos didácticos sobre derechos de la infancia para el uso en formación docente. Talleres sobre derechos de la infancia a funcionarios públicos estatales y municipales y fortalecimiento de las instancias municipales para la planeación integral con enfoque de derechos de la infancia (UNICEF)
Resultado 3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas	Producto 3.1 Estructura comunitaria capacitada en autoconstrucción para el mejoramiento de la vivienda e infraestructura comunitaria, con perspectiva de diversidad cultural y género en las localidades de intervención	Acuerdo con las comunidades para la aprobación de apoyos; compra o contratación de los materiales para el mejoramiento de la infraestructura comunitaria; capacitación en autoconstrucción – principalmente de fogones y piso firme) y seguimiento de las obras y acciones (PNUD).
	Producto 3.2 Las comunidades beneficiarias poseen los recursos y la técnica para el mejoramiento de vivienda y construcción de infraestructura comunitaria, fomentando la convivencia pacífica.	Acuerdo con las comunidades para la aprobación de apoyos, contratación de empresas para la construcción de infraestructura comunitaria (canchas, salones de usos múltiples, obras de agua potable, consultorios, etc.), supervisión de las obras en campo (PNUD).
	Producto 3.3 Las comunidades beneficiarias poseen los recursos, herramientas y técnicas para la reactivación de la economía local	Asesoría y apoyos para la creación o el fortalecimiento de proyectos productivos (PNUD).

Elaboración propia con base en el Marco de Monitoreo y Evaluación (M&E) del Programa Conjunto

5. El diseño del Programa Conjunto – Análisis de Pertinencia y Alineación

El PRODOC

El Programa Conjunto está organizado a partir de tres resultados: (1) acceso a la justicia penal para la población desplazada, (2) reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz y (3) mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas. En el Documento del Proyecto original (PRODOC) se contemplaban ciertas actividades a realizar para la realización de estos resultados. Sin embargo, en esta definición de actividades no quedaba claro cómo se relacionaban unas con otras, los productos que se esperaban generar y cómo estos productos se relacionaban con la consecución de los resultados esperados; tampoco se identificaban los riesgos (o supuestos) que podían obstaculizar o impedir que las acciones, productos y resultados ocurrieran.⁸ Es más, el PRODOC ni siquiera establecía claramente el resultado de mediano o largo plazo que se quería alcanzar, lo que impedía entender cuál era la relación, si es que existía, entre los tres resultados, es decir, qué elemento los vinculaba.

Esta falta de articulación y coherencia se debe fundamentalmente a que nunca se hizo una definición precisa del problema, es decir, no existe evidencia de que los responsables del diseño del Programa identificaran claramente el problema social que deseaban solucionar, las causas (directas e indirectas) que lo producían y las consecuencias negativas que se derivaban del mismo. Ahora, los resultados y actividades propuestas tampoco se guiaron en una teoría social que definiera si eran pertinentes o no para reducir la conflictividad o construir la paz, por ejemplo, en la literatura académica se cuestiona fuertemente la relación entre pobreza-desigualdad y conflicto social (vid. Gurr, 1968; Tilly, 1990). Igualmente, tampoco se basaron en un marco normativo y programático evidente como la Declaración sobre y una Cultura de Paz y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 1999.

Estas deficiencias se vieron agravadas por la falta de participación, en el diseño, de otros actores interesados (p. ej. representantes de las poblaciones desplazadas, funcionarios municipales y estatales, iglesias, organizaciones de la sociedad civil locales, académicos, etc.).⁹ Esta falta de conocimiento local hizo que los diseñadores no fueran capaces de considerar las necesidades de la población objetivo y de ponderar adecuadamente el contexto territorial y socio-político en el que se desenvolvería el Programa.

En la práctica, el proceso de elaboración del Programa Conjunto es un claro ejemplo del modelo de bote de basura (*garbage can model*) para la elección organizacional (Cohen, et al., 1972), en donde tenemos dos flujos al interior de las organizaciones: el de problemas y el de soluciones, y un

⁸ En el capítulo 6 se desarrolla un análisis pormenorizado de las fallas para cada uno de los resultados formulados en el PRODOC y en la propuesta de reformulación.

⁹ Las dependencias y organizaciones que fueron consultadas son: la Secretaria de Pueblos Indios, la Unidad de Reconciliación y Cultura de Paz del Gobierno del Estado, el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas y la asociación civil Foro para el Desarrollo Sustentable de Chiapas.

grupo de tomadores de decisiones buscando trabajo; la relación dinámica entre estos tres elementos genera tres diferentes maneras de elegir: por propósito, por descuido y “al vuelo”. Este último tipo de decisión, ocurre cuando los tomadores de decisiones eligen, rápidamente –al vuelo–, una solución pre-construida, adaptándola a las restricciones temporales y organizacionales existentes (p. ej. atribuciones o mandatos jurídicos explícitos), con el fin de aplicarla a un problema.¹⁰ Cuando este tipo de decisiones ocurren hay tan poca vinculación entre el problema y la solución que se terminan por generar acciones con metas ambiguas, inconsistentes y no compartidas. La formulación del Programa Conjunto siguió a pie de juntillas este modelo de elección, en el momento en que el FODM abrió la convocatoria para los proyectos y los oficiales de las agencias en México vieron la oportunidad de formular un proyecto para atender el asunto de los desplazados internos en Chiapas, derivado de la visita de Francis M. Deng en 2002. Considerando que no había un problema definido sino una situación problemática identificada, los oficiales de las agencias involucradas (PNUD, UNESCO, UNICEF y UNODC) formularon un programa de acciones y resultados, a partir de sus experiencias previas, las restricciones impuestas por los mandatos de cada agencia y del sentido común, es decir el proceso de elección organizacional fue “al vuelo”. Como cabría esperar, esto produjo un Programa sin una vinculación clara entre la solución y el problema (que en realidad era un no-problema); de hecho, este desacoplamiento se vio intensificado, debido a que no sólo fue una organización la que intervino en el diseño de la propuesta sino cuatro organizaciones con preferencias y mandatos diferentes, lo que resultó en un Programa no sólo con metas ambiguas, inconsistentes y no compartidas, sino también con acciones incoherentes al interior de cada componente.

La reformulación del Programa Conjunto

La primera consecuencia del mal diseño del Programa se evidenció en la selección que se hizo de las localidades de intervención. En primer lugar, la dispersión geográfica de las comunidades¹¹ no sólo dificultaba en exceso la operación del programa sino también incrementaba los costos de operación y reducía la posibilidad de impacto. Además, durante los primeros meses de operación del Programa se identificó que algunas **de las localidades**

focalizadas ya habían sido atendidas por algunos programas gubernamentales, no deseaban participar en el Programa o el nivel de conflicto interno impedía cualquier acercamiento.

Estos problemas de diseño obligaron al equipo interagencial a promover la reformulación del Programa en junio de 2010. Sin embargo, esta reformulación adoleció de los mismos defectos del diseño original, el equipo interagencial nunca definió el problema que se buscaba resolver, así que la reformulación simplemente acotó el área geográfica de intervención a la Zona Norte e intentó precisar algunos productos y actividades, empero continuó sin definir claramente las cadenas causales que relacionaban las actividades con los productos y estos con los resultados, además

¹⁰ De hecho, este problema, en realidad, puede ser un no-problema sino simplemente un asunto o preocupación de alguien más, lo que significa que no está adecuadamente estructurado para poder elaborar una solución.

¹¹ Las localidades seleccionadas pertenecían a diferentes regiones del estado, había localidades de la Fraylesca, de los Altos, de la Lacandona y de la Zona Norte, y aunque la distancia euclidiana puede ser relativamente pequeña, los trayectos carreteros pueden ser sumamente largos, debido a que Chiapas es un estado predominantemente montañoso.

continuó sin especificar los supuestos que vinculaban cada uno de estos elementos. Asimismo, se mantuvo la confusión en la identificación de los productos, ya que muchos de ellos eran resultados en sí mismos. Durante 2011 se generó una nueva dinámica de definición y acotamiento de la estrategia de intervención, que derivó en un nuevo marco de evaluación y seguimiento, con exclusivamente 13 productos, y nuevamente varios de ellos se presentaban como resultados de corto plazo (Véase Anexo 2). Este nuevo marco, que en realidad también consistía en una nueva reformulación del programa, ni siquiera se describió en un documento justificatorio que presentara los cambios.¹² Es de observarse que mientras el marco de reformulación tenía 23 productos, el nuevo marco fue reducido a 13, eliminando varios que no fueron factibles de seguir y conjuntando varias aunque incluso no tuvieran una correlación estratégica.

Como cabría esperar, la falta de coherencia se evidenció rápidamente en el momento en que la implementación del Programa inició, obligando al equipo interagencial a ejecutar el Programa bajo la 'lógica de salir del paso' (Lindblom, 1972). Bajo estas condiciones, lo que se terminó por desarrollar fue una 'estrategia emergente' de implementación (Mintzberg y Jorgensen, 1995), cuyo nivel de consistencia varió al interior de cada resultado y, a pesar de los esfuerzos, nunca cristalizó en una intervención integral por parte de las cuatro agencias. Esto, no obstante, no quiere decir que las acciones del programa no tuvieran beneficios positivos para la población, los tuvo y fueron reconocidos durante las dos visitas de campo, pero la intervención fue hecha sin una orientación definida.

Como se verá más adelante, la falta de un diseño coherente tuvo consecuencias negativas significativas para todas las dimensiones del programa, hizo que se produjeran ineficiencias e ineficacias, redujo la efectividad y el nivel de sostenibilidad de las intervenciones, limitó las posibilidades de colaboración interagencial e impidió establecer un marco de monitoreo coherente. En la etapa final de la intervención, esta inconsistencia general del programa, también se evidenció en la estrategia de comunicación que plantea las acciones de forma diferente al marco de monitoreo (Véase Anexo 2).¹³

Alineación del Programa con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012

En el PRODOC se establecía que las actividades y resultados programados contribuirían a la consecución de cuatro Objetivos de Milenio: erradicar la pobreza extrema y el hambre, promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, reducir la mortalidad infantil y mejorar la salud materna.

Aunque las actividades del Programa podían tener un efecto en todos estos objetivos, en realidad los objetivos hacia los que estaba más alineado eran erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal y promover la igualdad entre los sexos y el

¹² El nuevo marco de evaluación y seguimiento se presentó de forma anexa al cuarto informe de seguimiento semestral del periodo enero-junio de 2011. En el interior del informe no se presenta justificación del cambio.

¹³ Diversas sistematizaciones también usan otras redacciones para los productos y resultados, a los últimos les llaman en ocasiones ejes, lo que evidencia un reconocimiento implícito de que no fueron tomados en cuenta como orientación a seguir.

empoderamiento de la mujer. La consecución del primer objetivo estaba claramente relacionada con el tercer resultado del Programa: mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas; mientras que el segundo objetivo se lograba directamente a través de las acciones bajo la responsabilidad de la UNICEF, correspondientes al segundo resultado del Programa: reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz. Finalmente, aunque el tercer ODM mencionado no tiene una relación directa con ninguno de los tres resultados que se esperaban alcanzar, las acciones que contemplaba cada uno de ellos sí enfatizaban una activa participación de la mujer.

En cuanto a los dos objetivos restantes (reducir la mortalidad infantil y mejorar la salud materna), aunque las acciones del programa podían contribuir colateralmente a su realización, lo cierto es que su relación causal era relativamente lejana.

Ahora, en esta alineación de los objetivos sí resalta la falta de la mención del séptimo ODM que se refiere a garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Esta carencia es importante debido a que el proyecto se situaba en uno de los estados con mayor diversidad biológica del país y con una de las más altas tasas de deforestación; de hecho su vinculación con este objetivo era todavía más importante tomando en cuenta las acciones que se pensaba realizar. Por ejemplo, la meta 7.C del séptimo ODM es “reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento”, lo que tenía una clara vinculación con las actividades pensadas para el tercer resultado del Programa. La propia estrategia de mejora del ingreso a través de la promoción de proyectos productivos debió poner énfasis en que estos debieran ser sustentables. Finalmente, si consideramos que muchos de los conflictos actuales se deben a problemas con el manejo de los recursos naturales colectivos de poblaciones indígenas, las acciones relacionadas con la promoción de la cultura de paz, debieron incorporar principios relacionados con la sustentabilidad del medio ambiente.

En cuanto al Plan de Desarrollo Chiapas Solidario, el PRODOC menciona que el Programa Conjunto se alinea fundamentalmente con el *Eje 5 Estado de Derecho, Seguridad y Cultura de Paz*, especialmente con el punto 5.3.2 Cultura de paz y respeto. Sin embargo, el proyecto también se relacionaba con el Eje 2 Desarrollo Social y Combate a la Desigualdad, particularmente con el apartado 2.3 referente a los pueblos indios, y especialmente con los incisos 2.3.2 Autodesarrollo y derecho al uso y disfrute de los recursos naturales, 2.3.3 Educación, cultura y comunicación y 2.3.4 Derechos de las mujeres indígenas.

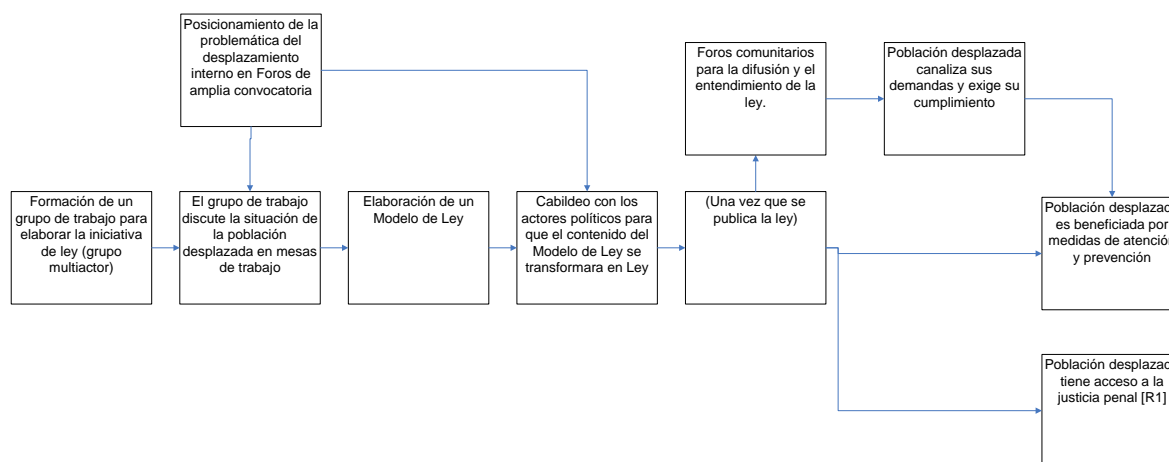
6. Evaluación por línea estratégica

6.1. Generación de una iniciativa de ley que promoviera el acceso a la justicia penal de la población desplazada

La teoría de la intervención

La estrategia de intervención contempló la generación de un grupo de trabajo en el que participaran diversos actores tanto institucionales, como académicos, de la sociedad civil y representantes de los grupos de desplazados. El grupo de trabajo discutiría la problemática del desplazamiento en mesas de trabajo y generaría una propuesta o modelo de ley para que fuera aprobada por el Congreso del Estado. En caso de que esto se lograra, se buscaría tener todavía mayor incidencia para que la población desplazada canalizara sus demandas al Estado (Véase Figura 1)

Figura 1. Generación de una iniciativa de ley que promoviera el acceso a la justicia penal de la población desplazada (línea de intervención reconstruida)



Fuente: Elaboración propia.

Pertinencia

El PRODOC planteaba una contribución que no era factible políticamente y, probablemente, tampoco jurídicamente.¹⁴ Marcaba la generación de un Comité Interinstitucional que tuviera como

¹⁴ En el ámbito político, procurar la justicia penal a la población desplazada implicaría la obligación del Estado de castigar a aquellos responsables de los desplazamientos, lo cual podría ser causa de más y mayores problemas. Por otra parte, en el ámbito jurídico, la atención de este tema significaba no sólo la revisión del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Chiapas, sino de toda la trama institucional referente a la procuración, impartición y administración de justicia en la entidad.

principal tarea “la elaboración, asesoría y seguimiento de un Marco Jurídico integral a nivel estatal con injerencia municipal que, atendiendo a las circunstancias de especial vulnerabilidad de la población desplazada, contribuya a las reformas normativas a través de la preparación de anteproyectos de ley en materia penal.”

En general, el planteamiento inicial sí estaba encaminado hacia la mejora en el acceso de justicia penal, pero el trabajo directo en las mesas de trabajo fue encaminando a que el planteamiento legal fuera hacia la generación de un marco jurídico que reconociera la figura del desplazado y se generaran instituciones y políticas para la prevención del desplazamiento y la protección de esta población, mientras que lo penal se quedó en aspectos marginales. El equipo de trabajo de UNODC fue muy respetuoso del trabajo conceptual y técnico del grupo de trabajo y no introdujo de forma arbitraria lo penal, lo cual hubiera sido un error.

El proceso para la elaboración de la ley resultó complejo por la multiplicidad de actores, la diversidad de intereses y visiones sobre lo que era deseable para la población objetivo. Los actores gubernamentales no quisieron participar en el proceso, pero esto quizás fue mejor ya que las discusiones pudieron ser más abiertas. Para poder incorporar la visión sobre las necesidades de la población en las discusiones participaron organizaciones que les representan, como el grupo Cascada de Ocosingo, así como las organizaciones Kichan Kichañob y Tzijib Troñel.

Eficiencia y Efectividad

Con la promulgación de la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas, se rebasó el alcance en términos del producto originalmente planteado, ya que solamente se planteaba elaborar y proponer una iniciativa de ley viable para que fuera propuesta al Congreso local. El alcance fue superado, ya que una vez que se tuvo un modelo de ley, el grupo de trabajo y particularmente los funcionarios del Programa Conjunto, cabildaron porque el contenido normativo planteado en el modelo se incorporara como una ley vigente, lo cual se logró.¹⁵ El haber llegado a una ley promulgada fue un alcance inesperado, considerando lo establecido en el PRODOC.

Una acción importante del Programa Conjunto que contribuyó a la obtención de la ley, fue la realización del Foro para el Dialogo Democrático que se llevo en marzo de 2011. Cabe señalar que aunque el foro estaba considerado como un paso inicial en la intervención del Programa, debido a los retrasos en el arranque, la formación del equipo, el proceso de reformulación y demás, el foro terminó convirtiéndose en un espacio para generar sinergia entre los diversos actores involucrados alrededor de la iniciativa de ley que se venía elaborando por parte de UNODC y posicionar el tema de los desplazados internos en la agenda pública estatal. Al final, en términos de la lógica hacia resultados, esta acción del producto 2.4 está en esta misma línea estratégica. En la sección 6.4 se discute la pertinencia del PRODOC sobre este producto. Lo cierto es que en términos de pertinencia y eficiencia, fue una muy buena decisión del Programa reorientar el sentido del Foro para que fuera aprovechado para fortalecer el camino de la construcción de la ley.

¹⁵ El Ejecutivo del Estado habría presentado una Iniciativa de Ley, con un contenido diferente al planteado por el grupo de trabajo. Cuando el modelo estuvo listo, los actores del grupo de trabajo, incluyendo a los funcionarios del Programa Conjunto lograron que los actores políticos relevantes del Poder Legislativo modificarán la Iniciativa del Ejecutivo, incorporando los elementos normativos propuestos en el modelo.

Por otra parte, es importante señalar, que no obstante el marcado éxito, lo relevante en términos de la evaluación del resultado 1 es que el contenido de la ley abona sólo marginalmente al resultado marco que era la “mejora del acceso al acceso de justicia penal.” En la ley vigente desde febrero de 2012, la procuración e impartición de justicia para esta población se toca sólo de manera tangencial, al señalarse que “[L]os desplazados internos contarán con pleno acceso a la justicia, así como a medios de defensa efectivos para hacer valer sus derechos y en su caso, que les sean reparados los daños provocados con motivo de su desplazamiento” (art. 16 de la ley); en esta legislación no se establece cómo esto se materializa en el entramado jurídico e institucional del sistema de justicia, de hecho, el artículo no tiene eficacia jurídica ya que por definición todas las personas tienen acceso a la justicia penal, según se establece en las constituciones federal y estatal, así como en los códigos penales correspondientes.

Otra forma de interpretar el avance generado por la ley es que se generó la figura jurídica del desplazado, con lo cual se le reconoce su carácter de vulnerable y con ello se podría esperar que las instituciones de justicia modifiquen su organización para atenderles mejor. Sin embargo, esto tendría que materializarse en reformas a los reglamentos internos de las instituciones, lo cual no está enunciado en los documentos del programa, básicamente porque lo que en la ley tiene mayor fortaleza es la atención de las condiciones de vida de los desplazados (en este sentido la ley se vincularía más al Resultado 3). Es decir, la ley generó efectos no deseados sumamente positivos. La ley sí crea una trama institucional amplia a través de la cual se pretende incidir en la mejora de las condiciones de vida de la población desplazada. Su objetivo principal consiste en “establecer las bases para la prevención del desplazamiento interno, la asistencia e implementación de soluciones duraderas para su superación, así como otorgar un marco garante que atienda y apoye a las personas en esta situación” (art. 2 de la Ley). En este contexto, en la ley se reconocen los derechos de los desplazados internos de Chiapas, y se crean el Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno, y el Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno.

A partir de esta ley, la población desplazada es mucho más visible y sobre todo, debe ser sujeta de políticas públicas institucionales, en temas referentes a su cultura, su tierra, lengua, usos costumbres, tradiciones, seguridad, salud y libertades (de pensamiento, reunión, elección de trabajo y políticas).

Las personas entrevistadas en los grupos de enfoque realizados con la población desplazada en diversas comunidades, conocen la existencia de la ley, aunque desconocen sus particularidades. De manera general, saben que ésta les brinda cierta protección y manifiestan una confianza moderada en ella. Sin embargo, de acuerdo con los agentes del ministerio público entrevistados, existen ciertos riesgos para que ésta sea completamente aceptada, ya que cuando los indígenas perciben que han sido víctimas de algún delito por parte de otra persona de su comunidad, tienden a aplicar en primera instancia sus usos y costumbres para resarcir el daño, y sólo cuando no se encuentran satisfechos recurren al derecho positivo. Por otra parte, de acuerdo a entrevistas con actores clave, un aspecto que la población desplazada considera como “justicia” es que les sean devueltas sus tierras o sean resarcidos económicamente, también por los bienes materiales y productivos (ganado), e incluso que se imparta justicia por los asesinatos ocurridos. Esto no ha sido resuelto por el Estado Mexicano, pero tampoco era factible de atender por el PC y así siempre lo manifestó UNODC.

Apropiación de los procesos

En el proceso para elaborar la iniciativa de ley confluieron diversos actores tanto institucionales, de la academia y de la sociedad civil. De acuerdo con UNODC, los participantes en este ejercicio se eligieron en función a sus conocimientos sobre el tema, su autoridad moral y su autonomía. Se realizaron nueve mesas de análisis en las que participaron un representante de UNODC, un consultor de UNODC, una persona del PNUD, una de la ACNUR, cuatro académicos del Instituto Mora, dos de la UNAM, uno de la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, tres de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, dos del CIESAS Unidad Sureste, un integrante de Iniciativa para la Identidad y la Inclusión, A. C. y otro del Foro para el Desarrollo Sustentable, A. C., así como los representantes de los grupos de desplazados señalados anteriormente. La diversidad de los participantes y la mecánica de trabajo permitieron una pluralidad de ideas y acuerdos que fueron recogidos en la legislación correspondiente. Es de destacar también que, de acuerdo con los documentos de UNODC, durante el desarrollo del proceso se produjo la incorporación voluntaria de otros actores, ajenos al grupo de trabajo inicial, que se sumaron a los trabajos encaminados a elaborar el marco legal con el cual se garantizaría la protección institucional a las personas desplazadas y el diseño de políticas públicas para atenderlas. Un actor fundamental para consolidar el trabajo técnico fue la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que no formó parte del equipo interagencial, pero que apoyó esta estrategia en etapas clave.

Un punto en el tiempo relevante en términos de apropiación fue el Foro sobre Cultura de Paz, Desarrollo Local y Desplazamiento Interno de Personas, que se efectuó en marzo de 2011, con la participación de funcionarios del gobierno estatal y federal, miembros de la academia y grupos religiosos, representantes de la sociedad civil, entre otros. En el Foro participaron invitados extranjeros que presentaron la experiencia en otros países, particularmente en Colombia.¹⁶ Este foro ayudó a visibilizar la problemática a un grupo importante de actores, y fue un antecedente importante para incidir con los poderes ejecutivo y legislativo.

Los participantes de las organizaciones sociales y académicas que participaron en el proceso no tan sólo se involucraron activamente, sino que ahora son promotores del tema en sus respectivos ámbitos sensibilizando sobre el tema de desplazamiento forzado. Un ejemplo fue el de los investigadores de Instituto Mora, que crearon el programa de Desplazados y el proyecto de un Observatorio sobre Desplazamiento Interno con una metodología para su aplicación, como parte de su área de investigación. Un liderazgo importante generado a partir de la ley fue la del ex diputado Zoe Alejandro Robledo Aburto, quien fue sensible a la problemática detectada y tuvo la voluntad de impulsar la iniciativa de ley al interior de la cámara local, actualmente él es Senador de la República y, de hecho, ya presentó una iniciativa a nivel federal. En general, el nivel de apropiación en esta línea estratégica fue alto.

Sostenibilidad

La promulgación de la ley es un elemento de sostenibilidad, *per se*, de la estrategia. Dado que ya se cuenta con una ley para atender y prevenir los desplazamientos en el estado de Chiapas, y que

¹⁶ Elisa Guzmán, Oficial de Protección de la ACNUR en Colombia, enunció como parte de su presentación que “Se debe garantizar la judicialización de delito del desplazamiento forzado, resolver el clima de impunidad y garantizar la no repetición y [generar] procesos que facilit[e]n la reparación de las víctimas”.

en ella se considera la creación de un consejo estatal para atender integralmente el desplazamiento, así como un programa estatal para la prevención y la atención del desplazamiento, puede señalarse que es muy probable que la población desplazada

Sin embargo, conviene recordar que a inicios de diciembre de 2012 entró en funciones el Gobierno del Estado para el sexenio 2012-2018, el cual no fue el que promulgó la ley y pertenece a un partido político diferente. La ley ordena la integración del Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno, así como la elaboración del Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno. En la medida en que este ordenamiento se cumpla, y que al Programa se le otorguen los recursos para su operación, la ley tendrá efectos

La táctica específica del PC para contrarrestar el repliegue potencial del Ejecutivo, y procurar que se materialice lo establecido en la ley es realizar foros de difusión en las comunidades, en los que se dan a conocer los derechos que se reconocen a la población desplazada; en ellos se les hizo hincapié en la importancia de su participación comunitaria para exigir sus derechos. Cabe señalar que estos foros fueron desarrollados por PNUD, con las organizaciones de la sociedad civil que le acompañan y con recursos del Resultado 2. En la sección 6.4 se abordan estas acciones así como la relativa al Foro sobre Cultura de Paz, Desarrollo Local y Desplazamiento Interno de Personas que se efectuó en marzo de 2011 y que abonó al posicionamiento de la importancia de tener un marco jurídico para la población desplazada.

Por otra parte, el PC impulsó la apropiación de la ley con los integrantes de las mesas de elaboración de la ley, para que ellos continúen promoviendo el establecimiento de la iniciativa de ley a nivel nacional o en otros estados del país. En general, esta apropiación del tema por académicos y ciertos actores políticos es un elemento importante de la sostenibilidad de la estrategia.

También cabe señalar que UNODC diseñó además, una estrategia de salida que consiste en la transmisión de dos documentos. En uno de ellos se sistematiza el proceso, metodología, lecciones aprendidas y buenas prácticas [para la elaboración de la iniciativa de ley] con el fin de que pueda ser replicado en otros procesos legislativos. Este documento se ha transferido al Gobierno del Estado y se ha socializado y difundido con diversos grupos de interés a nivel nacional. El otro es un documento con recomendaciones para una iniciativa de ley modelo sobre el desplazamiento interno, que también ha sido transferido al Ejecutivo del estado.

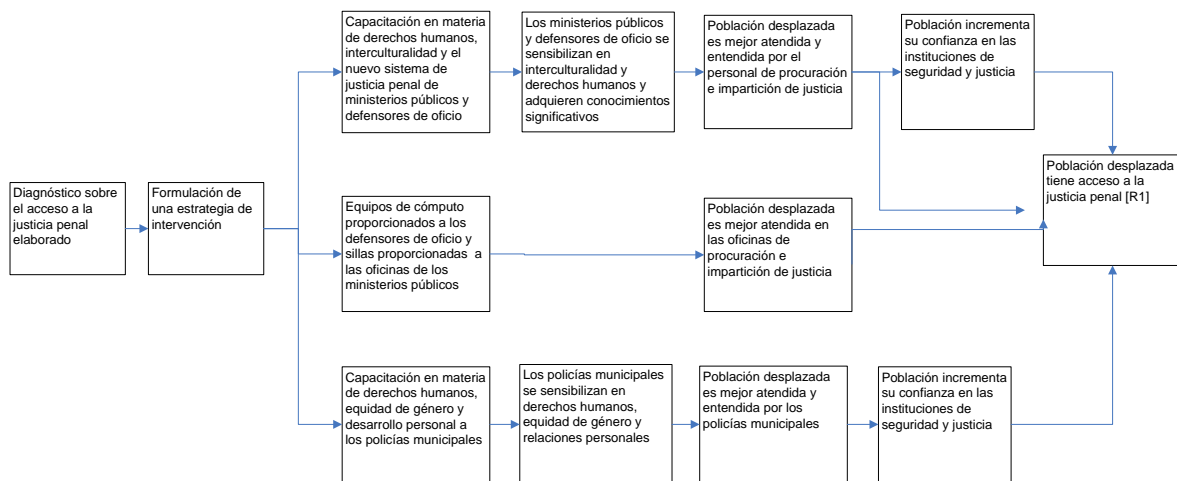
6.2. Fortalecimiento a las instituciones de procuración, impartición y administración de justicia, y a los cuerpos policiacos de la zona de intervención del Programa.

La lógica de intervención

En el diagnóstico efectuado para conocer el estado del acceso a la justicia en los municipios meta, se identificó la credibilidad erosionada que ante la ciudadanía ostentan las figuras como los agentes del ministerio público y los policías preventivos. Con base en estos hechos se diseñaron dos cursos, uno para las personas que laboran en la zona en la procuración, impartición y administración de justicia, y otro específico para los cuerpos policiacos.

El resultado esperado con estas capacitaciones consistía en mejorar la atención de las comunidades meta por parte de estos dos grupos de actores. A su vez, el efecto buscado era que la población incrementara su confianza en las instituciones de seguridad y justicia, para acercarse a ellas, manifestar sus necesidades específicas ante las instancias competentes.

Figura 2. Fortalecimiento a las instituciones de procuración, impartición y administración de justicia, y a los cuerpos policiacos de la zona de intervención del Programa (línea de intervención reconstruida)



Fuente: Elaboración propia.

Pertinencia

El PRODOC estableció la generación de un análisis sobre las relaciones entre la población desplazada y el sistema jurídico penal, basándose en las circunstancias de las 676 familias, se indicaba que a partir de este análisis se diseñarían dos programas integrales de capacitación técnica presenciales que permitieran fortalecer los puentes formales entre las autoridades y la comunidad, una dirigida a autoridades estatales y comunitarios de impartición y procuración de justicia y otra a policías estatales, municipales y comunitarios (PC 2009).

Existen varios aspectos de la selección de los productos de esta estrategia que vale la pena señalar. Por una parte, el análisis, que después de la reformulación se definió como diagnóstico, realmente no pudo haber permitido el diseño de las capacitaciones, porque éstas ya estaban previamente planteadas desde el PRODOC. El diagnóstico sí identificó el problema de capacitación del personal,¹⁷ pero también generó muy diversas recomendaciones que no fueron tomadas en cuenta en la estrategia como la número 18 –que se realicen patrullajes constantes a cargo de la policía municipal–, la 22 –que se cree un organismo especializado en asesoría indígena, para atender problemas jurídicos colectivos, o problemas jurídicos individuales– y la 38 –que se creen programas de orientación jurídica, para explicarle a los miembros de la comunidad, las formas en que se realiza un procedimiento, quiénes son las autoridades de la localidad y la ubicación de lugares específicos para realizar denuncias y trámites legales–. En síntesis, la primer duda es ¿para qué se hizo un diagnóstico si ya estaban predefinidas las acciones?, el diagnóstico pudo servir, por otra parte, para incidir con las autoridades para que atendieran las recomendaciones, pero no existe evidencia de que esto haya sucedido.

En el PRODOC se señalaba la capacitación a supuestas autoridades comunitarias de impartición y procuración de justicia, así como a policías comunitarios. Estas figuras no existen en el marco jurídico positivo del estado de Chiapas; aunque sí se aplican medidas de justicia comunitaria por sus usos y costumbres.¹⁸ En general, UNODC decidió exclusivamente centrarse en las autoridades formales a las cuales las comunidades de desplazados rara vez acuden, por las distancias y las diferencias culturales y de idioma.¹⁹ La decisión de capacitar a las autoridades formales sólo tiene sentido si esta formación permite el acercamiento entre ambas realidades, es decir, sólo si se logra que la formación ayuda a entender las costumbres de las comunidades y si, a su vez, las personas de las comunidades alcanzan a tener tanto la confianza en las instituciones como los medios físicos para acudir a ellas.

Se puede decir que la estrategia de UNODC cumple a medias esos supuestos, ya que la formación contempló contenidos en interculturalidad, derecho indígena y derechos humanos, lo cual fue altamente pertinente; pero no se actuó con la comunidad para darle a conocer que habría ese cambio en los impartidores de justicia. En términos de eficiencia y pertinencia también habría que llamar la atención de la inclusión del curso de “Reforma penal y sistema acusatorio adversarial”, con cinco módulos. El contenido de estos cursos es básicamente técnico y no parece tener relación cercana con el resultado de mejorar el acceso a la justicia penal para la población desplazada

Además, el punto más relevante en términos de acceso a la justicia penal de la población desplazada es que ésta vive en comunidades muy alejadas, no tan sólo de las cabeceras municipales sino de las sedes de los ministerios públicos (fiscales) y juzgados. En el caso específico de los municipios de Tila, Sabanilla y Tumbalá que son tres de los cuatro municipios de atención, el ministerio público más cercano está en una ciudad de otro municipio a varias horas de distancia,

¹⁷ En alusión al servicio que prestan los policías municipales señaló que, “los ciudadanos de la entidad tienen un nivel bajo de credibilidad en las autoridades de seguridad pública destacando ministerios públicos y policías preventivos...” (UAM 2011)

¹⁸ Por ejemplo, existen compensaciones económicas en caso de violaciones o casamientos forzados, en los casos de robo se acostumbra apresar a las personas en cárceles comunitarias vestidos sólo con ropa interior.

¹⁹ Los ministerios públicos señalan que no conocen los derechos de los indígenas y suelen tratarlos como a cualquier ciudadano sea o no de otra cultura. Desconocen la diferencia entre traducir e interpretar (UAM 2011: 38).

transportándose en carro o autobús y a varios días si es a pie.²⁰ Por eso, el capacitar a los ministerios públicos y defensores de oficio en juzgados fue una estrategia con escaso efecto para la población desplazada, aunque probablemente sí beneficie a la población indígena que sí acude a estas instancias. En el caso de los policías municipales la situación es similar, los policías municipales rara vez acuden a las comunidades que están fuera de las cabeceras municipales que es en donde está la población desplazada – esto en el caso de la zona norte. En Ocosingo es diferente ya que la población desplazada sí se ubica en la cabecera, aunque se encuentra de forma dispersa.

En adición a la capacitación, los defensores sociales recibieron una donación de computadoras y también se compraron sillas para ser usadas por la población en los juzgados; ambos apoyos abonan para la mejor atención y, aunque no fue mencionado en el diagnóstico, sí corresponde a una situación material que limita el acceso a la justicia.

Con relación a lo anterior, también está la respuesta a otra pregunta de pertinencia. El diagnóstico y las capacitaciones no surgieron a partir de necesidades de la población, en particular de la población desplazada. Evidentemente, fue una decisión tomada previamente por quienes elaboraron el PRODOC.

Eficiencia y Efectividad

Los productos 1.3 y 1.4 señalados desde el PRODOC fueron cumplidos. El personal de procuración e impartición de justicia recibieron los cursos de cursos “Taller de Derechos Humanos”, “Interculturalidad, género y derecho indígena” y “Reforma penal y sistema acusatorio adversarial” (en cinco módulos).²¹ De acuerdo con los informes de UNODC, en el curso referente a derechos humanos, los participantes aprendieron la importancia de actuar con respeto a los derechos fundamentales. En el taller de interculturalidad y cosmovisión, tuvieron la oportunidad de fortalecer su identidad personal y profesional en función de su labor en el servicio público y aprendieron la importancia de promover una cultura de respeto, autoestima y solidaridad entre los servidores que procuran la justicia. El valor de estos dos talleres consistió en atender el aspecto humano de los servidores públicos participantes, recuperando la importancia de la identidad cultural (de ellos mismos y de los ciudadanos a quienes atienden) y de los derechos humanos, así como el rescate de valores como la diversidad, la tolerancia, el respeto y una cultura de paz en lo general. De acuerdo con lo manifestado en un grupo focal realizado con seis agentes del ministerio público en Ocosingo, Chiapas, se expuso que ellos nunca habían recibido una capacitación de esta naturaleza, y ahora eran más comprensibles y solidarios con las personas que demandaban sus servicios, brindándoles un trato más humano. En este sentido, las capacitaciones sirvieron para que la población demandante de justicia fuera mejor atendida.

Al grupo de policías, que provenían de los municipios de Salto de Agua, Ocosingo, Tila y Tumbalá, se le impartieron los cursos “Identidad, comunidad e imagen policial en Chiapas”,

²⁰ Los indígenas acuden a las agencias muchas veces de comunidades alejadas que los hacen invertir varios días y es común verlos llegar con sus hijos los cuales son sujetos a amplios períodos sin comer (UAM 2011: 37).

²¹ Once de los treinta y cinco funcionarios de la Procuraduría General de Justicia pertenecían a la zona de influencia del proyecto, seis de Ocosingo, uno de Salto Agua y cuatro de Yajalón (que es la ciudad a donde acude la población de los municipios de Tila, Sabanilla y Tumbalá. Tres de los diez defensores de oficio capacitados eran de los municipios de influencia, uno de cada sede.

“Desplazamiento, ciudadanía e inclusión social” y “Los retos de ser policía”. En el diseño de los cursos se cuidó que éstos estuvieran adecuados al nivel educativo de los participantes. La fortaleza del curso consistió en trabajar con el ser humano, empezando por la identidad y la autoimagen individual, la diversidad, el diálogo intercultural, los valores y actitudes personales. Los policías también aprendieron técnicas de desarrollo humano con las que podrán realizar mejor su labor, como el control del estrés, sesiones de autorreflexión y superación profesional. De acuerdo a los documentos generados por UNODC y lo manifestado por policías que participaron en dos grupos de enfoque (uno en Ocosingo y otro en Salto de Agua), el aprendizaje de los policías fue relevante y se manifiesta con la ciudadanía

En suma, la capacitación impartida a estos grupos produjo los efectos inmediatos deseados, el personal está mejor formado para atender a la población indígena. El fortalecimiento de las instituciones es débil, puesto que sólo se trató de capacitaciones y no se consolidó un cambio organizacional o de reglamentos profundo; además la sostenibilidad es débil, particularmente la de los policías municipales. En general, estas acciones, a pesar de haber sido muy bien ejecutadas, tienen poco o nulo alcance con el efecto marco de acceso a la justicia penal de la población desplazada, pero esto es consecuencia del mismo diseño de la estrategia.

Apropiación de procesos

Por los documentos de UNODC y los grupos de enfoque realizados a los participantes de los cursos de capacitación se conoce que la participación de los capacitados fue intensa. En particular, el nivel de participación del grupo de abogados fue de menos a más, ya que en un principio se mostraron reservados al desconocer los detalles de la reforma al sistema judicial. En cambio, los policías se mostraron muy activos en los tres cursos en que los que participaron. En las dos modalidades de los cursos hubo sesiones en las que se registraron ausencias de participantes que redujeron temporalmente el tamaño de los grupos. Por ejemplo, mientras que al módulo I del curso “Reforma penal y sistema acusatorio adversarial” asistieron 55 personas, al módulo IV acudieron 42 abogados, con lo cual el grupo se redujo en casi una cuarta parte. Algo similar ocurrió con los cursos dirigidos a los cuerpos policiacos de Salto de Agua, Ocosingo, Tila y Tumbalá, ya que mientras en el primero y tercer cursos no participaron los elementos de Tila, en el segundo no participaron los policías de Tumbalá.²²

No existe evidencia de que en los cursos se hayan generado liderazgos que puedan permanecer en el tiempo.

Sostenibilidad

La sostenibilidad de las acciones es débil, principalmente porque se trató de capacitaciones a personal y no cambios organizacionales, institucionales o legales profundos. El problema de fondo de ésta y cualquier capacitación es que las personas dejen sus puestos de trabajo, lo cual incluso podría ser casi inmediato pues en el mes de diciembre de 2012, una semana después de la investigación de campo de esta evaluación, sería el cambio de administración del gobierno de

²² Las ausencias registradas no son imputables a UNODC, ya que existe constancia de que las invitaciones fueron giradas oportunamente a las instancias correspondientes, además de que también esta agencia ofreció todas las facilidades de alojamiento y logística para que los servidores invitados pudieran participar activamente en los cursos ofrecidos.

Chiapas. En el grupo focal realizado con agentes del ministerio público, ellos mencionaron que confiaban en mantener su trabajo ante el cambio de administración, dado que ya habían transitado por otros cambios sexenales y no habían sido despedidos. Sin embargo, la probabilidad de que los cuerpos policiacos trascendieran la transición de los ayuntamientos es menor. Tanto en el grupo de policías entrevistados en Ocosingo, como en el de Salto de Agua, existía la conciencia de que su empleo no estaba seguro. De hecho, en ambos grupos se expresó la resignación que tenían ante su relevo, que se percibía llegaría más tarde o más temprano. De hecho, al momento de realizar el grupo de enfoque en Salto de Agua, los policías entrevistados manifestaron que dos de sus compañeros capacitados ya habían sido despedidos por el nuevo ayuntamiento, dado que “los que entraban tenían compromisos.”

Asimismo, con el fin de consolidar los logros del producto 1.3, UNODC programó la realización de dos tipos de acciones: 1) talleres de difusión para la entrega y apropiación por parte de los actores institucionales, de las herramientas y planes de capacitación modelo del programa y 2) campañas y talleres de fortalecimiento de capacidades en materia de derechos a las comunidades.

6.3. Formación de una cultura de paz a través del fortalecimiento de la comunicación comunitaria, el rescate de las prácticas culturales, la reflexión en torno al arte y el deporte.

La lógica de intervención

Se pueden identificar cuatro grupos de acciones desarrolladas por el Programa Conjunto, en este caso todas lideradas por UNESCO:

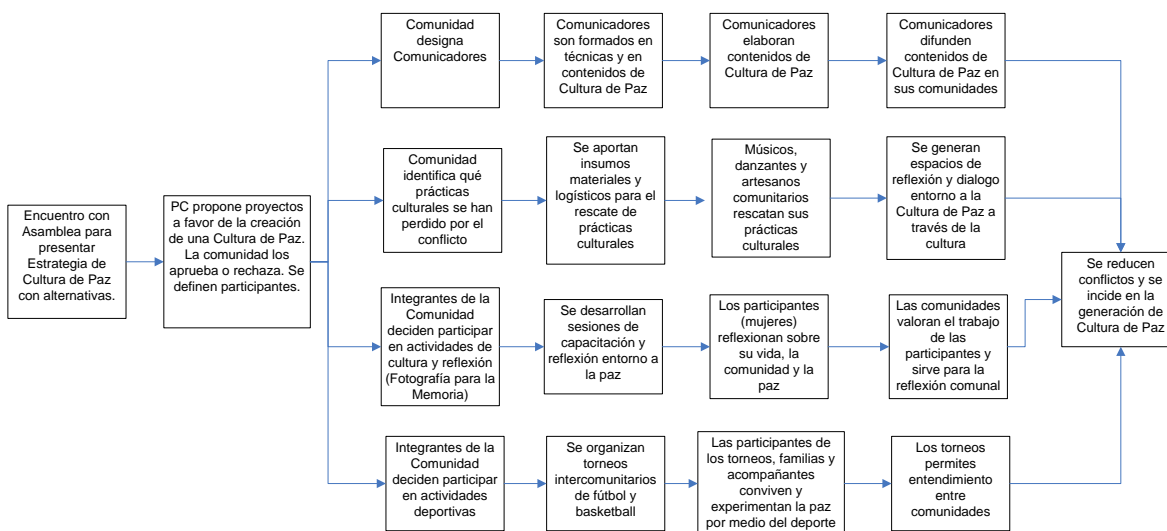
- a) La formación de comunicadores comunitarios
- b) El rescate de prácticas culturales (música y danza)
- c) Reflexión en torno a la paz por medio de la fotografía
- d) Torneos deportivos

Las acciones fueron precedidas por unas visitas de acercamiento a las comunidades para dar a conocer lo que ofrecía UNESCO en el Programa Conjunto. Aunque hubo varios intentos descoordinados al principio, la estrategia se consolidó al definir que el acercamiento debía ser con las asambleas comunitarias para que éstas aceptaran la intervención del programa; lo más difícil fue lograr la confianza, ya una vez alcanzada las comunidades decidían quien podría ser comunicador o quien podría organizar a los equipos deportivos.

UNESCO desarrolló sus intervenciones con organizaciones de la sociedad civil locales, para lo cual definió términos de referencia generales, que sirvieron de base en cuanto a la definición de acciones. Las organizaciones fueron adaptando las especificidades de las actividades conforme se encontraban mayores o menores avances con respecto a los objetivos propuestos. Los talleres, eventos y torneos se realizaron y al finalizar éstos, UNESCO practicó encuestas con los asistentes.

El documento de sistematización de UNESCO permitió, a pesar de la vaguedad, definir cuáles eran las intenciones de las acciones realizadas. En general, los supuestos son que las acciones permiten la reflexión, la comunicación e interacción entre las personas y las comunidades, esto a su vez conduce a la generación de la cultura de paz (Véase Figura 3)

Figura 3. Formación de comunicadores para la creación de mensajes y contenidos sobre cultura de paz de transmisión en medios comunitarios y la creación o el fortalecimiento de capacidades juveniles locales a nivel comunitario para la recomposición del tejido social. (línea de intervención reconstruida)



Fuente: Elaboración propia.

Pertinencia

El diseño original, lo planteado en la reformulación y lo finalmente definido como estrategia de UNESCO en su intervención fueron poco pertinentes al cumplimiento del Resultado 2 “Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz”. Esta afirmación parte desde el hecho de que la intervención no definió qué quería conseguir, pues no identificó un problema. El PRODOC fue vago en su explicación de la “conflictividad”; sí aclaró que la población desplazada estaba en una situación vulnerable y en pobreza, pero no precisó si persistía conflicto real o potencial entre grupos. Al final, como esto no se aclaró, las acciones de UNESCO acabaron por ser difusas.

Por las entrevistas realizadas en la investigación de campo, así como por las relatorías de historias de vida, conocemos que en las comunidades de atención existían desplazados derivados del movimiento armado de 1994 y los subsecuentes enfrentamientos de los años posteriores. En Ocosingo se orientaron acciones a desplazadas por los zapatistas de la región de la Cañadas y en la zona norte, a grupos de diverso origen (zapatistas y no zapatistas, u otros), pero que tenían el factor común de que habían sido en un momento desplazados por diferencias políticas. En algunas comunidades se atendió a desplazados que ya habían retornado a sus comunidades y en otros a desplazados que no habían podido regresar. El nivel de conflictividad en Ocosingo era nulo, puesto que allí se trataba de desplazados de origen campesino que ahora vivían en una ciudad, algunas personas de esta población vivían en pobreza, pero no tenían problemas con sus vecinos o con algún grupo social en el mismo Ocosingo. En las comunidades donde se asentaron los desplazados y que no retornaron a sus lugares de origen el nivel de potencial conflicto era bajo, y las causas de ese potencial conflicto eran sobre lo agrario, sobre las tierras que llegaron a invadir los desplazados principalmente. En los casos de desplazados retornados el nivel de potencial conflicto

era mayor que en los casos previos, ya que existen situaciones de justicia no resueltas. Todo esto no se estudió a detalle para la intervención de UNESCO; ni siquiera se consideraron acciones diferenciadas por tipo de potencial conflicto. En vez de eso se decidió desarrollar actividades generales en las que el común denominador es que tuvieran a participantes de las comunidades de desplazados.

En general, no se observa que UNESCO haya tomado como referencias la Declaración sobre una Cultura de Paz y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 1999. Los documentos no fueron citados en el PRODOC ni en los documentos internos que describen las acciones generadas o en los términos de referencia de los servicios solicitados por UNESCO, y sólo se referencian en la Sistematización de las acciones de UNESCO. Las acciones sí se enmarcan en el encuadre general de la Declaración y el Programa de Acción, pero distan del objetivo específico de referencia para la población desplazada: “Apoyar las medidas en que se promueva la tolerancia y la solidaridad con los refugiados y las personas desplazadas, teniendo en cuenta el objetivo de facilitar su regreso voluntario y su integración social” (Art. 14, fracc. f).

El artículo 15 del Programa de Acción se centra en la comunicación. En su primera fracción se subraya la “importante función que desempeñan los medios de difusión en la promoción de una cultura de paz”. El PRODOC medianamente hace referencia a ello, señalando que se trabajaría con comunicadores locales y comunitarios sobre periodismo público para el fortalecimiento de la libertad de expresión y la gobernabilidad en el ámbito municipal. También en la reformulación se decía que se buscaba fortalecer las capacidades de medios de comunicación estatales, municipales y comunitarios, en torno al paradigma de cultura de paz. Al paso del tiempo, UNESCO quedó exclusivamente en lo comunitario, lo cual fue también por recomendación del Secretariado y de la Evaluación Intermedia. El alcance, por tanto, de lo que los comunicadores expresen en los medios comunitarios quedará básicamente circunscrito al poder del mismo medio, por ejemplo, la radio comunitaria, el perifoneo o el boletín. En este sentido difícilmente puede pensarse que los contenidos de paz que generen los comunicadores llegarán a espacios más amplios. En el caso de Ocosingo, la situación es todavía más extraña en términos de lógica causal, ya que allí ni siquiera existe conflicto, la población sufrió desplazamiento forzado.

Las acciones en lo cultural y deportivo que promovió UNESCO no tienen vinculación clara con el Programa de Acción, pero sí con los principios de la Declaración, principalmente por lo enunciado en el artículo tercero: “El desarrollo pleno de una cultura de paz está integralmente vinculado a: ... m) La promoción de la comprensión, la tolerancia y la solidaridad entre todas las civilizaciones, los pueblos y las culturas, incluso hacia las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas”. En este sentido sí fue pertinente la decisión de rescatar la música y danza tradicionales, realizar los encuentros deportivos y los encuentros culturales, en tanto que abonan a la comprensión y tolerancia, aunque desde nuestro punto de vista la estrategia debió haber ido más allá para tratar justamente de lograr el acercamiento y comprensión entre los grupos potencialmente en conflicto, principalmente en las comunidades donde hubo retorno de desplazados. Así como quedó expuesto en los documentos daba igual si había un encuentro musical únicamente con zapatistas en una sede y otro exclusivamente con los vinculados a Paz y Justicia.

Eficiencia y Efectividad

UNESCO fue la agencia que más se retrasó en su intervención. La mayor parte de las acciones que se reportan en la matriz de evaluación y monitoreo, así como en la sistematización fueron realizadas hasta la segunda mitad del segundo año del Programa. Esto evidentemente también repercutió en los resultados. La construcción de una cultura de paz es un proceso sumamente complejo y de largo plazo. Los representantes de las organizaciones sociales que participaron en las acciones de UNESCO mencionaron que les faltó tiempo para desarrollar procesos significativos en las personas.

Además de los retrasos por lo administrativo, la estrategia de formación de comunicadores tuvo dificultades para su instrumentación. En Ocosingo se convocaron a 70 jóvenes para iniciar el proyecto, pero la participación fue decayendo y en 2012 se realizó una nueva convocatoria. También en la zona norte hubo dificultades para llevar los procesos originalmente planteados. Incluso, en algunas de las primeras visitas a comunidades para la formación de comunicadores no se había tenido acercamiento previo por parte de la Coordinación del Programa y entonces, se tenía que volver a regresar. El Programa y, en este caso la organización Boca de Polen, fueron aprendiendo a desarrollar los procesos para tener mayor eficiencia y efectividad. Por ejemplo, primero se tuvieron los cursos en sedes en escuelas de bachillerato en localidades diferentes a las de la intervención, lo que ocasionaba costos a los participantes. Esto se fue cambiando y se generó una estrategia de sedes rotativas, lo cual además de la eficiencia abonó al entendimiento. Durante el proceso de formación de comunicadores, también hubo diversas bajas, se recuenta en la sistematización que hubo quiénes habían pensado que con las capacitaciones les darían trabajo. Al final los grupos quedaron más reducidos, pero cohesionados hacia el objetivo general de tener nuevos elementos en la comunicación comunitaria.

Las acciones de rescate de la danza y música, la promoción de torneos deportivos y de fotografía para la memoria no tuvieron problemas de implementación relevantes. Los procesos fueron llevados por las organizaciones o por UNESCO, conforme lo planeado.

Ni en la sistematización ni en la matriz de monitoreo y evaluación se recuentan las acciones realizadas y el número final de integrantes en cuanto a los comunicadores. El documento "UNESCO México en Chiapas 2008 -2012. Principales acciones" se indica que se alcanzó lo siguiente:

- En Ocosingo: 43 talleres de medios alternativos con 27 integrantes cada uno
- En Tila: 10 talleres de radio, fotografía y medios impresos, 5 en cada microrregión, con 9 integrantes cada uno
- En Salto de Agua: 6 talleres de radio, fotografía y medios impresos, con 14 integrantes cada uno

Además, se tuvieron 2 encuentros regionales de cultura de paz y una Participación en evento cultural del Programa Conjunto

Por lo que respecta al rescate de prácticas culturales se realizaron las siguientes acciones:

- 1 evento de intercambio de experiencias de músicos y danzantes tradicionales de la zona cho'l.

- 7 grupos fortalecidos de música y danza tradicional Ch'ol
- Entrega de 14 guitarras y 7 violines para 35 músicos
- 1 grupo de danza tradicional Ch'ol fortalecido, con vestuarios para 5 danzantes.

Un punto aquí relevante fue el rescate en audio digital y video de músicos y danzantes tradicionales.

En el componente de fotografía para la memoria, se formaron tres grupos en Ocosingo, Nuevo Limar y Masojá Shucjá, con 37 mujeres entre 5 y 62 años.

UNESCO, junto con el apoyo de las autoridades locales y la activa colaboración de los líderes del deporte identificados, se organizaron 16 torneos de basquetbol y futbol femenino y varonil en 6 localidades con convocatorias en las que participaron más de 35 localidades en total.

En la parte final del Programa, UNESCO y PNUD están construyendo y equipando dos Centros Educativos y Culturales Comunitarios, uno en Ocosingo y otro en Nuevo Limar. La construcción la está financiando y supervisando PNUD, mientras que el equipamiento para los comunicadores, músicos y promotores deportivos será por UNESCO. Es parte de la estrategia de sostenibilidad del Programa

En general, es difícil valorar la efectividad de estas estrategias. Por las entrevistas realizadas en el trabajo de campo y las encuestas realizadas por el Programa Conjunto, así como las relatorías de historia de vida se percibe que la población quedó satisfecha con las acciones. Los procesos más largos, como los de los comunicadores, alcanzaron niveles mayores de comprensión de lo que significa la Cultura de Paz, no tanto así en procesos cortos como los de Fotografía para la Memoria.

En lo concerniente a la construcción de una Cultura de Paz y reconstrucción del tejido social en un sentido más amplio, pensando por ejemplo en que las comunidades se entiendan y respeten sus diferencias y alcancen acuerdos por la vía pacífica, la acción que se vislumbra como la más efectiva fue la de los torneos deportivos ya que lograron integrar a personas no tan sólo de las 17 comunidades focalizadas, sino de otras 18 más. También los encuentros culturales y los de comunicadores pueden haber abonado a un mejor entendimiento entre comunidades. No se tiene evidencia clara que los contenidos de paz realizados por los comunicadores hayan tenido repercusión en la población. En general, lo único cierto es que no se tiene evidencia cuantitativa y cualitativa rigurosa de que exista ahora menos conflicto potencial entre comunidades y la Cultura de Paz pudo haberse quedado bastante restringida a la población que participó en las actividades y no más allá.

Apropiación de procesos

En general, hubo una gran apropiación de los procesos por parte de los participantes de las acciones. Se presentaron diversas deserciones en los talleres de comunicadores, pero al final los que quedaron fueron personas comprometidas. Durante la intervención se detectaron liderazgos comunitarios, dentro de los cuales, los más relevantes fueron los de jóvenes que poco a poco se están introduciendo en las tomas de decisiones comunitarias.

La inquietud por el tema de género estuvo muy presente en esta línea de intervención. Como la estrategia de comunicadores tenía mayoritariamente una composición masculina, UNESCO decidió fortalecer su intervención al crear la estrategia de Fotografía para la Memoria exclusivamente con mujeres. Uno de los grandes logros del componente de Deporte fue la participación de las mujeres y el surgimiento de muestras de liderazgos femeninos en la comunidad, tema no menor dada la cultura dominante.

Sostenibilidad

UNESCO contempló diversos elementos para que la intervención tuviera una relativa sostenibilidad:

Los comunicadores han sido capacitados y cuentan con los materiales de capacitación que les permitirán seguir desarrollando las estrategias de comunicación.

Se están construyendo dos Centros Educativos y Culturales Comunitarios que podrán ser utilizados por las comunidades de atención. Para la conducción de los centros se crearon comités que incluían miembros de ambos sexos y de todas las generaciones para asegurar un acceso igualitario a las decisiones comunitarias relacionadas con estos espacios destinados a todas las personas. Los costos de mantenimiento del centro en Ocosingo correrán a cargo del Instituto para la Educación de los Adultos del Estado de Chiapas (esto garantiza la sostenibilidad financiera del centro). En los centros se mantendrán resguardados los equipos de comunicación, instrumentos y material deportivo entregado por el Programa, con lo cual se puede prever que por algún tiempo se seguirán las actividades.

Las organizaciones civiles que participaron en el proceso se vieron fortalecidas con la labor desarrollada en campo, es previsible que sigan desarrollando procesos de formación con otros financiamientos.

6.4. Establecimiento y reforzamiento de mecanismos y espacios de diálogo interinstitucionales para la prevención de conflictos y solución de necesidades específicas de la población desplazada

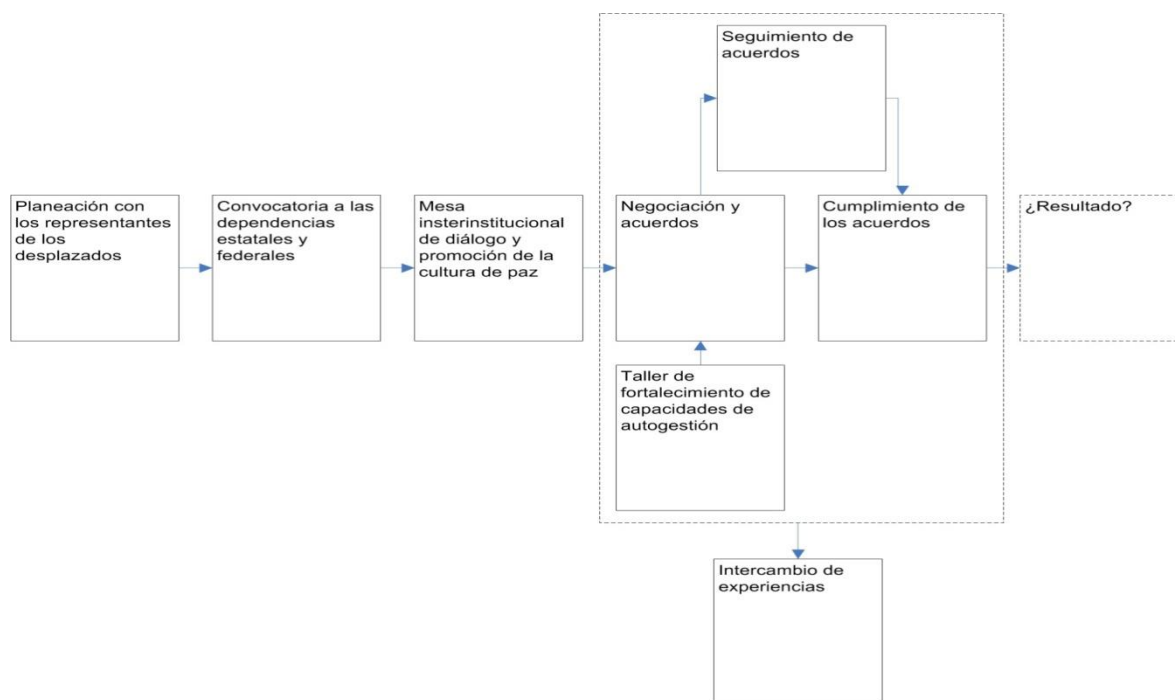
La lógica de intervención

El Programa Conjunto definió en la reformulación dos productos, que en principio iban a estar relacionados, un “foro de diálogo democrático y cultura de paz” y “dos mesas interinstitucionales de diálogo y promoción de la cultura de paz para la atención de los desplazados de las zonas de trabajo del programa”. Conforme fue pasando el tiempo, se fueron generando estrategias diferenciadas. El foro sirvió para apoyar la construcción de la ley sobre desplazamiento interno, mientras que la estrategia de las mesas se fue quedando acotada a la sobrellevar la discusión específica de las necesidades o problemas que tenían los grupos de desplazados organizados. Lo relativo a las mesas se discute en esta sección.

La lógica procesual de las mesas se presenta en la figura 4 e incluye los siguientes pasos:

1. Convocatoria a las dependencias estatales y federales. Una vez acordados los objetivos y métodos con los desplazados, el Programa se comprometía a convocar a las dependencias federales y estatales con las atribuciones necesarias para atender los problemas y demandas y así instituir las mesas inter-institucionales de diálogo y promoción de la cultura de paz.
2. Negociación y acuerdos. La institución de estas mesas permitiría desarrollar un proceso de negociación y acuerdo entre las partes (desplazados y gobierno), en donde el Programa participaría dando seguimiento a los acuerdos y fortaleciendo la capacidad de gestión de los representantes de los desplazados.
3. Intercambio de experiencia. En la etapa final del Programa y de las mesas inter-institucionales, el Programa realizaría un intercambio de experiencias entre los representantes de los desplazados de las tres mesas, con el fin de que reflexionaran sobre el proceso y aprendieran de las experiencias de sus contrapartes para utilizarlas en futuros procesos de gestión.

Figura 4. Establecimiento y reforzamiento de mecanismos y espacios de diálogo interinstitucionales para la prevención de conflictos y solución de necesidades específicas de la población desplazada



Fuente: Elaboración propia.

Pertinencia

En el PRODOC el diálogo democrático no figuraba como una línea de intervención en sí misma, el documento únicamente mencionaba que el PNUD a través del Proyecto Regional de Diálogo Democrático había desarrollado la metodología de diálogo democrático para apoyar las tareas tanto de construcción de consensos como para la prevención y manejo de conflictos; ya en la matriz de actividades, el PRODOC especificaba como producto 2.2 que se realizarían “talleres de capacitación a facilitadores y líderes de opinión en procesos de diálogo democrático a fin de prevenir el conflicto y fomentar la construcción de consensos y resolución no-violenta de conflictos”, lo que a primera vista se relacionaba con el producto 2.1 relativo a la sensibilización de los medios de comunicación locales. Sin embargo, en la reformulación del Programa, se propone la sustitución de este producto con dos nuevos productos: un “foro de diálogo democrático y cultura de paz” y la creación de “dos mesas interinstitucionales de diálogo y promoción de la cultura de paz para la atención de los desplazados de las zonas de trabajo del programa”.

Los objetivos del foro eran: (1) posicionar dentro de la agenda de políticas públicas la problemática de los desplazados internos en Chiapas, (2) fomentar la identificación entre los actores involucrados y promover el diálogo de las implicaciones jurídicas del desplazamiento interno, (3) identificar los principales factores que generan desplazamiento interno y las formas de prevenirlo

y atenderlo una vez que ha sucedido, tanto en el campo de las políticas públicas como en las relaciones sociales, genéricas, culturales y económicas. En este sentido el Foro era un primer espacio que serviría para presentar el Programa, realizar un diagnóstico rápido y efectivo de la situación de los desplazados en el estado y generar sinergias entre los actores involucrados.

En cuanto a las mesas interinstitucionales, su objetivo era “generar un espacio de diálogo y de interlocución que dé solución a la problemática particular de la población internamente desplazada. Para esto el Programa se comprometía a contribuir en: (1) organizar y facilitar reuniones intersectoriales (Mesas de Diálogo) entre los actores involucrados, (2) dar seguimiento a las problemáticas de hombres y mujeres presentadas en estas mesas, (3) impulsar acuerdos que aporten soluciones a temas prioritarios de la población internamente desplazada, y que a su vez sean aceptables para la diversidad de actores e intereses involucrados, (4) promover la articulación de políticas públicas hacia la población internamente desplazada, (5) facilitar la resolución de conflictos internos entre actores y (6) fortalecer el tejido organizativo de los desplazados.

Como podemos observar, la relación del foro y las mesas interinstitucionales, aunque pueden utilizar la metodología del diálogo democrático, no tienen una vinculación causal clara y directa ni con la reducción de la conflictividad ni con la construcción de una cultura de paz. En este sentido el foro es un producto intermedio que permitiría identificar problemas y actores clave, lo que permitirá generar estrategias y sinergias para adecuar otras intervenciones del Programa. En el caso de las mesas interinstitucionales ocurre algo similar, en el contexto chiapaneco, estas mesas no sirven para reducir el conflicto en sí mismo, porque este ya ocurrió, tampoco abonan a una cultura de paz, simplemente son mecanismos que sirven para que la población desplazada exponga sus problemas y el gobierno responda a sus demandas.

Aunque el documento de reformulación hablaba de impulsar acuerdos que aportaran soluciones a temas prioritarios de la población internamente desplazada, promover la articulación de políticas públicas hacia la población internamente desplazada, facilitar la resolución de conflictos internos y fortalecer el tejido organizativo de los desplazados, en realidad estos nos son resultados sino actividades o procesos detonados a partir de la operación de las mesas interinstitucionales; en realidad, el resultado esperado de estas mesas interinstitucionales podría ser que la población desplazada mejora sus condiciones de vida, resultado que hace evidente su relación la línea de intervención que denominamos “mejora de las condiciones materiales de vida” (véase sección 6.6); aunque en algunos casos esta relación ocurrió (p. ej. desplazados de Ocosingo), lo cierto es que esta relación fue marginal y fortuita.

Por otra parte, aunque las mesas interinstitucionales no tenían un encuadre evidente en el Programa, lo cierto es que sí respondieron claramente a una necesidad expresa de la población desplazada. Asimismo, estas mesas fueron totalmente pertinentes culturalmente, ya que las comunidades rurales y, particularmente, los representantes y las organizaciones de desplazados, prefieren la institución de mecanismos formales de negociación que se traduzcan en minutas de acuerdo escritas y firmadas, lo que, desde su concepción, les brinda la certeza de que dichos acuerdos serán cumplidos por las autoridades. En cuanto a la factibilidad de las mesas, aunque era razonable suponer que las dependencias federales y estatales acudirían en respuesta a la invitación del Programa, lo cierto es que el riesgo de que no asistieran era relativamente alto.

Eficiencia y Efectividad

Las mesas interinstitucionales se establecieron a lo largo del segundo semestre de 2010, de hecho el Programa Conjunto no sólo estableció dos mesas (Kichan y Ocosingo) sino instauró una mesa adicional en Usipá.

En el proceso de planeación de las mesas interinstitucionales involucró directa y constantemente a los representantes de la población desplazada, quienes definieron los problemas que deseaban introducir en la agenda, la prioridad de cada uno y la forma en que deseaban organizar su discusión (uno a uno o de forma conjunta). Una vez instaladas las mesas interinstitucionales, los representantes de la población desplazada expusieron, negociaron y acordaron directamente con las autoridades estatales y federales participantes. En este proceso, el Programa participó activamente en el seguimiento de los acuerdos y en el fortalecimiento de las capacidades de autogestión de los representantes de la población desplazada a través de un taller de gestión denominado “Fortaleciendo el diálogo para nuestro desarrollo”, que se realizó el 18 y 19 de julio de 2012. Como es evidente si el objetivo de este taller era fortalecer las capacidades de negociación para las mesas inter-institucionales, su realización fue demasiado tardía, si no era este su objetivo fue una acción más fuera de toda lógica de intervención.

En términos de efectividad, si consideramos que su objetivo (no resultado), era dar respuesta a las demandas de los desplazados, podemos decir que su éxito fue muy limitado ya que existen una infinidad de demandas que las mesas todavía han sido incapaces de solventar. Sin embargo, si consideramos que el resultado esperado era mejorar las condiciones de vida de la población desplazada, podemos considerar que las mesas tuvieron un éxito moderado, gracias a que diversas dependencias gubernamentales realizaron acciones concretas que claramente producen este efecto (véase Cuadro 3), y que en muchos casos se relacionaron con las actividades y productos de mejora de la infraestructura comunitaria y del ingreso de las familias.

Cuadro 3. Productos derivados del cumplimiento a los acuerdos de las mesas inter-institucionales

Ocosingo

- CDI compró 9 hectáreas para la reactivación de la economía de 163 familias desplazadas.
- El ayuntamiento de Ocosingo compró equipo de bombeo.
- BANCHIAPAS compró cuatro invernaderos de tomate e invirtió en la capacitación.
- CDI invirtió en el proyecto de reactivación económica de La Cascada.

San José el Bascán

- CDI compró el terreno para el predio de 56 hectáreas.

Salto de Agua

- El gobierno municipal construyó un camino saca cosechas.

Usipá

- CONAGUA realizó un estudio para el drenaje del municipio.
- Reparación de la clínica local.

Tumbalá

- El gobierno municipal construyó un camino saca cosechas.

Chulacob

- El gobierno municipal construyó un camino saca cosechas.

Fuente: Elaboración propia.

Apropiación

Debido a que las mesas interinstitucionales surgieron de la necesidad de la población desplazada y de que su proceso de planeación y operación involucró activamente a los representantes de esta población, el nivel de apropiación es total. Con respecto a la formación de liderazgos, las minutas de las mesas permiten evidenciar que los líderes de las organizaciones de desplazados estuvieron muy presentes en las discusiones. No se podría afirmar que se formaron liderazgos ya que estaban formados desde antes.

Sostenibilidad

La sostenibilidad de las mesas inter-institucionales en sí misma es limitada, debido fundamentalmente a los cambios de administración gubernamental y los cambios de funcionarios a lo largo de las administraciones. Sin embargo, el taller de capacitación a los representantes de las organizaciones de desplazados, el involucramiento y fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales hace posible que la población desplazada continúe creando mecanismos de negociación y acuerdo de forma autónoma; sin embargo, los propios actores consideran que la terminación del Programa hará mucho más difícil la realización de estos procesos.

6.5. Fortalecimiento de las capacidades, habilidades y actitudes de los docentes de la zona de intervención del Programa en interculturalidad, cultura de paz, derechos de la infancia y mejora del logro educativo por medio de la dotación de herramientas pedagógicas y capacitación.

La lógica de intervención

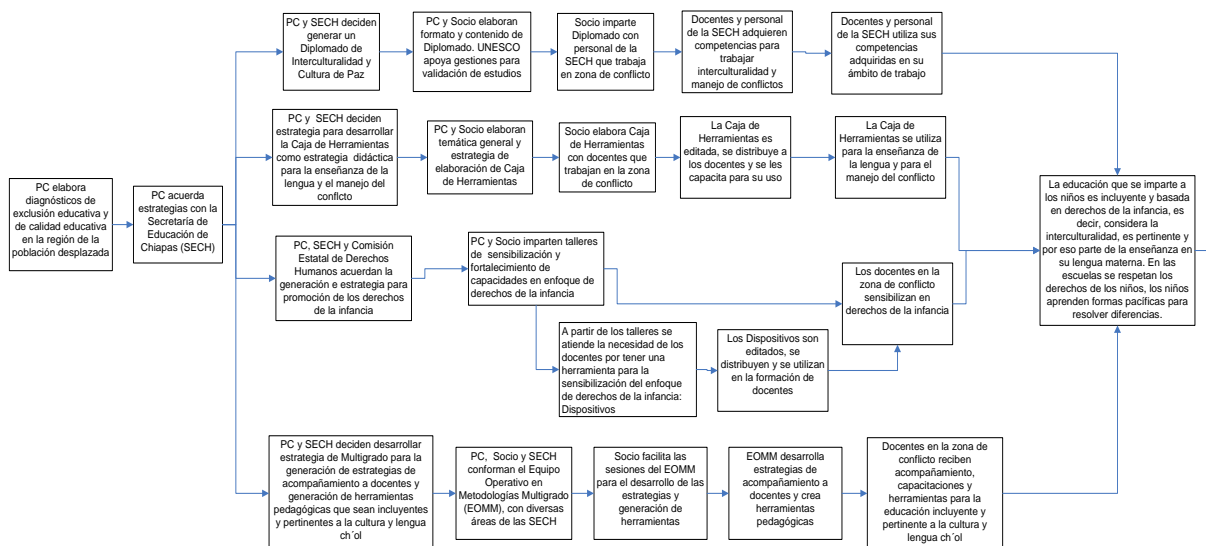
A partir de la lectura de los diversos documentos desarrollados por UNESCO y UNICEF se observa que las acciones tenían objetivos comunes en cuanto a la formación de docentes, aunque en la práctica se observaron acciones desarticuladas, no tan sólo entre las acciones de cada agencia, sino también entre las acciones de cada una de las mismas. En la teoría del programa, las acciones parten de diagnósticos de exclusión educativa y de la calidad de la educación. Posteriormente se acuerdan las estrategias con la Secretaría de Educación de Chiapas (SECH), lo cual es una condición necesaria en toda esta línea de intervención, ya que en todos los casos es necesaria la autorización de la secretaría tanto para la participación de su personal como para que pudieran efectivamente insertarse las estrategias en lo institucional.

La lógica hacia la construcción de una Cultura de Paz en el componente educativo pasa por el cumplimiento de los resultados intermedios. Consideramos que para que las acciones tuvieran efecto en el Resultado, tenían que cumplirse, o al menos estar en claro proceso, los siguientes supuestos:

- Que las acciones se diseñarán con base en el fortalecimiento de la comprensión de la interculturalidad, el respeto a las diferencias y la no discriminación, así como la valoración de los derechos de la infancia.
- Que los docentes adquirieran las competencias, habilidades y actitudes derivadas de lo anterior
- Que los docentes formados pudieran usar sus competencias, habilidades y actitudes en sus ámbitos de trabajo, y principalmente que pudieran formar a otros compañeros de profesión.

El cumplimiento de estos supuestos básicos, más algunos específicos por acción generan que la educación impartida a los niños y niñas sea incluyente y generadora de una Cultura de Paz (Véase Figura 5).

Figura 5. Fortalecimiento de las capacidades, habilidades y actitudes de los docentes de la zona de intervención del Programa en interculturalidad, cultura de paz, derechos de la infancia y mejora del logro educativo por medio de la dotación de herramientas pedagógicas y capacitación



Fuente: Elaboración propia.

Pertinencia

La incorporación de una estrategia sobre lo educativo, fue pertinente de acuerdo a la Declaración sobre una Cultura de Paz y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz. En especial, el artículo 9 del Programa de Acción llama a tomar “Medidas para promover una cultura de paz por medio de la educación”, tales como

- Revitalizar las actividades nacionales y la cooperación internacional destinadas a promover los objetivos de la educación para todos con miras a lograr el desarrollo humano, social y económico y promover una cultura de paz;
- Velar por que los niños, desde la primera infancia, reciban instrucción sobre valores, actitudes, comportamientos y estilos de vida que les permitan resolver conflictos por medios pacíficos y en un espíritu de respeto por la dignidad humana y de tolerancia y no discriminación;
- Hacer que los niños participen en actividades en que se les inculquen los valores y los objetivos de una cultura de paz (UNO 1999)

En general, las acciones ejecutadas están en sintonía con el marco citado, también están acordes a los mandatos de las agencias y están relacionados con el ODM de universalización de la educación básica y también con los planes nacional y estatal de desarrollo. Por otra parte, el Programa Conjunto elaboró un diagnóstico de exclusión educativa que fue tomado en cuenta, ya que allí se describe que la exclusión de los niños es producto de una educación de mala calidad, con ambientes de exclusión en las escuelas, principalmente por la no enseñanza en la lengua materna.

En general, la construcción de una Cultura de Paz se entiende como un proceso de largo aliento, actuar sobre la infancia es una estrategia que, aunque no da resultados de corto plazo, sí permite ir generando los estímulos necesarios para una paz duradera.

Por otra parte, es conocido que para lograr cambios significativos en lo educativo, el punto medular es el cambio en los docentes, y es así que las cuatro acciones significativas se centraron en eso. En términos de factibilidad, tampoco se podía pensar en intervenciones más radicales como cambios en los programas de estudio ya que eso se define a nivel central (con las autoridades federales). Por otra parte, para que la intervención hubiera sido más integral hubiera sido necesario intervenir también con los mismos alumnos y padres de familia. Esto prácticamente no se hizo.²³

Ahora bien, dado que la estrategia que llevó el Programa estuvo centrado en los docentes y que número de supuestos implícitos en la lógica causal de intervención es elevado y complejo, era conveniente que se tuvieran ámbitos de actuación muy bien definidos, por ejemplo, trabajar exclusivamente con los docentes que atienden un área geográfica o cultural específica. Esto se llevo relativamente bien, ya que las cuatro acciones se enmarcaron en los municipios de la cultura Ch'ol o en Ocosingo.

Eficiencia y Efectividad

Las principales acciones realizadas en esta línea de intervención fueron las siguientes:

Por parte de UNICEF:

- Se elaboró un diagnóstico de exclusión entre 2010 y 2011
- Durante diciembre de 2010 y febrero de 2011 se realizaron talleres de sensibilización y fortalecimiento de capacidades en enfoque de derechos de la infancia a los coordinadores de los 31 Centros de Maestros, así como al personal de la Dirección Técnica Educativa de la Secretaría de Educación del estado de Chiapas.
- Se elaboró el “Cuadernillo de dispositivos didácticos sobre derechos de la infancia”, derivado de las recomendaciones de los talleres de sensibilización.
- Se desarrolló una estrategia de intervención integral para favorecer la inclusión educativa y especialmente la educación con base en la lengua Ch'ol en escuelas multigrado

Por parte de UNESCO:

- Se está impartiendo un Diplomado de Cultura de Paz e Interculturalidad con ocho módulos con docentes y personal de la SECH (asesores técnico pedagógicos) de la zona de intervención.
- Se elaboró y se está editando un producto denominado Caja de Herramientas en Educación para la Paz, para su utilización en la formación docente.

²³ UNICEF desarrolló durante 2010 algunas acciones para promover la participación de niños y jóvenes, pero no se dio continuidad y no se dispuso al equipo evaluador de reportes de resultados.

La efectividad en términos de construcción de una cultura de paz debe medirse en este caso en términos de los procesos que se están encausando en el sector educativo. Tenemos en este sentido resultados diferenciados, los procesos llevados por UNICEF han tenido un mayor desarrollo, están más apropiados por los actores y tienen más oportunidades de sostenibilidad, como se explicará más adelante; mientras que los de UNESCO están en una fase de desarrollo muy temprana, y esto es consecuencia del retraso administrativo que tuvo esta agencia en todo el Programa.²⁴

A nivel de efecto de las acciones, los avances son los siguientes:

- a) El cuadernillo de dispositivos ya fue desarrollado, se publicó y fue utilizado en la etapa de capacitaciones de inicio de cursos 2012/2013.
- b) La estrategia en multigrado logró consolidar a un Equipo Operativo, que proviene de diversas instancias de la misma Secretaría de Educación de Chiapas. El origen diverso ha permitido integrar en una misma macro-estrategia diversas estrategias y programas dispersos para la población hablante de Ch'ol. Con base en la estrategia se otorgaron herramientas metodológicas a treinta y cinco asesores técnicos pedagógicos para la atención de docentes en escuelas multigrado, se diseñaron cinco proyectos didácticos modelo que promueven las prácticas sociales de la lengua CH'ol basados en un enfoque intercultural a largo del ciclo escolar, se revitalizó y organizó la Red Pedagógica de Educación Indígena como vía de capacitación efectiva y como base para la construcción de comunidades de aprendizaje.
- c) Apenas se han llevado dos módulos de los ocho del Diplomado de Interculturalidad y Cultura de Paz, sin embargo, aquí lo relevante es que UNESCO logró la incorporación de éste en el Catálogo Nacional de formación docente, con lo cual el programa de trabajo y sus contenidos podrán permanecer en el tiempo, independientemente del Programa Conjunto.
- d) La Caja de Herramientas es un producto que contiene recursos lúdico/educativos (personales y grupales) capaces de presentar los conceptos de Cultura de Paz de forma práctica, invitan a la reflexión cognitiva de los docentes y estudiantes.

En términos de eficiencia de recursos, vale aquí también la mención de que en el apartado del Producto 2.7 “Capacidades de los actores institucionales y formadores de formadores fortalecidas en metodologías sobre cultura y pedagogía de la paz” se incluyeron acciones impulsadas por UNICEF de capacitación a funcionarios de los ayuntamientos en planeación con enfoque de derechos de la infancia, así como formación de Comités Municipales de Seguimiento y Vigilancia de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que no tuvieron efectos sustanciales, bajo el mismo criterio utilizado en esta sección, se puede afirmar que estas acciones no fueron apropiadas por los actores ni son sostenibles.

²⁴ El Diplomado de Interculturalidad y Cultura de Paz se ejecutará todavía durante unos meses posteriores a la finalización del Programa Conjunto. UNESCO ha suscrito un convenio con la Universidad Iberoamericana para este efecto. La Caja de Herramientas ya se encuentra terminada, pero está proceso de edición final y producción. Un tema adicional que afectó la culminación del producto en tiempo fue lo relativo a los derechos de autor ya que por la normativa de UNESCO no se podían utilizar los logotipos del Programa Conjunto.

Apropiación de procesos

En las cuatro acciones relevantes de esta intervención ha habido una intensa apropiación de los procesos. El personal docente invitado a las diversas sesiones de trabajo estuvo efectivamente participando constantemente en las actividades. En los trabajos encabezados por UNICEF, la actitud de los docentes ha sido pro-activa, lo cual mejoró sustancialmente el alcance de las estrategias. Es así, que mientras en las etapas iniciales se contemplaba exclusivamente la realización de talleres, al final, por iniciativa y liderazgo de los participantes se generó el Cuadernillo de Dispositivos. De hecho una fortaleza del cuadernillo que le vislumbra una mayor sostenibilidad es que fue generado por los mismos docentes, según relataron en las entrevistas realizadas, el cuadernillo representa un orgullo por que es de ellos la autoría.

La estrategia de multigrado es una estrategia apropiada por los actores participantes; en la práctica la Dirección de Educación Indígena ha liderado la estrategia, incorporando diversas metodologías que habían generado al interior y, sobre todo, propulsando que los avances se fueran probando en los centros de maestros y con los docentes mismos. En ambos proyectos la consultora de Melel Xojobal ha jugado un rol importante en la facilitación de los trabajos, su *expertise* como experta en educación le ha servido al Programa para que los resultados tuvieran mayor impacto sobre lo sustantivo, que en este caso es que se generen herramientas para la enseñanza basada en la lengua materna.

En el caso del Diplomado y la Caja de Herramientas, el nivel de apropiación es menor; sí se involucró la visión de los docentes en la conformación de los contenidos, principalmente en el caso de la Caja, ya que se hicieron cuatro visitas de campo en la que se fueron probando los instrumentos, pero al final, la autoría es externa al grupo.

Sostenibilidad

La sostenibilidad de las acciones en esta línea estratégica está, por una parte, en los mismos productos generados. Por otra parte, la sostenibilidad del Diplomado es fuerte porque el programa y contenido fue acreditado por la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicios de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Y, finalmente, la sostenibilidad también está fortalecida en la estrategia de multigrado por la misma apropiación de los actores.

6.6. Mejora de las condiciones materiales de vida

La lógica de intervención

Como podemos observar, tanto el PRODOC como la Propuesta de Reformulación, no sólo carecían de una estructura causal sino también asumían una gran cantidad de supuestos. Esto obligó a los oficiales del Programa a “formular” al paso un “modelo” de intervención que contemplara cabalmente la articulación de las actividades, productos y resultados (véase Figura 6). Así, para este ‘eje de intervención’ tenemos que el resultado esperado era que las comunidades con población desplazada mejoraran sus condiciones materiales de vida; éste resultado de mediano plazo solo se lograba si las comunidades mejoraban sus viviendas, su infraestructura comunitaria (acceso al agua potable, espacios colectivos de esparcimiento, etc.) y sus ingresos.

Mejora de la vivienda

La realización de este proceso, permitiría asegurar que las familias utilizaran efectivamente las nuevas tecnologías instaladas en sus hogares y así mejoraran sus condiciones de vivienda. Ahora, la construcción de pisos firmes, fogones y letrinas secas se esperaba que también tuviera otros efectos positivos en la salud de las familias y en la formación o fortalecimiento del capital social de la comunidad. En la salud porque el piso firme permitía una mejor limpieza de la cocina, el fogón ahorrador eliminaba el humo y las letrinas porque aseguraban un manejo sanitario adecuado de la orina y la materia fecal. En el capital social porque los procesos de toma de decisiones asamblearios fortalecerían el diálogo comunitario y la construcción de infraestructura fortalecería la interacción y la solidaridad entre las familias, lo que se esperaba detonara procesos de cooperación y autogestión al interior de las comunidades.

Mejora de infraestructura comunitaria

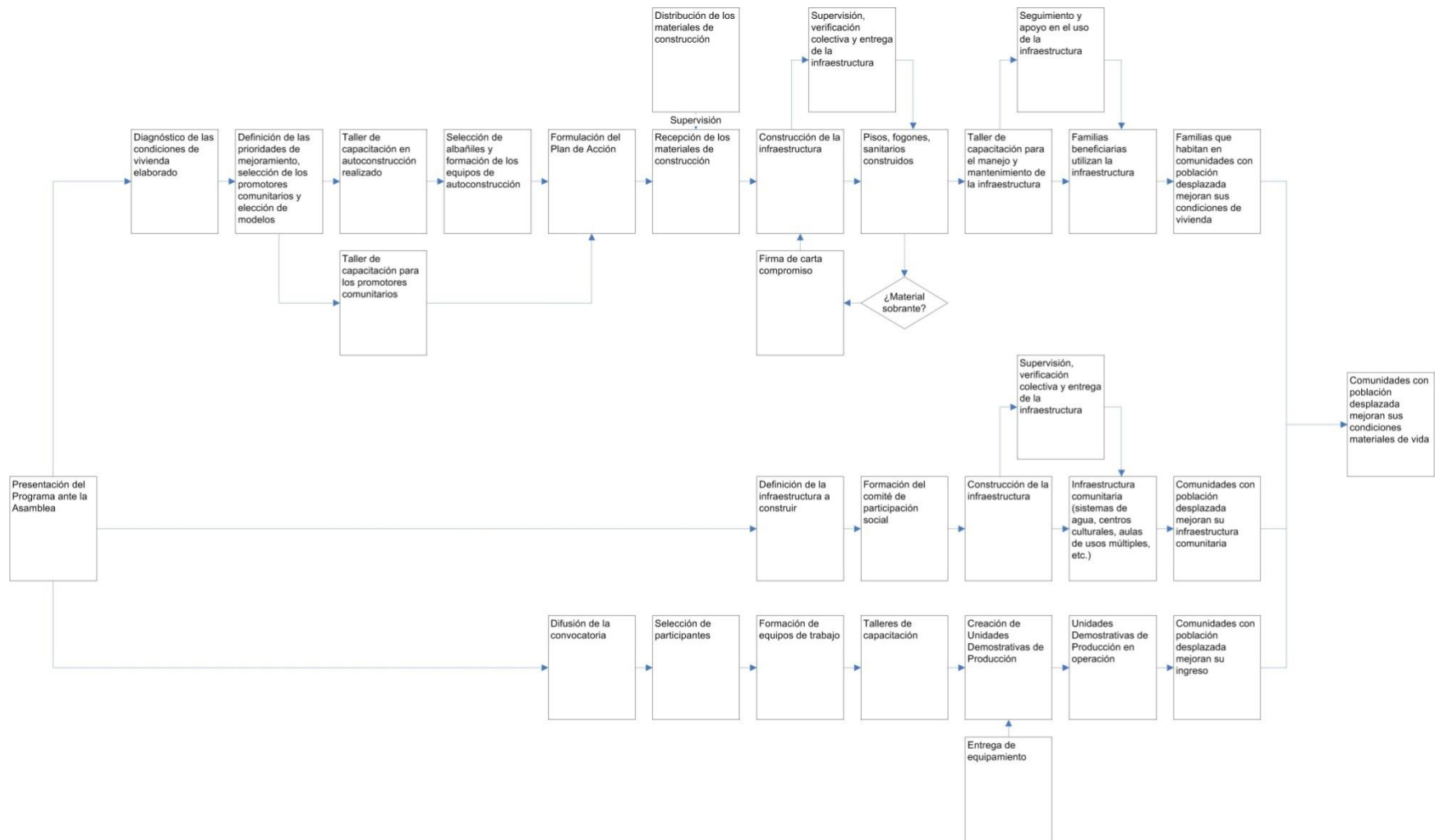
Este componente no estaba contemplado formalmente ni en el PRODOC ni en la Propuesta de reformulación, sino que estaba subsumido en el componente anterior de mejora de la vivienda. Sin embargo, la lógica de intervención no podía ser la misma debido a que en este caso el beneficiario no eran familias sino la comunidad en su totalidad y la complejidad de las obras dificultaba que los albañiles locales pudieran realizarla. Estas dos características hicieron que surgiera un nuevo componente dentro de la línea de intervención y que tuviera su propia lógica diferente a la del componente de mejora de la vivienda.

La realización de estas actividades y la generación de estos productos permitirían que las comunidades con población desplazada contaran con una mejor infraestructura comunitaria. Al igual que en el componente anterior, se esperaba que este componente también tuviera efectos positivos en la salud, a través de la instalación de los sistemas de agua, y el fortalecimiento del capital social, a partir de los procesos de toma de decisiones colectivas y la formación de los comités de participación social.

Mejora del ingreso

Para mejorar el ingreso de las comunidades beneficiarias, el Programa estableció como estrategia la creación de proyectos productivos colectivos. El planteamiento era establecer Unidades Demostrativas de Producción, las cuales deberían generar ingresos adicionales a los participantes, lo que, en el mediano plazo, incentivaría al resto de la comunidad a participar en ellos o desarrollar sus propias iniciativas.

Figura 6. Mejora de las condiciones materiales de vía (línea de intervención reconstruida)



Fuente: Elaboración propia.

Pertinencia

El diseño original de este componente no era consistente en sí mismo, no sólo incorporaba en el mismo componente la mejora de la vivienda y la mejora de la infraestructura comunitaria, las cuales tenían lógicas de ejecución altamente diferenciadas, sino también tenía serias lagunas en las actividades a realizar. En cuanto a la estrategia de mejora del ingreso, esta tampoco era razonable, ya que se limitaba sólo a un tipo de proyectos productivos (básicamente agrícolas) y a una simple capacitación. La propuesta de reformulación no mejoró mucho el diseño original, lo único relevante que incorporó fue la apertura a otro tipo de proyectos productivos y la necesidad de que el Programa financiara el equipamiento básico para el inicio de los mismos.

La línea de intervención reconstruida, ofrece una visión mucho más razonable de la intervención, especifica de forma más detallada la relación entre insumos, actividades, productos y resultados. Esto es especialmente evidente para el componente de mejora de la vivienda y, en menor grado, para el de mejora de la infraestructura comunitaria. Sin embargo, para el componente de mejora del ingreso, la relación entre el producto esperado (Unidades Demostrativas de Producción en operación) y el resultado esperado (Comunidades con población desplazada mejoran su ingreso), es poco razonable, debido a que después de instalar la unidad productiva es necesario asegurar que esta siga funcionando, que sea financieramente sostenible, que el producto pueda ser transportado, distribuido y comercializado, sólo si se completa esta cadena sería realmente posible mejorar los ingresos de las familias y las comunidades.

En cuanto a la cuestión relativa a si la intervención satisfacía las necesidades sociales de la población objetivo, de acuerdo a las entrevistas y los grupos de enfoque realizados, podemos considerar que la construcción de pisos firmes, fogones y sanitarios las cubrían efectivamente. Sin embargo, esto debe tomarse con cautela, debido desde la formulación del proyecto ya se tenían predefinidas las mejoras a la vivienda que se deberían realizar, esto sin hacer un análisis de necesidades de mejora de vivienda en campo. De hecho, este desfase entre la demanda de las familias y la oferta del Programa, se pudo observar con las mejoras adicionales que se hicieron a partir del ahorro de material, las cuales satisfacían mejoras originadas en el seno de las familias; por ejemplo, en las localidades de Yixthié y San Rafael se construyeron lavaderos a partir de la demanda de las familias, los cuales eran mejoras que no estaban contempladas originalmente por el Programa. Ahora, este desfase no ocurrió ni en la mejora o construcción de la infraestructura comunitaria ni en los proyectos productivos, debido a que en ambos casos estos fueron definidos a partir de las necesidades expresadas por cada comunidad.

Originalmente, la estrategia de intervención no fue viable. La selección de comunidades, la identificación de la población desplazada y el primer contacto con dicha población se hizo a través de las organizaciones sociales de desplazados, esto provocó conflictos al interior de las comunidades, debido a dos factores: en primera no se respetó la costumbre de dirigirse primero a la Asamblea comunitaria y en segundo, de seguir así, sólo algunas familias serían beneficiadas por el Programa mientras el resto seguiría bajo las mismas condiciones. Esto obligó a los ejecutores del Programa tanto a reconsiderar su estrategia de entrada a las comunidades como a modificar la población objetivo de la estrategia, pasando de ser la población desplazada por el conflicto armado de 1994 a las comunidades que albergan familias desplazadas por dicho movimiento. Una vez que se hizo esta redefinición, tanto de la estrategia de entrada como de la población objetivo, fue posible iniciar con las actividades previstas en cada componente.

En cuanto a la aceptabilidad cultural de cada uno de los componentes de la línea de intervención, se puede afirmar que, en general, no hubo resistencias sociales irresolubles. De hecho, únicamente se presentaron problemas con los fogones ahorradores de leña y los baños secos, los cuáles al ser nuevas tecnologías, generaron ciertas resistencias en algunos miembros de la comunidad; sin embargo, como se verá más adelante, los ejecutores del Programa (oficiales del PNUD y socios ejecutores) desarrollaron estrategias que permitieron superar dichas resistencias.

Factibilidad

Originalmente, esta línea de intervención, no era factible de llevarse a cabo. En primer lugar, como se mencionó anteriormente, ni el PRODOC ni la propuesta de reformulación proporcionaban un modelo de intervención razonablemente elaborado que permitiera ponderar si las actividades propuestas podían producir los resultados esperados. En segundo lugar, las comunidades seleccionadas originalmente no solo se encontraban muy dispersas en todo el territorio del estado sino que sus niveles de aceptación del Programa y de conflictividad social eran muy diferenciados. Esto obligó a que el equipo interagencial propusiera una nueva focalización de comunidades y una reformulación de las actividades y los resultados.

Sin embargo, a pesar de esta nueva focalización y reformulación, esta línea de intervención se enfrentó a diversos obstáculos que se debieron haber previsto en un análisis de factibilidad. En primer lugar, el equipo local del PNUD no tenía los conocimientos técnicos necesario sobre los procesos de construcción, lo que dificultó la contratación y ejecución de las obras; en segundo lugar, la estructura programática-presupuestal y los procedimientos administrativos del PNUD tampoco estaban diseñados para procesar las adquisiciones de material bajo las condiciones que existen en Chiapas.

En resumen, cómo podemos observar, esta línea de intervención ni era pertinente ni factible de ser realizada; sin embargo, a través de un proceso de “prueba y error”, ésta se fue ejecutando, lo cual tuvo consecuencias para la eficiencia, la efectividad y la sostenibilidad de los resultados.

Efectividad y Eficiencia

Las acciones

Esta línea de intervención tiene dos grandes conjuntos de productos, los talleres de capacitación (para autoconstrucción, promotores comunitarios, el manejo de las nuevas tecnologías y capacitación en proyectos productivos), infraestructura (pisos firmes, fogones, baños, sistemas de agua, etc.) y las unidades productivas.

En cuanto a los talleres, el PNUD junto con sus socios ejecutores realizó un total de 33 talleres de capacitación en autoconstrucción, en los cuales participaron 142 personas (véase Cuadro 4).

Cuadro 4. Talleres en autoconstrucción						
Localidad	Talleres					
	Pisos firmes		Fogones		Sanitarios	
	Sesiones	Participantes	Sesiones	Participantes	Sesiones	Participantes
Ocosingo	1	22	1	64	1	12
Usipa			1	—		
Cruz Palenque			1	10	1	—
Masoja Grande	1	8	1	7		
Susuclumil	1	—	1	—		
El Retorno			1	13	1	—
Masoja Shucja	1	—	1	6		
Jolnisthie I						
Nuevo Limar						
Yixthié	1	—	1	—	1	—
San Rafael	1	—	1	—	1	—
San Francisco no te dije	1	—	1	—		
Independencia	1	—	1	—	1	—
Dos Ríos	1	—	1	—		
San José el Bascán	1	—	1	—		
Teoquipá el Bascán	1	—	1	—		
Flor de Bascán	1	—	1	—		
<i>Total</i>	<i>12</i>	<i>30</i>	<i>15</i>	<i>100</i>	<i>6</i>	<i>12</i>

Fuente: Mapeo de acciones a nivel regional y estatal realizadas en los tres años

La realización de estos talleres permitió que se construyeran 493 pisos firmes, 814 fogones, 217 sanitarios secos, 20 lavaderos y un número indeterminado de otras mejoras adicionales con el material sobrante.

Cuadro 5. Mejoras a la vivienda

Localidad	Pisos firmes		Fogones		Sanitarios		Lavaderos	
	Acciones	Beneficiarios	Acciones	Beneficiarios	Acciones	Beneficiarios	Acciones	Beneficiarios
Ocosingo	22	22	64	64	12	12		
Usipa			149	149				
Cruz Palenque			61	61	60	60		
Masoja Grande	96	91	120	91				
Susuclumil			25	25	23	23		
El Retorno			15	11	21	11		
Masoja Shucja	80	69	80	69				
Jolnisthie I								
Nuevo Limar								
Yixthié	20	12	20	12	20	12	15	12
San Rafael	15	18	13	18	13	18	5	18
San Francisco no te dije	29	23	29	23				
Independencia	55	62	70	62	68	68		
Dos Ríos	40	38	32	38				
San José el Bascán	14	14	14	14				
Teoquipá el Bascán	110	113	110	113				
Flor de Bascán	12	38	12	38				
<i>Total</i>	<i>493</i>	<i>500</i>	<i>814</i>	<i>788</i>	<i>217</i>	<i>204</i>	<i>20</i>	<i>30</i>

Fuente: Mapeo de acciones a nivel regional y estatal realizadas en los tres años

En relación con la infraestructura comunitaria, se construyeron 7 salones de usos múltiples, 2 consultorios (uno con sala de espera), 2 corrales, 6 sistemas de agua, 3 centros culturales, 1 aula escolar y 2 canchas deportivas (véase Cuadro 6.).

Cuadro 6. Infraestructura comunitaria

Localidad	Salón	Consultorio	Sala de espera	Corral	Sistema de agua	Centro cultural	Aulas	Canchas
Ocosingo					1	1		
Usipá								1
Cruz Palenque								
Masoja Grande							1 [†]	
Susuclumil	1				1			
El Retorno					1			
Masoja Shucja								
Jolnixthié 1ra sección	1							
Nuevo Limar	1 [†]					1		
Yixthié				1 *				
San Rafael					1			
San Francisco no te dije	1				1			
Independencia	1 *	1 *			1	1 *		
Dos Ríos	1	1	1	1 *				
San José el Bascán	1							1
Teoquipá el Bascán								
Flor de Bascán								
<i>Total</i>	<i>7</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>6</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>2</i>

Notas:

* Estas obras se realizaron con mano de obra local y la asistencia técnica de CAMADDS

† En estos casos se rehabilitaron tres aulas o salones.

Los números en rojo indican que esta infraestructura no había sido concluida para noviembre de 2012.

Fuente: Desarrollo del componente de infraestructura comunitaria

Ahora, es importante hacer notar que determinación de los productos a suministrar se hizo a partir de los diagnósticos locales y la definición de las prioridades por parte de las asambleas comunitaria, esto prácticamente aseguró que el 100% de los productos fueran suministrados, las diferencias que se pueden observar se deben a modificaciones o condiciones hechas por las propias comunidades.

La eficiencia

Si bien es posible considerar que se suministró la totalidad de los productos, no es posible determinar cuantitativamente la eficiencia con que esta entrega se realizó. Esto se debe a que la contabilidad del Programa se agregó a nivel de agencia y no a nivel de producto. A nivel cualitativo no es posible afirmar o negar la eficiencia de esta línea estratégica. Por un lado, el Programa tenía contemplado que cada familia recibiría materiales para construir 24m², sin embargo, debido al reducido tamaño de las viviendas se construyeron, en promedio, 16m² por hogar; este sobrante de material, se utilizó para hacer obras complementarias de mejora en cada una de las vivienda, con lo que se eficiente el uso de los recursos del Programa. Sin embargo, una constante en el componente de mejora de la vivienda, fue el retraso en la entrega de los materiales, lo que produjo retrasos en la construcción de las obras y, en algunos casos, implicó que se tuviera que comprar de nuevo el material (p. ej. cemento) debido a que este ya había caducado. En el componente de mejora de la infraestructura comunitaria, ocurrieron situaciones similares, en

algunas ocasiones fue necesario derrumbar los avances, debido a que los contratistas no habían cumplido con las especificaciones técnicas establecidas por el PNUD, aunque esto no tuvo un costo financiero directo para el Programa sí retrasó de forma importante algunas obras.

Aunado a estos retrasos, los procesos electorales federales y estatales, obligaron al Programa a detener la distribución de los materiales y la realización de las obras, esto debido al clima de tensión que se vivía en las comunidades atendidas y con el fin de evitar que otros actores manipularan la información haciendo creer a las poblaciones que los apoyos del Programa tenían una intencionalidad política. En este punto también es importante mencionar el caso de Usipá, donde el Programa Conjunto acordó con la Secretaría de Desarrollo y Participación Social (SEDEPAS), que en conjunto construirían 240 fogones, la mitad sería financiada y construida a través del Programa mientras que la otra mitad por la Secretaría. Esta sinergia, que pudo haberse convertido en una experiencia valiosa para todos los participantes se transformó en un problema que minó la confianza de la comunidad en la intervención, debido a que la SEDEPAS no cumplió con la construcción del total de los fogones además de que la calidad de los mismos fue inferior a la de los construidos a través del Programa Conjunto. Esta experiencia, evidencia no sólo las deficiencias de la acción gubernamental sino también un error de diseño del componente al no incorporar en la lógica de intervención a la autoridad gubernamental responsable de mejorar las condiciones de vida de las comunidades. Este error hizo que el Programa asumiera el rol del gobierno²⁵, y aunque la lógica de intervención les permitió alcanzar el resultado esperado, no fortaleció efectivamente las capacidades de demanda por parte de las comunidades y tampoco fortaleció la oferta del gobierno estatal, a través de la transferencia de conocimientos de cómo incorporar en la mejora de la vivienda procesos participativos y de autoconstrucción.

Probablemente en este último punto, en la participación comunitaria, es donde radica la fortaleza más relevante de esta línea de intervención. La participación activa de la comunidad en la definición de beneficiarios y prioridades, en la construcción de la infraestructura y en la supervisión y verificación de la obra, son el sello que marcó la intervención del Programa en materia de mejoramiento de las condiciones materiales de vida de las comunidades.

Esta participación, en conjunto con los equipos técnicos de los socios ejecutores y los responsables de seguimiento por parte del Programa, aseguraron que el PNUD y la Coordinación del Programa tomara las acciones correctivas pertinentes; sin embargo, estas medidas correctivas no siempre se tradujeron en una solución oportuna, debido a que su ejecución estaba en manos de terceros. Por ejemplo, en el caso del retraso en la entrega de los materiales, aunque en la mayoría de los casos el promotor comunitario comunicó a los equipos técnicos del retraso o la mala calidad de los materiales, esto no se podía resolver inmediatamente, debido a que los contratistas se tardaban en responder a las solicitudes. En este punto es necesario destacar que la fluidez en la comunicación se debe buena medida a que los equipos técnicos de los socios ejecutores y los supervisores en el terreno del Programa eran hablantes nativos de la lengua Cho'ol, esto junto con el hecho de que ambas figuras se encontraban constantemente en las comunidades, generó un clima de confianza que facilitó el conjunto de las acciones comunitarias.

²⁵ De hecho, muchos habitantes de las comunidades beneficiarias asumen que las Naciones Unidas son una organización del gobierno mexicano (federal o estatal).

En cuanto al componente de mejora de los ingresos, el Programa promovió cuatro tipos de actividades productivas: cultivo de hortalizas en huertos orgánicos, elaboración de abonos orgánicos, fomento ganadero y producción apícola (véase Cuadro 7).

Cuadro 7. Proyectos productivos					
	Huertos orgánicos	Abonos orgánicos	Fomento ganadero	Apicultura	Invernaderos
Ocosingo					1
Usipá	50				
Cruz Palenque			22		
Masoja Shucja		26			
Yixthié			13		
San Rafael				15	
San Francisco no te dije		20			
Dos Ríos			13		
San José el Bascán		20			
<i>Total</i>	<i>50</i>	<i>66</i>	<i>48</i>	<i>15</i>	<i>1</i>

Fuente: Sistematización de experiencias de proyectos productivos

El cultivo de hortalizas en huertos orgánicos y la elaboración de abonos orgánicos, eran dos actividades que prácticamente no se habían realizado en las comunidades, mientras que en ganadería y producción apícola ya había productores que se dedicaban a ellas. Como cabría esperar, esta diferencia significó que la intervención se realizara bajo dos estrategias diferentes. Para el cultivo de hortalizas en huertos orgánicos y la elaboración de abonos orgánicos, la idea original era que después de la difusión, selección de participantes, formación de los equipos de trabajo y realización de los talleres de capacitación, los participantes crearan unidades demostrativas de producción colectivas, sin embargo, esto no ocurrió debido a que ninguno de los participantes estuvo dispuesto a trabajar con otros miembros de la comunidad, esto llevó a que los consultores modificaran la estrategia y aceptaran que los proyectos se realizaran en unidades productivas familiares.

A diferencia de las intervenciones anteriores, para las actividades de ganadería y producción apícola, no hubo una convocatoria como tal ni una selección formal de los participantes, ya que por las características de la actividad los participantes estaban seleccionados de antemano, pero sí se formaron equipos de trabajo y se realizaron talleres de capacitación orientados al fortalecimiento de los conocimientos y habilidades de los productores establecidos. Aunque, para estas intervenciones, el Programa también buscaba lograr acciones colectivas, estas no estaban dirigidas a generar un nuevo proyecto sino a fortalecer el trabajo conjunto entre los productores; así en el caso de la actividad ganadera, se logró construir un corral que sería utilizado por todos los productores; sin embargo, para el caso de los productores apícolas no se logró un resultado similar.

Mención especial merece la intervención para la mejora del ingreso en el caso Ocosingo. En Ocosingo la estrategia de intervención fue totalmente diferente a la realizada en la Zona Norte, esto se debía a las características sociales, políticas y geográficas en que se encuentra la población desplazada en el municipio. La estrategia consistió en la realización de tres talleres, el primero un diagnóstico situacional para que el grupo de desplazados reflexionara sobre su situación actual,

después se realizaría un taller de capacitación sobre planeación, gestión y evaluación de proyectos productivos, estos dos talleres desarrollarían los insumos y capacidades para identificar, priorizar y formular proyectos productivos específicos. Este proceso de formación de capacidades, iba de la mano con los procesos de negociación en la mesa interinstitucional (véase la línea de intervención de diálogo democrático), en donde se consiguió que la CDI se comprometiera a comprar un terreno para establecer proyectos productivos y el gobierno estatal a construir 12 invernaderos para la producción de hortalizas (fundamentalmente tomate). Hasta el cierre del Programa de Paz, la CDI había cumplido con el compromiso de comprar un terreno de 9 hectáreas y el gobierno estatal había construido 4 invernaderos y el Programa Conjunto estaba terminando de construir el sistema de agua; por lo que todavía no se encontraba en operación el proyecto productivo.

La efectividad hacia el resultado deseado

En cuanto al componente de mejora de la vivienda, es evidente que las condiciones de vida de las familias mejoraron; de hecho, de acuerdo con la percepción de los beneficiarios, las obras también tuvieron un impacto positivo en la salud familiar. Por ejemplo, en una encuesta realizada por el Programa Conjunto en siete comunidades, se identificó que el 100% de las jefas de familia perciben que los fogones ahorradores y el piso firme contribuyen a reducir en 59% las enfermedades respiratorias, en 25% el dolor de cabeza y en un 8% la fiebre y los dolores estomacales (p. 4). Posiblemente, el fogón es la mejora que más beneficios ha producido para las familias. De acuerdo con la encuesta antes citada, antes de que se construyeran los fogones ahorradores el 88% de las familias utilizaban más de tres cargas de leña al día para cocinar sus alimentos, mientras que ahora con el fogón ahorrador este porcentaje se redujo al 33%. Esta reducción en el consumo de leña, se traduce en una "...reducción de la carga de trabajo para las mujeres y los niños/as, ya que en la mayoría de los casos, ellas son los responsables de recolectar la leña, invirtiendo tiempo y esfuerzo físico." (p.3). Asimismo, a partir de los grupos de enfoque y el Documento de análisis-Fogones Ahorradores, se identifica que las jefas de familia perciben que los fogones ahorradores reducen el tiempo de cocción de los alimentos y les permite cocinar más cosas al mismo tiempo, lo que a su vez implica que ya no tienen que cocinar durante 'todo el día'.

Ahora, estos efectos no son homogéneos en todas las familias, debido a que la utilización de los fogones por parte de las jefas de familia es variable. Aunque en la mayoría de las comunidades las familias hacen uso de los fogones, en algunas este proceso de utilización se retrasó debido a que estos no estaban totalmente construidos o las mujeres no habían recibido la capacitación para utilizarlos. Sin embargo, en el caso de la comunidad Independencia, la no-utilización de los fogones se debía a que la comunidad desacredita a las mujeres que hacen uso de ellos.²⁶

En cuanto a los proyectos productivos, la información disponible no permite estimar los efectos en la mejora de los ingresos. En todo caso se puede suponer, a partir de la sistematización y los informes finales de cada consultor, que en los casos de producción ganadera y apícola, se verá en el mediano plazo un incremento de la productividad en ambas actividades; sin embargo, este incremento sólo se traducirá en mayores ingresos si se organizan métodos de transportación, negociación y comercialización colectivos. En relación con los huertos orgánicos, se puede vislumbrar que esto mejorará la dieta de las familias, pero difícilmente asegurará su alimentación.

²⁶ Documento de análisis. Fogones Ahorradores, p. 5

Aunque en el PRODOC original no se menciona la relación entre las acciones de esta línea de intervención con el fortalecimiento del capital social, en los informes y documentos de evaluación de los socios ejecutores y en las sistematizaciones de experiencias, constantemente se menciona que estas intervenciones fortalecieron o crearon el capital social en las comunidades. Sin embargo, a partir de estos mismos documentos, se puede observar que el programa tuvo una incidencia marginal en este aspecto, debido a que solamente utilizó los mecanismos de participación y de toma de decisiones colectivas pre-existentes en las comunidades (asambleas comunitarias, consejos escolares de participación, etc.) y solo en algunos casos promovió la creación de nuevos espacios de participación social (patronato de aguas). Es más, diversas acciones de esta línea de intervención generaron conflictos comunitarios de diversa magnitud. Por ejemplo, la alianza inicial que hizo el Programa con las organizaciones de desplazados y el objetivo de suministrar los productos únicamente a las familias desplazadas, generó conflictos que obligaron al Programa a redefinir tanto su forma de acercamiento a las comunidades como la población que se beneficiaría de los bienes y servicios que se suministrarían. Otro ejemplo, fue la asociación fallida con el gobierno del estado para la construcción de fogones en Usipá, donde la diferencia en la eficacia en la construcción causó molestias entre los miembros de la comunidad y un distanciamiento hacia el Programa (Informe FINAL FORO). Es más el contraejemplo más importante en la formación o fortalecimiento del capital social, fueron los proyectos productivos, los cuales estaba pensados para generar empresas colectivas; sin embargo, la falta de confianza entre las familias de las mismas comunidades obligó al Programa a desarrollar proyectos productivos familiares.

El único aporte palpable y novedoso al capital social, se puede observar en la construcción de los sistemas de agua, que en varios casos obligaron a que dos comunidades negociaran y formalizaran acuerdos para definir el aprovechamiento de un manantial y las servidumbres de paso.

Apropiación de procesos

En general, podemos considerar que existe evidencia suficiente que permite afirmar que al interior de las comunidades hubo un proceso de apropiación de esta línea de intervención. Los procesos de toma de decisiones colectivas para definir quiénes serían las familias beneficiarias del componente de mejora de la vivienda y para determinar qué infraestructura comunitaria se debería construir, fueron el primer paso que cimentó la apropiación del Programa y, en especial, de esta línea de intervención. Posteriormente, las capacitaciones en autoconstrucción y uso de la tecnología instalada y la formación de los comités de participación social ayudaron a consolidar este proceso de apropiación comunitaria. Esta apropiación, fue especialmente evidente en el componente de mejora de la vivienda, en donde los albañiles y los miembros de las familias beneficiarias participaron conjuntamente. Sin embargo, es necesario mencionar que esta apropiación comunitaria no fue homogénea, en los municipios de Tila, la participación de las familias beneficiarias no fue totalmente espontánea lo que generó retrasos y cierto desánimo. En relación con el componente de mejora del ingreso, el proceso de apropiación prácticamente fue directo, ya que en el caso de los proyectos apícolas y de fomento ganadero los participantes ya realizaban esta actividad y en los casos de los huertos y abonos orgánicos, los participantes mostraron un interés inmediato que se mantuvo en el tiempo.

Otro elemento que contribuyó a fortalecer la apropiación de esta línea de intervención fueron los promotores comunitarios, quienes al ser elegidos en asamblea y cumplir adecuadamente con el seguimiento de las obras, se convirtieron en un referente importante para sus comunidades. Este proceso de apropiación comunitaria sólo se puede entender a través del proceso de apropiación

del proyecto por parte de los socios ejecutores (CAMMADS y FORO). Durante toda la implementación, del componente de mejora de la vivienda los socios ejecutores mostraron un claro compromiso no sólo con realizar adecuadamente su trabajo sino también con el desarrollo de las capacidades comunitarias, lo que generó un círculo de confianza entre ellos y las comunidades. En el caso de los proyectos productivos, también se puede observar un claro compromiso de los consultores con la realización de su trabajo, sin embargo, debido a lo selectivo y al poco tiempo que duró esta intervención, la relación de confianza con la comunidad fue mucho más limitada.

Finalmente, los otros dos actores importantes en esta línea de intervención, fueron los proveedores del material de construcción y las empresas constructoras. En ambos casos el nivel de apropiación del proyecto varió sustantivamente. En el caso de los proveedores, el compromiso fue diverso, en todos los casos hubo retrasos en la entrega del material o problemas con la calidad del mismo, lo que no sólo retrasó las obras sino creó desconfianza al interior de las comunidades. En el caso de las constructoras la situación se dividió, hubo empresas altamente comprometidas para que las obras se realizaran en tiempo y con la calidad adecuada, sin embargo, con otras empresas hubo retrasos y problemas con la calidad de la construcción. De hecho, cuando el equipo evaluador realizó la visita a San Francisco no te dije, la comunidad nos mostró cómo el techo del aula construida ya estaba pandeado.

Sostenibilidad

La sostenibilidad de cada uno de los componentes de la línea de intervención es variable. En el componente de mejora de la vivienda, podemos considerar que la entrega de los kits de herramientas a las autoridades comunitarias, la publicación de los manuales técnicos y la capacidad en autoconstrucción generada al interior de las comunidades hace factible el mantenimiento de los fogones y sanitarios secos. Sin embargo, es poco probable que esta capacidad sea utilizada para realizar nuevas obras, debido a los altos costos del material y los bajos ingresos de las familias.

En el componente de infraestructura comunitaria, la posibilidad de dar un mantenimiento a la infraestructura comunitaria es reducida, esto se puede observar en las condiciones actuales de obras comunitarias realizadas en el pasado; lo que se debe fundamentalmente a la dificultad de llegar a acuerdos comunitarios y a los ingresos limitados de las comunidades. Estas condiciones hacen que sea mucho menos probable que las comunidades tengan la iniciativa de emprender nuevas obras comunitarias.

Estos límites a la sostenibilidad de los dos componentes, ponen en evidencia un error de diseño: la intervención nunca consideró que para asegurar la sostenibilidad de ésta línea de acción era necesario involucrar activamente al gobierno estatal, en particular a la SEDEPAS, que es la dependencia responsable de gestionar o proveer bienes y servicios que mejoren las condiciones de vida de las comunidades marginadas. Así aunque el Programa desarrollo las capacidades técnicas en las comunidades y contribuyó a fortalecer las instancias de participación comunitaria, no desarrollo capacidades comunitarias para gestionar apoyos (gubernamentales, no gubernamentales o de fondos internacionales) y tampoco desarrolló las capacidades gubernamentales para formular intervenciones que consideren las condiciones socio-culturales locales e incorporen la participación activa de las comunidades.

En el componente de mejora del ingreso, las intervenciones realizadas en materia de producción ganadera y apícola, tienen una alta probabilidad de mantenerse en el tiempo, considerando que los beneficiarios ya realizaban estas actividades. Sin embargo, en el caso de los huertos y abono orgánico, no existen indicios de que estas actividades se puedan sostener en el tiempo, con la magnitud necesaria para traducirse en una mejora del ingreso, no sólo porque los beneficiarios son inexpertos sino porque no existen los mecanismos de distribución y comercialización.

7. Eficiencia y temas transversales

Progreso en la Ejecución de Acciones

El PC conllevó retrasos importantes durante la primera etapa de su implementación que mermaron de forma importante su alcance tanto en términos de productos como en efectos. El Programa comenzó formalmente en octubre de 2009, sin embargo, no fue sino hasta la segunda mitad de 2011 cuando las agencias tuvieron una encause definitivo de sus estrategias – las cuales se explican en la siguiente sección. Los retrasos fueron por diversas causas, destacan las siguientes:

- 1) Aunque el programa comenzó formalmente en octubre de 2009, no fue sino hasta abril de 2010 cuando se completó el equipo básico de trabajo.
- 2) El diseño del programa no era factible de cumplir. El primer Comité de Gestión, que se integró el 24 de mayo de 2010, aprobó la primer reformulación del PC. No todas las acciones de la reformulación fueron factibles de realizarse, por lo que se hicieron nuevos ajustes a las estrategias de intervención.
- 3) Se llevó prácticamente todo el segundo semestre de 2010 para labores de cabildeo con contrapartes, salvo el caso de UNICEF que ya tenía trabajo previo.
- 4) El trabajo con comunidades fue extraordinariamente complejo, por la naturaleza del conflicto social y por la desconfianza de las comunidades indígenas (Véase sección de PNUD); aunque el alcance de los acercamiento por comunidad fue heterogéneo, esta primera etapa se llevó más tiempo del que originalmente se tenía pensado. En algunas comunidades se concilió la entrada del programa hasta la segunda mitad de 2011.

El Programa Conjunto reportó en sus informes de seguimiento el avance financiero. Sin embargo, al analizar la información, se detectó que las cifras sobre la ejecución no eran consistentes, ya que en ocasiones se presentaron cifras acumuladas anuales y en otras se presentaban cifras acumuladas al momento del reporte. La coordinación administrativa del PC proporcionó una tabla actualizada con las cifras de ejecución por año y por agencia. Los avances de ejecución, de acuerdo a esta fuente se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 8. Tasa de Ejecución por agencia de los dos primeros años del Programa.

(Dólares americanos)

Agencia	Ingreso del año 1	Ejecutado al año 1	Porcentaje de Ejecución	Ingreso acumulado al año 2	Ejecutado al año 2	Porcentaje de Ejecución
UNODC	527,136	368,851	70%	855,251	783,720	92%
PNUD	970,704	637,869	66%	2,538,254	2,125,551	84%
UNESCO	394,254	307,057	78%	904,002	655,585	73%
UNICEF	187,536	187,536	100%	357,951	356,434	100%
Agregado	2,079,630	1,501,313	72%	4,655,459	3,921,290	84%

Fuente: Archivo RESUMEN FINANCIERO TRES AÑOS.XLS proporcionado por la coordinación administrativa del programa el 18 de enero de 2013.

Con base en esta información se observa que tres agencias llevaban un subejercicio mayor al 20% durante el primer año del programa y al concluir el segundo, todavía UNESCO llevaba un retraso de 27% y PNUD de 16%. En términos del ejercicio de los recursos en el tiempo establecido es importante señalar que todas las agencias cumplieron con la restricción de ejercer al menos el 70% de los recursos para no frenar el financiamiento.²⁷ Sin embargo, es importante señalar que esta disposición atentan con la eficiencia en el uso de los recursos, ya que ante escenarios complejos como el del PC con un diseño inadecuado la disposición incentiva al uso de los recursos de forma rápida aunque no estén vinculados con algún resultado.

Al corte de diciembre de 2012 el porcentaje agregado de ejecución es de 96%. Las dos agencias que presentan el mayor subejercicio son PNUD y UNESCO, aunque cabe señalar que la primera es la que ejerce las labores de coordinación y de evaluación, que son áreas en las que se tuvo un ahorro. Es importante destacar que el programa tuvo una ampliación de su duración por cuatro meses y 20 días, hasta el 28 de febrero de 2013, la cual fue recomendada en la Evaluación Intermedia basada en las mismas observaciones aquí señaladas.

Cuadro 9. Ejecución al corte de diciembre de 2012.

(Dólares americanos)

Agencia	Ingreso de los tres años	Desembolsado a diciembre	Comprometido a diciembre	Ejecutado a diciembre	Por ejecutar	Porcentaje de Ejecución
UNODC	1,190,803	1,112,927	77,876	1,190,803	0	100%
PNUD	3,652,659	3,234,171	291,878	3,526,049	126,610	97%
UNESCO	1,128,172	823,234	162,124	985,358	142,814	87%
UNICEF	528,366	526,533	202	526,735	1,631	100%
Agregado	6,500,000	5,696,865	532,080	6,228,945	271,055	96%

Fuente: Archivo RESUMEN FINANCIERO TRES AÑOS.XLS proporcionado por la coordinación administrativa del programa el 18 de enero de 2013.

²⁷ El punto 10.4 de la *Guía para la ejecución de programas conjuntos del Fondo para el logro de los ODM* establece que para que el Coordinador Residente pueda solicitar fondos para los años 2 y 3, en los ejercicios anteriores deben haberse ejercido al menos el 70% de los recursos entregados.

Eficiencia en el uso de los recursos para alcanzar los resultados propuestos

Por otra parte, un tema primordial en el análisis de eficiencia es la comparación de los resultados alcanzados con los costos en que los incurrió el Programa. Sin embargo, éste no cuenta con una contabilidad actualizada por costos generales a nivel de producto o resultado. A nivel de producto es, en cierta forma, entendible, por el rediseño de estrategias del Programa durante los dos primeros años de ejecución. Los informes de seguimiento semestrales al Comité Directivo Nacional y al Secretariado que presentaban las cifras por efecto y producto tuvieron al menos tres diferentes clasificaciones²⁸. De acuerdo al personal de la coordinación administrativa del Programa, no se actualizó la información presentada en los informes semestrales y tampoco se tiene un informe financiero a nivel de efecto, lo cual también obedece a que hubo reasignaciones presupuestales.²⁹ La falta de un sistema de contabilidad basado en resultados, impide un adecuado análisis de costo-efectividad, que debiera ser un insumo importante para la evaluación y la toma de decisiones sobre proyectos futuros de Naciones Unidas.

El Programa tuvo un presupuesto de 6.5 millones de dólares, de los cuales el 61% fue para actividades sustantivas en los tres efectos. Adicionalmente, se presupuestó un 7% para monitoreo y evaluación, 26% para coordinación general del programa y 7% para gastos administrativos de las agencias (Véase Cuadro 10)

El presupuesto asignado para la coordinación incluyó el costo del personal de coordinación y comunicación, los gastos de movilidad, adquisición de bienes y equipos, seguridad, seguros, auditorías y asesorías o estudios generales. Como parte de evaluación y monitoreo se incluyen los gastos de las visitas de seguimiento a las comunidades y los costos de las evaluaciones.

²⁸ En los dos primeros informes se utilizó la matriz de Marco de Seguimiento y Evaluación con los productos del PRODOC, en el tercer informe a diciembre de 2010 se utilizó la lista de productos de la reformulación y fue a partir del cuarto informe a junio de 2011 que se usó la lista de productos que se siguió al final, aunque todavía hubieron cambios en la precisión de algunos elementos en los informes siguientes (Véase Anexo 2)

²⁹ El producto 1.5 del PRODOC, que correspondía al fortalecimiento del sistema penitenciario, se cambió desde la reformulación al efecto 2 con acciones de fortalecimiento de los programas gubernamentales de prevención, tratamiento y rehabilitación del uso indebido de drogas. También se reasignaron fondos del efecto 3 al efecto 2 para la implementación de los foros de desplazados y finalmente en 2012 se reasignaron 100,000 dólares de la Coordinación al efecto 3.

Cuadro 10. Presupuesto del Programa Conjunto por Efecto y rubros generales.

(Dólares americanos)

Concepto	Presupuesto	Porcentaje
Resultado 1	646,000	10%
Resultado 2	1,302,104	20%
Resultado 3	2,012,000	31%
Monitoreo y Evaluación	450,000	7%
Coordinación	1,664,662	26%
SUMA	6,074,766	93%
UNODC	1,112,900	17%
PNUD	3,413,700	53%
UNESCO	1,054,365	16%
UNICEF	493,801	8%
SUMA	6,074,766	93%
GSM	425,234	7%
Programa Conjunto	6,500,000	100%

Fuente: PRODOC

En el siguiente capítulo se abordarán la eficiencia por líneas estrategias del PC. Sin embargo, es importante señalar desde ahora que se identificaron diversas acciones que no tuvieron relación clara con alguno de los tres resultados marcos del programa, o que estaban prácticamente desvinculadas de las estrategias generales, que representan una lógica coordinada de incidencia en las comunidades o en aspectos del espacio público como el acceso a la justicia, la educación o la atención directa a conflictos. Algunas de las acciones a las que nos referimos corresponden a lo que se intentó en los primeros años del programa y que finalmente no resultó políticamente factible, otras cuestiones corresponden a acciones que fueron desechadas posteriormente porque no tuvieron los efectos deseados; y también están las que este equipo evaluador considera que se alejaron considerablemente del marco de resultados del Programa y que fueron señaladas en el capítulo anterior.

El PC desarrolló con una estrategia emergente de implementación, adaptándose lo mejor posible a las circunstancias. Una gran fortaleza que tuvo el Programa fue su equipo de trabajo y la Coordinación del mismo, ya que supieron reaccionar, proponiendo al Comité de Gestión cambios a las estrategias y productos. Como ya se discutió anteriormente, el diseño original no era factible, el problema de conflicto era complejo, las diferencias culturales impedían una rápida implementación, etcétera. Ante esto, puede afirmarse que hubo ineficiencias y desperdicio de recursos en los intentos fallidos, pero al final, ya con base en las medidas correctivas de forma y de fondo se pudieron generar productos razonables.

Por otra parte, el programa tuvo economías (ahorros) en algunos temas que fueron reconducidos a acciones sustantivas. En la estrategia de mejora de las condiciones de vida de la familia hubo

recursos materiales (cemento, grava, tabiques, entre otros) que sobraron durante la construcción de fogones y piso en las viviendas con respecto a la programación original, y este material se usó para obras complementarias. También destaca el ahorro que se tuvo de 100,000 dólares con respecto al presupuesto de Coordinación, que en la Octava Sesión del Comité de Gestión se acordó reorientar a las acciones de infraestructura comunitaria derivadas de las solicitudes de la población.

Coordinación de acciones entre agencias para un mejor uso de los recursos

Se puede distinguir la coordinación entre agencias en dos niveles. Uno a nivel del diseño de las estrategias y otro a nivel de la operación. Como ya se discutió en el capítulo anterior, el diseño del PC no fue elaborado de forma articulada entre las agencias hacia la solución de un problema. Sin embargo, a lo largo del transcurso del programa se fueron generando estrategias de complementariedad entre agencias. Las más importantes fueron las siguientes:

- La coordinación y los equipos de trabajo de PNUD y de UNESCO realizaron visitas a las comunidades de desplazados para dar a conocer el PC y difundir lo que éste ofrecía. Las asambleas comunitarias aceptaron acciones de una u otra agencia, o de ambas en diversos casos. Al final también hubo una estrategia importante de complementariedad en la que PNUD construyó los Centros Educativos Culturales Comunitarios en Ocosingo y Nuevo Limar mientras que UNESCO los equipaba.
- UNODC se coordinó con PNUD para que esta agencia, con sus socios de implementación, difundiera la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas en 2012. Aunque inicialmente no se planteó una coordinación entre el evento del Foro Democrático coordinado por PNUD con la construcción de la ley, en la práctica el evento sirvió para posicionar la ley.
- UNICEF y UNODC se coordinaron para que el trabajo de sensibilización con jóvenes en derechos y prevención del consumo de drogas confluyera en las mismas escuelas.
- Adicionalmente a las cuatro agencias, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) colaboró con UNODC para la elaboración de la ley.

En general, el trabajo conjunto se intensificó a partir de la recomendación de la Evaluación Intermedia. A partir de ésta, los equipos de trabajo de las agencias se reunieron para una intensificación del trabajo conjunto, principalmente en el ámbito comunitario. En el aspecto más operativo fue donde las agencias lograron coordinarse más, también de manera más intensa a partir de la evaluación intermedia.

Una fortaleza de origen importante fue que las cuatro agencias se establecieron en una misma oficina en San Cristóbal de las Casas, lo cual no tan sólo generó un ahorro general por concepto de rentas, sino que significó una mejor planeación operativa de acciones, como por ejemplo para el uso de los vehículos de campo y para las visitas de seguimiento de acciones.

En la coordinación de acciones también destacan los siguientes aspectos:

- La coordinación del PC elaboró documentos de diagnóstico comunes, como el Estudio sobre los por el conflicto armado en Chiapas desplazados, un diagnóstico socioeconómico y otros sociodemográfico de las localidades de PC y un mapeo de actores.
- El Programa tuvo una estrategia de comunicación conjunta para la difusión de sus resultados.
- El Programa se coordinó para la generación de documentos de sistematización (de forma relativamente uniforme) y para establecer la estrategia de salida del Programa.
- La relación con las contrapartes se llevó generalmente coordinada (con la excepción del trabajo con la SECH por parte de UNESCO y UNICEF).

A pesar de los ejemplos anteriores, la coordinación de acciones fue limitada y no por una falta de interés de los equipos sino debido al diseño original que planteaba acciones desarticuladas. Además, existió en los equipos una lógica de dobles jefaturas y rendición de cuentas que no fue del todo superada. Los equipos debían reportar a las agencias los resultados y las finanzas a sus oficinas centrales y, además, a la Coordinación del Programa. Esta situación generó probablemente también un distanciamiento entre lo deseable en términos de acción coordinada y lo posible en términos organizacionales. Destacan de forma importante la descoordinación en las estrategias sobre lo comunitario y lo educativo en el Resultado 2.

Desde el punto de vista del equipo evaluador, los talleres sobre prevención, tratamiento y rehabilitación del uso indebido de drogas que promovió UNODC en escuelas de educación secundaria y media superior debieron haberse circunscrito a las comunidades que atendía UNESCO y PNUD. Asimismo, las acciones que realizaron UNESCO y UNICEF con los docentes para favorecer la inclusión educativa y el respeto a los derechos de la infancia debieron ser coordinadas, no sólo para evitar duplicidades sino para que el efecto fuera más integrado y mayor magnitud.

Vinculación con contrapartes para dar mayor alcance a las acciones del programa

El PC fue exitoso en su vinculación con contrapartes gubernamentales, académicas y de la sociedad civil para tener mayores efectos tanto en lo inmediato como a mediano plazo. El siguiente Cuadro señala las principales aportaciones de las contrapartes por estrategia.

Cuadro 11. Principales aportes de las contrapartes (1/2)

Estrategia	Contrapartes	Principales aportes de las contrapartes para tener mayores alcances
Generación de una iniciativa de ley que promoviera el acceso a la justicia penal de la población desplazada	Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la UNAM, CIESAS Chiapas, el Instituto Mora, Iniciativa para la Identidad y la Inclusión, Foro para el Desarrollo Sustentable. En el Foro participaron la Secretaría de Pueblos y Culturas Indígenas, la CDI, la PGJ del estado, Tribunal de Justicia, SEDESOL, Secretaría de Salud, entre otros.	Aportes técnicos en lo conceptual, logísticos (préstamo de sedes) y difusión
Fortalecimiento a las instituciones de procuración, impartición y administración de justicia, y a los cuerpos policíacos de la zona de intervención del Programa	Procuraduría General de Justicia del Estado a través del Instituto de Investigación y Profesionalización, y Fiscalías del Ministerio Público con jurisdicción en la zona selva-norte del Estado; el Tribunal Superior de Justicia del Estado a través del Instituto de Defensoría Social; la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana a través de la Subdirección de policías estatales de la zona de intervención y Ayuntamientos.	Permitir la asistencia del personal.
Formación de una cultura de paz a través del fortalecimiento de la comunicación comunitaria, el rescate de las prácticas culturales, la reflexión en torno al arte y el deporte	Instituto para la Educación de los Adultos de Chiapas Centro de Prevención y Tratamiento de Adicciones (CENTRA) Boca de Polen, ENLACE	IEA se encargará del mantenimiento de Centro Educativo Cultural Comunitario de Ocosingo El CENTRA imparte directamente los talleres con su personal (El PC apoyó donando una camioneta y recursos de logística) Las organizaciones de la sociedad civil han aportado conocimiento y experiencia al trabajo en las comunidades.
Establecimiento y reforzamiento de mecanismos y espacios de diálogo interinstitucionales para la solución de necesidades específicas de la población desplazada.	CDI, Subsecretaría de Gobierno y Derechos Humanos, Subsecretaría de Gobierno de la Región XIV, Banchiapas, CONAGUA, Secretaría del Campo Foro para el Desarrollo Sustentable	Diversas instancias aportaron acciones y obras a favor de la población desplazada. No se puede inferir qué tantas acciones se lograron por el Programa ya que dos de las tres mesas ya existían desde antes de la intervención.

Cuadro 11. Principales aportes de las contrapartes (2/2)

Estrategia	Contrapartes	Principales aportes de las contrapartes para tener mayores alcances
Fortalecimiento de las capacidades, habilidades y actitudes de los docentes de la zona de intervención del Programa en interculturalidad, cultura de paz, derechos de la infancia y mejora del logro educativo por medio de la dotación de herramientas pedagógicas y capacitación	Secretaría de Educación del Estado de Chiapas (SECH), Secretaría de Hacienda (SH), Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chiapas (DIF). Sociedad civil: Melel Xojolabal, Universidad Iberoamericana (UIA)	Tres de las cuatro principales acciones de la estrategia fueron elaboradas, diseñadas o con participación directa del personal docente de la región de influencia del PC: el Dispositivo de Derechos de la Infancia, la Caja de Herramientas y la estrategia de Multigrado. Personal de la SECH acudió a los talleres de sensibilización que promovió UNICEF y está asistiendo al Diplomado de Interculturalidad que imparte la UIA. El DIF de Chiapas instrumentó el Programa Todos a la Escuela en los municipios de atención del PC. La SH permitió que en sus capacitaciones a los ayuntamientos se integraran las capacitaciones de inclusión de la perspectiva de derechos de la infancia.
Intervención directa en comunidades para la mejora de las condiciones materiales de vida de las comunidades con población desplazada	Secretaría de Gobierno, Secretaría de Desarrollo y Participación Social (SEDEPAS), BANCHIAPAS, Secretaría del Campo y Secretaría de Desarrollo Social. Sociedad civil: Foro para el Desarrollo y Capacitación, Asesoría, Medio Ambiente y Defensa del Derecho a la Salud A.C (CAMMADS).	SEDEPAS aportó la construcción de fogones y piso firme en comunidades atendidas por el PC. Las organizaciones de la sociedad civil aportaron conocimiento y experiencia al trabajo con las comunidades

Elaboración propia.

Inclusión de la Perspectiva de Género

La equidad de género es un tema transversal que se establece como un principio básico para el diseño de intervenciones en las agencias de la ONU. En el documento de diseño (PRODOC) del Programa Conjunto no se especificaban líneas específicas para atender el tema de género. Sin embargo, en gran parte de las acciones existieron consideraciones para incluir la perspectiva de género. En general, se entiende que los integrantes del equipo de trabajo del Programa ya conocían de antemano este tema y fueron introduciendo elementos en las acciones cuando era factible. Esto pudo constatarse con la lectura de algunos de los términos de referencia para la contratación de algunos servicios con los socios y también en las sistematizaciones.

En el último año del PC se contrató a una experta en perspectiva de género para que documentara la inclusión de ésta en las diversas acciones del Programa. El siguiente cuadro presenta las principales consideraciones de género por estrategia.

Cuadro 12. Principales consideraciones de género en las estrategias

Estrategia	Principales consideraciones de género en las estrategias
Generación de una iniciativa de ley que promoviera el acceso a la justicia penal de la población desplazada	El artículo 6 se establece que, entre otras personas particularmente vulnerables, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños y las mujeres cabeza de familia tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.
Fortalecimiento a las instituciones de procuración, impartición y administración de justicia, y a los cuerpos policiacos de la zona de intervención del Programa	Se ofreció el curso “Interculturalidad, género y derecho indígena” a los servidores vinculados a la procuración, impartición y administración de justicia. Para la capacitación de policías municipales se convocó deliberadamente a mujeres como integrantes del grupo. En los cursos para policías se realizaron dinámicas para que se entendiera la perspectiva y se mejorara el respeto a las mujeres en las comunidades.
Formación de una cultura de paz a través del fortalecimiento de la comunicación comunitaria, el rescate de las prácticas culturales, la reflexión en torno al arte y el deporte	Por las condiciones culturales, con clara segregación por género, las actividades culturales y deportivas fueron diferenciadas. Se organizaron torneos deportivos para hombres y para mujeres, las actividades de comunicadores en Ocosingo de música y graffiti fueron desarrollados con jóvenes, mientras que la actividad de Memoria Fotográfica fue desarrollada exclusivamente con mujeres. A pesar de las resistencias comunitarias, el tema de género fue insertándose en las actividades específicas, con lo cual se espera incidir en la preconcepción cultural de segregación por género. A partir de la intervención ahora se acepta que las niñas practiquen deporte y empieza a tenerse un reconocimiento a la labor de las mujeres en el hogar y en las comunidades (Confirmado en entrevistas de campo).
Establecimiento y reforzamiento de mecanismos y espacios de diálogo interinstitucionales para la solución de necesidades específicas de la población desplazada.	Ninguna
Fortalecimiento de las capacidades, habilidades y actitudes de los docentes de la zona de intervención del Programa en interculturalidad, cultura de paz, derechos de la infancia y mejora del logro educativo por medio de la dotación de herramientas pedagógicas y capacitación	Las actividades se desarrollaron con docentes, la mayor parte de ellos eran hombres porque en las comunidades indígenas de Chiapas esta función es socialmente más relacionada con personas de este sexo. Los cursos y productos elaborados abordaron los temas de género, de inclusión educativa y derechos de la infancia; se espera que lo desarrollado genere cambios paulatinos en las escuelas, tanto en los docentes que los reciban, como en los educandos.
Intervención directa en comunidades para la mejora de las condiciones materiales de vida de las comunidades con población desplazada	Se incorporó como parte de la estrategia fina que las mujeres decidieran dónde ubicar los fogones. De hecho, la construcción de fogones ayuda a las mujeres para que ocupen menos tiempo en acarrear leña y cocinar, lo que redundaba en su beneficio al interior de hogar. A pesar de las resistencias derivadas de la cultura comunitaria predominantemente machista se logró que hubiera una promotora comunitaria, la señora Natalia López Martínez, que posteriormente fue reconocida por su liderazgo.

Elaboración propia con base en diversos documentos del programa.

Sistema de Monitoreo y Evaluación

El diseño cambiante del PC repercutió en el marco de Monitoreo y Evaluación (M&E). El marco del PRODOC fue sustituido en la reformulación al presentarse el tercer informe de seguimiento semestral y posteriormente en el cuarto informe se presentó otro. Éste tampoco permaneció en el tiempo, y el que se proporcionó al equipo evaluador fue otro distinto, con aparentes indicadores de productos acordes a las estrategias definitivas.

En general, cada marco de evaluación fue más acotado en sus indicadores; se fueron colocando indicadores de actividades o acciones, fácilmente medibles, en vez de indicadores de resultados o efectos. En el marco de monitoreo más reciente se presentan 24 indicadores de productos, de los cuales 21 son reportes simples de las acciones realizadas, dos son indicadores de percepción y uno es un indicador de calidad. Se presenta también una sección de indicadores a nivel de Efecto con 12 indicadores, de los cuales 6 son de satisfacción o percepción, y el resto son indicadores que el mismo programa generó con base en criterios propios (Véase Anexo 3). El sistema de M&E no mantuvo indicadores del PRODOC de resultados (efectos) que, en principio, pudieron haber sido factibles de obtener, como los siguientes:

- Número de personas que han tenido problemas para acceder al sistema de justicia (antes y después de la intervención).
- Número de comunidades que reciben talleres de educación para el arte por parte de los líderes juveniles.
- Número de sucesos violentos (antes y después de la intervención).
- Número de viviendas que no tienen acceso al agua potable, sin saneamiento y que utilizan fogón de leña para cocinar en las comunidades de atención (antes y después de la intervención).

La creación de un sistema de indicadores a nivel de resultados tampoco es trivial. De acuerdo al Informe Final de Foro para mejora de la Vivienda, las personas no confiaban en dar información en las encuestas, en parte porque en el estado se vivía un periodo electoral. En el tema de acceso a la justicia sí se pudo efectuar una encuesta en las comunidades, pero sólo fue al principio de la intervención, como una línea base; pero no se realizó una nueva encuesta para tener la línea final y tener un marco de comparación.

El equipo evaluador decidió no utilizar el Marco de M&E para la valoración de los resultados del programa por sus deficiencias técnicas y porque no aportaba información relevante sobre lo que había alcanzado el Programa con la población desplazada y las comunidades de atención.

Por otra parte, es importante señalar que el PC sí atendió las principales recomendaciones de la Evaluación Intermedia. Al menos, se tomaron en cuenta las más importantes como la de que el PC tuviera mayor coordinación interagencial, la reorientación hacia lo comunitario, la generación de una estrategia de comunicación, el fortalecimiento del equipo del PC y la ampliación de la duración. El PC elaboró un Plan de Mejoras en el que se puntualizó cómo se atenderían las recomendaciones puntuales cuando eran factibles, ya que algunas ya se consideraban en las propias estrategias del programa.

Seguimiento de Acciones

En contraste con el marco de M&E, a nivel operativo, el PC sí llevo un seguimiento relativamente adecuado de las acciones que se realizaban. Además de las visitas de los puntos focales de las agencias para dar seguimiento al trabajo de los socios y consultores, el PC instrumentó una estrategia de seguimiento con personal del área de Monitoreo y Evaluación. Se definió que la asistente de la coordinadora de M&E realizaría visitas a las comunidades para identificar las necesidades de las comunidades y las avenencias sucedidas durante la implementación. Esta persona es hablante de la lengua Ch'ól y conoce sus usos y costumbres. Como parte de los productos de seguimiento se elaboró un mapeo de acciones por comunidad y registro de reportes de las visitas a las comunidades, así como un listado de las acciones de capacitación. También se elaboraron historias de vida para documentar los resultados del Programa.

Estrategia de Comunicación

El Programa Conjunto articuló una estrategia de comunicación como mecanismo para visualizar las acciones y resultados. Se contrató a dos personas para coordinar estas labores. Uno de los primeros elementos fue la creación de un logotipo común (véase Figura 1) para que la población y las contrapartes percibieran que efectivamente era un “programa conjunto”, un programa de Naciones Unidas y no como acciones aisladas de cada una de las agencias como venía ocurriendo al inicio de la intervención y que se reportó en la Evaluación Intermedia. En las entrevistas individuales y grupales que realizó el equipo evaluador en sus visitas de campo y con funcionarios públicos se constató que la percepción general es que era un trabajo de Naciones Unidas en conjunto. En este rubro la estrategia de comunicación sí fue efectiva.

Figura 7. Logotipo del Programa

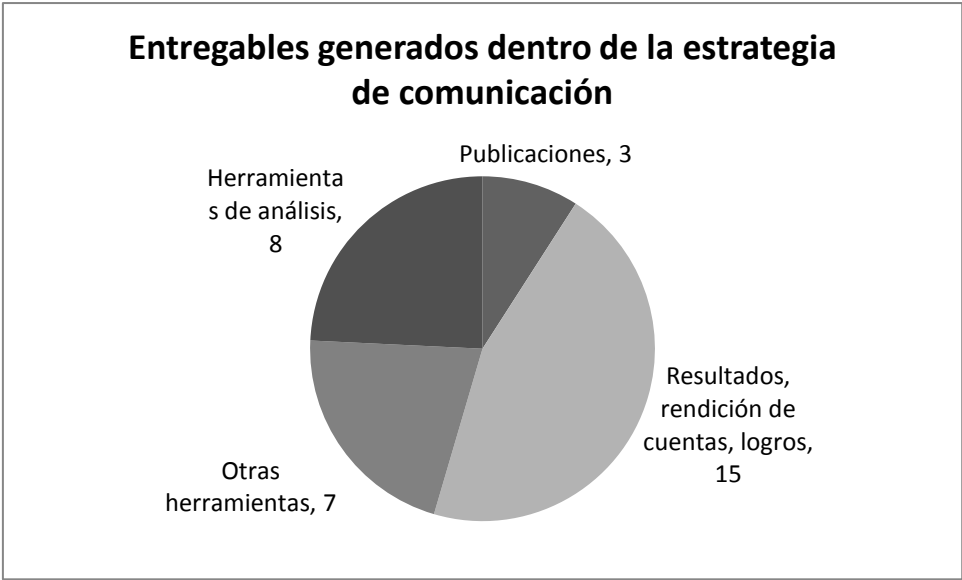


Fuente: Programa Conjunto.

Dentro de la estrategia global de comunicación se generaron varios materiales diseñados para comunicar los planes, acciones y logros del Programa Conjunto, a diversos públicos meta. La naturaleza variante de los productos, la multiplicidad de objetivos y la heterogeneidad de los públicos a los que se dirigieron estos materiales hicieron que el área de comunicación enfrentara varios retos, que finalmente logró resolver satisfactoriamente.

Para efectos de ordenar los resultados de este esfuerzo, el área de comunicación del Programa clasificó los documentos generados en tres rubros principales. Al primero de ellos se le denominó como publicaciones, y con él se persiguió generar conocimiento para promover la discusión académica e impulsar políticas públicas viables que pudieran ser replicados en otras situaciones y en otras intervenciones de las agencias de la ONU. El segundo agrupamiento se vincula a los resultados, la rendición de cuentas y los logros específicos alcanzados por el Programa. Con estas publicaciones se buscó visibilizar los resultados obtenidos y devolverlos a las comunidades atendidas, así como promover la participación de la población meta en acciones para una cultura de paz. El tercer rubro se conforma por las herramientas que se han generado en el actuar del Programa, y que puede utilizarse para el fortalecimiento técnico de actores o instituciones que han interactuado con el Programa. Dentro de estas herramientas hay una subcategoría que corresponde a las herramientas de análisis, y que se integra básicamente por los diagnósticos que se han efectuado para conocer los diversos estados que guardan las áreas de intervención, como el aspecto sociodemográfico, la exclusión educativa, el acceso a la justicia y los riesgos y vulnerabilidades del Programa. En resumen, la cantidad de publicaciones para los rubros comentados se presenta en la siguiente gráfica.

Figura 8. Entregables generados dentro de la estrategia de comunicación



Fuente: Elaboración propia con base en el documento "Estrategia de Sistematización y Difusión de Productos" y corroboración física de materiales.

Ante esta diversidad de publicaciones, el alcance, extensión, difusión y calidad de la información de éstas resultó heterogéneo. Sin embargo, es posible señalar que en lo general se cumplieron los objetivos de la estrategia de comunicación, al proporcionar la información más relevante a cada uno de los actores participantes en los procesos del Programa Conjunto. Más aún, las publicaciones generadas contribuyen a ordenar las acciones que en ocasiones fueron un tanto aisladas, y permiten reconstruir la manera en que el Programa operó en la práctica. De forma adicional a las publicaciones, también vale la pena destacar que el PC generó una página de Internet para difusión: www.culturadepaz.org.mx, estableció una estrategia de comunicación en redes sociales y elaboró tres boletines informativos.

8. Conclusiones

El Programa Conjunto para la Prevención de Conflictos, Desarrollo de Acuerdos y Construcción de la Paz en Comunidades con Personas Internamente Desplazadas en Chiapas, México (2009-2012) fue una intervención poco efectiva en términos de los resultados buscados, pero que alcanzó a generar acciones significativas en ciertos grupos poblacionales y que permitió posicionar el tema de los desplazados en la agenda pública.

La falta de efectividad y eficacia se debió a errores de origen en el diseño del programa, que no pudieron ser solventados en su totalidad. El diseño no fue pertinente. Nunca se hizo una definición precisa del problema social que se deseaba solucionar, las causas (directas e indirectas) que lo producían y las consecuencias negativas que se derivaban del mismo. Los resultados y actividades propuestas tampoco se guiaron por una teoría social que definiera si eran pertinentes o no para reducir la conflictividad o construir la paz. Igualmente tampoco se basaron en un marco normativo y programático evidente como los eran la Declaración sobre y una Cultura de Paz y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 1999.

La falta de un diseño coherente tuvo consecuencias negativas significativas para el programa, hizo que se produjeran ineficiencias e ineficacias, redujo la efectividad y el nivel de sostenibilidad de las intervenciones, limitó las posibilidades de colaboración interagencial e impidió establecer un marco de monitoreo coherente. Cabe señalar que el programa fue reformulado en dos ocasiones, una explícita en 2010 y otra implícita en 2011 al presentarse un nuevo marco de monitoreo y evaluación. El Programa desarrolló una estrategia emergente de implementación a base de prueba y error, alcanzando niveles de consistencia diferenciados por estrategia de intervención; y en general nunca fue un programa integral desarrollado por las cuatro agencias, sino que fue más bien un cúmulo de acciones mayoritariamente desarticuladas.

También con respecto a la pertinencia, cabe discutir que en el PRODOC se establecía que las actividades y resultados programados contribuirían a la consecución de cuatro Objetivos del Milenio (ODM): erradicar la pobreza extrema y el hambre, promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, reducir la mortalidad infantil, y mejorar la salud materna. Aunque las acciones del Programa pudieran tener un efecto indirecto en todos estos objetivos, en realidad los objetivos hacia los que estaba más alineado eran erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal y promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer. En esta alineación de los objetivos resalta la ausencia del séptimo ODM, que se refiere a garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Esta carencia es importante debido a que el proyecto se situaba en uno de los estados con mayor diversidad biológica del país y con una de las más altas tasas de deforestación; de hecho su vinculación con este objetivo era todavía más importante tomando en cuenta las acciones de desarrollo que pensaba realizar.

El Programa conllevó retrasos importantes durante la primera etapa de su implementación, que mermaron de forma importante su alcance tanto en términos de productos como en efectos. Una primera razón de retraso fue la tardanza en completar el equipo básico de trabajo, pero la dilación más importante se debió a la no factibilidad de lo marcado en el PRODOC, tanto por las acciones

allí definidas como por los tiempos establecidos. En especial, el Programa tardó un año, después de la conformación del equipo, en entablar relaciones con las contrapartes de gobierno, contactarse de forma directa con la sociedad civil y, sobre todo, en generar relaciones de confianza con las comunidades en donde habitaba la población desplazada.

Ante los problemas de diseño, el equipo del Programa Conjunto desarrolló una estrategia emergente de implementación, adaptándose lo mejor posible a las circunstancias políticas, culturales y administrativas. El equipo de trabajo y la Coordinación del mismo fueron en sí mismos una gran fortaleza, ya que se comprometieron con la causa y tuvieron la capacidad de reaccionar ante el entorno, proponiendo al Comité de Gestión cambios a las estrategias y productos. Al final, ya con base en las medidas correctivas de forma y de fondo, se pudieron obtener productos razonables.

La falta de coherencia en el diseño hacía que el programa no fuera evaluable. Sin embargo, el equipo evaluador decidió generar la teoría de la intervención de forma *ex post* con base en entrevistas y revisión documental. Es así que se identificaron 6 líneas estratégicas de intervención. Dos de ellas relacionadas con la intervención a nivel comunitario, dos más con intervención a nivel global en los cinco municipios seleccionados y dos más que tenían cobertura a nivel estatal, pero relacionados con la población desplazada.

Las intervenciones a nivel comunitario, la de mejora de las condiciones de vida - con acciones de acondicionamiento de las viviendas, infraestructura comunitaria y mejora de los ingresos (de PNUD) – y la relativa a la construcción de una cultura de paz y recomposición del tejido social – con acciones de fomento al rescate cultural, deporte y comunicación (de UNESCO) – fueron las que estuvieron relativamente mejor articuladas al interior de cada estrategia identificada y fueron las más pertinentes al atender necesidades reales de la población y ser aceptadas culturalmente. En especial, las acciones de PNUD fueron hechas a voluntad expresa de las personas en asambleas comunitarias en la zona norte. Las acciones en Ocosingo fueron desarticuladas, y se espera una dilución rápida de los efectos del programa puesto que la población desplazada en este municipio no forma una comunidad integrada.

Las intervenciones en el ámbito global del estado, la de la generación de una ley para atender el problema del desplazamiento interno (desarrollada principalmente por UNODC) y la del fortalecimiento del diálogos interinstitucionales para la prevención de conflictos y solución de necesidades (de PNUD), tuvieron niveles de articulación diferentes. La línea de intervención de la ley fue bien articulada de principio a fin, los pasos planeados se fueron siguiendo y hubo capacidad de ajuste cuando fue necesario. Incluso destaca que para reforzar el camino hacia la generación de la ley, el PNUD reformuló su estrategia del originalmente llamado “foro de diálogo democrático” para desarrollar en marzo de 2011, al Foro sobre Cultura de Paz, Desarrollo Local y Desplazamiento Interno de Personas, que discutió sobre los posibles contenidos de la ley; en general el foro sirvió para posicionar la ley en la agenda estatal. Por otra parte, las mesas de negociación que apoyó PNUD no tuvieron conexión con cualquier otra estrategia.

Las intervenciones definidas con un marco de atención geográfico (cinco municipios) y dirigidas a la atención institucional, la del fortalecimiento de las instituciones de procuración e impartición de justicia y las de seguridad (de UNODC) y las de fortalecimiento a las capacidades, habilidades y actitudes de los docentes (de UNESCO y UNICEF), tuvieron una articulación muy baja en la instrumentación de acciones. Cada una de las acciones desarrolladas, a pesar de estar en lo

general bien ejecutadas, tenía poca relación con las demás. En estas intervenciones, así como la del diálogo democrático, es en las que se nota más la falla del diseño original, y son las que menos muestran una lógica hacia resultados.

La coordinación entre agencias fue débil en el nivel estratégico, principalmente a consecuencia de que no hubo realmente un planteamiento de trabajo conjunto en el PRODOC. A partir de la evaluación intermedia a mitad del 2011 se reconsideraron las intervenciones y pudo notarse una mayor integración en los trabajos de PNUD con UNESCO a nivel comunitario, de PNUD con UNODC para la generación y difusión de la ley, y también, aunque en mucho menor medida, entre UNICEF y UNODC con lo relativo al trabajo en escuelas. El equipo evaluador considera que la coordinación entre UNICEF y UNESCO fue débil y esto perjudicó los logros buscados con el sector educativo.

La mayor coordinación entre agencias fue en el nivel operativo. Una fortaleza importante del Programa Conjunto fue que las cuatro agencias se establecieron en una misma oficina en San Cristóbal de las Casas, lo cual no tan sólo generó un ahorro general por concepto de rentas, sino que significó una mejor planeación operativa de acciones, como por ejemplo para el uso de los vehículos de campo y para las visitas de seguimiento de acciones.

El Programa Conjunto fue exitoso en su vinculación con contrapartes gubernamentales, académicas y de la sociedad civil para tener mayores efectos tanto en lo inmediato como a mediano plazo. Participaron con el Programa Conjunto más de 15 instituciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del estado de Chiapas, así como cinco gobiernos municipales. También se involucraron ocho organizaciones de la sociedad civil y cuatro instituciones académicas. Durante la intervención del Programa Conjunto se generó un alto grado de apropiación por parte de los actores en la mayor parte de las líneas estratégicas de intervención. En lo comunitario hubo apropiación por parte de los habitantes de las comunidades, los cuales no tan sólo participaron en las actividades, sino que sirvieron para la promoción del tema del desplazamiento con miras a encontrar mejores estadios para su gente. Las organizaciones de la sociedad civil y académicas se apropiaron de la causa del problema del desplazamiento interno y están llevando acciones al interior. Las organizaciones académicas elaborando estudios, estableciendo líneas de investigación y participando en foros, y las organizaciones sociales están tomando el tema del desplazamiento como parte de sus líneas de acción, esperando poder conseguir nuevos financiamientos para poder incidir. El nivel de apropiación en las instituciones gubernamentales es débil aunque se identificaron ciertos actores que quizás promuevan acciones en el futuro, principalmente a partir de lo que se ha determinado en la ley.

Las acciones más relevantes del Programa Conjunto fueron:

- La construcción de un diálogo entre muy diversos actores de la sociedad civil, académicos y de organizaciones de desplazados que permitió la generación de un modelo de ley para mejorar las condiciones de la población desplazada en Chiapas. Con base en el modelo de ley, el Poder Legislativo del Estado de Chiapas aprobó la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas en febrero de 2012.
- La celebración de dos talleres de capacitación en derechos humanos e interculturalidad, y de un curso con cinco módulos en “Reforma penal y sistema acusatorio adversarial” para ministerios públicos, peritos y defensores de oficio. La realización de tres cursos para policías municipales en formación personal y entendimiento de la diversidad cultural.

- La formación de 10 comunicadores comunitarios, por medio de talleres y encuentros
- 16 torneos deportivos (2 de basquetbol femenino, 3 de basquetbol varonil, 1 de basquetbol mixto, 4 de futbol varonil, 2 de futbol femenino y tres finales de finales)
- El rescate de prácticas culturales de música y danza que se habían perdido por el conflicto.
- La celebración de un foro sobre desplazamiento.
- Se llevó el seguimiento a tres mesas de negociación para desahogar solicitudes de la población desplazada.
- La generación de una estrategia integral para el fortalecimiento de la enseñanza del Ch'ol en escuelas multigrado en la zona de intervención.
- La elaboración de un Cuadernillo de dispositivos y de una Caja de Herramientas, ambos para la utilización en la formación docente y con contenidos de cultura de paz, interculturalidad y promoción de los derechos de la infancia.
- La construcción de 493 obras de piso firme, 814 fogones ecológicos, 217 sanitarios y 20 lavaderos para beneficiar a más de 800 personas en 17 comunidades donde habita población desplazada.
- La construcción de 24 obras de infraestructura comunitaria en 17 comunidades, tales como salones de usos múltiples, consultorios, salas de espera, corrales, sistemas de agua potable, centros culturales y canchas deportivas.
- El apoyo a 180 proyectos productivos
- La elaboración de diagnósticos y estudios relacionados con la población desplazada y la exclusión escolar.

El Programa no llevó una efectiva Gestión basada en Resultados (GbR), no se dio seguimiento a una contabilidad de costos por resultados, tampoco se llevó un correcto sistema de indicadores ni siquiera a nivel de productos, pero lo más importante es que las acciones no fueron orientadas a resultados. Las conclusiones por resultados, basadas en las consideraciones cualitativas de la evaluación, son las siguientes:

El resultado de *Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas* fue el que tuvo mayor alcance, aunque limitado a la población de 17 comunidades del estado, con aproximadamente 800 personas beneficiadas, no todas de ellas desplazadas.³⁰ Sus viviendas y sus condiciones de vida fueron sustancialmente mejoradas. Adicionalmente, la nueva ley generará políticas públicas destinadas a la población desplazada, también los acuerdos derivados de las mesas de negociación promovidas por PNUD permitieron la gestión de apoyos a la población desplazada que les dará más ingreso.

El resultado de Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz tuvo alcances muy limitados. Desde nuestro punto de vista, las acciones de este resultado debieron ser la punta de lanza de la intervención, principalmente las acciones a nivel comunitario que desarrolló UNESCO. Esta es la instancia con el mandato claro sobre la promoción de la cultura de paz, sin embargo, su actuación fue tardía. Los procesos en la población quedaron en su mayoría

³⁰ Se benefició a toda la población de las comunidades de atención y no sólo a la desplazada para que el apoyo fuera verdaderamente pertinente, pues si se hacía así, se generaban conflictos entre la población.

truncos porque fueron de muy corta duración. Las acciones desarrolladas en el sector educativo tienen una relación causal muy indirecta con la generación de cultura de paz y reducción de conflictividad. Las acciones tienen incidencia directa en las instancias de formación o fortalecimiento de docentes; en la lógica causal está todavía pendiente que los materiales y capacitaciones lleguen a los docentes frente a grupo y que luego estos sean capaces de transmitir las habilidades de resolución de conflictos y los conocimientos de cultura de paz a los niños y niñas. Esto es lejano causalmente y distante temporalmente, de esto se desprende el nulo efecto en resultados.

Finalmente, sobre el resultado de *Acceso a la justicia penal para la población desplazada*, el equipo evaluador considera que es prácticamente nulo el alcance que tuvieron las acciones hacia este resultado. El contenido y el sentido de la ley abonan más a la prevención del desplazamiento y la mejora de las condiciones de vida de la población desplazada que a un asunto de justicia penal; en general, lo penal quedó fuera de la discusión durante las mesas de trabajo, aunque los derechos de los desplazados y la posibilidad de ser sujetos de políticas públicas compensatorias sí quedaron incluidos en la legislación. Los cursos de capacitación a personal de procuración e impartición de justicia tienen poco efecto sobre la población desplazada en sí; puesto que, al menos, la atendida por el Programa, vive a horas o días de traslado a las instancias formales de justicia. Caso parecido ocurre con los policías municipales que generalmente están en las cabeceras municipales.

En el PRODOC no se especificaban líneas específicas para atender el tema de género. Sin embargo, en gran parte de las acciones existieron consideraciones para incluir la perspectiva de género. En general, se entiende que los integrantes del equipo de trabajo del Programa ya conocían la perspectiva y fueron introduciendo elementos en las acciones cuando era factible.

El Programa Conjunto articuló una estrategia de comunicación como mecanismo para visualizar las acciones y resultados. En las entrevistas individuales y grupales que realizó el equipo evaluador en sus visitas de campo y con funcionarios públicos se constató que la percepción general es que era un trabajo de Naciones Unidas en conjunto.

El Programa generó una estrategia de salida para minimizar las pérdidas de sostenibilidad de las acciones y resultados del programa; pero la decisión desde el diseño original del Programa planteó acciones que eran difícilmente sostenibles como la capacitación a ministerios públicos, policías, personal docente y funcionarios municipales. No obstante, la gran fortaleza en términos de sostenibilidad es que se logró establecer una ley sobre el desplazamiento, lo cual le dará visibilidad al tema aun cuando salgan las agencias de Naciones Unidas. De hecho, un resultado no explícito del PRODOC pero sí logrado por el programa es la visibilidad de la población desplazada. Esto no es menor ya que la administración estatal recién saliente no tenía atención a la población desplazada en los años previos a la intervención, el gobierno federal por medio de la CDI tampoco usaba todo el presupuesto disponible para esta población. Con la presencia de Naciones Unidas esto cambió radicalmente y la población desplazada volvió a estar en la agenda pública. Como parte de la estrategia de sostenibilidad el Programa Conjunto ha mantenido un diálogo constante con las organizaciones de la sociedad civil para que éstas sigan empujando el tema y ha hecho una campaña de difusión de la ley en las comunidades para que éstas exijan sus derechos. También está editando los documentos que se generaron durante la intervención y tendrá listas diversas sistematizaciones sobre las acciones emprendidas.

9. Recomendaciones

Al equipo de trabajo del Programa Conjunto

- 1.1. Concluir los ejercicios de sistematización de experiencias que se están realizando. Es importante que las sistematizaciones incluyan también los errores cometidos durante la implementación y las redefiniciones que se hayan efectuado en las estrategias para que sirvan de lecciones aprendidas. Deben asentarse también las consideraciones del contexto comunitario, cultural o político que generaron los cambios en las estrategias de intervención.
- 1.2. Mejorar las tablas del sistema de monitoreo y evaluación para que lo que se presente en el último informe de seguimiento semestral sean efectivamente indicadores y estén relacionados con los productos señalados.
- 1.3. Presentar, si es posible, un informe financiero desglosado por resultado en el último informe de seguimiento semestral con la finalidad de que sirva en la rendición de cuentas del Programa.
- 1.4. Seguir con la estrategia de salida (sostenibilidad) hasta el último día de labores del Programa Conjunto, fortalecer con la documentación generada por el Programa a los líderes de las organizaciones civiles, académicas, comunitarias y de instituciones gubernamentales para que siga el tema del desplazamiento interno en la agenda pública.
- 1.5. Fortalecer la estrategia de comunicación en esta etapa de salida para que la población en general conozca las acciones del Programa Conjunto.

A los integrantes del Comité Directivo Nacional del Programa Conjunto y a los representantes de las agencias del Sistema de Naciones Unidas en México u otro país

- 2.1. Preparar los diseños de los programas con apuestas estratégicas más integrales y coordinadas, basadas en objetivos claros de solución de problemas en vez de acciones prefabricadas a partir de lo hecho en otros lugares o tiempos.
- 2.2. Preparar los diseños de los programas bajo un enfoque claro de pertinencia, los diseños deben partir de estudios detallados de la situación problemática, con aportaciones de expertos en el tema y con la participación de las comunidades potencialmente beneficiarias.
- 2.3. Procurar que en los diseños de los Programas se eviten acciones que sean sustitutivas al gobierno. Por el contrario, las acciones deben estar encaminadas a fortalecer a las instituciones públicas y tendientes a generar sinergias entre diversos actores.
- 2.4. En futuros Programas de Cultura de Paz es importante que las intervenciones prioricen la generación de confianza al interior de las comunidades. Y una vez que se tenga la certeza de que se ha desarrollado el capital social, es posible realizar intervenciones enfocadas a promover la acción colectiva local (p. ej. proyectos productivos comunitarios). En el caso del Programa Conjunto, las acciones de UNICEF debieron ser prioritarias sobre las de PNUD.

2.5. Apostar más por la coordinación interagencial. Se recomienda establecer políticas para que los equipos de las agencias busquen la interagencialidad en las acciones. Una buena medida para facilitar este trabajo es la definición de oficinas conjuntas como la que se tuvo en San Cristóbal de las Casas.

2.6. Reforzar al personal de las agencias en Gestión basada en Resultados (GbR). Se recomienda que al inicio de un Programa Conjunto se imparta una capacitación a todos los integrantes de los equipos de trabajo, ya sean directivos u operativos. No debe olvidarse incluir también al personal administrativo.

2.7. Homologar los procedimientos administrativos para que no se generen atrasos en campo durante la implementación. Es importante que todas las agencias instrumenten sus acciones a la par.

2.8. Permitir mayor flexibilidad en la contratación de proveedores cuando se trabaje en comunidades aisladas o con población indígena. Bajo criterio del Comité Directivo Nacional debiera permitirse la flexibilidad a los operadores para que puedan contratar a los proveedores que sean aceptados por las comunidades.

2.9. Se recomienda a los representantes de las agencias que participaron en el Programa Conjunto realizar visitas de cierre que promuevan la sostenibilidad de las acciones y del posicionamiento en la agenda del desplazamiento.

Al Secretario del F-ODM y otros donantes o fondeadores.

3.1. Contemplar un presupuesto significativamente mayor a los 20,000 dólares para la preparación de los documentos de diseño (PRODOC), definiendo que este presupuesto deberá usarse para visitar la región de posible intervención, conocer la visión de la potencial población objetivo y contratar expertos en diseño y evaluación de programas.

3.2. No aprobar un Programa interagencial sin que se haga una evaluación formal de su teoría del cambio o teoría del programa, es decir, es necesario que los responsables de aprobar el proyecto ponderen si el problema está adecuadamente definido, si la estrategia intervención está claramente dirigida a atacar o atender las causas del mismo y si dicha estrategia de intervención detalla adecuadamente la cadena causal y los supuestos que enlazan las actividades, productos y resultados.

3.3. Dejar un plazo de un año a las agencias para la contratación de personal, elaboración de diagnósticos detallados, consulta de expertos, establecimiento de acuerdos con contrapartes en gobierno, sociedad civil y comunidades y capacitaciones al personal. Es conveniente otorgar a las agencias la posibilidad de reformulaciones a los documentos de diseño para que se generen estrategias pertinentes.

3.4. En adición a lo anterior, también es conveniente que el donante sea flexible en la cláusula de ejercicio de recursos. No debiera aplicarse el criterio de que las agencias ejerzan forzosamente el 70% de los recursos presupuestados en el primer año, cuando se demuestre la complejidad en el terreno sobre lo político o lo cultural.

3.5. Procurar que desde la aprobación de los proyectos y luego en los informes de seguimiento y evaluaciones intermedias se tengan marcos de monitoreo coherentes y con definición de indicadores y metas claras. Los programas deberán siempre estar orientados a resultados.

3.6. Los ODM deben establecerse en los programas como criterios valorativos, pero no necesariamente como elementos de medición en indicadores, ya que generan confusión en la implementación de los programas y en el reporte de avances y resultados.

10. Lecciones aprendidas

El diseño de los programas es importante. En aquéllos dirigidos a población indígena y en aquéllos en los que se atiendan fenómenos de conflicto, la factibilidad de las estrategias no puede darse por sentada. Los diseños generados desde oficinas centrales, sin un acercamiento previo de la realidad, derivan en problemas de implementación que muy probablemente obliguen a la reformulación.

- En comunidades con alto nivel de conflicto interno, no se puede seleccionar *a priori* a un conjunto de beneficiarios (p. ej. desplazados). La intervención tiene que beneficiar a toda la comunidad o, de forma alternativa, los beneficiarios tienen que ser seleccionados a través de las instituciones de representación comunitaria.
- Las acciones a nivel comunitario de PNUD y UNESCO a nivel comunitario tuvieron pertinencia al establecerse claramente una estrategia de interlocución con las asambleas comunitarias para la definición de las acciones con base en sus necesidades reales.
- El factor cultural es importante en estos contextos, el personal de las agencias debió entender su cultura y ser empático ante sus usos y costumbres para poder finalmente poder ofrecer los apoyos.
- El Programa Conjunto mejoró sustancialmente el desarrollo de sus estrategias cuando se incorporaron al equipo de trabajo supervisores de campo de la misma cultura y lengua de la población objeto, en este caso de la cultura Ch'ol. La presencia constante de los supervisores de campo es de suma importancia no sólo para el seguimiento de los trabajos sino para generar confianza al interior de las comunidades, debido a que esto genera en la población la seguridad de estabilidad y cumplimiento del programa.
- Los socios del Programa Conjunto también deben ser seleccionados por su conocimiento y experiencia con la población objetivo.
- PNUD aprendió que los procedimientos administrativos deben flexibilizarse cuando se trabaja en comunidades aisladas en donde es difícil que exista más de un proveedor.

La incorporación de múltiples actores a los procesos genera una mayor efectividad de las acciones. La aprobación de la ley, por unanimidad en el Congreso local, es entendible por que en las mesas de discusión participaron una gran cantidad de actores con diversas visiones sobre las alternativas a seguir.

La búsqueda de la apropiación de los procesos es fundamental en la definición de las estrategias de intervención. Los dos proyectos más sustantivos de UNICEF, la estrategia para escuelas multigrado y el cuadernillo de dispositivos didácticos sobre derechos de la infancia, tuvieron una constante participación y apropiación por parte de los docentes y personal de la SECH. Esto generó que los productos sean evidentemente aceptados, puesto que surgieron de ellos, y da mayores probabilidades de que sean sostenibles en el tiempo.

La institucionalización genera efectos positivos en las estrategias. Por eso, insistimos en que las acciones deben procurar siempre la vinculación con las contrapartes y, preferentemente, la labor de las Naciones Unidas debe ser en fortalecimiento institucional. Un ejemplo de institucionalización exitoso del programa fue la acreditación del Diplomado de Interculturalidad y Cultura de Paz, promovido por UNESCO con colaboración de la Universidad Iberoamericana, en el Catálogo Nacional 2012-2013 por medio de la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicios de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Esto propició una convocatoria masiva en los docentes de Chiapas.

La interagencialidad en los programas es todavía una tarea difícil. A pesar de que la conclusión de la evaluación señala que la coordinación entre agencias fue débil en lo sustantivo, sí fue una buena práctica la instalación de una oficina en la que coincidieran todas las agencias. La réplica continua de esta experiencia generará paulatinamente que los funcionarios conozcan más los mandatos y formas de trabajo de las otras agencias.

Referencias

Archivo RESUMEN FINANCIERO TRES AÑOS.XLS proporcionado por la coordinación administrativa del programa el 18 de enero de 2013

Archivo RESUMEN FINANCIERO TRES AÑOS.XLS proporcionado por la coordinación administrativa del programa el 18 de enero de 2013.

Carvalho, Sonya y Howard White (2004). Theory-Based Evaluation: *The Case of Social Funds*, American Journal of Evaluation, 25 (2): 141-160.

Chen, H. T. (1990). *Theory-Driven Evaluations*, Newbury Park, CA: Sage.

Cohen, Michael D., James G. March y Johan P. Olsen (1972), *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, Administrative Science Quarterly, 17 (1): 10-25.

“Diagnóstico sobre el sistema de procuración, impartición, administración de justicia, así como del estado que guarda la situación de la población afectada por desplazamiento en la selva norte del estado de Chiapas: Resumen ejecutivo” (Archivo “Resumen ejecutivo diagnóstico jurídico Chiapas.doc”).

Documento “Sistematización de todo el proceso iniciativa de ley”.

Documento 13 “Líneas estratégicas de salida del Programa Conjunto”.

Documento de la Jornada de capacitación en materia de desplazamiento interno en la Comisión Nacional de Derechos Humanos. 5 y 6 de marzo de 2012.

Estrategia de Sistematización y Difusión de Productos” y corroboración física de materiales.

Fichas técnicas de sistematización de experiencias de los Productos 1.3 y 1.4.

F-ODM, Informe misión, febrero de 2010.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y Sistema de las Naciones Unidas en México, “OPAS-1969: *Prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la paz en comunidades con personas internamente desplazadas en Chiapas, México (2009-2012)*”, Ciudad de México, julio de 2009.

Gobierno del Estado de Chiapas, *Plan de Desarrollo Solidario de Chiapas 2007-2012*, Tuxtla Gutiérrez, 2007.

Guía para la ejecución de programas conjuntos del Fondo para el logro de los ODM

Hansen, Morten Balle y Evert Vedung (2010), *Theory-Based Stakeholder Evaluation*, American Journal of Evaluation, 31(3): 295-313.

Leeuw, Frans L. (2003), *Reconstructing Program Theories: Methods Available and Problems to be Solved*, American Journal of Evaluation, 24(1): 5-2.

Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas

Lindblom, Charles E. (1959), *The Science of Muddling Through*, Public Administration Review, 39: 317-336.

Mintzberg, Henry y Jan Jorgensen (1995), *Una estrategia emergente para la política pública*, Gestión y Política Pública, 4 (1): 25-46.

Organización de las Naciones Unidas. Portal de la labor del sistema de las Naciones Unidas sobre los objetivos del Milenio

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Presentación “II. Ley en Materia de Desplazamiento Interno: Problema, estrategia y resultados”.

Programa Conjunto, *Marco de Seguimiento y Evaluación (S&E) del Programa Conjunto*.

Programa Conjunto, Propuesta de Reformulación del Programa Conjunto “*Prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la paz en comunidades con personas internamente desplazadas en Chiapas, México (2009-2012)*”, San Cristóbal de las Casas, 2010.

Programa Conjunto, *Sexto Informe de Seguimiento Semestral – Enero Junio de 2012*, julio de 2012.

Rossi, Peter H., Mark W. Lipsey y Howard E. Freeman (2004). *Evaluation. A Systematic Approach*, 7 ed., Thousand Oaks: Sage.

TEJIENDO UNA CULTURA DE PAZ EN CHIAPAS La Educación, el Deporte, el Arte y la Comunicación como herramientas para fortalecer las redes comunitarias de las personas que han sufrido desplazamiento interno en la región

UNDP, *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo*, Nueva York, 2009.

UNDP, *Outcome-Level Evaluation: A Companion Guide*, Diciembre 2011.

UNEG, Code of Conduct for Evaluation in the UN System, disponible en <http://www.unevaluation.org/unegcodeofconduct>

UNO, *Declaración sobre y una Cultura de Paz y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 1999*

ANEXO 1. AGENDAS DE VISITAS DE CAMPO
(VISITA CON EL EQUIPO DE TRABAJO, CONTRAPARTES Y SOCIOS LOCALES)
05 DE NOVIEMBRE- 09 DE NOVIEMBRE 2012

LUNES 05 DE NOVIEMBRE			
Llegada a Tuxtla Gutiérrez			
ACTIVIDAD	LUGAR/HORA	OBJETIVO	RELEVANCIA
1.Reunión con la Coordinación	9:00-12:00	- Presentar estructura y contenidos del Programa -Acciones desarrolladas por la coordinación, incluyendo las acciones del área de monitoreo y evaluación, sostenibilidad y comunicación - Agenda la visita -Delivering as one	-Funcionamiento de los Programas Conjuntos. -Poder tener un proceso introductorio de los alcances y acciones que se desarrollan desde la coordinación
Participantes	Sub oficina de San Cristóbal		
Oscar Torrens Miquel, Coordinador del proyecto; Claudia Flores, Coordinadora Administrativa; Sonia Silva, Coordinadora de Monitoreo y Evaluación; Elsa Barreda, Coordinadora del Área de Comunicación, Julieta Valdez, Consultora del Área de Género; Eloy Arostico, Enlace y vinculación			
2. Entrevista con el equipo de PNUD	12:30-14:00	-Diálogo sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 2 y 3	Se busca poder recoger información sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados
Participantes	Sub oficina de San Cristóbal		
Olivia Guerrero, Técnica de PNUD; Itzel Jiménez, Asistente de PNUD; Pedro Santiago, Supervisor de terreno			
Almuerzo de 14:30-16:00			
3. Entrevista con los socios de implementación PNUD del resultado 3 y 2 (mejoramiento de condiciones de vida)	16:30-18:00	-Diálogo sobre el contexto de la zona de intervención - Diálogo sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 2 y 3	Se busca poder recoger información con los socios de implementación sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados
Participantes	Sub oficina de SanCristóbal		
Foro para el Desarrollo, CAMMADS y Alianza Cívica			

**(VISITA CON EL EQUIPO DE TRABAJO, CONTRAPARTES Y SOCIOS LOCALES)
05 DE NOVIEMBRE- 09 DE NOVIEMBRE 2012**

MARTES 6 DE NOVIEMBRE DE 2012			
4. Entrevista con Amparo Barrera, punto focal de UNODC en el Programa Conjunto	09:00-11:30 Sub oficina de San Cristóbal de las Casas	-Diálogo sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 1 y 2	Se busca poder recoger información sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados
5. Entrevista con Boca de Polen, fotógrafos independientes y Enlace (socio de implementación de UNESCO)	11:30-14:00 Sub oficina de San Cristóbal	Diálogo sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 2	Se busca poder recoger información con los socios de implementación sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados.
Almuerzo de 14:00-16:00 (Comida y traslado a Tuxtla			
Autoridad local	16:30-18:00 Congreso del Estado Tuxtla Gutiérrez	-Dinámica y complejidad del contexto y la estructura comunitaria de los municipios de intervención -Trabajo en conjunto con las autoridades del gobierno locales en mecanismos de coordinación y respuesta interinstitucional	Se busca poder recoger información con las contrapartes de gobierno beneficiarias sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados
6. Entrevista a Ana Valdivieso, quien antiguamente tenía el cargo Subsecretaría de Gobierno de los municipios de la zona de intervención			

**(VISITA CON EL EQUIPO DE TRABAJO, CONTRAPARTES Y SOCIOS LOCALES)
05 DE NOVIEMBRE- 09 DE NOVIEMBRE 2012**

MIÉRCOLES 07 DE NOVIEMBRE			
Autoridades estatales	10:30-13:30 Tuxtla Gutiérrez	Diálogo sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 1	Se busca poder recoger información con las contrapartes de gobierno beneficiarias sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados
7. Grupo focal con contrapartes gubernamentales de UNODC (CENTRA, Defensoría Social y el Instituto de Profesionalización de la Procuraduría)			
Almuerzo de 14:00 a 15:30			
8. Taller con el equipo del PC y con tres socios de implementación	16:00-19:00 Tuxtla Gutiérrez	-Diálogo con el equipo técnico del PC y con un muestreo de los socios de implementación sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación) y resultados (eficacia y sostenibilidad) -Delivering as One (gestión conjunta)	Se busca poder conocer la integralidad de la intervención en la fase de diseño, programación e implementación
Participantes			
Todo el equipo técnico, incluyendo al personal de campo. También participarán las organizaciones de Melé Xojolabal, Foro para el Desarrollo y Boca de Polen			
JUEVES 08 DE NOVIEMBRE			
9. Entrevista con el equipo de UNICEF (Monica Bucio y Adriana Bustamante) JUEVES	10:00-11:30 Torre Chiapas Tuxtla Gutiérrez	-Diálogo sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 2	Se busca poder recoger información sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados
10. Entrevista con la Consultora Paulina Cervantes, Melé Xojolabal (socio de implementación de UNICEF)	12:00-13:30 Torre Chiapas Tuxtla Gutiérrez	-Diálogo sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 2	Se busca poder recoger información con los socios de implementación sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados
Almuerzo 14:00-16:00			

**(VISITA CON EL EQUIPO DE TRABAJO, CONTRAPARTES Y SOCIOS LOCALES)
05 DE NOVIEMBRE- 09 DE NOVIEMBRE 2012**

11. Entrevista con Jorge Vázquez, Subsecretario de Enlace para la Cooperación Internacional	16:00-18:00 pm Tuxtla Gutiérrez	-Diálogo sobre Diálogo sobre el nivel de diseño, proceso y resultados del Programa Conjunto en relación con sus tres resultados	Se busca poder recoger información con las contrapartes de gobierno beneficiarias sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados
VIERNES 09 DE NOVIEMBRE			
12. Entrevista con el Delegado la CDI, Javier Zepeda Constantino	10:00 a 11:30 pm Tuxtla Gutiérrez	Diálogo sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 2 y 3	Se busca con entrevista conocer cuál ha sido la colaboración del gobierno federal en atención a la población meta del PC y cómo se ha llevado dicha colaboración
13. Entrevista con Rafael de la Torre, Asesor del Congreso del Estado	12:00-13:30 Por confirmar Tuxtla Gutiérrez	Diálogo sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 1 y 2	Se busca poder recoger información con las contrapartes de gobierno beneficiarias sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados
14. Almuerzo con Blanca Ruth Esponda, Ex Coordinadora de Coordinación de Gabinetes del gobierno del estado	14:00-16:00 Tuxtla Gutiérrez	Diálogo sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con todos los resultados del PC	-Estructura de gobernanza y coordinación institucional -Se busca poder recoger información con las contrapartes de gobierno beneficiarias sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados

**(VISITA DE CAMPO)
23 AL 29 DE NOVIEMBRE 2012**

VIERNES 23 DE NOVIEMBRE			
ACTIVIDAD	LUGAR/HORA	OBJETIVO	RELEVANCIA
VIERNES 23 DE NOVIEMBRE			
Reunión de equipo para verificar las actividades de cierre y logística del viaje de evaluación	10:00-11:00 hrs Oficina de San Cristóbal		
Reunión con el área de monitoreo y comunicación	12:00-14:00 hrs Oficinas de San Cristóbal	-Presentación de la estrategia de comunicación, género y monitoreo	-Se busca recoger información sobre los avances de la estrategia de género, comunicación y género
Almuerzo de 14:00-15:30			
Reunión con el equipo del PC	16:00-18:00 hrs Oficinas de San Cristóbal	-Diálogo sobre los resultados del inception report	-Se busca contar con la participación del equipo del PC sobre los hallazgos encontrados
SÁBADO 24 DE NOVIEMBRE			
Traslado desde las 8:00 hrs			
1. Entrevista y grupo focal con beneficiarios del resultado 1 en el municipio de Ocosingo (ministerios públicos y policías municipales) Responsable UNODC	10:00-12:00 Ocosingo	-Diálogo con la población beneficiaria del PC sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 1	Se busca recoger información con la población beneficiaria sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados
2. Grupo focal con mujeres, hombres y jóvenes que participan en las estrategias de UNESCO y PNUD Responsable UNESCO	12:30-14:00 Ocosingo	-Diálogo con la población beneficiaria del PC sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 2 y 3	Se busca recoger información con la población beneficiaria sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados
PARTICIPANTES			
Doña Mari (fotógrafa) y Julian Méndez (Cascadas), Javier Toledo, de la Colonia Morelos por lo del CECC y la Mtra. Carmela López Gómez.			

**(VISITA DE CAMPO)
23 AL 29 DE NOVIEMBRE 2012**

<p>3. Almuerzo con maestros/as participantes del Diplomado de Cultura de Paz</p> <p>Responsable UNESCO</p>	<p>14:00-15:30</p>	<p>-Diálogo con la población beneficiaria del PC sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 2 y 3</p>	<p>Se busca recoger información con la población beneficiaria sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados</p>
<p>4. Recorrido por los líderes comunitarios de Ocosingo en San Caralampio</p> <p>Responsable PNUD</p>	<p>16:00-17:00 Ocosingo</p>	<p>-Conocer y verificar los resultados generados por el PC en el terreno. Asimismo, se busca dialogar con líderes comunitarios sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 2 y 3</p>	<p>Se busca recoger información con la población beneficiaria sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados</p>
<p>DOMINGO 25 DE NOVIEMBRE</p>			
<p>Traslado al municipio de Salto de Agua 09:00-11:00 hrs</p>			
<p>5. Recorrido y reunión comunitaria en la localidad de San José el Bascán del municipio de Salto de Agua</p> <p>Responsable PNUD</p>	<p>11:30-14:00 hrs Localidad de San José el Bascán del municipio de Salto de Agua</p>	<p>Conocer y verificar los resultados generados por el PC en el terreno. Asimismo, se busca dialogar con la población beneficiaria sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 2 y 3</p>	<p>Se busca recoger información con la población beneficiaria sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados</p>
<p>6. Entrevista/Almuerzo con Pedro López Arcos, Representante Regional de la Organización Kichan Kichañob</p> <p>Responsable Coordinación</p>	<p>14:00-16:00 hrs Localidad de Francisco I. Madero</p>	<p>Diálogo sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con todos los resultados del PC</p>	<p>Se busca recoger información con este actor clave que ha participado en todos los ejes de intervención, tomando como referencia las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados</p>
<p>LUNES 26 DE NOVIEMBRE</p>			
<p>7. Grupo focal con policías del municipio de Salto de Agua</p> <p>Responsable UNODC</p>	<p>09:30-11:30 hrs Palacio municipal de Salto de Agua</p>	<p>Conocer y verificar los resultados generados por el PC en el terreno. Asimismo, se busca dialogar con la población beneficiaria sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación</p>	<p>Se busca recoger información con la población beneficiaria sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación</p>

		con el resultado 1	según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados
8. Recorrido y grupo focal en la comunidad de San Francisco no te lo Dije del municipio de Salto de Agua Responsable PNUD y UNESCO	12:00-14:00 hrs	Conocer y verificar los resultados generados por el PC en el terreno. Asimismo, se busca dialogar con la población beneficiaria sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 2 y 3	Se busca recoger información con la población beneficiaria sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados
Participantes			
El grupo focal contará con la participación de Don Manuel comunicador comunitario y músico tradicional.			
Almuerzo en Cenobio Aguilar a partir de las 14:00-15:00 hrs			
9. Grupo focal con comunicadores de Nuevo Limar y mujeres fotógrafas y entrevista con autoridades comunitarias Responsable UNESCO	15:30-18:30 hrs Comunidad de Nuevo Limar del municipio de Tila	Conocer y verificar los resultados generados por el PC en el terreno. Asimismo, se busca dialogar con la población beneficiaria sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 2 y 3	Se busca recoger información con la población beneficiaria sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados
Participantes			
Dentro de los comunicadores se contará con la presencia de Octavio. Asimismo se contará con la presencia de las fotógrafas Deisy y Norma			
MARTES 27 DE NOVIEMBRE			
10. Entrevista con el profesor que coordinó con UNODC el curso de prevención de drogas en el Bachillerato CECyTech del municipio de Salto de Agua Responsable UNODC	09:00-10:30 hrs Salto de Agua	Conocer y verificar los resultados generados por el PC en el terreno. Asimismo, se busca dialogar con la población beneficiaria sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 2	Se busca recoger información con la población beneficiaria sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados
11. Entrevista con la estructura educativa de la Telesecundaria de Cenobio Aguilar Responsable UNICEF	11:30-13:30 hrs Salto de Agua	Conocer y verificar los resultados generados por el PC en el terreno. Asimismo, se busca dialogar con la población beneficiaria sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 2	Se busca recoger información con la población beneficiaria sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados
Traslado al municipio de Tila y almuerzo			

**(VISITA DE CAMPO)
23 AL 29 DE NOVIEMBRE 2012**

<p>12. Entrevista con el ministerio público del municipio de Salto de Agua</p> <p>RESPONSABLE UNODC</p>	<p>15:00-16:30 hrs Municipio de Salto de Agua</p>	<p>Conocer y verificar los resultados generados por el PC en el terreno. Asimismo, se busca dialogar con la población beneficiaria sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 1</p>	<p>Se busca recoger información con la población beneficiaria sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados</p>
<p>13. Entrevista/Reunión con el personal del PC en campo</p> <p>Participantes</p> <p>Heidi Arcos Vázquez y Pedro Santiago Parceró</p>	<p>17:00-18:30</p>	<p>Conocer y verificar los resultados generados por el PC en el terreno. Asimismo, se busca dialogar con la población beneficiaria sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 2 y 3</p>	<p>Se busca recoger información con la población beneficiaria sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados</p>
<p>MIÉRCOLES 28 DE NOVIEMBRE</p>			
<p>14. Entrevista con representantes de la estructura educativa de los Centros de Maestros ubicado en el municipio de Salto de Agua</p> <p>RESPONSABLE UNICEF</p>	<p>09:00-11:00 hrs Municipio de Salto de Agua</p>	<p>Conocer y verificar los resultados generados por el PC en el terreno. Asimismo, se busca dialogar con la población beneficiaria sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 2 y 3</p>	<p>Se busca recoger información con la población beneficiaria sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados</p>
<p>15. Acompañamiento al Foro de Desplazados en el municipio de Tila</p> <p>RESPONSABLE PNUD</p>	<p>12:00-13:00 hrs Por confirmar Municipio de Tila</p>	<p>Conocer y verificar los resultados generados por el PC en el terreno. Asimismo, se busca dialogar con la población beneficiaria sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 1, 2 y 3</p>	<p>Se busca recoger información con la población beneficiaria sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados</p>
<p>16. Entrevista/almuerzo con Manuel Pérez García, líder de la organización Tzijib-Troñel</p> <p>RESPONSABLE PNUD, UNESCO y Coordinación</p>	<p>14:00-15:30 Municipio de Tila</p>	<p>Diálogo sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con los ejes de intervención del PC</p>	<p>Se busca recoger información con este actor clave que ha participado en todos los ejes de intervención, tomando como referencia las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados</p>

**(VISITA DE CAMPO)
23 AL 29 DE NOVIEMBRE 2012**

<p>17. Grupo focal con autoridades, mujeres que participan en los proyectos productivos. También se entrevistará al enfermero de la comunidad, Miguel (comunicador comunitario) y Diego (músico tradicional) Responsable UNESCO, UNICEF, UNODC y PNUD</p>	<p>16:00-18:30 hrs Comunidad de Usipa del municipio de Tila</p>	<p>Conocer y verificar los resultados generados por el PC en el terreno. Asimismo, se busca dialogar con la población beneficiaria sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 2 y 3</p>	<p>Se busca recoger información con la población beneficiaria sobre las preguntas de evaluación enmarcados en los términos de referencias, tomando en cuenta los criterios de evaluación según los tres niveles del programa: nivel de diseño, nivel de procesos y nivel de resultados</p>
<p>JUEVES 29 DE NOVIEMBRE DE 2012 Traslado a la Ciudad de San Cristóbal</p>			
<p>Reunión con el equipo del PC</p>	<p>16:00-18:00 hrs Oficinas de San Cristóbal</p>	<p>-Diálogo sobre los hallazgos de las visitas de evaluación</p>	<p>-Se busca contar con la participación del equipo del PC sobre los hallazgos encontrados</p>

ANEXO 2. CAMBIOS EN EL DISEÑO Y SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA CONJUNTO

Cambios en los “Productos” del Resultado 1: Acceso a la justicia penal para la población desplazada			
PRODOC (2009)	Reformulación (2010)	Marco de Seguimiento y Evaluación (2011)	Estrategia de Comunicación (2012) - Componentes -
1.1 Análisis sobre las relaciones entre la población meta desplazada y el sistema jurídico penal, basándose en las circunstancias de las 676 familias desplazadas.	1.1: Diagnóstico integral sobre las relaciones de las comunidades de población internamente desplazada en la zona norte, con respecto al nivel de procuración, impartición, administración de justicia, sistema de seguridad y penitenciario. Nivel de acceso de población internamente desplazada y su relación con el mismo. Publicación, difusión y elaboración con recomendaciones del diagnóstico a las dependencias del Estado, con el fin último de influir en el mejoramiento del sistema de procuración de justicia del Estado. (UNODC)	1.1. Diagnóstico integral sobre las relaciones de la población internamente desplazada de la Zona Norte con respecto al nivel de procuración, impartición, administración de justicia, sistema de seguridad y penitenciario; nivel del acceso de la población internamente desplazada y su relación con el mismo. Publicación, difusión y elaboración con recomendaciones del diagnóstico a las dependencias del Estado, con el fin último de influir en el mejoramiento del sistema de procuración de justicia del Estado. (UNODC)	Elaboración de un estudio integral a nivel regional sobre las relaciones de las comunidades con población desplazada con el nivel de procuración, impartición y administración de justicia, los sistemas de seguridad y penitenciario.
1.2 Coordinación de los actores que influyen sobre la problemática de las personas desplazadas y su acceso a la justicia penal	1.2. Mesa especializada para la promoción, elaboración, asesoría y seguimiento de una iniciativa de ley que fomenta la creación y establecimiento de un marco jurídico de desplazamiento interno. (UNODC)	1.2. Iniciativa de ley de desplazamiento interno en el Estado elaborada, promocionada y debidamente cabildeada. (UNODC)	Establecimiento de una mesa de trabajo especializada para la promoción, elaboración, asesoría y seguimiento de un modelo de ley que fomenta la creación y establecimiento de un marco jurídico para el desplazamiento interno.
1.3 Autoridades estatales, municipales y comunitarias fortalecidas en temas de procuración e impartición de justicia en beneficio de las comunidades de personas desplazadas.	1.3. Autoridades estatales y municipales de la Procuraduría y del Poder Judicial fortalecidas, a través de la capacitación para el mejoramiento de técnicas en la procuración, impartición y administración de justicia con sensibilidad de género. (UNODC)	1.3 La procuración e impartición de justicia estatal y municipal en la zona de intervención es fortalecida, mediante la implementación de un plan estratégico dirigido a las áreas de procuración, impartición, administración de justicia que tienen jurisdicción y competencia directa con las comunidades del grupo meta, existe equipamiento adicional para el fortalecimiento. (UNODC)	Fortalecimiento de las capacidades de autoridades estatales y municipales de la Procuraduría y del Poder Judicial.
1.4 Cuerpos policíacos municipales y comunitarios fortalecidos en las 13 localidades seleccionadas, tomando en cuenta el enfoque de género y sus usos y costumbres.	1.4: Cuerpo policíacos y elementos de seguridad refuerzan sus capacidades técnicas sobre la prevención y resolución de conflictos con perspectiva de género en las localidades en donde tiene injerencia el programa. (UNODC)	1.4 Sistema de seguridad municipal fortalecido en los municipios de la zona de intervención del Programa. (UNODC)	

1.5 Sistema Penitenciario fortalecido en su relación con las localidades desplazadas seleccionadas, mediante sensibilización en metodologías de justicia restaurativa y de medidas sustitutivas de encarcelamiento, tomando en cuenta el enfoque de género y la multiculturalidad.	(Desechado explícitamente en la reformulación)	(Desechado)	(Desechado)
--	--	-------------	-------------

Cambios en los “Productos” del Resultado 2: Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz			
PRODOC (2009)	Reformulación (2010)	Marco de Seguimiento y Evaluación (2012)	Estrategia de Comunicación (2012) - Componentes -
2.1. Actores locales, sociedad civil y comunicadores locales de las 13 comunidades sensibilizados/as y comprometidos a abordar los conflictos desde la perspectiva de la cultura de paz.	2.1. Capacidades fortalecidas de medios de comunicación estatales, municipales y comunitarios, en torno al paradigma de cultura de paz. (UNESCO)	2.1 Capacidades creadas y fortalecidas de comunicadores y líderes activos en procesos de generación de contenidos mediáticos sobre cultura de paz. (UNESCO)	Formación de comunicadores para la creación de mensajes y contenidos sobre cultura de paz de transmisión en medios comunitarios y locales.
	2.3. Líderes juveniles de las comunidades de intervención formados en educación por el arte para una cultura de paz. (UNESCO)	2.3 Estrategia de creación y/o fortalecimiento de capacidades juveniles locales a nivel comunitario para la recomposición del tejido social y mejora de espacios comunitarios para el encuentro y la convivencia. (UNESCO)	Fortalecimiento de la participación de jóvenes en actividades artísticas y educativas a nivel local y municipal.
	2.4. Fortalecimiento de los programas gubernamentales de prevención, tratamiento y rehabilitación del uso indebido de drogas, en atención a los/as jóvenes de las comunidades del grupo meta. Este producto se mueve al resultado 2, ya que su causalidad está relacionada a la reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz. (UNODC)		
(no contemplado)	2.2. Valores comunitarios identificados en las localidades de intervención del programa, a través de estudios etnográficos participativos elaborados con perspectiva de género, con el fin de contribuir a la recomposición del tejido social. (UNESCO) – no se desarrolló -	(no se desarrolló)	(no se desarrolló)

(no contemplado)	2.9. Actores locales (funcionarios del gobierno del estado de Chiapas, actores de la sociedad civil, miembros de la academia, representantes de grupos de desplazados y funcionarios de las distintas agencias de NNUU involucrados en los Programas Conjuntos) sensibilizados y capacitados en la incorporación de la diversidad cultural en los Programas y políticas de desarrollo. (UNESCO) – No se desarrolló.	(no se desarrolló)	(no se desarrolló)
------------------	---	--------------------	--------------------

Cambios en los "Productos" del Resultado 2: Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz			
PRODOC (2009)	Reformulación (2010)	Marco de Seguimiento y Evaluación (2012)	Estrategia de Comunicación (2012)
2.2. En 13 localidades del Estado de Chiapas la población se sensibiliza en temas de cultura de paz, diálogo democrático y construcción de consensos a fin de fortalecer las relaciones interpersonales e intracomunitarias, con especial atención a la participación de mujeres indígenas.	2.5. Realización del primer foro de diálogo democrático y cultura de paz. (PNUD)	2.4 Insumos generados para el diseño de políticas públicas e instrumentos jurídicos para la atención a población desplazada. (PNUD)	Establecimiento y reforzamiento de mecanismos y espacios de diálogo interinstitucionales para la prevención de conflictos y solución de necesidades específicas de la población desplazada. (PNUD)
	2.6. Dos mesas interinstitucionales de diálogo y promoción de la cultura de paz para atención a desplazados de las zonas de trabajo del programa. (PNUD)	2.5 Mecanismos y espacios de diálogo fortalecidos e implementados interinstitucional para la prevención y resolución de conflictos, focalizado a población internamente desplazada de la zona de intervención. (PNUD)	

Cambios en los “Productos” del Resultado 2: Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz

PRODOC (2009)	Reformulación (2010)	Marco de Seguimiento y Evaluación (2012)	Estrategia de Comunicación (2012)
<p>2.3. Comunidad educativa (estudiantes, docentes, madres y padres de familia) fortalecida mediante la sensibilización en torno a una cultura de la paz y derechos humanos en educación básica y media superior.</p>	<p>2.7. Diagnóstico sobre calidad de la educación en los municipios de intervención del programa, elaborado y tomando en cuenta para hacer recomendaciones (UNESCO)</p>	<p>2.6 Puesta en marcha de una estrategia de intervención educativa en Cultura de Paz desde el ámbito formal y no formal, tomando en cuenta el contexto socio-cultural. (UNESCO) Se refiere a la carpeta educativa.</p>	<p>Acompañamiento y capacitación de la estructura educativa y gobiernos municipales en temas de cultura de paz, derechos de la infancia, educación multigrado y logro educativo. (UNESCO y UNICEF)</p>
	<p>2.8. Diplomado para formadores/as sobre cultura y pedagogía de la paz diseñado e impartido en las escuelas normales del estado de Chiapas (UNESCO)</p>	<p>2.7 Capacidades de los actores institucionales y formadores de formadores fortalecidas en metodologías sobre cultura y pedagogía de la paz. (UNESCO y UNICEF)</p>	
	<p>2.10. Diagnóstico elaborado de la situación de exclusión educativa en las comunidades beneficiarias del proyecto. (UNICEF)</p>		
	<p>2.11. Niños, niñas y adolescentes de la región norte y de la cabecera municipal de Ocosingo incluidos en la escuela a través de los mecanismos del programa “Todos a la Escuela”. (UNICEF)</p>		
	<p>2.12. Estrategia global elaborada para fortalecer la capacitación de la estructura educativa para el fortalecimiento de la enseñanza, con énfasis en la promoción de la permanencia y el logro educativo de los estudiantes en la Zona Norte y cabecera municipal de Ocosingo. (UNICEF)</p>		
	<p>2.13. Estrategia integral para fortalecer los mecanismos de participación y comunicación de niños, niñas, adolescentes y comunidades educativas en general desarrollados en la Zona Norte y cabecera municipal de Ocosingo. (UNICEF)</p>		
	<p>2.14. Experiencias exitosas de gestión educativa en otros estados identificadas y socializadas entre la estructura educativa. (UNICEF)</p>		
	<p>2.15. Plan de acción elaborado para que la estructura educativa de la región norte y</p>		

	cabecera municipal de Ocosingo adquiere conocimientos sobre los derechos de la infancia. (UNICEF)		
	2.16. Estrategia rectora elaborada para el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los actores del sistema educativo en temas de derechos de los niños, participación democrática y cultura de paz. (UNICEF)		

Cambios en los "Productos" del Resultado 3: Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas			
PRODOC (2009)	Reformulación (2010)	Marco de Seguimiento y Evaluación (2012)	Estrategia de Comunicación (2012) - Componentes -
3.1 Condiciones de vida mejoradas de 676 familias con población desplazada en 13 localidades a través del desarrollo de capacidades para la autoconstrucción de vivienda y mejoramiento de servicios de saneamiento comunitario.	3.1. Estructura comunitaria capacitada en la autoconstrucción y uso de infraestructuras de la vivienda, con perspectiva de diversidad cultural y género en las localidades beneficiarias del Programa. (PNUD)	3.1. Estructura comunitaria capacitada en autoconstrucción para el mejoramiento de la vivienda e infraestructura comunitaria, con perspectiva de diversidad cultural y género en las localidades de intervención	Capacitación en construcción para la mejora de la vivienda y la infraestructura comunitaria.
	3.2. Las familias beneficiarias son dotadas de infraestructura tal como: piso firme, fogón ahorrador de combustible biomasa, sanitarios ecológicos e infraestructura básica comunitaria. (PNUD)	3.2. Las comunidades beneficiarias poseen los recursos y la técnica para el mejoramiento de vivienda y construcción de infraestructura comunitaria, fomentando la convivencia pacífica.	Creación de comités comunitarios de construcción.
3.2 Capacitación para el desarrollo de proyectos productivos para la reactivación de la economía local y la seguridad alimentaria.	3.3. Jefes/as de familias formados y equipados de insumos para el arranque de los productivos que inciden en la reactivación de la economía local y la seguridad alimentaria de las localidades beneficiarias. (PNUD)	3.3. Las comunidades beneficiarias poseen los recursos, herramientas y técnicas para la reactivación de la economía local	Implementación de proyectos productivos para la mejora del ingreso y seguridad alimentaria en las comunidades.

ANEXO 3. MARCO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA CONJUNTO

(Textual del archivo proporcionado por el Programa – columnas seleccionadas)

Resultados de los indicadores del Programa			
#	Resultado/Producto	Indicador (Nombre)	Valor alcanzado
Resultado 1: Mejorar el acceso a la justicia penal para la población desplazada			
1	Producto 1.1 Diagnóstico integral sobre las relaciones de la población internamente desplazada de la Zona Norte con respecto al nivel de procuración, impartición, administración de justicia, sistema de seguridad y penitenciario; nivel del acceso de la población internamente desplazada y su relación con el mismo. Publicación, difusión y elaboración con recomendaciones del diagnóstico a las dependencias del Estado, con el fin último de influir en el mejoramiento del sistema de procuración de justicia del Estado.	Nivel de integración de elementos sustantivos que constituyen la línea base del componente de acceso a la justicia	Las siguientes 3 dependencias: Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, Defensoría social del Estado, Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana del Estado. Se entrevistaron a 695 personas de las distintas comunidades desplazadas, y numerosos representantes de 10 instituciones gubernamentales y no gubernamentales
2	Producto 1.2 Iniciativa de ley de desplazamiento interno en el Estado elaborada, promocionada y debidamente cabildeada.	Nivel de participación e involucramiento en la iniciativa de Ley (personas clave)	Participación de multi-actores (más de 25 actores), academia, sociedad civil, organizaciones defensoras de derechos humanos, agencias del SNU involucradas
3	Producto 1.3 La procuración e impartición de justicia estatal y municipal en la zona de intervención es fortalecida, mediante la implementación de un plan estratégico dirigido a las áreas de procuración, impartición, administración de justicia que tienen jurisdicción y competencia directa con las comunidades del grupo meta, existe equipamiento adicional para el fortalecimiento.	Nivel de cobertura e incidencia de las capacitaciones a funcionarios.	4 fiscalías y más de 8 ministerios públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado y “15” defensorías sociales del Tribunal Superior de Justicia del Estado, beneficiando directamente a 9 municipios de la región selva lacandona y la región tulijá tseltal chol incluyendo los cuatro municipios. La población de incidencia es de 359, 102.
4		Percepción de la calidad y utilidad de las capacitaciones a funcionarios (as)	El objetivo es que el 80% de los encuestados estén satisfechos con la calidad y utilidad de los contenidos de los talleres

#	Resultado/Producto	Indicador (Nombre)	Valor alcanzado
Resultado 1: Mejorar el acceso a la justicia penal para la población desplazada			
5	Producto 1.4 Sistema de seguridad municipal fortalecido en los municipios de la zona de intervención del Programa	Cobertura e incidencia de la capacitación a cuerpos policíacos sobre prevención de conflictos.	La participación de más de 50 policías de los cuatro municipios tiene incidencia en una población total de 359,102
6		Percepción sobre la calidad, pertinencia y aplicabilidad de las capacitaciones al contexto de los municipios.	90% de los policías están satisfechos y consideran que la capacitación es aplicable-útil)
Resultado 2: Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz y a través de la recomposición del tejido social.			
#	Resultado/Producto	Indicadores (Nombre)	Valor de la meta
7	Producto 2.1 Capacidades creadas y fortalecidas de comunicadores y líderes activos en procesos de generación de contenidos mediáticos sobre cultura de paz.	Grupos de comunicadores/as con equipamiento	Se cuenta con cuatro grupos que cuentan con equipamiento en 3 Centros Culturales Comunitarios
8		Socialización de mensajes de cultura de paz a través de medios comunitarios	Se han producido más de 100 productos por parte de los comunicadores comunitarios, dentro de los cuales se destacan: audio, boletines, fotografías, dibujos, graffiti, canciones de rap, etc.
9	Producto 2.3 Estrategia de creación y/o fortalecimiento de capacidades juveniles locales a nivel comunitario para la recomposición del tejido social y mejora de espacios comunitarios para el encuentro y la convivencia.	Nivel de cobertura e incidencia que tiene el plan estratégico de capacitación sobre temas preventivos en un contexto post-conflicto.	Capacitar a más 6,000 jóvenes de los 4 municipios de intervención del programa.
10		Aumento de espacios de convivencia pacífica intercomunitaria	Se desarrollaron más de 60 espacios de convivencia pacífica intercomunitaria, de los cuales se destacan: encuentros culturales, torneos deportivos, encuentros de músicos tradicionales y teatrino comunitario, entre otros.

Resultado 2: Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz y a través de la recomposición del tejido social.			
#	Resultado/Producto	Indicadores (Nombre)	Valor de la meta
11		Nivel de equipamiento de grupos culturales (grupos de danza y música tradicional, grupos deportivos)	Se equiparon siete grupos de músicos tradicionales en las localidades en las siguientes localidades de Tila y Salto de Agua: Nuevo Limar, El Retorno, Masoja Shucja, Jolnisthie, San Francisco no te lo Dije y Masoja Grande.
12	Producto 2.4 Insumos generados para el diseño de políticas públicas e instrumentos jurídicos para la atención a población desplazada.	Participación de actores clave en el foro de diálogo democrático	Se esperaba contar con la asistencia de más de 75 personas de la sociedad civil, academia, grupos de desplazados y representantes de los distintos niveles de gobierno.
13		Nivel de difusión con actores clave de los alcances y objetivos del marco jurídico aprobado	Se tenía como objetivo realizar cinco talleres y foros para la difusión de los alcances de la ley de desplazamiento interno
14	Producto 2.5 Mecanismos y espacios de diálogo fortalecidos e implementados interinstitucional para la prevención y resolución de conflictos, focalizado a población internamente desplazada de la zona de intervención.	Implementación de espacios y mecanismos de diálogo	Se establecieron la mesa interinstitucional de Usipa, Kichán y Ocosingo (3) , de las cuales únicamente está vigente la mesa Kichán y mesa de Ocosingo, siendo estas mesas llevadas ahora por los grupos sin el acompañamiento de Naciones Unidas.
15	Producto 2.6 Puesta en marcha de una estrategia de intervención educativa en Cultura de Paz desde el ámbito formal y no formal, tomando en cuenta el contexto socio-cultural.	Nivel de cobertura y uso de la carpeta didáctica de cultura de paz por parte de escuelas y formadores/as	En más de 33 centros de maestros de todo el estado de Chiapas

Resultado 2: Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz y a través de la recomposición del tejido social.			
#	Resultado/Producto	Indicadores (Nombre)	Valor de la meta
16	Producto 2.7 Capacidades de los actores institucionales y formadores de formadores fortalecidas en metodologías sobre cultura y pedagogía de la paz	Número de alumnos que se inscriben al proceso de formación, tanto en el diplomado como en la estrategia de formación dirigida a la estructura educativa.	35 maestros/as se inscribieron en diplomado de cultura de paz
17		Nivel de cobertura con los talleres sobre derechos de infancia y adolescencia	24, 987 maestros/as han sido sensibilizados a través de los 33 centros de maestros
18		Inclusión de programas que fomenten el uso de la lengua Chol para la mejora del logro educativo	Se diseñaron e implementaron 8 proyectos didácticos modelo educativos en temáticas saberes comunitarios relacionados con la lengua indígena.
19		Cobertura de los comités municipales de seguimiento a la situación de NNAJ	Los cuatro municipios contarán con comité en funcionamiento
Resultado 3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas			
#	Resultado/Producto	Indicadores (Nombre)	Valor de la meta
20	Cobertura territorial del programa	Nivel de cobertura de las obras de mejoramiento de la vivienda e infraestructura comunitaria	1639 hogares de los municipios de 25 localidades de Tila, Salto de Agua y Tumbalá
21	Cobertura de la estrategia de mejoramiento de infraestructura comunitaria	Nivel de cobertura de la estrategia de mejoramiento de infraestructura comunitaria	18 obras de infraestructura comunitaria: 1 cancha de usos múltiples, 2 sistemas de agua para 5 localidades, 1 sistema de agua para la realización de un proyecto productivo, 6 salones de usos múltiples, 3 salones rehabilitados, 2 consultorios de salud y 3 Centros Culturales Comunitarios
22	Cobertura de la estrategia de mejoramiento de infraestructura de vivienda	Nivel de cobertura de la estrategia de mejoramiento de infraestructura de vivienda	1546 obras de infraestructura para el mejoramiento de la vivienda (814 fogones ahorradores, 493 pisos firmes, 219 sanitarios ecológicos y 20 lavaderos)
23	Cobertura de la estrategia de mejoramiento del ingreso	Nivel de cobertura de la estrategia de mejoramiento del ingreso	18 proyectos productivos desarrollados en Salto de Agua, Tila y Ocosingo

Resultado 3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas			
#	Resultado/Producto	Indicadores (Nombre)	Valor de la meta
24	Participación de la comunidad en las obras-proyectos	Nivel de participación en la comunidad de las obras realizadas	Se generaron más 1438 espacios y mecanismos de participación y seguimiento para dar seguimiento a las necesidades de la población
25	Mejoramiento de condiciones humanas de vida	Nivel de fortalecimiento de capacidades en autoconstrucción	El 100% de las obras tuvo un componente de acompañamiento y capacitación

Fuente: Programa Conjunto, Matriz de Monitoreo y Evaluación del Programa Conjunto (Archivo Copia de MARCO ME 30082012.xls)